



## Conhecer para resolver a cidade ilegal

Fonte: Ermínia Maricato, LabHab USP

Na década de 40, quando apenas 31% da população brasileira era urbana, as cidades eram vistas como o lado moderno e avançado de um país predominantemente agrário e atrasado. De 1940 a 1980 o PIB brasileiro cresceu a 7% ao ano, o que é um aumento excepcional sob qualquer ponto de vista. O processo de urbanização-industrialização parecia representar um caminho para a independência de séculos de dominação da produção agrário-exportadora e de mando coronelista.

No início do século XXI, quando 82% da população do país é urbana, a imagem das cidades, especialmente das metrópoles, se apresenta bastante diversa daquela de 60 anos antes. Violência, enchentes, poluição do ar, poluição das águas, favelas, desmoronamentos, infância abandonada etc. etc. Em apenas nove metrópoles moram 50 milhões de pessoas, mais do que a população da maior parte dos países da Europa ou da América Latina.

A relação entre habitat e violência é dada pela segregação territorial. Regiões inteiras são ocupadas ilegalmente. Ilegalidade urbanística convive com a ilegalidade na resolução de conflitos: não há lei, não há julgamentos formais, não há Estado. À dificuldade de acesso aos serviços de infra-estrutura urbana (transporte precário, saneamento deficiente, drenagem inexistente, difícil acesso aos serviços de saúde, educação, cultura e creches, maior exposição à ocorrência de enchentes e desabamentos) somam-se menores oportunidade de emprego, maior exposição à violência (marginal ou policial), difícil acesso à justiça oficial, difícil acesso ao lazer, discriminação racial. A exclusão é um todo: social, econômica, ambiental, jurídica e cultural.

No meio urbano, o investimento público orientado pelos lobbies bem organizados alimenta a relação legislação / mercado imobiliário restrito / exclusão social. E nas áreas desprezadas pelo mercado imobiliário, nas áreas ambientalmente frágeis, cuja ocupação é vetada pela legislação e nas áreas públicas, que a população pobre vai se instalar: encostas dos morros, beira dos córregos, áreas de mangue, áreas de proteção aos mananciais... Na cidade, a invasão de terras é uma regra, e não uma exceção. Mas ela não é ditada pelo desapego à lei ou por lideranças que querem afrontá-la. Ela é ditada pela falta de alternativas. E o que vamos ver por meio de dados empíricos.



## O UNIVERSO URBANO ILEGAL

Nas maiores cidades brasileiras, São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte, mais de 1/5 dos habitantes moram em favelas. Em Salvador e Fortaleza a cifra chega a 1/3, e em Recife, 40% da população mora em favelas. Até mesmo a mitificada Curitiba convive com um anel de invasões que praticamente cerca todo o município, agredindo fortemente as áreas de proteção dos mananciais.

O que define a favela é a completa ilegalidade da relação do morador com a terra. Trata-se de áreas invadidas. O que a difere dos loteamentos ilegais é o contrato de compra e venda que garante algum direito ao morador do loteamento, também chamado popularmente de loteamento clandestino. Há casos, entretanto, em que a ilegalidade está na documentação de propriedade, na ausência da aprovação do projeto pela prefeitura ou no descompasso entre o projeto aprovado e sua implantação. O loteamento ilegal e a favela são as alternativas mais comuns de moradia da maior parte da população urbana de renda baixa e média baixa. Foi a "solução" que o desenvolvimento urbano, no Brasil, deu para grande parte dos moradores das grandes cidades.

Como já foi destacado, essa ilegalidade não é resultado de uma atitude de confrontação em relação à legislação, mas sim resultado da falta de opções. As favelas não constituíam uma forma importante de moradia na cidade de São Paulo até a década de 80. No início dos anos 70, menos de 1% da população paulistana morava em favelas. Essa situação evoluiu de tal modo que a cidade apresentava aproximadamente 20% de moradores de favelas em meados dos anos 90. Rio de Janeiro e Recife tiveram, desde o começo do século XX, uma proporção expressiva de moradores de favelas, como mostra a literatura, incluindo um dos clássicos estudos da sociedade brasileira, *Sobrados e mucambos*, de Gilberto Freyre. Em São Paulo, concomitantemente ao declínio dos cortiços, os loteamentos ilegais tornaram-se a forma predominante de moradias dos trabalhadores, a partir dos anos 40. Os investimentos em moradia de aluguel foram desestimulados pelas medidas de congelamento dos aluguéis. Os parcelamentos de solo na periferia urbana combinaram-se aos transportes sobre rodas. Os ônibus, enquanto transporte público, viabilizaram a expansão periférica de baixa densidade propiciada pelos loteamentos populares. A periferia se expandiu.



## A ILEGALIDADE RESULTANTE DE UM MERCADO IMOBILIÁRIO EXCLUDENTE E AUSÊNCIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS ABRANGENTES

A evolução das favelas acompanhou o processo de urbanização da sociedade brasileira. Ela é determinada pelo processo da chamada reprodução da força de trabalho. Na sociedade escravocrata, a moradia do trabalhador era provida pelo patrão, bem como os demais itens de sua subsistência. A emergência do trabalho livre dá origem ao problema da habitação. O patrão está livre dessa incumbência. A partir da abolição [da escravatura, em 1888] caberia ao trabalhador pagar por sua moradia. Essa mudança deveria implicar o assalariamento e formação do mercado urbano de moradias, como ocorreu nos países capitalistas centrais, não sem muito conflito.

Em países periféricos e semiperiféricos, como o Brasil, onde a industrialização se deu com salários deprimidos e grande parte dos trabalhadores não se integrou ao mercado de trabalho formal, a moradia não é também obtida via mercado formal. Até mesmo a classe média tem dificuldade de entrar no mercado imobiliário residencial. Trabalhadores regularmente empregados, como bancários, professores secundários, policiais civis e militares ou outros funcionários públicos, não ganham o suficiente para contrair um financiamento que, em geral, num mercado como São Paulo exige mais de 10 salários mínimos como renda familiar. Esse limite exclui 60% das famílias da região metropolitana para as quais restam ou as políticas públicas ou a informalidade.

A essência das ocupações ilegais e da produção dessa cidade informal está na ausência de uma política pública que abranja a ampliação do mercado legal privado (em outras palavras, é preciso baratear o produto). As favelas e os loteamentos ilegais continuarão a se reproduzir enquanto o mercado privado e os governos não apresentarem alternativas habitacionais. A questão da ilegalidade e das alternativas de moradia legal é uma questão de política urbana (função social da propriedade e investimento voltado para a ampliação e democratização da infra-estrutura urbana) e de regulação do financiamento imobiliário. A habitação, juntamente com transportes públicos e saneamento urbano, deveriam ser os temas prioritários do urbanismo brasileiro. Este, entretanto, continua a se guiar por modismos provenientes de realidades bastante diferentes da nossa.



## QUE FAZER COM A CIDADE ILEGAL?

Produzir moradias e remover para novas localizações todos os moradores de favelas seria a solução mais acertada. Mas os números mostram que isso é impossível: nas favelas de São Paulo moram aproximadamente 2 milhões de pessoas. Em capitais mais pobres, onde o problema do saneamento é mais crítico, como Belém, Maceió, Recife, São Luís, os problemas são proporcionalmente maiores.

Depois de relutar em reconhecer essa realidade, o Estado, no Brasil, abandonou o discurso da remoção pelo discurso da urbanização de favelas. Essa mudança se consolidou nos anos 80, quando muitos governos municipais perceberam que era mais viável economicamente, e até mais urgente, realizar a urbanização das favelas do que remover seus moradores para novas moradias. A urbanização implica, no mínimo, iluminação, água tratada, esgoto, drenagem, coleta de lixo, circulação viária e de pedestres e eliminação dos riscos de vida; e o custo por família é entre 10% a, no máximo, 50% (nas urbanizações mais caras) de uma nova moradia.

Em grande parte das favelas os moradores já investiram muito de seus recursos na construção da casa, mas a infra-estrutura, os equipamentos coletivos e os serviços públicos somente podem ser providenciados pelo Estado, e nunca pelas famílias individualmente.

O acúmulo de conhecimento com políticas de urbanização de favelas e mesmo de loteamentos ilegais é bastante razoável no Brasil, e daí surgiram novos padrões de urbanização, que, ao invés do chamado urbanismo funcionalista, ortogonal e impositivo, buscam tirar partido das formas espontâneas e orgânicas surgidas da construção informal. Digamos que, a grosso modo, essa urbanização tem muito mais a ver com a cidade medieval do que com a cidade moderna.

Não é toda favela, entretanto, que pode ser urbanizada. Há assentamentos que colocam em risco seus moradores ou que tornam irrecuperáveis áreas ambientalmente frágeis e estratégicas para o interesse difuso.

Não é exagerado admitir que as soluções para os assentamentos ilegais constituem, por excelência, iniciativas voltadas para atenuar a desigualdade social brasileira plasmada nos espaços urbanos. Não se trata de um mero apego à norma legal. O endereço oficial é um elemento fundamental para a qualidade de vida e para a satisfação pessoal. Ele confere dignidade aos moradores, além de facilitar a recepção de correspondência, a busca de



trabalho ou até mesmo a entrega de bens adquiridos no comércio. Um documento de posse ou propriedade também dá ao seu possuidor mais segurança e tranquilidade. Apenas quem viveu uma situação instável em relação à moradia pode aquilatar sua real dimensão.

Adaptação de "Conhecer para resolver a cidade ilegal", escrito por Ermínia Maricato para o LabHab USP / Traduzido pela IAPC para inglês, espanhol e inglês, original em português em [http://www.labhab.fau.usp.br/wp-content/uploads/2018/01/maricato\\_conhecercidadeilegal.pdf](http://www.labhab.fau.usp.br/wp-content/uploads/2018/01/maricato_conhecercidadeilegal.pdf)