

OS CAMINHOS DO MAL-ESTAR SOCIAL: HABITAÇÃO E URBANISMO NO BRASIL

Henry Cherkezian e Gabriel Bolaffi

RESUMO

Os autores discutem as distorções das políticas de habitação e urbanismo no Brasil. Avalia-se o desempenho recente dos órgãos e instâncias gestores e operadores do sistema habitacional, que, em face da descoordenação institucional do setor e da não-consolidação de bases legais apropriadas, não logram seu objetivo precípua de financiamento da habitação para a população de baixa renda. As intervenções urbanísticas nas grandes cidades do país são examinadas em sua feição indiscriminada e imediatista, ao não atentarem para um planejamento que considere a importância da criação ou preservação de espaços de fruição e sociabilidade de seus habitantes, em prol de sua qualidade de vida.

Palavras-chave: habitação; urbanismo; políticas públicas; qualidade de vida.

SUMMARY

In this article, the authors discuss the distortions involved in Brazil's policies for housing and urban development. In evaluating the recent performance by the institutions and government instances responsible for operating the housing system, the authors conclude that due to this sector's institutional disarray and to the delay in consolidating the appropriate legal underpinnings, it has proved unable to achieve its basic goal, which is to provide funding for low-income housing developments. At the same time, the article examines urban development policies in the country's major cities, pointing out their indiscriminate and short-sighted character, as they fail to emphasize a planning strategy that takes into account the importance of creating or preserving spaces for the inhabitants' activities and sociability, which would enhance their quality of life.

Keywords: housing; urban development; public policy; quality of life.

Começamos por reintroduzir uma distinção que foi obscurecida nas últimas décadas pela forma demagógica e pouco séria com que os temas da habitação e do urbanismo vêm sendo tratados no Brasil. Se são temas relacionados, também é verdade que se trata de artes e de problemáticas políticas e econômicas distintas, que requerem abordagens próprias.

Quando se vem falando em habitação, entende-se ou pretende-se entender habitação social, isto é, casas ou apartamentos pequenos para famílias com renda mensal de até R\$ 1.500. Aquelas famílias, enfim, que lotam cortiços e favelas, quando não os pilares de pontes e viadutos e que constituem o problema habitacional e humano do país.

Já urbanismo tem sido entendido como uma série de coisas que vão desde a provisão de serviços de água, esgoto e eletricidade para os poucos conjuntos habitacionais edificados até a promulgação de leis capazes de assegurar a efetiva poluição dos mananciais que abastecem de água as cidades. Também se tem entendido por urbanismo a imposição de posturas municipais destinadas a segregar as funções urbanas e o espaço, com mais ênfase do que aquela imposta pelas disparidades de renda. Incluem-se aí outras posturas destinadas a dificultar a edificação de toda e qualquer construção e a engordar toda uma máfia que se inicia com os fiscais municipais e se estende até os gabinetes de prefeitos, passando pelas administrações regionais e câmaras municipais. Por urbanismo, no segundo texto deste conjunto, entenderemos simplesmente a adequação das cidades às necessidades da vida contemporânea e sua transformação de meros aglomerados de população, em que se tornaram no Brasil desta segunda metade de século, em espaços para a sociabilidade e fruição dos seus habitantes.

Ninguém esperava que logo após a década perdida — após a ímproba mediocridade de Sarney, o terremoto Collor e o simplório interregno de Itamar Franco, com a infra-estrutura do país sucateada, a memória inflacionária ainda viva, os enormes déficits públicos, a necessidade de reformas imprescindíveis e os complexos problemas de toda ordem a serem equacionados — o governo Fernando Henrique Cardoso pudesse lograr, de imediato, grandes avanços nessas áreas. Esperava-se, contudo, que os erros do passado fossem pelo menos identificados e paulatinamente corrigidos. Infelizmente, porém, tudo continua como dantes, senão pior.

É o que pretendemos mostrar nos textos que seguem, apontando as distorções que precisam e podem ser urgentemente corrigidas.

I

Habitação: era preciso mudar...

Henry Cherkezian

*Quando se está mudando, convivem o velho e o novo. E nem tudo que é velho é ruim ou o que é novo é bom. Ver as coisas desse jeito é um defeito fundamentalista. Tudo se interpreta. Há avanços e resistências tanto na parte nova quanto na velha.
Presidente Fernando Henrique Cardoso em entrevista à
Veja, em 10/09/97.*

Se isto que afirmou o presidente tivesse ocorrido com o sistema habitacional brasileiro, não estaríamos até hoje num eterno recomeçar a cada quatro anos (às vezes menos). Desmontou-se um sistema bem

concebido e estruturado, composto de uma série de órgãos intervenientes com atribuições e responsabilidades definidas e de programas e subprogramas nas áreas de habitação, saneamento, infra-estrutura e equipamento urbano — que necessitava de uma radical correção de rumo, é verdade —, mas em seu lugar criou-se um punhado de organismos ligados a distintos ministérios, sem nenhuma coordenação nem inter-relação funcional.

Uma nova política habitacional a cada governo — baseada sempre nos mesmos diagnósticos, princípios e diretrizes e referendada por seminários, grupos de trabalho, consultores especializados e audiências públicas — acaba resultando, na prática, em tímido conjunto de ações pontuais com objetivos muitas vezes similares que não justificam ser denominadas de programas. As *griffes* é que são as verdadeiras inovações. Aliás, já esgotamos o dicionário e estamos repetindo *griffes* já usadas no passado.

Com as soluções cada vez mais distantes da população mais carente, todos assistimos ao peso cada vez menor desse segmento ser sempre ultrapassado pelo dos de nível de renda mais elevado, para os quais os programas foram sempre menos generosos nas programações de recursos, mas muito mais eficazes e benevolentes nas aplicações e nos resultados finais.

Não existem soluções mágicas. Se os três níveis de governo não atuarem conjuntamente e de forma complementar, nada acontecerá. Aliás, não se trata de nenhuma novidade: assim manda a Constituição.

Durante três anos, representantes de diversos segmentos da sociedade debateram exaustivamente no Congresso Nacional a necessidade de uma nova legislação que tratasse da política nacional de habitação. Em 1994, uma comissão especial do Congresso foi constituída para essa finalidade. Um projeto de lei foi aprovado por essa comissão, que deveria ser terminativa. Esse projeto acabou não sendo votado. Mudou o governo em 1995 e foi esboçada uma tentativa de mudança. Sem considerar o que já havia sido discutido e aprovado nos anos anteriores, encaminhou-se ao Congresso um outro anteprojeto de lei, com a finalidade de reformular a política habitacional. Valendo-se de instrumentos complementares, a lei pretendia ainda orientar o processo de urbanização, promover a realização das funções econômicas e sociais das cidades e assegurar a qualidade ambiental, contribuindo para o pleno exercício da cidadania e o acesso a condições dignas de vida. No fundo, a mesma toada, o mesmo blá-blá-blá que já estamos habituados a ouvir desde 1964. Com efeito, até o momento nada ocorreu de prático. Melancolicamente, o anteprojeto deve estar repousando em alguma prateleira do Congresso, e é hoje rejeitado pelo mesmo setor do governo que o formulou.

Pelo menos um fato positivo: a descentralização e a "gestão social" dos recursos foram iniciadas, de forma pioneira e experimental. A alocação de recursos por projeto e por município de dois dos programas com recursos do FGTS — um de habitação e outro de saneamento — passou a ser atribuição dos conselhos estaduais. De autonomia limitada, e tendo de aplicar basicamente as regras preestabelecidas pelo governo federal, os

conselhos têm pouco espaço para adaptá-las às peculiaridades regionais ou às reais necessidades de algumas cidades. Note-se que os conselhos são criados por decreto do Executivo estadual e raramente representam a sociedade de forma democrática, quando deveriam prevalecer conselhos criados por lei, que são mais legítimos.

Ainda assim não deixa de ser um avanço. Mas para onde, se outros programas federais são contratados diretamente pela Caixa Econômica Federal ou têm seus recursos transferidos diretamente pelo Ministério do Planejamento ao município, sem o conhecimento do conselho estadual? Como planejar ou priorizar investimentos se não se tem conhecimento das necessidades nem dos outros recursos que estão sendo transferidos ou aplicados em determinado município? Estes empreendimentos, somados aos produzidos com recursos próprios dos municípios, sequer são ponderados pelo conselho quando da distribuição dos recursos dos novos programas!

Por que habitação?

Habitação, com boas razões, é uma das principais reivindicações da população pobre das cidades do país. É o fulcro no qual se apóiam todas as demais atividades da população. Educação, saúde, famílias social e economicamente integradas, amor, sexo e todas as demais necessidades para a fruição de uma vida saudável dependem da possibilidade de morar decentemente. E a população pobre sabe disso mais do que os melhores textos de sociologia, antropologia, psicologia social e demais disciplinas afins.

Como podem os pais, mais freqüentemente a mãe sozinha, favelada ou encortiçada, matricular seus filhos na escola, seguir-lhes as lições ou organizar-se para vaciná-los na data certa quando vivem todos amontoados num barraco, sem lenço e sem documento? Como pode a criança sem casa nem mesa apropriada fazer as lições que lhe são solicitadas ou motivar-se para ler? Como pode a adolescente encortiçada resistir aos avanços do macho que a induz às drogas para submetê-la sexual e economicamente?

Por mais que seja odioso tratar questões humanas e sociais em termos de "custo/benefício", como se fossem mais uma mercadoria, uma despesa ou um investimento, é assim mesmo que um governo eficiente deveria proceder. Ficaria claro dessa forma que a habitação, em todos os sentidos, é o estímulo mais barato, necessário e eficaz na sucessão dos elos capazes de conduzir à cidadania em toda a sua plenitude e de assim promover o crescimento econômico do país. E não é porque governos autoritários e incompetentes quiseram fazer da habitação a cenoura que acompanhava o bastão que um governo democrático deva jogar fora a criança com a água do banho.

Uma política nacional de habitação

Pior ainda do que nos tempos do finado BNH, não existe hoje uma política nacional de habitação. Existe sim, e não de todo destituído de recursos, um desconexo feixe de políticas totalmente divorciadas entre si: uma política dotada de recursos administrados pelo governo federal, outra também federal, com recursos do Orçamento Geral da União, outras tantas empreendidas pelos estados e muitas outras pelos municípios, com recursos próprios ou com empréstimos internos e externos.

É imprescindível uma política nacional de habitação dotada de instrumentos capazes de orientar os órgãos federais a cumprir seus princípios e objetivos e que possa propiciar a estados e municípios formular também suas políticas, programas e projetos. Embora já se encontre elaborada no papel, tal política precisa ser efetivamente implementada, de forma descentralizada e com a participação ativa dos estados e municípios. Isso significa sobretudo otimizar o investimento dos volumosos recursos que cabem ao setor, os quais continuam a ser desviados para outros setores da economia, em face da incapacidade de gestão e aplicação dos mesmos nas suas finalidades sociais.

As ações em curso

Habitação e equipamento urbano encontram-se hoje vinculados ao Ministério do Planejamento e Orçamento, o qual, além destas, tem outras e importantíssimas responsabilidades. O setor tem nível de secretaria e conta com uma estrutura técnica e política mais fraca do que a Caixa Econômica Federal: *é um gestor muito mais fraco do que o seu operador.*

Muitas ações que já deveriam ter sido tomadas ainda carecem de aprovação e mesmo de elaboração. Outras ainda aguardam decisão do governo, como a modificação da Lei do Parcelamento do Solo Urbano (Lei nº 6.766); a criação do Conselho Nacional de Política Urbana, proposta nos primeiros meses do atual governo; instituição da Política Nacional de Subsídios, que requer uma reestruturação do atual Sistema Financeiro da Habitação, além de novas normas de financiamento; a revisão da legislação relativa à análise de impacto ambiental nos projetos habitacionais; concessão do aval da União para estados e municípios contratarem operações de financiamento habitacional.

Algumas medidas importantes já foram tomadas ou encaminhadas, mas, sem a estruturação institucional do setor de habitação e equipamento urbano e a necessária base legal para garantir a operação do mesmo, não se poderá modificar o atual quadro caótico em que se encontra a habitação social.

O monopólio da Caixa Econômica Federal

Quais são os agentes financeiros do atual sistema? Teoricamente, uma vasta gama de órgãos e instituições. Um espectro muito maior do que o do extinto BNH. Na prática, porém, o único agente é a Caixa.

Um sistema que pretende ser transparente e competitivo não pode se restringir a um único órgão e às suas práticas onanistas. Esse órgão é ao mesmo tempo agente operador do FGTS (Caixa na segunda linha) e agente financeiro credenciado para a aplicação dos recursos deste mesmo fundo. Sua Gerência de Riscos utiliza critérios eminentemente econômicos e financeiros quando analisa um agente promotor e financeiro social; uma Cohab, por exemplo, que não tem lucro, vende habitações a preço de custo e tem seu custo operacional "bancado" pelo seu acionista majoritário, um estado ou um município. Os critérios de análise são os mesmos utilizados para uma instituição bancária privada, com finalidade de lucro. Assim, vale dizer que se as companhias habitacionais estatais comesçassem a vender suas casas a preços de mercado e auferissem lucros teriam mais chances de credenciamento. Porém, se assim procedessem, estariam descumprindo a sua finalidade social expressa em seus estatutos, elaborados à luz das normas do extinto BNH, de quem a Caixa é sucessora. É o cachorro correndo atrás do rabo. Afinal, será que esse "sistema" quer ter agentes? Ou prefere que os deputados federais atuem como tais, liberando verbas para suas áreas de interesse? Realmente, não creio; nem a forma amalucada com que certas decisões são tomadas nos escalões burocráticos de Brasília sugere isso. Mas provavelmente é o que a mera leitura do noticiário jornalístico sugere ao leitor desinformado.

Se fosse avaliada por seus próprios critérios, como agente financeiro, a Caixa seria reprovada. Mais ainda se fosse levado em consideração o seu desastroso desempenho em 1991, quando mais de 200.000 habitações financiadas sem licitação a construtoras privadas ficaram desocupadas ou inconclusas. Acredita-se que ainda existam milhares de unidades nessas condições. Isto quando Cohabs que apresentem apenas um empreendimento considerado problemático são excluídas *a priori* para qualquer financiamento com recursos do FGTS. A Caixa tem hoje muito mais poder do que o extinto BNH, que era somente um banco de segunda linha e formulador das políticas e programas e delegava aos estados e municípios toda a execução dos empreendimentos de baixa renda.

Quanto às Cohabs — que no passado, malgrado seus inúmeros equívocos, foram os únicos agentes capazes de construir e comercializar habitações para os pobres, sem finalidades lucrativas, como principais agentes financeiros dos recursos do FGTS —, do início da década para cá foram totalmente falidas. De 1992 a 1996 nada contrataram, e das 35.260 unidades contratadas no ano de 1997 participaram com pouco mais que 3000, quando em 1991 tinham sido responsáveis por mais de 80.000 habitações (ver *tabela 1*).

Hoje, a grande maioria delas sobrevive simplesmente administrando créditos antigos ou, em poucos casos, atuando como agente assessor dos poucos empreendimentos habitacionais que têm sido contratados pelos municípios a que pertencem. A maioria está hoje praticamente despreparada para o desempenho dos papéis que deveria ser capaz de assumir.

Tabela 1
Financiamentos habitacionais no Sistema Financeiro de Habitação
1973-97

Anos	Quantidade de unidades contratadas ao ano		
	FGTS ¹	SBPE ²	Total
Até 1973	520.000	454.000	974.000
1974	35.937	60.268	96.205
1975	77.417	64.512	141.929
1976	164.353	109.410	273.763
1977	209.709	58.004	267.713
1978	279.516	58.133	337.649
1979	274.238	108.985	383.223
1980	366.808	260.534	627.342
1981	198.514	266.884	465.398
1982	282.384	258.745	541.129
1983	32.685	44.562	77.247
1984	43.551	42.807	86.358
1985	42.987	34.652	77.639
1986	44.350	19.099	63.449
1987	99.227	13.218	112.445
1988	98.249	137.138	235.387
1989	32.404	81.327	113.731
1990	169.011	30.008	199.019
1991	356.032	8.600	364.632
1992	0	62.211	62.211
1993	0	53.707	53.707
1994	0	61.638	61.638
1995	0	46.594	46.594
1996	28.708	38.286	66.994
1997	35.260	33.934	69.194
Total	3.391.340	2.407.256	5.798.596

Fonte: Dados do FGTS: até 1973, média dos relatórios do BNH; 1974-90: dados de relatório da Abecip, elaborados a partir de dados do Bacen apresentados nas comissões parlamentares de inquérito do FGTS e do SFH; 1991-97, dados obtidos junto à Caixa (Geafu/Gecap) e à Sepurb. Dados do SBPE: relatórios do Bacen.

(1) Contratos habitacionais lastreados nos depósitos do FGTS.

(2) Contratos habitacionais lastreados nos depósitos das cadernetas de poupança (SBPE - Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo).

O endividamento de estados e municípios

Na época do BNH, para se conseguir um empréstimo para o financiamento de habitações populares, os terrenos deviam ser fornecidos por estados e municípios e legalizados, permitindo assim que houvesse uma garantia hipotecária, um colateral real. Por força dessa prática, as Cohabs sempre defenderam que os empréstimos habitacionais jamais endividassem seus acionistas majoritários, estados e municípios.

Hoje, na contramão dos objetivos do Plano Nacional de Desestatização do governo federal, a habitação endivida obrigatoriamente estados e municípios tomadores de empréstimos que são sabidamente destituídos de capacidade de endividamento. Por outro lado, os financiamentos concedidos têm prazos médios de vinte anos, o que significa que dentro de pouquíssimo tempo nenhum estado ou município terá condições de tomar recursos para atender os programas eminentemente sociais. A título de exemplo, o município de São Paulo, após contratar alguns financiamentos para atender uma parte ínfima da sua população favelada, já esgotou sua capacidade de tomar novos recursos. O mesmo ocorre com os estados de São Paulo e Rio de Janeiro e a esmagadora maioria dos demais.

Portanto, a existência de recursos para habitação popular não significa a possibilidade real de produção e de oferta de moradias. Se um estado não tem capacidade de pagamento ou endividamento, segundo os critérios da Caixa, não pode tomar financiamentos para programas sociais. Se a política econômica do governo visa ao saneamento econômico dos estados e municípios e de suas dívidas para com a União, por que não enfrentar diretamente esse problema sem congelar os programas habitacionais (o que penaliza a população de baixa renda que necessita de lugar para morar)?

O que resta aos municípios mais "fortes" — e sem capacidade de endividamento — é a negociação política a fim de conseguir recursos via emendas parlamentares no Orçamento Geral da União, para executar programas semelhantes aos que seriam implantados com os programas financiados. O programa Habitar-Brasil é um deles. Seus recursos são "dados" ao município (ou ao estado) via repasse, e assim não precisam ser devolvidos.

Será que já se esqueceu dos programas da extinta Secretaria de Ação Comunitária ou da famigerada Legião Brasileira de Assistência, que distribuía recursos a estados e municípios a fundo perdido para a construção de casas pelo Brasil afora oferecidas gratuitamente às famílias pobres? Além das famílias pobres de primeira classe (as que não pagam) e as de segunda classe (as que pagam), acabamos criando as mesmas categorias para estados e municípios.

É universalmente sabido que no SFH o ágio é inversamente proporcional ao valor da prestação. Quanto menor a prestação, maior o ágio. E todos aprenderam a não se importar muito com o saldo devedor. Este último será pago por alguém no final dos tempos. Ou não. Mas a dívida não será do comprador.

Contratos de gestão versus contratações pulverizadas

A maioria dos aspectos positivos do sistema anterior foi simplesmente abandonada. Ou, pior ainda, os administradores do espólio do BNH nem se deram ao trabalho de informar-se a seu respeito. É o caso do Plano Nacional de Habitação Popular (Planhap), um contrato de gestão com duração de cinco anos, renovável por mais cinco, que o BNH assinava com cada unidade da Federação e suas companhias de habitação e saneamento, garantindo recursos, por programa e por agente, para a execução plurianual das alternativas habitacionais, sua infra-estrutura e equipamentos comunitários (creches, escolas, bibliotecas).

Cada convênio Planhap era apreciado de forma global pelo Senado — quanto ao endividamento do estado — e em seguida se desdobrava em centenas de contratos de financiamento, assinados de forma desburocratizada e ágil, com os estados, municípios, companhias de habitação e de saneamento e demais participantes do empreendimento habitacional. Tratava-se de um procedimento descentralizado, em que cada município ou agente promotor propunha o projeto que mais se adequava às necessidades da sua clientela habitacional e controlava a sua disponibilidade de recursos para os programas por ele propostos e consignados no convênio. Assim, o programa que se contratava era plurianual.

Hoje são contratados projetos pontuais e isolados, com uma burocracia absurda para a concessão de empréstimos, obrigando a caravanas de prefeitos e agentes para acompanhar os projetos nos estados (instâncias colegiadas), nas agências estaduais ou na matriz da Caixa, no Ministério do Planejamento, na Secretaria de Política Urbana etc., conforme o programa ou a origem dos recursos.

Os programas equivocados

O carro-chefe do atual "sistema" é o programa Carta de Crédito. É uma nova *griffe*. Na época do BNH, o mesmo programa tinha o nome de Programa de Financiamento para Construção, Aquisição, Conclusão, Ampliação e Melhoria da Unidade Habitacional (Ficam). É uma excelente alternativa para quem possui um terreno legalizado ou para o candidato à compra de uma habitação pronta, mas que também precisa ser regulamentada.

Trata-se de um programa que necessita de ações do poder público local para poder deslanchar. É inadequado para as famílias com renda muito baixa, as quais jamais estarão em condições de conseguir Carta de Crédito para comprar uma casa pronta. Isto é comprovado pelo baixo desempenho da faixa I¹, com aplicação de apenas 9,9% dos recursos previstos, e as expressivas contratações na faixa IV, com 200% do previsto. É um programa

(1) As faixas de financiamento com recursos lastreados no FGTS foram divididas em quatro, com valores em reais: faixa I: até 6.500; faixa II: de 6.500 a 11.000; faixa III: de 11.000 a 17.500; faixa IV: de 17.500 a 28.000. Atualmente só existem duas faixas, I e II, sendo que esta última engloba as três faixas superiores da antiga classificação.

mais adequado a uma faixa de renda menos baixa, mais próxima portanto das ofertas do mercado.

O antigo Ficam, comparado com os métodos tradicionais de construção de conjuntos habitacionais a preço de custo, financiou um número inexpressivo de habitações. Quando foi utilizado, erroneamente, para construir conjuntos habitacionais, possibilitou que empresas fossem contratadas *sem licitação* para executar habitações para grupos de interessados, detentores de contratos individuais de abertura de crédito. Na época denunciaram-se favorecimentos ilícitos e superfaturamentos.

A Carta de Crédito é um instrumento para a aquisição de imóveis novos ou usados, o que significa que não se pode simplesmente oferecer crédito sem que haja habitações já produzidas ou pelo menos em fase final de construção, prontas para ser compradas. Essas habitações poderiam ser construídas pela iniciativa privada com base em projetos elaborados por estados e municípios e não necessariamente via Cohabs. Mas é preciso que haja algum "agente promotor" público, pois esperar que a mãozinha invisível do Adão Smith faça isso já não é ingenuidade, é burrice!

Para que esse programa funcione, é necessária uma eficiente retaguarda constituída por um grande programa de construções, para que se tenha um mercado competitivo à disposição dos interessados. Um programa dessa natureza, além de cumprir funções sociais diretas, poderia se constituir num fator significativo de geração de empregos.

Por que faltam recursos para contratação?

Teoricamente, não faltam recursos — sobram! Os números mostram que não se consegue gastar o que está consignado no orçamento do FGTS. Mesmo assim se restringem as contratações. Apesar de toda a divulgação do desempenho dos programas, até 30 de junho de 1997 contratou-se apenas um terço do orçamento dos três anos anteriores. E a pior *performance* de contratações recai na área que atende famílias de mais baixa renda, que moram em cortiços e favelas. Estas receberam somente 18,1% dos recursos aplicados no período 1995-97. Comparando-se com o total de recursos disponíveis para contratação, esse percentual cai para irrisórios 3,5% (ver *tabela 2*).

Portanto, alguma coisa está errada. Isso se torna ainda mais evidente quando o Conselho Curador do FGTS e a Caixa remanejam recursos dos programas direcionados às famílias mais pobres para outras faixas de renda menos baixas.

O governo tem reclamado de estados e municípios que não conseguem implementar projetos que possam ser contratados. Deputados próximos ao governo nos asseguram que não há qualquer política no sentido de reprimir despesas consignadas em orçamento, hipótese plausível nas condições em que se encontram as contas nacionais. Então, a única

conclusão possível é a de que a Caixa não sabe contratar. Deve estar havendo exigências descabidas, tanto no nível normativo como na contratação de operações pela Caixa, principalmente no que se refere à análise da capacidade de endividamento e pagamento dos órgãos estaduais e municipais.

Tabela 2

Programas com recursos do FGTS
1995-97¹

Programas	Dotação orçamento FGTS ²	Contratação efetiva	
		Valor ²	Contratação/ dotação (%)
Pró-Moradia	1.911.418	346.556	18,1
Pró-Saneamento	4.499.485	1.069.020	23,8
Carta de Crédito	3.351.829	1.871.233	55,8
Total	9.762.732	3.286.809	33,7

Fonte: Caixa Econômica Federal.

(1) Posição em 30/06/97.

(2) Valores em R\$ 1.000.

Habitação popular em perspectiva

Na verdade, não se consegue entender qual é a estratégia do governo federal perante a questão da habitação e equipamento urbano. O documento resultante da Comissão Especial de Habitação, um conselho com a participação dos estados, municípios e alguns "eleitos" da sociedade civil, propondo um fundo para tornar mais transparente a aplicação de recursos de diversas fontes, foi simplesmente sustado, sem que entrasse em regime de votação na Câmara. Se aprovado, talvez fosse vetado pelo governo, como o foi a Lei do Sistema Nacional de Saneamento.

Por outro lado, um projeto de lei elaborado pela Abecip, associação que reúne empresas de crédito imobiliário e poupança, o qual cria um novo mecanismo de alavancagem de recursos adicionais para a produção de habitações para as classes média-alta e alta e para imóveis comerciais, foi encaminhado pelo governo ao Congresso e aprovado em dois meses! O Sistema Financeiro Imobiliário (SFI) que daí resultou é um sistema importante, necessário e muito interessante como alternativa de financiamento para apartamentos, escritórios e *shopping centers*. Acredita-se que a médio prazo, quando os juros de mercado baixarem a níveis "civilizados" e o SFI tiver sua credibilidade consolidada, a faixa média da população venha a ser atendida por este sistema. Mas o governo também deveria ter aprovado uma lei e um sistema para a habitação social.

As incertezas quanto ao futuro da habitação social se aprofundam quando a lei já aprovada para imóveis comerciais e habitações de renda alta permite que o tomador de recursos utilize seu FGTS para comprar o novo imóvel. Isso é ainda mais agravado pela possibilidade concedida aos trabalhadores de se utilizar de até 50% das respectivas contas no FGTS para aderir ao Plano Nacional de Desestatização. Como transformar num passe de mágica um trabalhador de baixa renda em investidor? Quem será o "trabalhador" a que o governo está visando? Certamente é o que tem recursos significativos depositados compulsoriamente a juros baixos no FGTS. Assim, esses recursos, que seriam essenciais para a habitação social e para a sobrevivência do seu sistema de financiamento, são desviados para outros objetivos.

Considerando que: i) os recursos das cadernetas de poupança que deveriam ser aplicados em habitações de renda média há décadas já são aplicados pelos bancos em outras finalidades, mais lucrativas; ii) os recursos do FGTS que deveriam ser destinados para a habitação social agora também passam a ser desviados para aplicações que possam render mais do que 3% anuais (ainda que com riscos de mercado); iii) o setor habitacional em nível federal passa a se ancorar no orçamento da União e em empréstimos externos — mais caros que os recursos do FGTS — para atender os programas mais sociais; então podemos prever que está se desenhando o sepultamento final de um sistema já agonizante. Isto é o oposto do que se esperava do governo Fernando Henrique Cardoso.

II

Urbanismo: uma *polis* para a fruição dos seus habitantes

Gabriel Bolaffi

Na introdução comum a estes dois textos já fizemos referência à confusão que de algumas décadas para cá vem se fazendo com relação aos termos *urbanismo* e *urbanização*. O equívoco não é mal-intencionado. É burro e talvez conseqüente do privatismo, da cultura populista que se instaurou no país dos anos 40 para cá e do descompromisso das novas elites e da própria cultura brasileira para com o espaço público. Há incapacidade mesmo de imaginar que cidades podem ser mais do que meros aglomerados de pessoas, ruas e edifícios.

Deixemos de lado o bestialógico do BNH/Serviço Federal de Habitação e Urbanismo, que, visando ao "desenvolvimento urbano", só resultou em furos n'água. Já se escreveu demais sobre isso².

É possível que a saudável mudança de atitude do final dos anos 70, quando a ênfase passou da *erradicação* de favelas para a *urbanização* das mesmas, tenha contribuído para a confusão. Passou-se a entender por *urbanização de favelas* a dotação de serviços urbanos básicos como água

(2) Ver, por exemplo: Bolaffi, Gabriel. "Planejamento urbano: Reflexão sobre a experiência recente". *Novos Estudos*. São Paulo: Cebrap, 1(4), novembro de 1982.

potável, eletricidade, esgotos, escolas primárias, postos de saúde e poucos outros. Por extensão, quando em meados dos anos 80 começou a construção dos conjuntos habitacionais, urbanização e desenvolvimento urbano passaram a significar o equipamento desses conjuntos de infra-estrutura e serviços urbanos. Trata-se de um objetivo importante e indispensável, mas não é o que pretendo abordar aqui, pelo menos de forma exclusiva. Urbanismo, embora requeira equipamentos básicos e transportes eficientes, não deve e não pode ser reduzido a esses aspectos. Há outros, não menos importantes, cujo resultado deveria tornar as cidades locais aprazíveis para a fruição e o convívio dos seus habitantes. Urbanismo, portanto, deve ser entendido aqui como todo o amplo conjunto de serviços, espaços públicos, sistema viário, transportes, organização do conjunto das edificações e demais aspectos que conferem a um aglomerado humano o caráter de cidade.

Políticos, tecnocratas, os jornais e a televisão não se cansam de lamentar *ad nauseam* "o crescimento caótico das nossas cidades, transformadas em selvas intransitáveis de asfalto e concreto...", "a sua poluição, que irrita os olhos e as vias respiratórias das crianças e adultos...", "a falta de parques e áreas verdes...", mas a ninguém ocorreu dizer uma só palavra sensata sobre a matéria. Nem as melhores faculdades de arquitetura e urbanismo ensinam as normas mais elementares sobre a prática de um urbanismo contemporâneo, tais como a de que a largura de uma via e de suas calçadas deve ser proporcional ao seu comprimento, ou a de que o tamanho de uma praça ou jardim deve guardar relações com o volume dos edifícios que os circundam. E se não ensinam isso, é porque não existe uma prática na qual possam se apoiar.

Do final do século XVIII para cá, as cidades do Velho Mundo foram paulatinamente sendo adaptadas para a vida urbana tal como as sucessivas revoluções industriais as foram transformando. Essa adaptação se desenvolveu segundo dois aspectos básicos que freqüentemente foram combinados: o funcional e o estético. Uma cidade precisa ser eficiente na satisfação das necessidades dos seus habitantes. Isso significa que precisa oferecer serviços básicos como água encanada, esgotos, galerias para a drenagem pluvial, um sistema de vias capaz de dar vazão ao tráfego, calças adequadas para pedestres etc. Mas uma cidade também precisa ser bonita e agradável, e não há por que rejeitar a antiga tradição francesa do *embellissement* — embelezamento —, tal como pretenderam fazer alguns dos modernistas. Aliás, no seu processo de adequação à vida contemporânea, a maioria, senão a totalidade, das cidades do Velho Mundo manteve as tradições renascentistas que privilegiavam a arquitetura do conjunto da cidade sobre a arquitetura da edificação isolada. Numa cidade, a maior ou menor beleza de uma edificação pouco ou nada significa se ela não se integra num conjunto harmônico com todas as demais.

Durante o século XIX, houve na Europa uma sucessão de grandes intervenções que podemos chamar de "históricas". O Plano dos Artistas, na Paris da Revolução Francesa. A construção de diques no Sena e o início da

implantação dos serviços de captação e abastecimento de água e drenagem de esgotos pelo prefeito de Paris, Rambuteau (por sinal, um keynesiano *avant la lettre*, como o seria também Napoleão III décadas mais tarde), por volta de 1830. Os *grands travaux* — grandes obras — de Napoleão III a partir de 1852. A ampliação — *el esanche* — de Barcelona, totalmente desenhada por um só arquiteto, o genial Ildefonso Cerdá. Francisco José reconstruiu a sua Viena a partir da abertura do *ring*, ampla avenida circular onde foi localizada uma sucessão de palacetes divertidos. Os italianos iniciaram a adequação das suas cidades mesmo antes de 1870, quando os Savóia consolidaram a unificação. Turim, primeiro, e Florença, depois, foram adequadas para assumir sucessivamente a função de capital, enquanto Roma não fosse libertada. E assim foi em toda a Europa. Mas também ocorreu em todas as cidades do Velho Mundo uma permanente sucessão de pequenas intervenções, se é que assim podemos chamar a construção dos transportes subterrâneos, a introdução dos *tramways* — bondes —, no início de tração animal e mais tarde eletrificados, a construção das grandes estações de estradas de ferro e das praças belíssimas que as emolduram, ou, em Turim, o transporte de uma igreja barroca a 150 metros do seu local original, para permitir a implantação de um dos grandes *boulevards* que a caracterizam, só para dar um exemplo curioso que envolveu notáveis esforços de engenharia.

O Novo Mundo não ficou atrás. Em 1811, Nova York (Manhattan), apesar de habitada apenas no extremo sul, já traçava o plano viário de toda a ilha, com as conhecidas doze avenidas uniformes de mais de 30 metros de largura (e calçadas compatíveis) e ruas com largura em torno de 18 metros. O belíssimo Central Park, com uma área de 340 hectares, seria construído entre 1857 e 1876. A primeira linha do metrô de Nova York seria inaugurada em 1870, quando a população era de aproximadamente um milhão de habitantes. Aliás, quando a população de São Paulo se aproximava da mesma cifra, por volta de 1920, aqui também a Assembléia Legislativa aprovou uma verba para o início da construção de um metrô. Mas, por meio de um passe de mágica perverso, os recursos acabaram sendo aplicados na construção do trenzinho que vai de Pindamonhangaba a Campos do Jordão!

Voltando a Nova York, com a notória ausência de um mínimo de uniformidade na altura e no alinhamento dos seus arranha-céus, não se pode afirmar que seja um modelo de harmonia urbana, mas o paliteiro não deixa de ter seus encantos. Ao contrário das cidades européias, as cidades americanas sempre sobrepuseram a arquitetura do edifício àquela do seu conjunto. Ainda assim, muitos dos seus arranha-céus, como o Chrysler, o Empire State, o Woolsworth, o Rockefeller Center e a recente brincadeira pós-moderna de Phil Johnson no edifício-sede da ITT e tantos outros, todos abertos ao público, são mundialmente conhecidos pela sua beleza e pelo conforto que oferecem a toda a população, inclusive serviços públicos como estações de metrô e pequenos e simpáticos jardins internos.

Outras cidades do Novo Mundo, como Buenos Aires, Montevidéu, a pequena Assunção, Toronto, Sydney, Santiago do Chile e muitas outras,

cada uma a seu modo, conseguiram ser equipadas e dotadas de uma urbanização razoável e de uma beleza peculiar. Acima de tudo, todas souberam preservar espaços de sociabilidade, convívio e lazer para seus habitantes.

As grandes cidades contemporâneas são entidades complexas, sujeitas a interesses contraditórios, maiores ou menores desigualdades de renda, em permanente estado de transformação. São acima de tudo fruto de sua história, seu clima e sua topografia. Por isso não faz sentido perseguir abstratamente um modelo ideal de metrópole ou um urbanismo universal, aplicável a todas as cidades. Todas elas certamente possuem problemas mal-resolvidos ou não resolvidos de todo. Mas é difícil encontrar fora do Brasil um tamanho descaso para com o espaço urbano.

Não foi sempre assim. São Paulo já foi, até meados da década de 50, uma cidade bonita e aprazível. Na época em que João Theodoro governou o estado, por volta de 1880 até os anos 40, São Paulo recebeu uma sucessão de intervenções urbanas que se iniciaram com o provimento de água encanada, esgotos, eletricidade e bondes, a criação do Jardim da Luz, o embelezamento do centro com o planejamento do Vale do Anhangabaú pelo arquiteto francês Bouvard, a construção do novo Teatro Municipal e do Viaduto do Chá, até a reforma deste na segunda metade dos anos 30. Desse processo, apesar da predominância de ruas e avenidas demasiadamente estreitas até para a época em que foram projetadas (pense-se na av. 9 de Julho ou na av. Barão de Itapetininga), resultou um centro urbano simpático e digno. Ele começaria a ser corrompido e destruído a partir dos anos 50, com a edificação de arranha-céus de escala absolutamente incompatível, que acabaram com a antiga praça do Patriarca, com a praça Ramos de Azevedo, o Vale do Anhangabaú, enfim, com todo o antigo centro. E de lá para cá os desastres passaram a ser cometidos na cidade toda.

Recentemente, surgiu em São Paulo o movimento Viva o Centro com o louvável objetivo de, como o próprio nome sugere, revitalizar o antigo centro urbano de São Paulo. Trata-se de uma iniciativa extremamente oportuna, não só pelo que resta da história da cidade naquele centro, mas principalmente em virtude das economias ali investidas, que um uso menos intenso e menos nobre arrisca tornar ociosas senão obsoletas. Mas por melhores que sejam as intenções de revitalização, o centro velho de São Paulo dificilmente poderá ser reativado por meio de iniciativas pontuais. Para tanto seria necessária uma grande intervenção urbana capaz de restituir ao centro as atividades que se desenvolvem durante as 24 horas do dia, ou quase, como habitação e os serviços que dela dependem. Isso somente poderia ser logrado mediante uma intervenção maciça nas áreas adjacentes ao centro na baixada do antigo Mercado Municipal e do antigo centro Cerealista, assim como a rua 25 de Março e adjacências; uma intervenção que redesenhasse o sistema viário local, além de ligar a av. da Consolação à av. São João, criando estacionamentos elevados e subterrâneos. Os prédios habitacionais a serem construídos deveriam ser amplamente dotados de garagens e áreas verdes. Existe um velho projeto da Emurb para

tanto, elaborado por volta de 1974 e logo engavetado. Uma intervenção dessa envergadura, se é completamente inexecutável nas condições do presente imediato, não deveria ser completamente abandonada, mas guardada para tempos melhores.

Belém do Pará beneficiou-se, no início do século, com uma experiência urbanística interessantíssima que dotou seu centro expandido de calçadas largas e arborizadas com generosas mangueiras. Belo Horizonte, embora desenhada em apenas duas dimensões — por arquitetos que, como observou Regina Meyer, não possuíam esquadros dotados de ângulo reto —, também chegou a ser uma cidade gostosa. Começou a arruinar-se quando Niemeyer *et alumni* sapecaram cada esquina do centro com espigões trapezoidais, gerando uma demanda por tráfego urbano que a malha viária existente não pode satisfazer. E assim a velha e majestosa av. Afonso Pena foi transformada no faroeste que hoje conhecemos.

O descaso para com as cidades brasileiras vem de longe. Na virada do século, o Rio de Janeiro foi, ainda que precariamente, equipado para ser a capital, cartão-postal do país. Edificou-se a av. Central (atual Rio Branco) com calçadas decentes e arborizadas e realizaram-se as obras da praça Paris. Mas disso tudo nada foi normalizado para o resto da cidade, que começou a crescer rapidamente e mantendo os padrões da preguiçosa capital do século XIX. Assim como o capital atrai o trabalho, os apartamentos da estreita malha viária do Flamengo, Botafogo e Copacabana geraram as favelas e esses antigos bairros nobres entraram em rápido processo de deterioração. E a cidade foi crescendo capenga para Copacabana, Urca, Ipanema e Leblon, num constante processo autofágico de consumo do espaço. Lúcio Costa lhe jogaria a pá de cal com seu triste projeto de ocupação da Barra da Tijuca, como escreveu uma vez Francisco de Oliveira, por castelos medievais cercados, isolados e incomunicáveis. O mesmo antiurbanismo de Brasília que acaba com a sociabilidade nega a *polis* e reduz a *ágora*, a *marketplatz* e as praças de todos os tempos aos *shopping centers*.

A partir da década de 60, quando se aceleram a industrialização e o crescimento demográfico e se expande a indústria automobilística, São Paulo começa a padecer de problemas análogos e a qualidade da vida urbana — se é que posso utilizar essa expressão tão desgastada — começa a deteriorar-se rapidamente. Por volta de 1965, os bondes são retirados de circulação e assim foi criminosamente eliminada a via expressa sobre trilhos que ligava Vila Mariana a Capela do Socorro. Um verdadeiro metrô de superfície, velho e charmoso, que possuía todas as condições para ser rapidamente adequado aos novos tempos, foi eliminado para que a alguns poucos quilômetros de distância, quase em paralelo, começasse a ser cavocado um novo metrô, caríssimo. Enquanto todas as cidades do mundo procuram valorizar seus rios, incorporando-os à paisagem urbana e à vida da população, aqui foram segregados por marginais estreitas, insuficientes e condenadas a se tornar rapidamente obsoletas, como já estão hoje. Ao rio Tietê, ao Pinheiros e ao Tamanduateí foi reservado o malcheiroso papel de esgotos a céu aberto.

Foi preciso concluir a demolição dos casarões da av. Paulista para que se abrisse um concurso, entre arquitetos, para o projeto da "Nova Paulista". Mas aí já havia morrido Inês, digo, a Paulista. A propósito, um dos poucos projetos inteligentes que se conceberam para São Paulo, aquele do engenheiro Figueiredo Ferraz, para uma av. Paulista dotada simultaneamente de uma linha de metrô, uma via expressa, também subterrânea, para automóveis com destino a outras áreas e uma avenida para o trânsito local, foi abortado quando já estava quase concluído. Foi abortado pelos ciúmes que um medíocre governador nomeado pelo governo federal passou a ter do engenheiro-prefeito que estava implantando as obras. Restou apenas um testemunho que, depois de pronto, não podia ser demolido. A passagem subterrânea que hoje liga a av. Paulista à av. Rebouças e à av. Dr. Arnaldo foi construída exatamente para ser uma das extremidades da via rápida, subterrânea, que deveria correr ao longo da Paulista.

Entre 1965 e 1970, contratam-se e escrevem-se abstratos e milionários Planos Diretores de Desenvolvimento Integrado (?) para São Paulo³. Não valeram o papel consumido nos seus muitos volumes, que aliás foi a única coisa que restou. Enquanto isso, a av. da Consolação estava sendo duplicada e a antiga rua Iguatemi sensivelmente ampliada e transformada na avenida do prefeito de plantão, Faria Lima, como meras pistas de trânsito hostis aos pedestres. Aliás, ela apenas dava continuidade a um vício iniciado com a construção da av. 9 de Julho, da Rebouças e de todas as demais. Desse pecado escaparam apenas poucas avenidas, anteriores na construção ou no projeto, como a São João e a Duque de Caxias. Mas justamente a av. São João, que durante quarenta anos fora a espinha dorsal da cidade e palco dos seus principais eventos cívicos, precisaria de Paulo Salim Maluf para ser transformada num dos poucos mictórios públicos da cidade, como bem notou o engenheiro Figueiredo Ferraz à época em que foi cometido o Minhocão. E o mesmo processo prosseguiu e prossegue nas inúmeras avenidas de fundo de vale, como a 23 de Maio, concebida pelo prefeito, pretense urbanista, Prestes Maia, e a av. Sumaré, rasgada durante a gestão de Olavo Setúbal. Mais recentemente, a dupla Jânio Quadros e Paulo Salim Maluf agravou muito mais as condições da cidade, comprometendo a economia municipal sabe-se lá por quantos anos, com a construção da sucessão de túneis que ligam o Morumbi, gueto dourado dos empresários, aos escritórios. Durante o hiato Luiza Erundina tentou-se juntar alguns cacos: interrompeu-se a perpetuação de alguns túneis e tentou-se restituir ao Vale do Anhangabaú e adjacências a função de parque cívico que desempenharam no passado. Mas, como é sabido, uma andorinha não faz verão, principalmente quando cercada de tantos predadores.

De todos os crimes cometidos e de tantas caixinhas engordadas, o mais significativo, neste momento, me parece a pista de trânsito que foi originalmente vendida à população com o apelido edulcorado de "*boulevard* Faria Lima". Certamente não é o mais grave, precedido por tantos outros, mas é o mais recente e mais visível, sobretudo quando os danos urbanísticos provocados por todos os anteriores já estavam por demais visíveis para ser ignorados.

(3) Nesse exato momento há mais um em discussão. Mas, pela ausência de objetivos claros e de âncoras legais, mesmo que chegue a ser votado e aprovado pela Câmara Municipal, tudo indica que terá o mesmo fim inglório dos planos precedentes.

Numa cidade tão carente de espaços públicos, e até de espaços privados para a implantação de lojas, bares e restaurantes nobres, é realmente um crime rasgar uma nova via sem antes cogitar do uso que se fará das edificações lindas e sem prever espaços e equipamentos para que esse uso de fato possa ser exercido. Mais uma vez, nenhuma norma para os prédios a serem ali construídos, nenhum espaço reservado para estacionamento, subterrâneo ou vertical (qualquer urbanismo eficaz considera a terra plana, a céu aberto, um espaço demasiadamente valioso para ser deixado aos automóveis), nenhuma praça nova e nem mesmo uma arborização decente. Muito pelo contrário, a única praça existente no percurso, o velho e simpático largo da Batata, foi engolido, e mal digerido, pela nova pista.

Que fazer?

Rio de Janeiro, São Paulo, Salvador, Recife, Campinas e a maioria das demais capitais e cidades grandes já estão demasiadamente comprometidas para que se possa recomendar soluções dramáticas. Só podem ser remediadas, corrigindo-se o pouco que se pode corrigir e evitando novos atentados. Mas como o Brasil continua a registrar um razoável crescimento demográfico e um processo de urbanização ainda maior, no vasto interior seguem brotando novas cidades, além das milhares de cidades médias e pequenas que ainda podem crescer de modo correto. Se todas essas cidades não repetirem os erros das mais antigas, já será uma grande coisa. Como fazer isso? Eis algumas idéias:

— Realizar projeções do crescimento populacional, da renda e da sua distribuição para dimensionar necessidades de solo urbano, captação e adução de água, tratamento e vazão de esgotos, consumo de eletricidade, redes telefônicas e demais serviços urbanos. Essas projeções devem ser revistas e atualizadas a cada cinco anos. Aliás, esse é um serviço que o IBGE poderia oferecer às cidades, com sua capacidade muito maior para prever e avaliar o efeito nelas de fatores alheios à sua dinâmica interna.

— Traçar a malha viária com cinquenta anos de antecedência à sua efetiva ocupação. Estabelecer dimensões adequadas para um sistema viário hierarquizado: avenidas dorsais com mais de 40 metros de largura, avenidas transversais de 30 metros e ruas de 20 metros. As calçadas não devem ter menos de 6 metros nas ruas, de 12 a 16 nas avenidas transversais e de 20 a 30 nas dorsais⁴. Os sistemas viários não devem ser traçados pelos empreendedores imobiliários, cada um em função do seu loteamento particular, como sempre ocorreu, mas pelo poder público, em função da malha viária da cidade como um todo. Os proprietários de terrenos serão beneficiados pela valorização que um projeto bem-executado trará a estes. Terrenos pequenos, neçgas e áreas onde a topografia o recomende deverão ser adquiridos pelas prefeituras. Prefeituras ou suas companhias de urbaniza-

(4) Se alguém achar esses números exagerados, que examine a av. 9 de Julho em Buenos Aires, as "perspectivas" de Moscou e São Petersburgo ou ainda a Champs Elisées em Paris.

ção, no modelo do que deveria ter sido a Emurb, de São Paulo, também poderão adquirir áreas que serão revendidas com o valor agregado pelas obras de urbanização. Para que não me acusem de ser um ignóbil "sauro" estatizante, perante o estado de pauperidade em que se encontra a maioria dos municípios admito que esses empreendimentos possam ser, com juízo, privatizados, desde que subordinados a um traçado mais amplo, determinado pelo município. O traçado da malha viária deve ser revisto a cada dez anos ou sempre que a população registrar um crescimento de 30% em relação à última revisão realizada. Obviamente, pontos de estacionamento devem ser considerados parte integrante da malha viária. Eles podem ser de superfície nas cidades pequenas, desde que dimensionados e localizados para se tornar subterrâneos ou elevados quando a cidade crescer.

— Com base nas ações anteriores, prever as necessidades e soluções de transporte público. Sempre reservar áreas para metrô subterrâneo ou elevado. Essa reserva poupará bilhões no futuro, quando o metrô for finalmente necessário. Campinas, Ribeirão Preto, Campo Grande, Goiânia, Cuiabá e tantas outras cidades do Brasil interiorano e central estão destinadas a se tornar o equivalente brasileiro de Chicago, Kansas City e Saint Louis. Que sejam preparadas para tanto.

— Prever e reservar áreas para praças e jardins (não confundir umas com os outros, pois atendem a necessidades diferentes).

— Regular e restringir o recurso a *pilotis* nos edifícios a serem edificados. Os *pilotis*, embora recomendados em casos limitados, constituem um agente esterilizador de vida urbana e de sociabilidade. É a diferença entre andar pela aridez da av. Higienópolis de São Paulo ou pela av. 7, em Vitória, na Bahia, e passear pela exuberância da 5ª Avenida de Nova York ou pelo *boulevard* Saint Michel em Paris, ou ainda pela rua Barata Ribeiro, em Copacabana, não obstante suas calçadas sovinas e o risco de ser atropelado.

— Resolver os problemas de ventilação urbana de forma menos hostil do que mediante o sistema de afastamentos e recuos imposto, por exemplo, a São Paulo. Ou será que Paris, Nova York ou Milão são mais mal ventiladas do que São Paulo? Recuos e afastamentos fragmentam o espaço urbano, gerando discontinuidades que comprometem qualquer possibilidade de um urbanismo bonito e harmônico. É claro que se deverá distinguir as normas destinadas às áreas comerciais daquelas ditadas às habitacionais, embora também se possa prever uma futura transformação de áreas habitacionais em áreas comerciais.

— Não deverá haver zonas exclusivas, com exceção de áreas para atividades poluentes ou ruidosas. Nada impede a coexistência de habitação e serviços, até em um mesmo edifício. Antes, a proximidade do médico, do dentista e de outros profissionais com apartamentos-habitação apenas aumentará o conforto das famílias e diminuirá a frequência dos deslocamentos. Há fenômenos e comportamentos que não podem ser antecipados. Em algumas cidades brasileiras, de algumas décadas para cá, difundiu-se a moda dos prédios-clínica, ocupados exclusivamente por profissionais da

área de saúde, assim como no passado houve ruas "dos sapateiros", "dos toneleiros" e "das prostitutas", mas esses são modismos que desaparecem uma vez e no futuro podem ir e voltar. Não se deve comprometer a estrutura de uma cidade em vista de modismos. Mais ainda, em nenhum local da cidade devem ser impedidas as escolas, padarias, postos de gasolina, farmácias, mercearias, supermercados e outros usos indispensáveis à vida da população, segundo o péssimo exemplo imposto pela Companhia City a São Paulo, posteriormente consagrado em norma pela Lei do Zoneamento e da Segregação Espacial.

— Por outro lado, é necessário impor normas para assegurar a possibilidade de estacionamento junto aos serviços, particularmente aqueles que geram tráfego intenso em horários ou dias da semana determinados, tais como escolas, hospitais e estádios de futebol. Obviamente, cada caso com o tipo de solução que requer. Escolas, por exemplo, podem ser dotadas de um terreno fronteiro ou lateral, demarcado com faixas em serpentina ao longo das quais as madames recolherão seus pimpolhos. Em outros horários, o terreno, arborizado ou não, poderá ser utilizado para atividade de recreio e esporte.

— Por falar em estacionamento, felizmente — com exceção do vasto pasto bucólico da Universidade de São Paulo dos privilégios e da Brasília também dos privilégios — a norma de que proprietários de veículos devem pagar pelo seu estacionamento está começando a se impor. Desde logo deve ser estendida às cidades médias e pequenas, até para ajudar a viabilizar a implantação de estacionamentos. Não é difícil começar implantando zonas azuis e administrá-las com seriedade. Mesmo a população de cidades pequenas e médias, sem grandes problemas urbanos, terá muito a ganhar quando se disciplinarem o trânsito e o estacionamento de automóveis.

Essas recomendações e muitas mais que poderia fazer (mas que omito, seja porque são decorrentes, seja porque não é este o lugar para fazê-las) não foram tiradas da cartola, mas de estudo e observação sistemáticos de centenas de cidades em vários continentes, não só em relação a como essas cidades são hoje, mas a como chegaram a ser o que são, suas qualidades e seus defeitos. Obviamente, deixei de lado toda a parafernália técnica — topografia, lençóis freáticos e outros aspectos —, pois este texto não pretende ser uma receita e muito menos um manual de urbanismo, mas apenas um conjunto de idéias seminais e abertas ao debate.

Como melhorar as cidades já comprometidas?

Realmente, não há muito a fazer, mas o pouco que resta pode melhorar sensivelmente essas cidades:

— Em São Paulo, no Rio de Janeiro e em outras cidades que ainda não possuem linhas de metrô nem para amostra, é obrigação de qualquer governo minimamente responsável começar a estendê-las ou implantá-las o

mais rapidamente possível. É antes de mais nada um dever para com as classes pedestres — ou *classes perigosas*, como eram chamadas há não muito tempo — e seguramente um decisivo fator de economia para essas cidades. Perante as necessidades, as linhas de metrô atualmente existentes nessas metrópoles mais parecem uma piada de mau gosto. Linhas de transporte subterrâneo são um investimento caro, mesmo tirando os novefora que geralmente são embutidos nos seus custos. Contudo, ainda que não me conste a existência de um estudo de "custo/benefício" comparando o metrô com a sua ausência, eu me arriscaria a afirmar que o metrô é mais barato. Somemos: custo da poluição gerada por ônibus e automóveis; tempo consumido pela população em deslocamentos entre barraco e trabalho; custo de conservação da pavimentação da malha viária; custos, em tempo e gasolina, das centenas de quilômetros de congestionamentos diários; valor das vantagens geradas para as cidades em virtude da redução da frota de ônibus e automóveis em circulação, inclusive redução de acidentes, ferimentos e mortes (se é que mortes podem ser avaliadas); valor, inestimável, da dignidade e do aumento geral de qualidade de vida que um verdadeiro serviço de transporte rápido confere a uma cidade e a seus habitantes. Caberia ao governo federal realizar um programa de estudos e estímulos para que estados e municípios, associados e em todo o país, ou quase, comessem a implantar seus metrôs. Isto poderá demorar meio século ou mais, mas só acontecerá se for iniciado!

—Concluir a implantação dos serviços de drenagem de águas pluviais e terminar de vez com o drama das enchentes. Em cidades onde galerias para o escoamento de águas pluviais ainda são raríssimas e onde se deixa que esgotos cumpram a função, este é um imperativo urgente. Não sou especialista no assunto, mas que se afunde logo a calha do Tietê; se necessário, que se canalizem os córregos — *sempre da jusante para montante*, e não o contrário, é preciso acrescentar —, mas que se acabe de vez com esse drama atroz e vergonhoso das enchentes. No Rio de Janeiro e outras cidades marítimas, que se construam diques onde possível e necessário. Será que alguém já contabilizou os prejuízos de uma enchente, sempre para os pobres? Será que uma dessas enchentes que os noticiários televisivos se comparam em exibir a cada semana do verão, para o fascínio de seus espectadores, não basta para convencer os responsáveis da gravidade do problema?

—Em terceiro lugar vem um vasto conjunto de pequenas intervenções muito menos caras do que as mencionadas nos itens anteriores. As cidades brasileiras possuem a triste tradição de sacrificar o pequeno espaço público que possuem em qualquer situação que lhes ocorra. O aterro da Glória, no Rio de Janeiro, o parque do Carmo e a implosão do edifício Mendes Caldeira e de alguns outros em São Paulo são poucas e notáveis exceções. Assim, quando São Paulo precisou alargar a atual av. Ipiranga, parte do espaço foi tomada à praça da República; quando precisou construir umas tantas estações de metrô, lá se foram outros tantos pedaços de praças e jardins. O vício é tão arraigado que quando se construiu o parque Ibirapuera, em 1954, a maior

parte da área disponível foi imolada ao sistema viário e a um obtuso conjunto de prédios, pasme o leitor, para o qual não havia destinação prevista. Um acabou sendo Pavilhão da Bienal, outro foi entregue ao Departamento de Trânsito, outro a um Museu do Folklore e da Aeronáutica — um museu há muitas décadas abandonado pelas musas — e outro ainda virou gabinete do prefeito, até que a sensatez de Luiza Erundina o transferiu para o Palácio das Indústrias. Ia me esquecendo de outro pedaço que teve o triste destino de abrigar uma Assembléia Legislativa que há décadas esquece de legislar. Ainda bem que sobrou um espaçozinho para a população se exercitar e outro para um pequeno mas interessante planetário.

É chegado o momento de devolver à população parte dos espaços que lhe foram tomados. Ainda há espaços públicos para tanto. Há espalhadas por boa parte da cidade longas nexas verdes às quais a população não consegue ter acesso em virtude da existência de vias asfaltadas de trânsito rápido. Por que não eliminar o desperdício desse espaço utilizando 80% do mesmo para alargar cada calçada lindeira e os 20% restantes para plantar árvores de grande porte que continuariam a desempenhar o papel de divisor de vias? É incalculável o benefício que trariam aos habitantes da cidade 4 a 8 metros adicionais de calçadas nas avenidas Faria Lima, Brasil, Cidade Jardim, Pacaembu, Paes de Barros, Sumaré e em tantas outras avenidas de fundo de vale, se as obras forem conduzidas com um mínimo de imaginação. A valorização imobiliária dos prédios lindeiros seria tamanha que seus proprietários poderiam facilmente absorver parte dos custos e ainda lucrar bastante.

Só para dar outro exemplo, a rua Maria Antonia, em processo de alargamento desde os anos 50, abortado pela falta de espírito público dos proprietários da Universidade Mackenzie, que vem recorrendo a todo tráfico de influências possível para não ceder 5 ou 6 metros de terreno que lhe são visivelmente desnecessários — a rua Maria Antonia, de honradas tradições, não é uma via essencial ao tráfego e talvez nem precise ser alargada, mas se aqueles metrinhos pudessem ser transformados em calçada, completando o alinhamento que vem desde a av. Consolação, a cidade ganharia um pequeno mas valioso ponto aprazível. Isso é tanto mais patético quando os alunos e professores da mesma universidade infestam todo o bairro de Higienópolis com o estacionamento dos seus automóveis e motocicletas, sem contar o transtorno que o leva-e-trás dos seus alunos dos cursos primário e ginásial causa ao trânsito das vias do entorno.

E o Jóquei Clube? Nunca me dei bem com cavalos montados por terceiros e não conheço sua história. Mas conhecendo um pouco da história da cidade e das suas tradições, garanto que a vasta área plana e privilegiada ocupada pelo clube obsoleto e decadente foi originalmente doada pela prefeitura. Perante a notória inutilidade do Jóquei, caberia um movimento para restituir os terrenos por ele ocupados à população na forma de um razoável jardim público da zona sudoeste. O vetusto edifício-sede poderia ser preservado e transformado em Museu da Burguesia Industrial, e no parque crianças e adolescentes da cidade poderiam até ter a chance de praticar equitação, um esporte, convenhamos, bem mais saudável do que as

apostas, tradição mais britânica do que nossa. Quando o rio Pinheiros for saneado, não será difícil construir passarelas sobre as odiosas marginais, para que, como ocorria nas primeiras décadas do século, nos clubes Floresta, Espéria e outros a população volte a nadar, a remar e a fazer seus piqueniques.

E as represas Billings e Guarapiranga, que até os anos 50 foram tão fruídas por toda população, com ricos velejando, pobres remando e todos nadando? Qual adulto de São Paulo não se lembra de Eldorado, Sete Praias, Interlagos e tantos outros pontos de lazer barato e sadio? Que oportunidade a cidade perdeu de construir ali um parque decente para seus habitantes. Será que é tarde? Não sei, mas suspeito que algum espaço sobrou e que ainda pode ser aproveitado para mais um parque tão necessário nesta cidade cuja população provavelmente já atingiu o triplo das de Londres e Nova York. Atenção, senhores vereadores: o valor do solo na região está depreciado em virtude da poluição das represas e da Lei de Poluição dos Mananciais. A implantação de um parque ali provavelmente custaria menos do que custou o túnel Maria Maluf. Que se adquira o terreno antes de despoluir os reservatórios. Haverá forma mais eficaz de preservar a limpeza das águas do que o uso das suas margens para recreação pública? É sabido que não!

Por fim, é preciso encarar a questão da limpeza e da preservação desses reservatórios. São Paulo já consome água proveniente de Bragança Paulista, a cerca de 200 quilômetros de distância, por meio de um caríssimo sistema de captação e transporte com represas interligadas por túneis, o conhecido Sistema Cantareira. Enquanto isso, a Billings, situada na região metropolitana a cerca de 15 quilômetros do centro, foi transformada em cloaca máxima, tão poluída que nem como lagoa de oxidação já funciona. Suas águas, se é que ainda são usadas, requerem custos tão elevados de tratamento que de fato o inviabilizam. Guarapiranga ainda não chegou tão longe, mas também está ameaçada. A isso só se pode chamar de dilapidação de patrimônio (em todos os sentidos) público.

Como se vê, possibilidades não faltam. Nem em São Paulo, nem na Bahia, onde a lagoa do Abaeté ainda pode ser salva e resgatada. Nem em Goiânia, em Ribeirão Preto, Curitiba, Porto Alegre, Barbacena, Paragominas ou Manaus. As cidades brasileiras têm sido muito mal tratadas pelo populismo, mas estão longe de ser irrecuperáveis.

É claro que não se espera que todas essas sugestões possam ser aceitas e implantadas em apenas uma ou duas gestões municipais e estaduais, até porque foram feitas aqui mais a título de exemplo do que se pode fazer do que como propostas fechadas. Mas, uma vez debatidas, corrigidas e completadas, é preciso que estados e municípios elaborem planos decenais de intervenção, com apoio técnico da Secretaria de Política Urbana do Ministério do Planejamento, que evidentemente precisará se equipar para tanto. Somente assim, espera-se, as cidades poderão vir a adotar políticas urbanas consistentes e lograr uma continuidade de ação que as proteja dos Malufs de plantão.

Recebido para publicação em
20 de fevereiro de 1998.

Henry Cherkezian é engenheiro civil e consultor em programas de habitação e desenvolvimento urbano. Gabriel Bolaffi é professor da FAU-USP; publicou nesta revista "Israel: Uma população ensandecida" (nº 47).

Novos Estudos
CEBRAP
N.º 50, março 1998
pp. 125-147
