

O cortiço paulistano entre as ciências sociais e política

Maria Ruth Amaral de Sampaio*

Resumo

O artigo analisa as complexas inter-relações existentes entre a produção do conhecimento em Ciências Sociais e os processos de implementação de políticas públicas relacionadas aos cortiços em São Paulo. Acompanhamos a produção dos cientistas sociais que trataram dos cortiços ao mesmo tempo em que focalizamos os programas oficiais destinados a melhorar a vida de seus moradores desde 1893. Os cientistas sociais denunciavam as condições precárias de vida dos habitantes dos cortiços, porém a resposta da Política é demorada e insatisfatória. O que é necessário para mover a tão falada “vontade política”? Apesar do reduzido impacto dos estudos acadêmicos na política, não podemos ser desestimulados, pois a produção dos cientistas sociais tem condições de ter um efeito duradouro e cumulativo, exigindo mais das Ciências Sociais, da interdisciplinaridade e da pesquisa fundamental.

Palavras-chave

cortiço, ciências sociais, política, movimentos sociais, área central.

* professora Titular /FAUUSP, mradsamp@usp.br

The paulista slum tenement between social sciences and politics

Maria Ruth Amaral de Sampaio

Abstract

The article analyses the complex inter relations between the production of Social Sciences and the processes of establishing State Public Policies related to the Slum Tenement housing in São Paulo. I deal with the production of the social scientists that worked with slum tenement housing and at the same time focus on the State policies devoted to the improvement of its inhabitants' life conditions since 1893. The social scientists denounce the precarious conditions of life of the inhabitants of the slum tenement housing, but the responses of the State Policies take a long time and are not satisfactory. What is necessary to mobilize the so well known political will? Despite the reduced impact of academic studies in State Policies, the analyses and conclusions of social scientists' works are able to produce a lasting and cumulative effect, demanding more from the Social Sciences, from inter disciplinary studies and from basic research.

Keywords

slum tenement, social sciences, politics, social movements, central area.

O objeto deste artigo é a análise das complexas inter-relações existentes entre a produção de conhecimento em Ciências Sociais e os processos de discussão, formulação e implementação de políticas públicas no campo da habitação de interesse social em São Paulo, Brasil. Ao nos referirmos às ciências sociais, estamos considerando as diferentes disciplinas que abrangem essas ciências, numa visão interdisciplinar, incluindo as ciências sociais aplicadas, como o direito, a administração, a economia, a arquitetura e o urbanismo, e o planejamento urbano e regional.

Weber¹, referindo-se ao desenvolvimento moderno da função pública em seu tempo, ressalta a exigência de um corpo de trabalhadores intelectuais especializados, altamente qualificados, fruto de uma preparação que ao longo dos anos lhes permite um desempenho razoável de sua tarefa profissional. Como exemplo, lembra que o desenvolvimento da técnica militar exigiu um oficial especializado, o aperfeiçoamento do processo judicial exigiu o jurista competente, e nas áreas financeira, militar e da justiça triunfaram os funcionários de carreira, especialmente nos estados ocidentais desenvolvidos, de modo definitivo, no séc. XVI. Observa que, na falta desse corpo, seríamos ameaçados pela mais vulgar corrupção e pelo domínio dos filisteus.

Essas recomendações hoje – da existência de um corpo de trabalhadores intelectuais especializados, ou da existência de universidades que têm como um de seus objetivos principais promover, pela pesquisa, o progresso da ciência, o bem estar coletivo, formando especialistas em todos os ramos da cultura e técnica, bem como profissionais em todos os ofícios e misteres de base científica e artística, numa missão eminentemente civilizadora, pois tende a fazer da mocidade uma força de renovação social e de regeneração política² – não garantem necessariamente que as políticas formuladas sejam as mais adequadas, pois entre a formulação delas e sua execução intervêm outros fatores, de natureza predominantemente política, que fazem com que as soluções mais apropriadas sejam preteridas por outras que podem atender interesses menores, porém mais poderosos. Às vezes esses fatores podem se mostrar tão fortes e presentes que impedem até mesmo a formulação adequada das políticas, senão o conhecimento real do problema a ser equacionado.

1 WEBER, Max. *A política como vocação*. Brasília: Editora da UnB, 2003.

2 CAMPOS, Ernesto de Souza. *História da Universidade de São Paulo*. Ed. Fac similar (1954). São Paulo: EDUSP, 2004.

A história dos cortiços paulistanos

O campo que nos interessa analisar neste artigo diz respeito à precariedade habitacional existente no país, resultante da grande desigualdade social, que se manifesta principalmente nas metrópoles sobretudo na maior delas, São Paulo, onde nas partes deterioradas do tecido urbano, principalmente nas áreas centrais, encontra-se uma alta porcentagem de habitações de aluguel, degradadas e encortiçadas. Levantamento realizado por órgão de planejamento e administração urbana (CDHU/SEADE), em 2000, aponta a existência, apenas na região central de São Paulo, perímetro do Centro Histórico e Anel Intermediário, de 1.648 edificações encortiçadas. Essa precariedade todavia não é recente e iniciamos nosso recorte a partir da análise feita pelos especialistas da última década do século XIX, época em que médicos e engenheiros, higienistas e sanitaristas apontavam os problemas e faziam sugestões. Assim, mostraremos a influência que esses profissionais especializados tiveram, tanto na formulação como na execução das políticas adotadas destinadas a solucionar a questão, que na época era emergente. Pretendemos que essa volta no tempo, de mais de um século, possa nos fornecer indicações para entender como têm sido formuladas as políticas públicas relacionadas aos cortiços em São Paulo.

Na última década do século XIX, São Paulo começa a sentir as primeiras conseqüências da falta de moradias. A cidade que em 1872 tinha 23.243 habitantes, em 1895 atinge 130.000. Aparecem os problemas da falta de abrigo, e assiste-se o crescimento de núcleos habitacionais precários, cortiços, destinados ao aluguel, próximos à área central da cidade, construídos em miolos de quarteirões onde aglomeram-se principalmente imigrantes recém-chegados, de nacionalidades diversas que chegaram ao país em busca de melhores condições de vida. As nacionalidades dos habitantes dos cortiços de Santa Efigênia (bairro central da cidade) – portugueses, italianos, espanhóis, alemães, poloneses – nos mostram como São Paulo já começava a apresentar os germes do cosmopolitismo que a caracterizaria algumas décadas depois. Em 1910, em decorrência de levas migratórias, São Paulo tem sua população triplicada, chegando a 375 mil habitantes³.

3 QUEIROZ, Suely R.R. de. Política e poder público na cidade de São Paulo 1889-1954. In: PORTA, Paula (Org.). *História da cidade de São Paulo: a cidade na primeira metade do século XX*. São Paulo: Paz e Terra, 2004, v. 3. p. 15-51.

Carlos Lemos conta que esses cortiços não eram bem casas, mas “habitáculos singelos, onde havia superposição total de todas as funções da habitação”⁴. Essas células comunicavam-se com as ruas públicas por uma ou mais entradas comuns e serviam de residência a mais de uma família. A proliferação dessas sub-habitações de aluguel, que exibiam “uma espantosa falta de higiene”, e as epidemias que castigaram esses bairros centrais levaram os técnicos da época, engenheiros e médicos sanitaristas, a propor sua extinção⁵. Entretanto tal proposta não foi acatada e, por decisão dos vereadores, os cortiços e vilas operárias passaram a ser tolerados fora do perímetro urbano, a partir da zona suburbana, nas áreas industriais além do rio Tamanduateí, ao longo da estrada de ferro e na zona rural.

Assim, a promiscuidade que os cortiços propiciavam, dando origem às epidemias, que, segundo os técnicos, constituíam o perigo maior, não sensibilizou os vereadores. Além disso, a construção de cortiços e vilas operárias para aluguel constituía uma forma extremamente rendosa de aplicação de capital. Vemos, pois, que as descobertas da ciência, no campo da higiene e saúde pública, não tiveram força para convencer ou comover nem a política, nem o capital.

Apesar desse fracasso inicial, uma semente foi plantada, pois, como observa Carlos Lemos, foi a primeira vez que a questão da higiene da unidade urbana, a casa unifamiliar, foi tratada em São Paulo, influenciando, no ano seguinte, 1894, a criação do Código Sanitário.

O processo de periferização, incentivado por essa lei⁶, decorreu entretanto de uma soma interligada de fatores, entre os quais o avanço da industrialização que criou novos e mais diversificados núcleos. São Paulo, desde as últimas décadas do séc. XIX, contava com linhas férreas que ligavam a cidade às áreas de cultivo de café e ao porto de Santos. A partir de 1900, a cidade passou a ter, além dos trens, uma rede de bondes elétricos, *tramways*, que, assim como as paradas de trem, foram importantes

4 LEMOS, Carlos. Os primeiros cortiços paulistanos. In: SAMPAIO, Maria Ruth (Org.). *Habitação e cidade*. São Paulo: FAU-USP; FAPESP, 1998. p. 9.

5 V. RELATÓRIO da comissão de exame e inspeção das habitações operárias e cortiços no Distrito de Santa Ephigênia. São Paulo, 19 out. 1893 apud LEMOS, Carlos. Os primeiros cortiços paulistanos. In: SAMPAIO, Maria Ruth (Org.). *Habitação e cidade*. São Paulo: FAU-USP; FAPESP, 1998. p. 19-37.

6 KOWARICK, L.; ANT, C. Cem anos de promiscuidade: o cortiço na cidade de São Paulo. In: KOWARICK, L. (Org.). *As lutas sociais e a cidade*: São Paulo, passado e presente. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994. p. 73-93.

na localização das primeiras oficinas e fábricas que em suas vizinhanças atraíram vilas operárias e cortiços destinados à população trabalhadora, dando origem a núcleos populacionais.

Nessa época surge também um novo tipo de cortiço, ocupando casarões antigos, onde os cômodos subdivididos eram alugados às famílias, que utilizavam instalações sanitárias comuns. A existência desses casarões antigos, desocupados, no centro da cidade coincide com a construção dos bairros de Campos Elísios e Higienópolis, marco de uma das primeiras mudanças das elites para fora do centro, fugindo ao contágio das epidemias e outras insalubridades.

A orientação de enviar os pobres para além do perímetro urbano não foi totalmente seguida, pois em alguns bairros que circundavam o centro, como Brás, Bom Retiro, Santa Cecília, Bela Vista, Liberdade, Cambuci, os cortiços, em suas variadas modalidades, instalaram-se, lá permanecendo até hoje.

Paulatinamente a palavra “cortiço” deixa de ser mencionada na legislação, como na Lei de 1911, que criou o Serviço Sanitário do Estado, sendo substituída por “habitação coletiva”, definida como “casas que abrigam ou servem de dormitório, ainda que temporário, a várias famílias, ou a muitas pessoas de famílias diferentes.” A Lei exigia que houvesse, no mínimo, uma latrina para cada grupo de vinte indivíduos e também banheiros e lavabos indispensáveis⁷. Outra Lei, nº 788, de 20 de maio de 1914, continuava proibindo os cortiços no perímetro urbano, mas a partir dessa data a palavra “cortiço” desaparece dos códigos sendo substituída por “habitação coletiva”. Em 1929, o Código de Obras esclarece que daí em diante só haverá dois tipos de habitação coletiva tolerados: os hotéis e os prédios de apartamentos.

Apesar da proibição, os cortiços jamais deixaram de existir, e hoje apresentam novas e perigosas modalidades, como os cortiços verticais que ocupam tanto hotéis como prédios de apartamentos decadentes (Fig.1).

Os estudos sociológicos e os planos

A partir da década de 30, alguns poucos autores realizaram pesquisas que foram pioneiras no campo das ciências sociais em São Paulo, como os americanos Samuel Lowrie e Horace Davies, que no período do Prefeito Fabio Prado (1934/38)

7 Decreto estadual nº 2.141, de 04 de novembro de 1911, que criou o Serviço Sanitário do Estado apud LEMOS, Carlos. Os primeiros cortiços paulistanos. In: SAMPAIO, Maria Ruth (Org.). *Habitação e cidade*. São Paulo: FAU-USP, FAPESP, 1998. p.15.

fizeram estudos sobre as condições de vida dos trabalhadores municipais que trabalhavam na limpeza pública, ambos contratados pela recém inaugurada, em 1933, Escola de Sociologia e Política. Através de inquéritos sobre padrões de vida, densidades populacionais, origem, ocupação, habitação, apontaram que parte desses funcionários viviam em condições precárias, em cortiços. Poucos anos mais tarde, 1939, outro americano, Donald Pierson, que aqui chegou também contratado pela mesma Escola, contribuiu para acelerar o interesse pelas pesquisas sociológicas, através do ensino e da divulgação dos modernos resultados das Ciências Sociais. Mostrou novamente, com suas pesquisas em São Paulo e circunvizinhanças, que o cortiço constituía uma alternativa habitacional comum em meio à classe trabalhadora.

Parte dessas pesquisas sociológicas realizadas nos anos seguintes foram fomentadas por religiosos, ligados à questão do subdesenvolvimento, interessados em apontar e conhecer os conflitos e problemas, inclusive habitacionais, da família operária, como a realizada pela Sigmacs em 1956, coordenada pelo Padre Lebre⁸, inspirador e diretor internacional do movimento “Economia e Humanismo”. Nessa pesquisa, “Aglomeracão Paulistana”, Lebre introduziu as noções de nível complexo de existência, desenvolvimento harmônico, bem comum e necessidades de vida. Estudo desenvolvido por Baruel de Lagenest, em 1961⁹, classifica três tipos de cortiços em São Paulo: os que ocupam porões, as meias-água – quartinhos precários de 9m², com porta e janela, construídos para aluguel, em terreno estreito e comprido – e os andares superiores, que são os menos insalubres, constituídos de antigas salas e quartos de moradias decadentes, desprovidos de água corrente e dotados de instalações sanitárias de uso coletivo que são alugados para famílias inteiras. O Plano Urbanístico Básico de São Paulo (PUB), em 1968, adotou essa mesma tipologia ao tratar do cortiço.

O Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI), de 1971, por sua vez, apenas definia o cortiço, classificando-o como residência multifamiliar, sem apresentar nenhuma proposta de intervenção.

A partir do final dos anos 70, o cortiço, que continuava crescendo despercebido, começa a despertar o interesse mais constante dos pesquisadores, principalmente no âmbito univer-

8 LAMPARELLI, Celso M. Louis Joseph Lebre e a pesquisa urbana-regional no Brasil - crônicas tardias ou história prematura. *Espaço & debates*, ano 14, n. 37, p. 90-99, 1994.

9 LAGENEST, Baruel de. Os cortiços de São Paulo. *Revista Anhembi*, São Paulo, n. 139, p. 5-17, 1962.

sitário, todos eles ressaltando as características precárias desse tipo de abrigo onde a superlotação, a superposição de funções no mesmo cômodo, a promiscuidade, a falta de higiene, o acesso e o uso comum de instalações sanitárias, bem como a exploração de que seus moradores são vítimas através de aluguéis escorchantes, igualam o cortiço pouco visível à precariedade das favelas.

A pesquisadora Emilia Margonari apresentou na Escola de Serviço Social da PUC sua dissertação de mestrado, analisando “Alguns aspectos da realidade social dos cortiços de Santa Cecília”, bairro central da cidade. A autora resalta que seu trabalho significou uma forma de colaboração com a Arquidiocese da Pastoral da Região Central de São Paulo, para formação de Comunidades Eclesiais de Base¹⁰.

Antonio Carlos Teixeira, em 1985, também estudou o cortiço em sua dissertação de mestrado, defendida na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP¹¹. Nela, analisou sua produção, apropriação, consumo, caracterizando a população moradora do ponto de vista sócio-econômico, e ressaltando que até 1983 os cortiços não haviam merecido destaque conveniente por parte dos diversos governos municipais. Tratou também da legislação referente aos cortiços no período entre os anos de 1875 a 1955. E ainda atribuiu o pouco interesse despertado pelo estudo dos cortiços, principalmente a partir da década de 70, ao crescimento acelerado e à visibilidade da favela. Notou não ser possível a determinação da quantidade de cortiços e dos encortiçados em São Paulo, não existindo dados que permitam estimativas seguras de sua magnitude.

No final da década de 80 o cortiço seria analisado pelo sociólogo Lucio Kowarick e pela arquiteta Clara Ant¹² no artigo “Cem anos de promiscuidade”, em que é ressaltado que até os meados do séc. XX o cortiço era a forma dominante de habitação operária. Os autores afirmam que não existe no Município de São Paulo nenhum distrito que não tenha cortiço, e que principalmente nas áreas centrais eles alcançam altas densidades. Referindo-se “a uma nova espacialização da pobreza”, os autores

10 MARGONARI, Emilia. *Alguns aspectos da realidade social dos cortiços de Santa Cecília*. 1978. Dissertação (Mestrado) - Escola de Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 1978.

11 TEIXEIRA, Antonio Carlos. *Cortiço: o pequeno espaço do povo*. 1985. 217 f. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1985.

12 KOWARICK, L.; ANT, C. Cem anos de promiscuidade: o cortiço na cidade de São Paulo. In: KOWARICK, L. (Org.). *As lutas sociais e a cidade: São Paulo, passado e presente*. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994, p. 73-93.

mostram a concentração de grupos de baixa renda vivendo nas áreas centrais da cidade.

Apesar da existência de uma discussão sobre a problemática dos cortiços, seja através da igreja e de suas pastorais, seja através de alguns estudos acadêmicos, o Plano Diretor de São Paulo de 1988 não propunha nenhuma intervenção nesse tipo de moradia.

Nos últimos anos, as áreas centrais de São Paulo perderam população, causando a desocupação de inúmeros imóveis residenciais, muitos dos quais verticalizados, dando origem a novos padrões de exploração da população, com o aluguel de cômodos a famílias pobres, e proporcionando a seus proprietários rendimentos vantajosos (Fig. 2).

Pesquisa realizada em 1994 pela Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE) mostrou a existência de uma verdadeira indústria de cortiços, altamente lucrativa e segura para seus proprietários, uma vez que praticamente inexistia fiscalização.

Andrea Piccini, em 1997, defendeu na Escola Politécnica da Universidade de São Paulo tese sobre “Cortiços na cidade”, na qual analisa uma década de políticas municipais (1986/1996) dirigidas aos cortiços e ressalta o aparecimento, a partir dos meados dos anos 70, do início dos movimentos destinados a conscientizar os moradores de cortiços de seus direitos, indicando que, em 1985, o cortiço começa a aparecer “legal e politicamente”, como um “grave problema habitacional”¹³, sendo entretanto a legislação pertinente de difícil aplicabilidade.

O arquiteto Luiz Kohara¹⁴, em sua dissertação de mestrado, analisa as condições de vida dessa população e aponta como ela tem sido submetida a condições de exploração insustentáveis, pagando aluguéis exorbitantes.

Esse mesmo aspecto é notado em pesquisa realizada em cortiços pela CDHU/SEADE, entre agosto e dezembro de 2001, que ressalta que as despesas com aluguel comprometem a maior parcela do rendimento familiar, principalmente nos lares chefiados por mulheres.

Assim, no decorrer de mais de um século, constatamos que os cortiços têm recebido um quase constante menosprezo dos po-

13 PICCINI, Andrea. *Cortiços na cidade: conceito e preconceito na reestruturação do centro urbano de São Paulo*. São Paulo: Annablume, 1999. p.90.

14 KOHARA, Luis. *Rendimentos obtidos na locação e sublocação de cortiços: estudo de casos na área central da cidade de São Paulo*. 1999. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Construção Civil e Urbana) Escola Politécnica, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1999.

deres públicos, sendo também a forma de precariedade habitacional que tem despertado menos o interesse dos pesquisadores. Apesar de expressarem situações de desigualdade e exclusão social, receberam dos sucessivos governos municipais menor atenção que as favelas e os loteamentos irregulares e clandestinos que inundam a periferia paulistana. Disseminados na malha urbana, têm pouca visibilidade, porém constituem a alternativa que resta aos mais pobres que desejam morar no centro, pagando aluguel.

Os estudos jurídicos e a legislação habitacional

Nos últimos anos, têm sido produzidos alguns estudos principalmente em âmbito universitário tendo como foco o cortiço, inclusive sob a ótica jurídica.

Antonio Carlos Teixeira¹⁵, analisando a legislação, observa que a sub-habitação cortiço não consta explicitamente de nenhum dos conjuntos de leis que deveriam fornecer diretrizes acerca de sua produção, isto é, o Código Sanitário, Lei nº 12.342, de 27 de setembro de 1979, no plano estadual; no âmbito municipal, o corpo de Leis, Decretos e Resoluções relativos ao uso e ocupação do solo e o Código de Edificações, Lei nº 8.266, de 20 de junho de 1975. Relata também que o desaparecimento da figura do cortiço do corpo legislativo estadual se deu quando da codificação de normas sanitárias através da Lei nº 1.571-A, de 29 de dezembro de 1951, que não inseriu o cortiço entre as habitações coletivas.

Em 1991, através da Lei nº 10.928, denominada Lei Moura, os cortiços voltam a interessar o legislador municipal. Essa lei foi considerada inovadora e progressista, embora a fiscalização que ela previa, necessária para controlar as péssimas condições de habitabilidade e obrigar o poder público municipal a assumir suas responsabilidades, não ter sido realizada.

Trabalho recente, que mostra um esforço em realizar uma sistematização e harmonização dos diversos textos esparsos, é “Cortiços em São Paulo: soluções viáveis para habitação social no centro da cidade e legislação de proteção à moradia”. Nesse volume, Antonio A. da Silva, Juliana Costa Gomes e Sérgio Locatelli, um grupo de jovens advogados, analisou o sistema de habitação coletiva precária sob o prisma constitucional e da legislação federal, mencionando os instrumentos jurídicos que incidem sobre esse fato social. Ressaltam que os princípios per-

15 TEIXEIRA, Antonio Carlos. *Cortiço: o pequeno espaço do povo*. 1985. 217 f. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1985.

tinentes à cidadania, à dignidade da pessoa humana e à função social da propriedade evidenciam que o direito à moradia, previsto na Constituição Federal, é um direito natural, que abrange inclusive a dignidade da habitação¹⁶.

O estudo enfatiza também que constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais. A Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000, introduziu, entre outros direitos sociais, o direito à moradia¹⁷. A Constituição incumbe o poder público de “construir uma sociedade livre, justa e solidária, erradicar a pobreza e a marginalidade e reduzir as desigualdades sociais e regionais”. A União tem também competência de encarregar a Administração Municipal de garantir o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e o bem estar dos habitantes. O Plano Diretor e as leis municipais devem estar compatíveis com as demais ordenações oriundas da União e dos Estados.

Recentemente, o “Estatuto da Cidade”¹⁸, Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, considerado um marco do direito urbanístico, dispõe que o “desenvolvimento urbano será alcançado mediante o cumprimento da função social da propriedade existente no âmbito urbano”, significando que o direito à propriedade não pode estar acima do interesse coletivo. A propriedade urbana cumpre sua função social quando está de acordo com o que prevê o Plano Diretor.

Em São Paulo, o Plano Diretor Estratégico, Lei Municipal nº 13.430, de 2002, que teve a obrigação de regulamentar os instrumentos criados pelo Estatuto da Cidade, partiu da realidade e dos problemas da cidade, e de seus problemas habitacionais, propondo instrumentos e ações para incorporá-los à cidade legal, através da regularização e urbanização. Foi dada grande ênfase à participação ampla da sociedade na elaboração desse Plano.

16 SILVA, A.A. da; GOMES, J.C.; LOCATELLI, S. Estudo jurídico acerca da legislação federal e internacional quanto a implementação da reforma urbana nas habitações reprováveis. In: CARICARI, Ana Maria; KOHARA, Luiz (Org.). *Cortiços em São Paulo: soluções viáveis para habitação social no centro da cidade e legislação de proteção à moradia*. São Paulo: CESE, 2006. p.69-120.

17 BRASIL. Constituição (1988). Emenda constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc26.htm#art6>. Acesso em: 27 fev. 2007. (Artigo 6 da Constituição Federal).

18 BRASIL. LEI Nº 10257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 26 fev. 2007.

O papel dos movimentos sociais

O papel desempenhado pelas pressões populares, mais que a produção dos cientistas sociais, tem constituído estratégia poderosa de intervenção em políticas urbanas, indicando que os movimentos sociais atuam de forma fundamental nas conquistas alcançadas. É através de mecanismos de participação, negociações, capacitações, comunicações e articulações dos movimentos e organizações sociais, nas mais variadas situações e conjunturas, que têm acontecido conquistas importantes na questão habitacional.

No caso dos cortiços, o debate teve início na década de 70, impulsionado pelas Comunidades Eclesiais de Base (CEBS), através de cursos destinados aos encortiçados, organizados no âmbito das pastorais, principalmente nas regiões episcopais da Sé, Belém e Ipiranga¹⁹. Através das Pastorais das Moradias, desenvolveram-se trabalhos pioneiros de formação de uma luta organizada, que tiveram uma ação importante no processo de formação política geral da população carente. Em 1987, com a elaboração do Plano de Pastoral da Arquidiocese de São Paulo (1987/1990), o problema da moradia ganha destaque através de ações desenvolvidas pela Igreja e os cortiços pela primeira vez ganham institucionalmente tratamento especial.

Em 1990, formou-se o Movimento Unificado dos Cortiços, que logo a seguir tem seu nome mudado para Unificação de Lutas de Cortiços. Houve a partir daí uma divisão interna do movimento, surgindo outras associações, como o Fórum dos Cortiços, o Movimento de Moradias no Centro, o Movimento dos Sem-Teto no Centro.

A partir de 1997, desanimados com as propostas e pela falta de ação do governo, tanto municipal como estadual, os movimentos decidem uma mudança de estratégia, começando a ocupar edifícios vazios. Desse momento em diante inicia-se o debate de soluções de requalificação.

No ano seguinte, 1998, é instituído por decreto estadual o Programa de Atuação em Cortiços (PAC), que só começa a ser implantado em 2002, e de que trataremos em seguida.

Apesar desses lentos progressos alcançados através dos movimentos sociais, verifica-se que as políticas públicas existentes têm ainda muito a fazer para serem aperfeiçoadas e realmente implantadas. Ressalta-se igualmente que as organizações e os movimentos sociais enfrentam limitações em vários níveis.

¹⁹ CARICARI, Ana Maria; KOHARA, Luiz (Org.). *Cortiços em São Paulo: soluções viáveis para habitação social no centro da cidade e legislação de proteção à moradia*. São Paulo: CESE, 2006.

Entretanto, o fortalecimento dos movimentos, apontando e corrigindo suas fragilidades, tem sido apontado como uma estratégia visando o aperfeiçoamento das políticas públicas.

Os programas municipais recentes

No âmbito municipal, durante a gestão da Prefeita Luiza Erundina (1989/1992), em caráter pioneiro, teve início um Programa de Habitações Populares da Região Central, destinado a atender os moradores de cortiço. Esse programa resultou de esforços para unir os diversos movimentos de moradia nascidos no âmbito das pastorais, com a finalidade de fortalecê-los perante o poder público, tanto municipal como estadual.

O programa e seus subprogramas previam o financiamento tanto para compra de terreno como para reforma ou reconstrução da habitação com a preocupação de evitar a remoção do morador de seu *habitat*, tendo como resultado inicialmente dois empreendimentos, construídos através de programa de mutirão, ambos situados em áreas próximas ao centro da cidade: o primeiro na av. Celso Garcia, no Brás, com a construção de 182 apartamentos e o segundo na rua Madre de Deus, bairro da Moóca, onde também através do sistema de mutirão foram construídas 45 habitações.

Outras iniciativas ligadas ao Programa de Recuperação de Cortiços construíram, através de pequenos empreendimentos, cerca de 121 unidades habitacionais. Essa atuação do poder público, que prometia tanto, mostrou-se entretanto insignificante. Ainda durante a gestão da Prefeita Luiza Erundina, foi aprovada a lei Moura.

Entre os anos 1993/2000, os dois prefeitos Maluf e Pitta ignoraram os cortiços e apenas contrataram a FIPE para realizar um recenseamento da população encortiçada, estimada em cerca de 600.000 moradores. Hoje considera-se esse resultado defasado.

A prefeita Marta Suplicy, apesar de contar com o auxílio do BID, construiu apenas 1.407 unidades destinadas a moradores de cortiços. Implantou programas alternativos à desapropriação e à construção, como o Locação Social, o Bolsa Aluguel e o Programa de Cortiços.

A atuação do governo estadual CDHU-PAC

Como mencionamos anteriormente, a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU) iniciou o PAC, que só foi implantado três anos depois, em 2002, com a assinatura, nessa ocasião, de contrato com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), no valor de 70 milhões de dólares.

Esse programa estava associado a uma política de revitalização da área central de São Paulo, com iniciativas de recuperação de edifícios de valor histórico e cultural.

O objetivo do programa é melhorar a qualidade de vida das famílias de baixa renda moradoras em cortiços localizados nas áreas centrais degradadas, em total sintonia com o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo, Lei nº 13.430, de 2002, que propugna o retorno à ocupação de vários distritos do centro, que vem perdendo população e vitalidade econômica²⁰. A meta do programa é atender, até 2007, 5.000 famílias, cerca de 20.000 moradores, vivendo em aproximadamente 1.700 cortiços.

Com o auxílio da Fundação Seade, foi realizado um cadastramento da população encortiçada moradora nos bairros centrais, definidos como o perímetro do Centro Histórico (Sé e Republica), e os bairros de Santa Cecília, Bom Retiro, Consolação, Bela Vista, Liberdade, Cambuci, Pari, Brás, Belém e Moóca, todos eles integrantes do Anel Intermediário. Foram arrolados 61.006 imóveis, dos quais 1.648 eram edificações encortiçadas²¹.

O objetivo do PAC intervindo nessas áreas centrais é tornar possível a eliminação paulatina dos cortiços do centro ofertando alternativas dignas de habitação, embasadas numa política sustentável de financiamento subsidiado, capaz de manter a população ali onde ela mora, ou em regiões próximas, com toda infra-estrutura de serviços urbanos²².

Desde seu início, o programa construiu 1.424 unidades, em diversos empreendimentos.

Possíveis conclusões contra a indiferença

A produção de nossas universidades e institutos de pesquisas é conhecida e comentada amplamente, inclusive através da imprensa, abordando os inúmeros problemas que afetam nossas cidades, entre os quais se incluem a precariedade habitacional, a miséria, a degradação ambiental, a inexistência de saneamento, a violência. Estes são geralmente atribuídos a uma série de razões de ordem estrutural, como os decorrentes de política econômica excludente, que gera altos índices de desemprego, desigualdade social alarmante e desestímulo ao investimento produtivo.

20 PROGRAMA de atuação em cortiços. PAC – CDHU. Secretaria de Habitação, Governo do Estado de São Paulo. Disponível em: <<http://www.cdhu.sp.gov.br>>. Acesso em: 27 fev. 2007.

21 Ibid.

22 Ibid.

Cumpre também ressaltar a existência de realizações que significam respostas concretas e objetivas aos problemas urbanos, como as “práticas bem sucedidas” que apresentam propostas realistas aos problemas de caráter social e ambiental que atingem nosso meio urbano.

É através de políticas públicas que a administração realiza os serviços públicos e satisfaz as necessidades da coletividade. Porém, a implementação dessas políticas constitui uma dificuldade maior. Fala-se muito em “vontade política” para explicar ou justificar a ação ou falta dela com relação às políticas habitacionais e urbanas. É também freqüente a manifestação de que os dirigentes do país têm se caracterizado pela “incapacidade e falta de vontade política” em enfrentar a enorme dívida social que continua se agravando dia a dia.

Entre as indagações que permanecem sem respostas satisfatórias podemos listar as seguintes:

O que significa realmente essa vontade política que consiga impulsionar o querer fazer?

Que ingredientes conseguem fazer com que a vontade política se transforme em ação?

Seriam os meios econômicos?

A eliminação das dificuldades criadas pela burocracia?

Os dividendos políticos, que se traduzem em votos?

Para finalizar, nossa esperança reside em que hoje, no exercício da função pública no Brasil, haja a mesma exigência apontada por Weber, citada no início deste artigo, isto é, que os cientistas sociais contribuam para o exercício da função política não somente através da crítica e do protesto, mas sobretudo de forma construtiva, apontando princípios, caminhos e orientações que devem ser prontamente ouvidos e transformados em propostas reformadoras, em formulação de políticas, em modos de intervenção. Seria a contribuição das Ciências Sociais para a materialização da vontade política, a realização do querer fazer, a ação.

Conclusão

Este breve panorama da situação dos cortiços em São Paulo não deve ter o efeito de nos desestimular devido ao impacto reduzido dos estudos acadêmicos na política, pois os

amplios campos de investigação e análise abordados pelas Ciências Sociais abrem perspectivas para uma melhor compreensão dos processos de mudança social, dos mecanismos de elaboração de direitos, da legitimidade, da segurança física e econômica, da participação nas decisões, dos diversos instrumentos jurídicos ligados à propriedade. O aprofundamento desses conhecimentos exige cada vez mais das Ciências Sociais, da interdisciplinaridade e da pesquisa fundamental.

E, citando Jan Pieterse, o que as Ciências Sociais, particularmente a economia, têm necessidade é de se abrirem, de escancararem suas janelas ao desenvolvimento. Mais do que um rearranjo do conhecimento, é necessário um realinhamento do poder²³. Algo que fundamente o próprio sentido da política na busca das soluções dos problemas sociais e urbanos.

Isso porque, hoje, as contribuições da política são as mais desalentadoras. Um dos mais brilhantes cientistas sociais brasileiros, Francisco de Oliveira, constata que a política se tornou completamente irrelevante. Entre as causas dessa irrelevância, aponta a financeirização da economia, que tira a autonomia dos governos nacionais, e a quebra de identidades de classe e sua representação em partidos políticos, também decorrência das transformações do capitalismo. Considerando o atual fenômeno de irrelevância da política muito profundo, percebe a necessidade de pesquisar-se as razões desse fato e conhecê-lo melhor, não só no Brasil. Porque seu efeito é devastador. No Brasil, a política interna, como capacidade de dirigir a sociedade, perdeu sentido. “Não é mais possível, para nenhum de nós, que se possa, por meio da classe política, atravessar o Rubicão. Não é mais possível”²⁴. O fundamento da irrelevância da política é a própria desigualdade, que se torna ainda mais relevante.

RECEBIDO EM: NOV. 2006 APROVADO EM: JAN. 2007

23 PIETERSE, Jan N. Le temps du politique. *Courrier de la planète - sciences sociales et development*. Le savoir et la politique, Montpellier, n. 74, p.6-11, out/dez. 2004. Disponível em: <http://www.courrierdelaplanete.org/74/article1.html>. Acesso em: 27 fev. 2007.

24 OLIVEIRA, Francisco de. “Política interna se tornou irrelevante”, diz sociólogo. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 24 jul. 2006. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u80783.shtml>>. Acesso em: 27 fev. 2007. (Entrevista concedida a Fernando Barros e Silva e Rafael Cariello).

Figura 1: Cortiço em miolo de quarteirão. Arquivo PAC – CDHU (Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano).

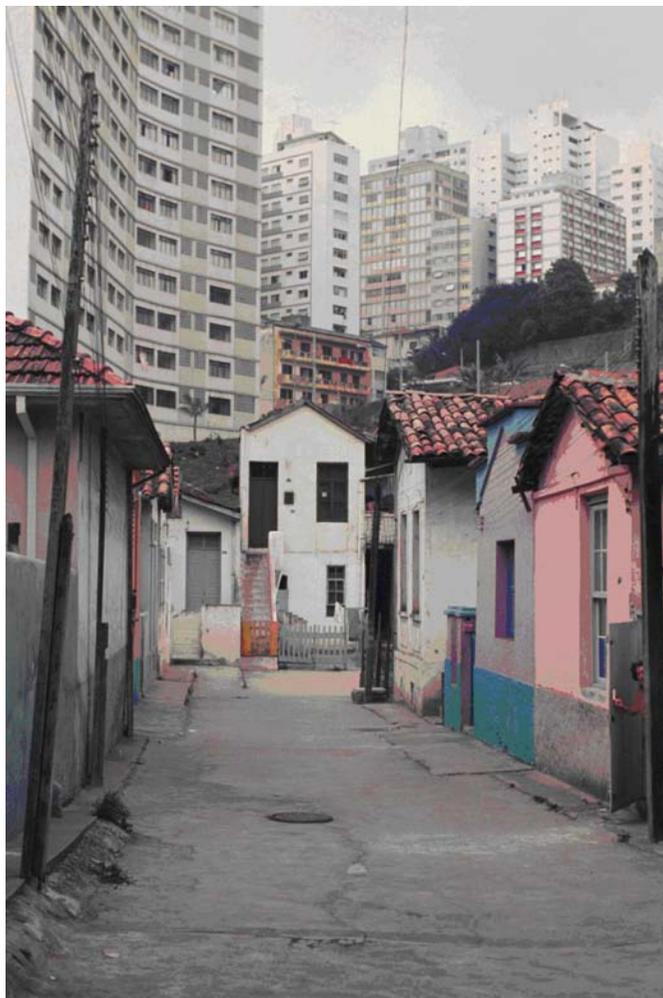


Figura 2: Edifício encortiçado da rua Sólón. Foto Maria Ruth A. de Sampaio.

