

Uma cidade por refazer: a periferia paulistana

Marta Dora Grostein

1. De morador a cidadão

A periferia de São Paulo é o lugar de residência das parcelas da população trabalhadora caracterizada como de "baixa renda". Diferencia-se do resto da cidade tanto pela precariedade da configuração espacial quanto pelo segmento da população que os habita.

Aí, tudo é exclusão. Habitações precariamente construídas pelo próprio morador, em suas horas de descanso, sem infra-estrutura urbana adequada: isto é, sem coleta de esgoto que corre a céu aberto poluindo córregos e gerando problemas de salubridade; sem guias ou sarjetas, sem pavimentação; com vias internas que mal permitem a circulação de veículos, impedindo o acesso de caminhões coletores de lixo ou ambulâncias. Sem nenhum dos equipamentos que caracterizam a vida urbana.

Enfim, aí não existe "cidade" nem cidadão.

Através da consolidação de loteamentos desta natureza, imprime-se no espaço urbano um processo social maior, de exclusão. Fora do alcance das nossas vistas, materializa-se a negação da cidade a esta população, o roubo da cidadania.

Incluir esta parte do território em um projeto de cidade significa equacionar os problemas, aí configurados, de maneira tal que possam vir a ser tratados pelo poder público num novo projeto e desenho de cidade. Uma cidade que abra os seus limites, que possibilite ao conjunto de seus habitantes o exercício da cidadania, o sentimento de "pertencer", de exercer o seu direito de acesso à cidade e, conseqüentemente, de obter benefícios urbanos, de poder reivindicar, negociar e lutar por seus interesses.

Falar da ocupação da periferia urbana paulistana remete ao mote da expansão urbana do município de São Paulo: o padrão resultante da combinação do loteamento "clandestino" ou "irregular" com a casa precária construída ou gerenciada pelo próprio morador.

Os loteamentos clandestinos ou irregulares constituem ambientes que têm, na precariedade do assentamento urbano, sua principal característica físico-urbanística e, na clandestinidade – perante o cumprimento das normas urbanísticas ou dos procedimentos burocráticos –, sua particularidade jurídico-administrativa. Chamá-los de "clandestinos" é totalmente inadequado – porém perversamente conveniente – uma vez que sempre estiveram onde estão, registrados no espaço para quem quisesse tomar conhecimento.

Ao longo deste século, o termo clandestino serviu para eximir o poder público da responsabilidade sobre estas áreas da cidade. Foi a alegação necessária para dirigir os investimentos públicos para outras áreas. Afinal, em ruas que não eram oficiais, aquele estava isento da obrigação de prestar serviços urbanos.

Na virada do século, o investimento do empresariado paulista colocava no mercado habitações para a população de baixa renda através do aluguel. Simultaneamente, áreas urbanas em transformação faziam surgir cortiços na área central.

A partir dos anos 40, e mais intensamente nos anos 50, com a aceleração do processo de industrialização e a multiplicação da força de trabalho necessária para seu funcionamento, vemos



MARTA DORA GROSTEIN é professora doutora da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo (FAU) da USP.



Um insólito esforço para ocupar o urbano (zona norte, 1981)

o modelo de assentamento residencial dessa população se alterar. O percurso do aluguel à casa própria foi acompanhado de outro, que segregou as áreas residenciais de baixa renda na periferia urbana, conferindo-lhes características específicas.

Os loteamentos geram um produto peculiar: tanto o lote quanto a casa clandestina ou irregular não atendem às normas em geral e a ilegalidade do primeiro gera a do segundo.

A situação criada mostrava-se conveniente para todos os envolvidos. O loteador vendia o que queria da maneira que lhe convinha. O futuro morador, enfim, conseguia um lote, uma casa, um lugar na cidade. E o poder público não tinha que se preocupar nem com o fato de garantir moradia à grande massa de trabalhadores que chegava à cidade, nem em prestar os serviços urbanos necessários já que tudo era "clandestino". Para o grande conjunto da sociedade, esta situação aparentemente não gerava nenhum conflito, ainda não havia disputa por estas áreas da cidade. Cabe então perguntar onde estão as vítimas?

Porém, passado meio século de ocupação irresponsável, não é mais possível continuar ignorando a realidade: ela está aí diante de nossos olhos. Temos uma cidade por refazer. Milhares de "proprietários" que não têm sua propriedade juridicamente garantida, de cidadãos que não têm acesso aos benefícios da vida urbana, de uma prefeitura que tem a tarefa de organizar e regularizar os milhares de loteamentos abertos em desacordo com as normas.

A complexidade da questão colocada extrapola a situação hoje configurada. O encaminhamento de soluções necessariamente nos remete à recuperação da memória desta ocupação urbana, e com isto à da história do planejamento urbano da cidade de São Paulo, no sentido de compreender este dado estrutural da configuração do espaço municipal paulistano.

2. O Estado e as práticas sociais de assentamento na expansão urbana*

A evolução do processo de urbanização, no contexto da cidade de São Paulo, pode ser explicada através da dinâmica que se estabelece entre as tentativas de controle institucionalizadas pelo Estado (nos aspectos de sua ação normativa) e a configuração espacial resultante de outras formas de determinação do urbano (as práticas sociais que se sobrepõem e/ou contrapõem aos

* Uma discussão mais minuciosa do tema pode ser encontrada em *A cidade clandestina: os ritos e os mitos. O papel da irregularidade na estruturação do espaço no município de São Paulo, 1900-1987*. Marta Dora Grostein. Tese de doutoramento, FAU-USP, 1987.

controles institucionais). Nesse processo, é fundamental o papel desempenhado pelo assentamento habitacional da população de baixa renda na expansão da mancha urbana do município e na conseqüente influência desta na configuração do processo de urbanização.

O processo de industrialização na cidade de São Paulo acelera novos fluxos de relações intra-urbanas, resultando em formas específicas de ocupar o território municipal no seu centro e na periferia. Às diferentes escalas em que a industrialização se materializa correspondem distintas configurações físico-espaciais, diferentes variáveis – transporte, sistema viário, circulação, fontes de emprego, parcelamento do solo, verticalização das construções, expansão horizontal periférica, entre outras – contribuem, com pesos conjunturais distintos, para o “desenho” da malha intra-urbana.

Em torno dos anos 40 vemos a configuração espacial da cidade passar, definitivamente, de um modelo concentrado e denso de ocupação, para outro disperso e rarefeito na periferia e superadensado na área central.

Dessa forma, pode-se afirmar que dentro de um mesmo sistema de produção capitalista encontram-se distintas configurações espaciais, vinculadas tanto às alterações na escala da produção quanto à forma em que se deu a expansão urbana a ela vinculada. A forma de expansão, por sua vez, está ligada diretamente ao modo como esta ocorreu em cada momento, portanto, com a relação estabelecida entre o conjunto da sociedade e o poder de intervenção e controle, sobre o urbano, da máquina estatal.

A expansão da mancha urbana e a ocupação do espaço periférico na cidade de São Paulo são decorrentes, a partir de um determinado momento histórico, da combinação entre a casa precária autoconstruída ou autogerenciada pelos moradores e o loteamento popular freqüentemente irregular ou clandestino. Essa expansão e ocupação resultaram em práticas urbanísticas peculiares, que configuraram um desenho urbano característico ao processo de urbanização do município de São Paulo.

Efetivamente (no caso da cidade de São Paulo), a existência de instrumentos legais e a montagem de um aparato administrativo, bem como a formulação de planos explícitos de desenvolvimento urbano, não impediram o livre curso dos interesses de múltiplos agentes do setor urbano.

Ainda que em diferentes graus de eficiência, podemos afirmar que sempre existiram procedimentos por parte do poder público no sentido de exercer algum controle sobre a atividade de arreamento e loteamento do solo urbano. Essas medidas não apresentam um mesmo padrão de exigências, todavia, o que vemos ocorrer reiteradamente é a desobediência às normas urbanísticas estabelecidas. Esse é o mote que acompanha a urbanização do município de São Paulo: por um lado, um Estado que no nível do discurso afirmou uma posição controlista nos moldes do que ocorria nos centros urbanos desenvolvidos da Europa e Estados Unidos; por outro, uma realidade que impunha limites a esse Estado devido tanto à falta de pessoal qualificado disponível para essa tarefa, quanto – e o que era muito mais grave – à recusa da sociedade em aceitar restrições impostas pelo Estado ao exercício de algo por ela considerado seu direito inquestionável: o direito de propriedade.

A urbanização periférica define-se conseqüentemente tanto na forma de ocupar o espaço quanto no conjunto de relações estabelecidas com o poder público, configurando um padrão específico de ocupação do espaço.

3. A cidade de São Paulo: memória e projeto

As peculiaridades do fenômeno da expansão urbana da metrópole paulistana permitem relativizar o papel desempenhado pelos instrumentos de planejamento urbano na configuração do espaço intra-urbano.

Apesar do discurso técnico incorporar o ideário urbanístico internacional disponível nos diferentes momentos históricos, há, a partir dos anos 40, um considerável distanciamento entre o que se pensava e dizia e aquilo que de fato se fazia, tendo em vista a construção do espaço urbano.

Recorria-se ao ideário urbanístico consolidado na prática europeia e americana de pensar e intervir no espaço urbano, sem compatibilizá-lo com as condições concretas em que se dava a expansão urbana paulistana. Contrapunha-se assim à cidade existente uma outra idealizada, tecnicamente possível, porém politicamente inviável.

As modalidades de intervenção resultante sobre o espaço urbano pós-industrial europeu e americano chegaram até nós influenciando gerações de profissionais que saíram da Escola Politécnica. Foram objeto de análise, primeiro, nos cursos de formação de engenheiros e de engenhei-

ros-arquitetos e, posteriormente, da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP, depois da década de 40.

Amarrados ao arcabouço teórico-prático acima referido, os urbanistas paulistas da municipalidade deixaram de incorporar à sua prática as peculiaridades da realidade da configuração espacial que viam ocorrer à sua frente, ou melhor, de vincular o urbanismo a um processo de urbanização específico.

Esse fato evidenciou-se a partir de meados da década de 40 quando, como vimos, de fato se altera o modelo de ocupação urbana no município de São Paulo.

Embora a clandestinidade e a irregularidade já fossem conhecidas nos meios técnicos seguramente desde os anos 30, não resultou daí que sua reprodução, acelerada a partir da década seguinte, sensibilizasse os técnicos no sentido de incorporar essa nova dimensão da ocupação no tratamento da intervenção pública no espaço urbano.

A sociedade encontrou sozinha, com a convivência do poder público, a alternativa habitacional possível para o assentamento da população de baixa renda: o loteamento popular irregular ou clandestino.

Num contexto de rápida urbanização, onde a demanda por habitação era sempre crescente, a "clandestinidade" demonstrou ser o processo mais eficiente para fazer frente a essa realidade. Em linhas gerais, agilizava o processo de abertura de loteamentos urbanos, libertando o loteador das demoras que compreendiam a burocracia oficial de aprovação de empreendimentos dessa natureza e da execução das obras que eventualmente seriam exigidas para que o loteador obtivesse um "alvará de licença" para a execução do loteamento.

Do ponto de vista empresarial, o loteamento clandestino era um empreendimento de sucesso. Do ponto de vista do poder público, era o atestado de que os controles urbanísticos não eram exercidos. Os engenheiros e arquitetos municipais, através de seus canais de expressão, manifestavam-se freqüentemente no sentido de reverter a situação existente na defesa da cidade e do exercício profissional. Esta defesa, no entanto, tinha como modelo uma outra cidade a partir da negação da existente.

O ideário que informava os urbanistas da época estava fortemente influenciado por conceitos com conotações antiurbanas que vinham se desenvolvendo na Inglaterra desde o começo do século: a idéia de "cidade-jardim", desenvolvida e praticada nos projetos das "cidades novas" inglesas do pós-guerra, que tomava forma também nos Estados Unidos, onde se afirmaria o conceito de unidade de vizinhança.

A idéia de cidade que prevalecia nos anos 50/60 era a de pretendê-la contida dentro de limites determinados, por meio da manutenção de um cinturão verde em torno da área urbana, onde as atividades de habitação, comércio, serviços e indústrias e áreas de lazer tinham seus espaços claramente zoneados e identificados.

Entendia-se o planejamento como essencialmente técnico e que, através de técnicas formuladas corretamente, seria possível conter a expansão da cidade. Supunham ainda ser possível, pela utilização de leis corretamente formuladas, alterar o quadro de ocupação precária existente na periferia urbana. Esse discurso supostamente apolítico, onde o homem é entendido de forma dissociada de sua condição de classe social, limitou significativamente os avanços necessários para se enfrentar os problemas e conflitos urbanos configurados na metrópole paulistana.

Os instrumentos de planejamento disponíveis – pelo menos até fins da década de 60 – ressentiam-se desta visão estreita.

A materialização da cidade idealizada pelos técnicos era inviável, e a cidade real que se desenvolvia, ingovernável.

O que desgostava os técnicos urbanistas, em síntese, era que a cidade não cabia mais nos modelos de cidade talhados até aquele momento.

A idéia de conter a cidade tornava-se obsessiva e, ao concentrar a atenção dos urbanistas, impedia que estes refletissem e se debruçassem na criação de um instrumental para o planejamento que contemplasse essa nova cidade que se configurava e que, como rejeição máxima, classificava-se de clandestina ou irregular.

A precariedade do assentamento residencial de determinadas camadas sociais no espaço urbano não era analisada nas especificidades próprias que lhe deram origem: a de ser precário para certos grupos sociais que não tinham acesso às áreas melhor estruturadas. As próprias medidas sugeridas para reverter a situação precária em que eram abertos os loteamentos confirmam a falta de compreensão da natureza das causas que lhe davam origem.

As mudanças de escala verificadas na cidade e os problemas decorrentes tornavam obsoletos os instrumentos de planejamento disponíveis.

Cabe lembrar que o código de obras consolidado em 1934 teve seu capítulo sobre parcela-

mento do solo formulado em 1923 e vigorou com poucas alterações até 1972, com a promulgação da primeira lei de zoneamento para o conjunto do município.

Outra intervenção, o plano de avenidas, que tinha como objetivo a remodelação da área central, possibilitando estruturar o conjunto urbano e garantindo a acessibilidade dos novos bairros que se multiplicavam, foi também formulado na primeira metade da década de 20 e consolidado finalmente em 1929. Sua implementação direcionou as obras da prefeitura aproximadamente até os anos 60.

4. As limitações do percurso da intervenção pública no espaço periférico: a necessidade de novos caminhos

Se, por um lado, desde sua formação, em 1890, a prefeitura paulistana procurou emitir leis de parcelamento do solo que de alguma maneira significaram uma intenção de controle sobre a qualidade dos arruamentos e loteamentos, por outro, podemos também observar a emissão de leis de outra natureza que anulavam as possibilidades das primeiras, ao oficializarem e anistiar as situações de ocupação urbana executadas fora dos parâmetros legais.

É importante lembrar como a prefeitura tem encaminhado estas situações-problema, para podermos apontar a insuficiência das soluções apresentadas. A política adotada pela municipalidade tem tido duas abordagens distintas.

A primeira, e que foi executada de maneira intermitente entre 1916 e os anos 70 (1953, 1955, 1962, 1968 e várias na década de 70), promovia a "oficialização das vias", ou seja, através de uma lei, tornava oficiais vias que estivessem contidas dentro de parâmetros determinados. Este

O último loteamento antes da zona rural: a cidade chegando (limite leste, 1981, Jardim Nélia)



Martha Dora Grosztein

artifício resolvia problemas de tributação e indiretamente propiciava ao morador de loteamentos clandestinos a obtenção da almejada escritura definitiva dos lotes, pois era possível o registro público de lotes que dessem frente para uma via oficial, apesar do loteamento permanecer irregular. Com isto, beneficiava-se o morador, mas também o loteador, que tinha a via de seu loteamento reconhecida oficialmente e desobrigando-se assim de cumprir com seus compromissos de obras e doações de áreas – exigências do ato de lotear – perante a municipalidade. Deixava assim de fazer os investimentos necessários que resultariam em melhorias urbanas, repassando-os para o poder público, que ficava com o ônus de executar as obras necessárias nestes loteamentos.

A segunda política adotada tem sido a da "regularização de loteamentos executados em desacordo com a legislação". Nesta abordagem, o enfoque é sobre o loteamento, não somente sobre a via. São posições bastante distintas. A primeira, a que enfoca as vias, não passa por qualquer crivo técnico, é aleatória e indiscriminada. A segunda pretende analisar os loteamentos caso por caso e estabelecer uma mediação técnica na regularização entre: o que o loteador se propôs a fazer e não fez, a realidade da ocupação e as exigências da lei. Esta possibilidade de regularizar o que foi loteado fora da lei existe desde a promulgação da Consolidação do Código de Obras Arthur Saboya, de 1934, que vigorou na cidade, no que diz respeito a arruamento e loteamento com algumas pequenas modificações quanto às áreas a serem doadas para espaços livres – até 1972 com a promulgação da lei de zoneamento.

Se, na década de 30, a expressão "loteamento clandestino" já era um fato, o simples encaminhamento de uma alternativa técnica para promover a regularização do "fora da lei" não foi suficiente para conter este modo de ocupação urbana. Não era somente um problema técnico. O fenômeno só fez reproduzir-se com maior intensidade, sem que o poder público assumisse o problema social aí configurado. Não houve interesse por parte do loteador ou vontade política por parte do poder público para promover regularizações. Basta lembrar que entre 1934 e 1979 foram regularizados apenas 101 loteamentos e que somente em 1979 seria revelada uma visão do conjunto da situação dos loteamentos irregulares, quantificando-se pela primeira vez aproximadamente 6.000 processos de loteamentos clandestinos circulando pelos diferentes gabinetes da municipalidade.

Uma primeira intenção de equacionamento do problema para a solução em massa, em 1981, reduziu este número para 3.429. Neste mesmo ano, a prefeitura contabilizava aproximadamente 311.500.000 m² produzidos irregularmente.

Por volta de 1981, a perspectiva da abertura política com a eleição direta para prefeitos, somada ao fortalecimento dos movimentos populares, forçou o poder público a reorganizar-se para enfrentar o problema da regularização de loteamentos. Na medida em que a reivindicação básica e o elemento aglutinador dos movimentos populares foi a luta pela escritura definitiva do lote, o poder público, com uma visão imediatista e parcial quanto à complexidade da questão, organizou-se administrativamente para atender a esta solicitação, privilegiando então, na política de regularização, os aspectos jurídico-administrativos. Entre 1979 e 1985 foram regularizados 2.350 loteamentos.

Entretanto, o esforço para resolver o problema gerou outro. Ao privilegiar os aspectos jurídico-administrativos nas regularizações e o estudo isolado de loteamentos caso a caso, perdeu-se de vista o problema físico-urbanístico, que diz respeito em síntese à construção da cidade.

Perdeu a população da periferia e perdeu a cidade. Acreditamos que se por um lado as questões de legalização da propriedade precisam ser tratadas caso a caso, os problemas decorrentes da má qualidade desses "assentamentos residenciais" devem necessariamente passar por soluções que considerem pelo menos conjuntos de loteamentos contíguos. O ato de regularizar loteamentos deve, portanto, ser equacionado dentro de programas públicos de recuperação de áreas da periferia nas quais os loteamentos irregulares estão contidos. Problemas do sistema viário, do escoamento de águas pluviais, de saneamento básico e de áreas para a localização de equipamentos sociais devem ser equacionados em planos de ação do poder público. A sua viabilização deverá passar, entre outros procedimentos, por uma intensa negociação com o loteador, para que cumpra as exigências da lei.

Trata-se, portanto, de um novo projeto social de redesenhar a cidade e a cidadania. São necessários novos procedimentos, onde um projeto de cidade se faça presente, onde a meta do processo de regularização da cidade clandestina não venha a ser expressa apenas no volume de processos jurídico-administrativos resolvidos.

A elaboração de um projeto democrático para a cidade passa necessariamente pela regularização e incorporação da cidade clandestina, pelo redesenho da periferia paulistana.

Devemos estar cientes, pois, que temos uma cidade por refazer.