

2 | *De*POIMENTOS

HABITAÇÃO *e* CIDADE QUAL A QUESTÃO?

VERA PALLAMIN
COORDENAÇÃO DOS DEPOIMENTOS

Em setembro do ano passado foi criado por lei, no âmbito da Secretaria Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano, o Conselho Municipal de Habitação de São Paulo, que tem caráter deliberativo, fiscalizador e consultivo. Esse conselho tem por objetivo o estabelecimento, acompanhamento, controle e avaliação da política municipal de habitação, inclusive do Fundo Municipal de Habitação. Visa também estimular a participação e o controle popular sobre a implementação das políticas públicas habitacionais e de desenvolvimento urbano e sua articulação com as demais instâncias de participação popular no município. Para abordar o tema da habitação em São Paulo, a revista *Pós* conversou com os professores Maria Lucia Refinetti Martins (AUP – LabHab) e Reginaldo Ronconi (AUT – Canteiro), representantes da FAU no Conselho Municipal de Habitação.

O presente diálogo é o início de algumas atividades propostas para o próximo semestre na FAU, ampliando o debate, a expressão da produção na área, as possibilidades profissionais, legislação e financiamento. Uma exposição dos TFGs recentes sobre as diversas modalidades de Habitação de Interesse Social já está em processo de organização. A presente matéria, proposta e organizada pela professora Vera Pallamin, tem início situando historicamente o tema da habitação popular em São Paulo.



MARIA LÚCIA REFINETTI RODRIGUES MARTINS

Arquiteta urbanista formada pela FAUUSP; mestre e doutora em planejamento urbano e regional também pela FAUUSP. Estágios no Instituto de Planejamento e Urbanismo da Região de Paris – IAURIF e na Unidade de Planejamento e Desenvolvimento da University College, Londres.

Professora do Departamento de Projeto e coordenadora do Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP. Anteriormente, exerceu atividade de planejadora urbana na Secretaria Municipal de Planejamento da PMSP e de assessoria em Urbanismo a parlamentares na Câmara Municipal de São Paulo e Assembléia Legislativa.

Pesquisas em desenvolvimento: Impactos sociais do urbanismo e das políticas urbanas nas metrópoles do Cone Sul; Reparação de danos e ajustamento de conduta em matéria urbanística; Moradia social e meio ambiente em áreas de proteção a mananciais; Subprefeituras e conselhos de representantes na cidade de São Paulo.

Áreas de trabalho: Economia urbana; Instrumentos e legislação urbanística, Habitação e meio ambiente; Políticas públicas – indicadores e avaliação; Espaços públicos; Gestão participativa, Cidades latino-americanas.

REGINALDO LUIZ NUNES RONCONI

Arquiteto e urbanista pela Universidade Católica de Santos; mestre em arquitetura e urbanismo pela Escola de Engenharia de São Carlos da Universidade de São Paulo, doutor em arquitetura e urbanismo pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo.

Professor do Departamento de Tecnologia da Arquitetura na FAUUSP. Coordenador do Laboratório de Ensaio e Modelos – LAME e responsável pela implantação e coordenação do Canteiro Experimental da FAUUSP.

Anteriormente coordenou durante 12 anos o trabalho do GAMHA, uma ONG voltada para assessoria aos movimentos sociais por habitação.

Participou da gestão municipal no período de 1989/92, quando foi responsável pela sistematização, implantação e coordenação do programa de mutirão com gestão dos usuários.

Áreas de trabalho: Habitação de interesse social; Tecnologia da arquitetura; Áreas públicas; Gestão participativa e Ensino de arquitetura.

HABITAÇÃO E CIDADE QUAL A QUESTÃO?

ML: É fundamental dizer que até por volta dos anos 50, a maior parte da população brasileira era rural. O ano de 1970 marca a inversão dessa proporção, passando a população a ser predominantemente urbana. A partir de então a questão da habitação se torna mais visível. No entanto, o tema da habitação popular remonta ao princípio do século 20 – e a maneira de a sociedade e do poder público se manifestarem em relação a ele, também. Nessa época uma das formas de moradia da população de baixa renda era o cortiço, presente nas áreas mais centrais da cidade, inclusive em edificações especialmente construídas para esse fim. Considerados como condição inadequada de moradia, que é feito, então, para evitá-lo? Ora, uma lei impedindo sua construção – pelo menos nos locais de maior visibilidade. Assim, tem início o “tom” do que viria a ser a política urbana em São Paulo e também no país como um todo.

RR: Essa intenção é possível de ser localizada. Em 1986, o Código de Postura do Município de São Paulo procurava criar padrões para a construção de cortiços e casas operárias. Esses padrões não eram mais do que zoneamentos “implantando” essas habitações pobres distantes das residências burguesas. Há um trabalho de Yvonne Mautner e Suzana Taschner que evidencia esse teor do código¹.

ML: Em termos de política urbana, isto é extremamente relevante. Mais à frente, quando se vai enfrentar o tema dos loteamentos precários, o princípio é semelhante. Cortiço é o que se tinha no centro. Do outro lado, do mesmo setor social, que seria a ocupação periférica, a

questão é encaminhada da mesma forma, ou seja, com uma lei restringindo a ocupação. Proíbe-se, por lei, a oferta de um produto precário, estabelecendo-se padrões mínimos. Esse diálogo brasileiro com a lei é uma coisa muito complicada, pois se imagina que com uma lei se resolve o problema. Com isso, na verdade, muitas vezes, agrava-se a situação, aceleram-se condições piores. É o caso, por exemplo, da Lei n. 6766/79 (referente à regulação de loteamentos). O que ocorre como processo? Tem-se a lei proibindo e nenhuma política pública suficiente de construção de habitação, de provisão de loteamentos, etc. Na época em que aqui começou a industrialização, algumas grandes empresas construíam vilas para seus operários, em locais próximos a estas. Isso, por uma razão muito simples: eram poucos os operários especializados e os empresários tinham interesse em mantê-los, propiciando situações que garantissem sua permanência na empresa.

A partir de então, tirando as iniciativas dos institutos de aposentadoria e algumas iniciativas incipientes, o que prevalece como solução habitacional para a baixa renda é o lote periférico. Em relação a essa produção, nada mais do que alguma regulação quanto a loteamentos e quanto à venda em prestações, a longo prazo.

É bom lembrar que as cidades portuguesas nunca tiveram efetivos planos. Sua expansão ia se dando por extensão, ao longo dos caminhos tradicionais. Até o século 19 a terra urbana praticamente não tinha valor, o que valia era terra rural. Podia-se fazer casas nas terras do rossio, uma espécie de reserva pública². Só em 1850 houve a separação entre as terras públicas e privadas, iniciando-se a titulação das terras e o processo de compra e venda de lotes urbanos.

A expansão de assentamentos foi se dando a partir da transformação de terras rurais, adjacentes à cidade em loteamentos. Praticamente não havia regras. Apenas em meados do século 20, com Getúlio Vargas, houve um primeiro Decreto-Lei nacional n. 58, de 1937, fornecendo parâmetros para os loteamentos. Era, no entanto, um conjunto de diretrizes regulando o sistema de compra e venda a longo prazo – tinha mais a ver com a questão econômica, não com a urbanística. A partir daí, as maiores cidades começaram a ter seus códigos de obra, com algumas definições, estabelecendo condições mínimas para os parcelamentos e explicitando algumas condições como: proibição de loteamentos em áreas alagadiças, tamanho mínimo dos lotes, extensão máxima das quadras, etc.

RR: Essas leis tentam corrigir um estrago que já estava consolidado.

ML: No Brasil, quando uma coisa não funciona ou precisa ser corrigida, faz-se uma lei. Já havia esse estrago, pessoas fazendo loteamentos de qualquer jeito. O decreto-lei pretendeu moralizar o aspecto econômico; os códigos de obras estabeleceram algumas regras, pois os loteamentos eram feitos aleatoriamente, desconsiderando qualquer funcionalidade ou qualidade urbana, prevalecendo apenas o interesse do loteador.

RR: É bem conhecido esse processo, essa dinâmica de valorização da terra. Comprava-se uma grande extensão de terra e loteava-se a parte mais extrema, desprovida de toda infra-estrutura, fazendo-se ali um loteamento popular. Os “empreendedores” contavam com a reivindicação que a população faria ao habitar essa área. Os novos moradores passariam a pressionar o poder público para que este providenciasse energia elétrica, água, ônibus... Assim, o município levava a infra-estrutura para esta parte distante, mas

já habitada. Para atender a esses locais, passava por trechos vazios (reservados pelo “empreendedor”). Isto resultava, automaticamente, na valorização daquele espaço intermediário, aquela área reservada pelo “empreendedor”. Concluía-se, deste modo, o lucro do loteador que se beneficiasse dos recursos públicos aplicados na construção da infra-estrutura.

ML: Para se tentar consertar essa situação em que os prejuízos sobravam para o poder público, foi feita essa Lei n. 6766/79, obrigando que os loteamentos fossem mais próximos da cidade, com declividades adequadas, doassem áreas livres e para equipamentos e que tivessem um mínimo de infra-estrutura, a ser providenciada pelo loteador. Nas cidades menores isso representou uma certa melhoria de qualidade, mas naquelas maiores, particularmente em São Paulo, inaugurou-se aí a etapa em que se deixou de ter loteamentos, ampliando-se o número de favelas. De 1970 para cá, o número de loteamentos aprovados na capital é ínfimo – os loteamentos feitos são para alta renda e acabam tornando-se condomínios fechados. Argumenta-se que a construção da infra-estrutura exigida é cara e que o produto final “não tem mercado”. Na prática, este “não tem mercado” significou que as pessoas que iam morar lá na extrema periferia, sem nada, passaram, a partir da década de 70, a ocupar as favelas ou a morar na mesma (ou até mais) extrema periferia, nas mesmas condições, só que os loteamentos passaram a ser considerados “clandestinos”. Então, mais uma vez nos referimos a este quadro: a situação está ruim e, para equacioná-la é feita uma lei – que enfrenta o problema no papel, mas não o resolve, ficando sempre na “casca” ...

RR: Essa ocupação das favelas começou com a aglutinação de pessoas que não

conseguiram ser atendidas nem mesmo nos loteamentos clandestinos. Ocuparam sítios sem infra-estrutura e criaram seus terrenos, suas casas... e essas pessoas tentaram, a princípio, resolver o problema individualmente. Porém, ao assumirem a favela como moradia, como a única atitude possível contra a falta de abrigo, ocorreu uma mudança qualitativa: passaram a ver a força do outro, do coletivo, a capacidade de se organizarem para manter esta possibilidade de moradia, ainda que precária.

Vários movimentos sociais pela moradia começaram a organizar-se a partir desta década como, por exemplo, o Movimento de Defesa dos Favelados – MDF, movimento importantíssimo, que organizou várias favelas nas zonas sul e oeste, procurando caminhos para resolver esse problema de habitação. Nessa época, encontraríamos alguns assessores atuando na periferia, pessoas que trabalhavam individualmente, ligadas à igreja, a organizações políticas... que de alguma forma apareciam como apoio àqueles grupos. Da década de 70 em diante, as organizações populares ganharam uma organização notável e passaram a requisitar desses assessores respostas mais rápidas, efetivas e objetivas. A organização do movimento popular avançou, ampliando sua capacidade de atuação, exigindo dos assessores uma organização maior. Arquitetos, advogados, assistentes sociais, dentre outros, que trabalhavam como apoio dessas organizações, perceberam que não era mais possível enfrentar a situação isoladamente.

Em 1981 houve uma grande ocupação de terra na Fazenda Itupu, de propriedade do IAPAS, realizada por mais de 3.000 famílias. A meu ver essa ocupação tem uma importância histórica porque pela primeira

vez foram reunidos movimentos de várias regiões da cidade. Era uma ocupação que não tinha como objetivo principal permanecer naquela área, mas sim chamar a atenção para o problema da moradia. Com essa ocupação, começaram as experiências “piloto”. De fato, aí tem início a construção organizada de propostas populares como política habitacional. Os movimentos sociais buscaram situações “piloto” para desenvolver projetos e, nessa procura, passaram também a demandar uma assessoria um pouco mais organizada. Parte das pessoas dessa organização, representantes da Vila Remo, fez contato com a Faculdade de Belas Artes – FEBASP – que estava então começando a organizar o “Laboratório de Habitação”. Essas lideranças levaram para o laboratório a proposta de trabalhar em um assentamento conhecido como o Recanto da Alegria. Esse projeto, desenvolvido por estudantes e professores, serviu como referência para a organização das atividades do laboratório de Habitação, explorando diversos temas e conceitos que não faziam parte do exercício da política tradicional, tais como o conceito de projeto participativo, de autogestão e do compromisso da população com a fiscalização de obras com empreiteiras. Começou-se ali a enfrentar questões que eram polêmicas – e ainda o são – mas naquela época, além de polêmicas, eram rejeitadas completamente pela estrutura pública.

Em que pese a importância do trabalho do Laboratório de Habitação, penso que só foi possível desenvolver essa experiência no Recanto da Alegria, da maneira como o foi, pois existia na regional da prefeitura um funcionário que percebia a possibilidade positiva da participação popular. Essa visão acabou permitindo que esse trabalho acontecesse sob a fiscalização da

prefeitura, mas de uma forma inovadora e progressista.

O Laboratório de Habitação, responsável direto pela assessoria, reunia alunos e professores da escola, dentre estes, Nabil Bonduki, Victor Lotufo, Jóan Villa, Antonio Carlos Sant'Anna, e outros tantos aos quais minha memória não faz justiça. No escritório do laboratório foi produzida uma planta que hoje ilustra o projeto da prefeitura, apresentando casas de 5 m x 5 m, ou seja, insuficientes 25 m².

O financiamento para a construção foi obtido na época da gestão municipal de Mário Covas. O recurso obtido permitia apenas a construção deste ridículo módulo de 25 m².

Entretanto, graças à postura participativa adotada para o desenvolvimento do projeto, foi possível considerar outras situações como, por exemplo, avaliar a capacidade de endividamento daquelas pessoas, outras tinham algum dinheiro guardado, permitindo compor essas possibilidades com o financiamento oficial atingindo, assim, um recurso maior.

Havia três famílias que representavam o extrato mais pobre da favela, nesse caso utilizou-se essa planta de 5 m x 5 m. Todas as outras casas têm plantas maiores, nas quais há diversos projetos (desenvolvidos participativamente) com resultados muito mais adequados aos desejos dos moradores da favela. Desenvolvido dessa forma, o projeto de urbanização da favela Recanto da Alegria somou-se às referências utilizadas pelo movimento por moradia.

Em 1987, o Sindicato dos Arquitetos, preocupado com a articulação das assessorias, promoveu o primeiro Encontro de Assessorias a Movimentos de Moradia, realizado em maio. Esperávamos umas 20 pessoas, no entanto apareceram mais de 90. Eram professores universitários,

arquitetos, assistentes sociais, engenheiros, estudantes, etc. Essa audiência causou um impacto tão grande dentro do movimento popular e da categoria dos arquitetos, que gerou, em junho, a realização do segundo Encontro de Assessorias aos Movimentos Populares, desta vez com sede na Faculdade São Francisco, procurando-se evidenciar, pela escolha do local, o caráter interdisciplinar da atividade.

Com isso, este trabalho de assessoria ganhou um corpo mais organizado. Na verdade, era tudo muito difícil, o trabalho não era remunerado... era militante mesmo... Muito embora houvesse a reivindicação de remuneração para as pessoas envolvidas, não havia recursos no movimento popular para isso.

O desenvolvimento dos projetos “piloto” contribuiu com o amadurecimento da organização popular que lutava por moradia, assim como aquele da organização dos técnicos assessores.

Em 1989, Luiza Erundina (PT), eleita prefeita da capital, inicia sua gestão podendo contar com um movimento social aquecido e em ascendência. O movimento conquistara, principalmente, a consciência de sua organização, percebia claramente seu potencial. Creio que isto foi o mais importante. Com a Luiza foi possível resgatar várias experiências com as quais o movimento popular trabalhava e avaliá-las sob a ótica do poder municipal.

Nessa gestão, vários assessores que trabalhavam com o movimento de moradia integraram a equipe de governo e daí, lá dentro da máquina administrativa, abriram espaços para a experimentação da autogestão, dos projetos participativos e da responsabilidade local. Nesse processo de renovação foi elaborado um programa chamado Fundo de Auxílio à População Moradora em Habitação Subnormal,

o FUNAPS Comunitário. Este era um fundo municipal que existia desde a gestão de Olavo Egydio Setubal (1979). Funcionava em regime de fundo perdido, isto é, não contava como retorno proveniente da utilização dos recursos. Era uma coisa meio maluca... Dizia-se que, na época, os superintendentes da habitação andavam com dinheiro no bolso e iam vistoriar favelas, perguntando: “quanto você quer para voltar para o Nordeste?”. Nos Escritórios Regionais de Habitação, após as tempestades, entregavam para as famílias vitimadas um “kit” chamado com um trágico humor de “Barraco-Bras”, que era, na verdade, um conjunto de caibros e folhas de compensado para as pessoas reconstruírem seus barracos, anteriormente destruídos pelas águas. Não acredito que houvesse desinteresse, mas era uma prática motivada pela inércia da ação pública. É bem verdade que o FUNAPS também podia ser utilizado para promover construção de novas habitações, a maioria construída com a tradicional organização do setor, isto é, utilizando empreiteiras e com projetos desenvolvidos sem a participação do usuário. Mas também, em alguns casos, foi possível arriscar: a construção daquelas casas do Recanto da Alegria, por exemplo, foram financiadas por esse FUNAPS antigo. Para se ter uma idéia do que significava a expressão “fundo perdido”, as pessoas deixavam atrasar o pagamento da prestação durante um ano, senão gastariam mais dinheiro para pagar a condução do que para pagar a prestação.

Na administração petista esse fundo recebeu uma releitura importante e passou a alimentar uma política habitacional de porte, totalmente diferente, na qual se incluía: um programa de provisão de habitações – que era a contratação de empreiteiras para construir conjuntos novos;

um programa de assessoria jurídica, destinado à população moradora em cortiços, que sofria (e sofre) problemas graves com os “contratos” de aluguel, ou com a regulamentação de sua permanência no cortiço; alimentou um fundo de provisão de terras (desapropriação ou auxílio para a compra); e, dentre outros, alimentou o FUNAPS Comunitário – que era um programa de autogestão com construção por meio de mutirão – e o URBANACOM – um programa de urbanização de favelas, desenvolvido nos moldes do FUNAPS Comunitário, também apoiado na idéia de autogestão e, sempre que possível, utilizando sistema de mutirão. Esses são os programas dos quais me lembro, mas havia um leque de programas que começavam a constituir o corpo de uma política habitacional efetiva.

Digo isso um pouco para explicitar que a política habitacional não parte de uma solução mágica. Anos atrás ouvíamos falar daquele mutirão do governador Iris Rezende, que teria levantado 1.000 casas em um só dia. Fizeram uma grande propaganda, mas àquilo tudo chamávamos de “mentirão”, e não mutirão. Rezende passou meses trabalhando com empreiteiras, executando painéis pré-fabricados de péssima qualidade e, em um dia, ele posicionou tudo, chamou uma população enorme e com ajuda de guias e guindastes tudo foi levantado. Ele fez um grande *marketing* registrando o fato de ter erguido 1.000 casas em um dia.

Lembro-me dessa história para reafirmar que na política habitacional não há varinha de condão que apresente solução para tudo... É necessário contar com um esforço que vá se multiplicando em diferentes direções para que se constitua uma política habitacional. E mesmo montando uma estrutura nessa direção, permanece o

problema de fazê-la durar mais que o momento da ação do programa em pauta. Por exemplo, tínhamos certeza que todas as propostas inovadoras e comprovadamente eficientes, empregadas naquele período, poderiam perdurar nas administrações que se seguiriam a de Luiza Erundina, que foram as de Maluf e Pitta... mas todo o trabalho foi rapidamente destruído. Tudo o que a duras penas tinha sido transformado dentro da máquina pública: o conceito de projeto habitacional, a responsabilidade da participação popular, etc... Não ficou muito para contar a aventura. Voltamos para um período de resistência e luta política. Creio que é interessante discutirmos a responsabilidade do poder público na estruturação da questão da política habitacional. O estado brasileiro sempre correu atrás de uma variável, a “quantidade”. Toda vez que se fala em política habitacional consegue-se listar dezenas de argumentos que falam em quantidade, afinal temos que enfrentar um déficit absurdo..., mas nenhuma das políticas empregadas em municípios com alta densidade habitacional chegou a enfrentar essa questão da quantidade com alguma chance de vencer. E agravando a questão, ao tentar vencer a quantidade, esquece-se da qualidade. Então vivemos um tempo de vale qualquer coisa: veja-se o caso do Jânio Quadros, quando prefeito, com o Pró-Morar, um projeto que retirou a favela da Ponte Cidade Jardim. Ele fez um canteiro experimental, parecido com aquele de Narandiba, na Bahia. Juntou várias empreiteiras, dizendo: “olha... dê sua solução para a moradia popular...” E todas que atenderam ao chamado foram lá e construíram protótipos. A maioria, aplicações ridículas de como se poderia fazer a construção mais barata. “Esquecia-se” tudo: estabilidade estrutural, conforto

ambiental, áreas adequadas ao número de moradores, etc. Em algumas unidades, ao se balançar o batente da porta, a casa inteira balançava. Foi eleita uma casa para ser construída na Gleba do Adventista, a qual tive a oportunidade de visitar. Os moradores chamaram o Sindicato dos Arquitetos, pois estavam desesperados com aquela situação. Ao visitar a casa, vi a criança brincando com bolinhas de isopor retiradas unicamente com a força de suas mãozinhas, dos painéis que compunham a edificação. Impossível aceitar esse caminho.

Outra questão a ressaltar é aquela relativa ao tecido urbano. Os conjuntos habitacionais – e isso ocorre no Brasil inteiro – quando muito, são malhas ortogonais, implantadas em sítios terraplenados, onde são assentadas casinhas exatamente idênticas. Não há áreas de uso comum, interfaces com o entorno. Quer dizer, são conjuntos fadados a transformarem-se em guetos, a deteriorar-se e a manter uma situação de exclusão daquela população, não colaborando de forma alguma com a construção de uma imagem cidadã.

Nos programas do FUNAPS outros conceitos foram utilizados, reelaborados, e foram colocados em prática de forma diferente. As casas tinham 60 m², todas as glebas possuíam áreas públicas ou semipúblicas, delimitadas a partir de centros comunitários. Várias assessorias técnicas projetaram as implantações, não havendo solução-padrão. Há uma implantação muito bonita do Conjunto Pires do Rio (zona leste, avenida Pires do Rio), na qual o centro comunitário foi colocado no limite do terreno, fazendo divisa com a rua. Criou-se ali um espaço de transição entre o público e o privado. O centro comunitário está aberto para a comunidade, ou seja, é uma proposta de

relacionamento com a vizinhança, uma proposta de integração, propondo-se também para enfrentar outras questões que são pertinentes ao problema da moradia e que extrapolam os limites das paredes da casa.

ML: Nesse ponto é importante citar a história da “casa 1.000”. Essa questão vem sendo muito discutida pelo setor da construção, transpondo para a moradia o princípio do carro “popular” de 1.000 cc: uma negociação feita em uma grande câmara setorial de modo a reduzir o custo final do produto – incluindo redução do padrão, do lucro, mas também os impostos que são pagos... No caso dos veículos, fez-se uma série de restrições para se chegar a um carro mais barato, acessível a uma faixa mais ampla de mercado. Esse raciocínio tem sido invocado na questão da habitação. O que Reginaldo colocou quanto à monotonia das unidades produzidas e à condição de “gueto” nos grandes conjuntos enfatiza a idéia que a casa em si é apenas um pedaço da questão da moradia – isso quer dizer que ainda que se conseguisse produzir a “casa 1.000” com qualidade (como os automóveis), ainda se estaria longe de equacionar-se a questão da moradia. Ao lado desse percurso histórico que ele delineou, há todo o contexto econômico, jurídico e político que envolve o tema, mostrando a amplitude da questão e o modo como os diversos aspectos vão se construindo conjuntamente. O que se vê relativamente a conjuntos habitacionais de péssima qualidade, em que se olha apenas a questão da quantidade, é extremamente associado às formas de financiamento e de produção desses empreendimentos. É muito claro na história e na herança do Banco Nacional de Habitação (BNH), que tinha por objetivo exatamente produzir em massa. O BNH vem de uma análise que afirma ser a

construção civil um dos setores econômicos mais propício a “alavancar” geração de emprego e movimentação econômica mais rapidamente. Seu surgimento (em 1964) apóia-se em avaliações anteriores: que a construção de moradias impulsionaria todo o setor econômico, gerando grande quantidade de emprego. Um dos objetivos da estrutura montada pelo BNH era esse; então, a industrialização da construção não estava em pauta, já que sua capacidade de absorção de mão-de-obra é muito menor do que a da construção tradicional. Na verdade, representava uma projeto muito mais ambicioso, na verdade com objetivos econômicos, financeiros e inclusive de regulação do trabalho. Criou-se então o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) – uma enorme operação de entrada nas relações de políticas públicas de seguridade social. Em lugar da estabilidade no emprego, adquirida pelo trabalhador após dez anos no mesmo emprego, estabeleceu-se o sistema do depósito mês a mês de uma parcela do salário em uma conta-poupança em nome do trabalhador. Essa poupança só poderia ser retirada em caso de ser demitido ou no momento da aposentadoria. Criou-se com isso uma gigantesca poupança compulsória, dirigida especificamente ao setor da construção. Assim, associava-se a criação de emprego a baixo investimento e à organização de um sólido sistema financeiro, que incluía, além da poupança compulsória (representada pelo FGTS), a poupança livre (representada pela caderneta de poupança das instituições financeiras) – a par de um grande motivador ideológico, centrado no sonho da casa própria. Para tudo isso dar certo, para essa grande roda girar, era preciso volume – uma produção imobiliária em massa. Não se tratava, portanto, de apenas atender a uma demanda de

habitação, mas de ativar setores econômicos e financeiros. Enfim, a construção de habitações era apenas um dos aspectos, mas há outros que visivelmente tiveram mais ênfase e sucesso do que a questão da moradia.

Com a idéia de construir muito, fazer muitos conjuntos, fazer uma linha de produção sem incluir a industrialização ou uma tecnologia mais avançada – que não absorveria tanta mão-de-obra, como é que se baixaria o custo do produto “habitação”? Ganhando na escala e na concentração de canteiros.

Para tanto seriam necessários grandes canteiros em grandes terrenos. A partir daí gerou-se este desastre urbano que são os grandes conjuntos: extensas áreas de moradia, só moradia, longe da cidade, com casas todas iguais e habitadas por uma multidão de pessoas provenientes de culturas totalmente diversas. Disto resultaram exemplos graves, como é o caso da Cidade Tiradentes, em São Paulo, e Cidade de Deus, no Rio de Janeiro, só para citar alguns dos mais conhecidos.

Outro aspecto que gostaria de ressaltar quanto à questão da moradia refere-se à construção conceitual que acaba sendo feita: do mesmo modo que a estrutura BNH / SFH contém uma formulação para a questão, que acaba se traduzindo, inclusive, em formas urbanas e arquitetura, a reflexão conjunta e a prática conduzida pelos movimentos populares e assessorias a partir da década de 80 – gerou uma série de paradigmas sobre como tratar a questão da moradia.

No final da década de 70, momento em que a população urbana superava a rural, ainda na vigência do regime autoritário, nas grandes cidades, começam a se estruturar movimentos sociais urbanos, reivindicando água e saúde. Houve condições para tanto, já que a demanda por água e por melhores

condições de vida, afinal, não expressa exatamente uma contraposição política. Assim, foi possível ter espaço para que ela acontecesse. Em meio a um regime autoritário que buscava alguma legitimação começou a haver uma resposta. Não é que tenha sido um consentimento total, mas foi um espaço possível para começar um processo. Precisamos associar algumas das características dos movimentos sociais urbanos a uma contraposição ao modelo político-administrativo brasileiro da época, que era profundamente centralizado. Se o totalmente centralizado era autoritário, a luta por democracia acabava associada à demanda por descentralização e participação.

Os movimentos que eram reivindicativos e que passam a ter propostas, com as assessorias, que também começaram a organizar-se, estão no bojo deste processo de redemocratização e de busca de descentralização. Isto acabou puxando muito o foco para a esfera local, para a escala dos municípios que, a partir da eleição de prefeitos progressistas, passaram a ser espaço privilegiado para tratar a questão da moradia. Essa construção de experiências mais articuladas começou a acontecer em várias cidades, abrangendo a constituição de propostas, de formas de se fazer a moradia, de projetos, relação profissional, etc. Os financiamentos passaram a incluir a elaboração de projeto, por assessoria à escolha do grupo de adquirentes.

Isso ilumina outro aspecto envolvido nessa questão, que é o do mercado de trabalho, e a disponibilização de boa arquitetura para o setor popular. Em relação a esse aspecto, desde um pouco antes, por volta de 1975, uma chapa que concorreu à direção do IAB (na qual estava a Mayumi, dentre outros) já colocava a proposta da constituição de uma

cooperativa de arquitetos para atender a uma base mais ampla, de demanda popular. No final da década de 80 teve início a elaboração da Constituição, incorporando emendas populares apresentadas com pelo menos 100 mil assinaturas, colhidas em mais de cinco estados. Uma das emendas foi subscrita por todo esse bloco ligado à questão da moradia, da cidade. Buscava diretamente promover instrumentos para evitar esse processo que o Reginaldo comentou, de “reserva” de terras urbanas desocupadas, no interior de cidade e a construção de moradias nos extremos da periferia. Uma idéia clara era que estes vazios no meio das cidades tinham de ser penalizados porque terra urbana não pode servir de reserva de valor, pois prejudica toda a comunidade. Assim, com um foco muito forte nisso, foi criada a emenda popular de reforma urbana, entendendo-se que para assentar pessoas é fundamental a terra, mas é preciso uma cultura de inclusão urbana, pois mesmo a “casa 1.000”, sozinha, não resolve coisa nenhuma, porque, na verdade, é preciso ter transporte, acesso, etc. Parte dessa emenda popular foi incorporada pela Constituição, mas, por gestões dos que se opunham à sua implementação, foram incluídos dispositivos, de forma que a aplicação dos instrumentos fosse postergada, sujeita à criação de leis intermediárias e ao escalonamento no tempo. Assim, o princípio da função social da cidade e da propriedade foi incorporado pela Constituição, porém dependendo de lei federal que o regulamentasse. Essa lei geral, nacional, ficou por 11 anos em tramitação, sendo finalmente aprovada em 2001, denominada como Estatuto da Cidade. No entanto, ainda que aprovada, contém dispositivos que exigem diversas etapas e condições (entre elas, constar nos planos diretores) – e,

portanto, mais prazo para que os instrumentos possam ser aplicados. Considerando todas essas dificuldades, os princípios da função social da propriedade – penalização por manter imóveis urbanos sem utilização (IPTU progressivo no tempo ou desapropriação), consignados na Constituição de 1998, levarão, afinal, quase um quarto de século até que se efetivem na prática. Pois é, instrumentos não faltam, já sua efetiva aplicação...

RR: Concordo, instrumentos não faltam, mas falta trabalhar uma postura diante desse problema. Nesse ponto é preciso lembrar de vários atores: um deles é a universidade e a formação dos profissionais que estão mais diretamente ligados a essa problemática. Tivemos posturas que foram eleitas como paradigmas e que na prática não foram bem-sucedidas. Uma delas foi a da “casa 1.000”. Assim como houve um limite no desempenho para estabelecer o que seria o “tipo popular” com relação ao carro, os limites de desempenho para a habitação também devem ser preservados. Não dá para se fazer uma relação diretamente proporcional: material mais barato, terreno, infra-estrutura... Essa comparação direta leva sempre ao desastre urbano do ponto de vista do edifício, da paisagem, da saúde pública, do meio ambiente. Temos de reconstruir essa idéia para pensar nesse custo dentro de uma espiral. Trechos dessa espiral podem ser mais caros e serão compensados pelos que custam menos. Devem ser considerados em torno de uma relação custo-benefício socialmente aceitável e isso, necessariamente, não se refere àquilo que a família que vai habitar nessa moradia possa pagar. A meu ver, a questão do subsídio tem de estar presente nos financiamentos, ou então os salários deveriam ser suficientes para incluir todos

no mercado. Porém, não vivemos essa realidade. E é preciso ressaltar que o bom projeto, tanto da edificação quanto da implantação irá constituir um ato de recuperação da qualidade de vida com o qual toda a sociedade irá ganhar. Um projeto habitacional deve, portanto, beneficiar toda a sociedade, não apenas uma família, especificamente. Por isso ser de interesse social.

ML: Um exemplo que fica mais evidente se refere à questão dos mananciais. Ao se fazer um tratamento adequado, permitir que aquelas famílias morem de forma adequada, isto, ao mesmo tempo, será revertido em favor da água que a cidade bebe. Essa coisa da racionalidade tem de ser avaliada de modo global, da melhor qualidade e custo menor para toda a sociedade, não apenas para aspectos específicos e parciais.

RR: Essa questão precisa ser muito trabalhada. Recentemente, participei de uma discussão com estudantes de engenharia e arquitetura na qual pude concluir que muitas pessoas continuam sendo formadas para usar o tijolo mais barato, como forma de resolver o problema habitacional. A discussão não abordava a elaboração de projetos e processos mais integrados.

A questão das padronizações dos projetos é outra grande preocupação que tenho. Vejo frequentemente os arquitetos sucumbirem a esse discurso. Não podemos aceitar isso. Os grupos culturais são distintos, os sítios únicos, toda condição de provisão de infraestrutura é diferente. Como um projeto padronizado poderia atender a situações tão diversas? Para fazer uma casinha padrão, o empreiteiro de terraplenagem desmonta um morro e aterra a várzea que emoldurava o vale. Fabrica um enorme plano com um custo mais que importante, sob o pretexto de implantar casas mais baratas...???

Depois, com o passar do tempo, o restante do entorno, de uma natureza que não foi “avisada” sobre as modificações em sua estrutura, reage: as águas continuam afluindo oriundas de microbacias vizinhas, o aterro se desmorona em parte, ou totalmente, e as pessoas vivenciam a outra face do inferno da casa própria...

Vimos de sobra exemplos na Cidade Tiradentes, voçorocas nas quais se escondiam carros inteiros...

ML: Não sei exatamente o quanto é real, mas já ouvi diversas vezes que, no caso de Cidade Tiradentes, em determinado momento, houve sérias dúvidas em prosseguir a obra, ou se seria o caso de suspendê-la. O custo de recuperar o desastre ambiental que lá estava era maior do que a própria construção do conjunto.

RR: Uma das questões que precisam ser enfrentadas diz respeito à compreensão de que a utilização de diversos projetos é benéfica para o custo final. Vai fazer com que o custo seja menor porque a durabilidade das soluções construtivas, a permanência da população, a aceitação deste conjunto por parte dos usuários tem chance muito maior de consumir-se. A partir dessa prática (a utilização de projetos adequados) são estabelecidos territórios consolidados que podem suportar atividades de microeconomia, de desenvolvimento localizado, etc.

ML: Também é benéfico em termos de qualidade de vida, porque quando se tem uma série imensa de moradias iguais, sem identidade nenhuma, tudo precário, sem equipamentos e espaços públicos, é uma forma de exclusão. Percebe-se hoje, por exemplo, que a Cidade Tiradentes é uma das áreas de maior violência na cidade. Lembremos ainda de outro aspecto importante: temos uma legislação que também funciona na chave deste raciocínio

da padronização. Por conta de garantir-se o mínimo de segurança, habitabilidade, etc., estabelecem-se alguns padrões, muitos deles incompatíveis com a situação de custos e condições de fazer-se. É um grande desafio produzir normas que assegurem salubridade e segurança, mas que não sejam imbuídas de alguns preconceitos do que deve ser o espaço urbano (que acabam pesando nas normas de hoje). Sempre se vê a cidade internacional, sem se elaborar um pouco melhor as questões específicas de nossas cidades; no final, fica-se entre uma coisa e outra. Então, visando-se ao custo menor, baixa-se a qualidade e não se eliminam os preconceitos, produzindo-se uma versão “pobre” do padrão, em lugar de novas alternativas.

Essa dificuldade em assumir a efetiva realidade parece ser um desafio para a cidade e a sociedade brasileiras. Veja-se, por exemplo, o caso das favelas, vistas como sendo uma condição transitória – isto é, admite-se que a pessoa está na favela porque não conseguiu ainda um jeito de assentar-se na cidade. Assim, ela não é assumida como uma precariedade estrutural da condição de moradia. Mas ela não é momentânea, transitória. Há favelas que estão na cidade há 50 anos. É preciso olhá-las como uma questão estrutural e que, portanto, não é possível se pensar normas urbanísticas, código de edificações ou o que for, sem se considerar essa situação e toda sua dimensão. Hoje estão aí novas leis, na verdade, elas contêm elementos de toda essa movimentação social, no sentido da consolidação da função social da propriedade e de considerar-se padrões alternativos para a construção da cidade com mais qualidade, mas ainda se trata de um quadro em branco para se construir o que se queira –

ou se possa, lá dentro. Existem, teoricamente, as leis, com limite desenhado, mas como vai se construir a política habitacional, este é o grande desafio: que tipo de propriedade, de implantação, de financiamento, como será o desenho destes espaços, etc.

RR: Vivemos um processo complexo de organização e entendimento. Trata-se de uma grande questão ainda a ser resolvida, mas que já apresenta alguns caminhos possíveis, é bom lembrar até mesmo para não ficar com a impressão que rodamos, rodamos e estamos no mesmo lugar.

ML: Não dá para aceitar que haja todo um movimento social e um conhecimento produzido, no sentido de avançar e inventar com qualidade, e que isso seja tão pouco aproveitado.

RR: Uma organização pela moradia que hoje se encontra em um estágio perfeitamente pleno para suportar sonhos grandiosos e sofisticados sobre o uso da terra, do solo urbano. Lembro-me de que quando vivíamos essas primeiras experiências pilotos, os movimentos reivindicavam lotes de 120 m². Já na gestão da Luiza Erundina, reivindicavam lotes de 70 m².

ML: É essa história, essa experiência de produzir habitação e cidade com qualidade, ainda que de modo alternativo aos padrões atuais de código de obras e de legislação urbanística. Essa elaboração é uma sofisticação do que foi possível nesse longo processo.

RR: Isso está disponível. Quem quiser hoje lançar mão desse grupo social organizado, em torno da questão da moradia para discutir essas questões, vai encontrá-lo disposto e maduro, o que permite para o Estado estabelecer parcerias com grandes possibilidades de êxitos. Não só parcerias como essa que já aconteceu, dos mutirões autogeridos, em que a população entra com

sua força de trabalho e assume a gestão dos empreendimentos (parceria, aliás, que foi eleita como uma das 100 melhores práticas, no Habitat, em Istambul, 1996), mas parcerias que podem ser desenvolvidas em diversas áreas. Essas organizações estão exatamente no ponto de discutir a questão da saúde, ensino, transporte, áreas de lazer, etc.

ML: As cidades latino-americanas, todas com desafios e problemas semelhantes, têm plenas condições de pensar suas políticas públicas, um projeto urbano com padrões próprios, a partir da rica experiência de seus movimentos sociais e do diálogo destes com a produção acadêmica em experiências compartilhadas.

RR: É. Isso está aí, está pronto o cenário para a formulação dessa proposta.

ML: Cabe completar dizendo que aí está um papel muito interessante da universidade, que é apoiar e estar inserida nesse processo, demonstrando que há aí uma produção de conhecimentos e tecnologia altamente sofisticada. Não se trata de “assistência”, mas sim uma produção de altíssimo nível, elaborada, e é com esse perfil que tem de ser vista, como um trabalho de ponta.

NOTAS

(1) TASCHNER, Suzana; MAUTNER, Yvonne. *Habitação da pobreza: Alternativas de moradia popular em São Paulo*. São Paulo: FAUUSP, 1982. Neste trabalho há transcrição de artigos do Código de Posturas do Município de São Paulo (1886) que se referiam aos cortiços.

(2) Conforme descrito por Murillo Marx em *Cidade no Brasil, terra de quem?* São Paulo: Nobel, 1991, p. 81 e 104.

scripção da J.

re. S. João em op. em de fundendo a barra daquella banda por onde se podem entrar
em forma de bu. S. J. 58 braças e meia de de palmos por braça. Sem fuso
muy pouca parte. Di.

Y VINDA VTC

ar 50

realin

das sev

a depoz

cinco libras e meia a

de rocha viva

de faz a prima.