

# SOBRE OS CORTIÇOS

A tarefa de resenhar *Cortiços na Cidade: Conceito e Preconceito na Reestruturação do Centro Urbano de São Paulo* de autoria do professor Andrea Piccini não é fácil. O trabalho, sua tese de doutoramento apresentada ao Departamento de Engenharia de Construção Civil da Escola Politécnica da USP, conjuga um tema difícil, pressupostos polêmicos, um vasto conjunto de informações e proposições normativas. Começemos pelo tema, a recuperação dos cortiços da área central da cidade de São Paulo.

O problema dos cortiços em São Paulo é antigo. Acompanha o processo de urbanização e industrialização da cidade, remontando, portanto, ao final do século passado. Se restritos inicialmente ao centro paulistano, ao longo das décadas que se sucederam, os cortiços vão se inserindo em toda a malha urbana e acompanham o próprio processo de crescimento da cidade. Até hoje, entretanto, concentram-se predominantemente no centro da cidade.

Os cortiços da cidade, porém, não constituem um fato isolado. Integram o conjunto de moradias que as restritas condições econômicas da população trabalhadora impõem. São semelhantes às favelas, loteamentos clandestinos e outras tantas formas improvisadas de morar. São, por-

tanto, moradias em que as “soluções de mercado” resultam em precárias condições de habitabilidade, ocupações ilegais e, principalmente no que diz respeito ao valor dos aluguéis nos cortiços, em uma desumana exploração das famílias.

Prof. Piccini aborda a questão dos cortiços da área central da cidade defendendo a tese de que a indispensável melhoria das condições de vida dos cortiços nessa região exige a ação do município como promotor da reestruturação urbana. Qualifica essa proposição afirmando que o êxito das intervenções administrativas, políticas e técnicas do poder municipal está na dependência da participação conjunta do setor privado.

A tese é complexa e polêmica. Envolve, em primeiro lugar, a hipótese de que há efetivas possibilidades de recuperação de áreas centrais degradadas mediante intervenções do poder público, questão amplamente discutida na literatura atual. Necessita, também, que se identifiquem as possíveis formas de participação do setor privado, pois a maneira em que se dá essa eventual participação condiciona as possibilidades de êxito, não apenas do processo de recuperação do centro urbano, mas da melhoria simultânea das condições de vida dos cortiços. Finalmente, mas não menos importante, resta avaliar se o eventual sucesso das intervenções garante a permanência, na área, dos moradores dos antigos cortiços degradados. Assim formulada, a proposta de trabalho se desdobra em três subtemas, que devem ser tratados articuladamente.

Prof. Piccini desenvolve sua proposta para recuperação dos cortiços da área cen-

# DE SÃO PAULO

SILVIA MARIA SCHOR

---

tral da cidade em quatro capítulos, seguidos das conclusões e de um conjunto de proposições normativas. No primeiro capítulo é apresentado um histórico do processo de encortiçamento da cidade de São Paulo, distinguindo as diversas formas arquitetônicas assumidas. Ficam claras a precariedade das habitações, a alta densidade de moradores e a ilegalidade que sempre caracterizaram esse tipo de habitação; a intervenção do Estado, “do ponto de vista de introdução e posterior desenvolvimento da legislação específica para a problemática dos cortiços” (p. 21) complementa a apresentação. O capítulo seguinte analisa a distribuição espacial dos cortiços na cidade. Utiliza as estimativas sobre o número de imóveis encortiçados existentes, aponta a forte concentração na área central e justifica, portanto, a atenção dada a essa região. Os dois capítulos apresentam um valioso conjunto de informações sobre o tema.

Fixado o pano de fundo para a análise, os capítulos seguintes se ocupam da política de intervenção nos cortiços e dos mecanismos de parceria público-privada na gestão da cidade. O exame dos programas e resultados restringe-se às administrações municipais que tiveram lugar no período 1985-96. Vale dizer, são examinadas as gestões de Jânio Quadros, Luisa Erundina e Paulo Maluf, sob o ponto de vista específico do “conjunto de normas jurídicas reguladoras da atividade urbanística aptas a controlar o uso do solo, criando direitos, obrigações e responsabilidades tanto para os agentes privados quanto para os públicos” (p. 13). Ou seja, a alternância da administração da cidade

de é vista quanto às “formas diferenciadas de gestão, cada uma com uma visão política própria da prática de atuar em relação ao problema de cortiços e à forma como os mesmos instrumentos urbanísticos têm uma aplicação diferenciada” (p. 13).

A realização da tarefa proposta é ainda condicionada, como afirma o autor, por três diretrizes. A primeira delas afirma que a população “tem direito a áreas bem equipadas onde já residem, e que esse procedimento apresenta também viabilidade econômica, além de se constituir em um fator de pluralidade econômica e social, permitindo, entre outras coisas, uma utilização mais eficiente da cidade” (pp. 16-7). A segunda afirmação diz respeito à necessidade de revisão dos papéis dos agentes envolvidos na reestruturação da cidade, “em busca de uma nova forma de participação entre os diversos agentes, a saber: Poder Público, empreendedores privados, proprietários e população residente” (p. 17). A última das diretrizes afirma que a renovação de moradias em áreas centrais já consolidadas será incentivada quando houver melhor entrosamento de instrumentos urbanísticos e política habitacional. “Essa [a política habitacional] passará, em consequência, a ser entendida não apenas como intervenções pontuais em lotes, mas como

**SILVIA MARIA SCHOR**

é professora do Departamento de Economia da FEA-USP.

*Cortiços na Cidade: Conceito e Preconceito na Reestruturação do Centro Urbano de São Paulo, de Andrea Piccini, São Paulo, Annablume, 1999.*

reestruturação de zonas inteiras com características semelhantes” (p. 17).

As diretrizes definidas pelo prof. Piccini condicionam fortemente não apenas a análise que realiza, como também as conclusões. A primeira das diretrizes é uma proposição normativa que obriga a reformulação do próprio objeto da pesquisa: não se trata apenas de recuperar os cortiços da área central, mas fazê-lo mantendo a população moradora original. A segunda das diretrizes apresentadas constitui uma proposta para atingir o resultado almejado. Qualifica a tese original – de que as intervenções na área central devem ser realizadas pelo poder municipal em associação com os agentes privados – ao incluir proprietários dos imóveis a serem recuperados e moradores na definição e gestão dos instrumentos de intervenção. A terceira proposição reafirma sua convicção de que a recuperação dos imóveis deve ser pensada como parte da reestruturação de áreas urbanas e não como intervenções pontuais nos lotes.

As conclusões a que chega o prof. Piccini são pouco animadoras. A análise dos instrumentos urbanísticos no período em tela o leva a afirmar: “Parece existir um abismo entre a formulação jurídica dos instrumentos legais e a prática do que se constrói em grande parte da cidade e onde mora a maior parte da população. A distância às vezes é tão grande que os instrumentos propostos parecem feitos para a sua não-aplicação ou, quando o são, criam situações incoerentes, provocando a sua própria anulação; na prática, acabam por se auto-invalidar” (p. 147-8). Além disso, os instrumentos jurídicos urbanísticos, apesar de mobilizarem recursos do setor privado, “favorecem investimentos da iniciativa privada em grandes projetos imobiliários acessíveis a uma fatia da população de alto poder aquisitivo, esquecendo-se da população de baixo poder aquisitivo, como aconteceu, por exemplo, em relação aos projetos de Operações Urbanas propostas” (p. 146). Como consequência, “[...] ao longo do desenvolvimento urbano da cidade de São Paulo, foi-se cultural-

mente acumulando um *modus vivendi* cuja ideologia foi transferida e adaptada aos instrumentos de lei, como se os problemas relacionados aos cortiços não fizessem parte de uma permanente questão sócio-econômico-habitacional da cidade [...]” (p. 147).

As administrações municipais analisadas, entretanto, são diferenciadas quanto ao uso e interpretação dos instrumentos urbanísticos de que dispunha. Ouçamos o autor:

“Um determinado instrumento urbanístico pode ser interpretado e utilizado de forma diferente em cada gestão municipal. Exemplo desse uso diferente ocorreu com a Lei de Operações Interligadas, que se baseia na troca de potencial construtivo por recursos para moradias populares. Esse instrumento foi usado na administração Jânio Quadros como uma forma de liberar os terrenos ocupados por favelas em áreas valorizadas da cidade, transferindo a população para moradias construídas pela iniciativa privada. Na gestão Erundina, o mesmo instrumento foi utilizado como forma de conseguir recursos para que a prefeitura construísse habitações de interesse social para o atendimento às famílias transferidas de áreas de risco. Na gestão Paulo Maluf continuou a representar uma fonte de recursos para a construção de moradias, porém a demanda tem sido constituída por famílias transferidas de áreas onde estão sendo executadas obras públicas” (p. 147).

Os resultados da análise levam o leitor a concluir que, com algumas exceções, a atuação do poder público municipal foi não apenas insuficiente mas inadequada no tratamento da questão dos cortiços. Surpreende, portanto, que a tese defendida sustente a participação do município como caminho a ser trilhado para a melhoria das condições habitacionais dessas moradias. Mais ainda, que as intervenções sejam realizadas no contexto de programas mais amplos, mobilizando recursos privados, cuja atuação tem se dado na direção oposta à desejada.

As justificativas para a aparente contradição são apresentadas na parte final das conclusões e podem ser assim resumidas:

- a administração municipal, como protagonista e gerenciadora das intervenções nas áreas centrais, “garante o gerenciamento e o funcionamento dos instrumentos jurídico-urbanísticos, através da intermediação entre os direitos dos proprietários e os dos inquilinos” (p. 149);

- a administração municipal poderia “criar mecanismos que incentivassem a transformação de certas áreas, renovando inclusive os cortiços existentes. Isso pode acontecer com a participação das entidades diretamente envolvidas: moradores, proprietários, órgãos públicos da administração municipal, entidades privadas, associações de inquilinos, comerciantes e industriais tornariam a aplicação e distribuição dos recursos mais eficaz e mais próxima das necessidades da população” (p. 149).

Para cumprir a tarefa, a administração pública deveria:

- incorporar os cortiços na legislação urbanística, definindo-a como uma forma semicomunitária, coletiva de co-habitação;
- incluir a problemática dos cortiços e da área central na legislação específica prevista pelo plano diretor.

Os argumentos acima, entretanto, não reúnem as condições necessárias para que as novas intervenções possam obter sucesso. É necessário que ocorram mudanças na postura e atuação do poder público municipal, sem as quais, podemos concluir, as intervenções resultariam nas já conhecidas deficiências e impropriedades. O autor, ao término das suas conclusões, esclarece as condições indispensáveis para intervenções eficientes: “A consolidação dos itens anteriores permitiria que os instrumentos jurídico-urbanísticos atuassem também na cidade ilegal, ou real, ou informal, como queiramos chamar, e não só na cidade formal, considerando que antes de ser um problema de atuação da legislação, este é um problema de inserção cultural, de investimentos econômicos e vontade política” (p. 150).

O parágrafo anterior revela o elo frágil na cadeia de argumentos apresentados pelo prof. Piccini. A atuação efetiva da administração municipal pressupõe, antes de tudo, vontade política para efetivamente atuar na questão das moradias precárias da cidade. Assegurada essa condição necessária, pode-se passar ao exame das condições suficientes para atingir os resultados desejados. Para esse problema, reconhecido por todos os estudiosos dos problemas habitacionais, o trabalho não aponta soluções. Na verdade, esta condição é um pressuposto da afirmação de que novas formas de interação entre moradores, proprietários, empresários e poder público, geridas pelo município, poderá conduzir a soluções mais eficientes para todos.

A questão da “vontade política e da inserção cultural” encontra-se presente ao longo de todo o trabalho do prof. Piccini. Entretanto, como não é explicitamente incorporada aos pressupostos, leva o autor a uma pouco nítida separação entre proposições normativas e conclusões objetivas. Impede, portanto, que sejam claramente separáveis as recomendações – como deveria ser a intervenção – dos argumentos que poderiam corroborar a proposta apresentada.

*Cortiços na Cidade: Conceito e Preconceito na Reestruturação do Centro Urbano de São Paulo* é um trabalho que os estudiosos das questões habitacionais da população de baixa renda devem conhecer. Aporta informações, elabora uma polêmica proposta de intervenção e incorpora, corajosamente, a dimensão política na sua análise.

A elaboração da pesquisa revela as dificuldades sempre presentes na análise e avaliação das políticas públicas. Ajuda-nos a perceber que as intervenções do poder público partem sempre de juízos de valor, explícitos ou não, inescapáveis em qualquer proposta. Assim sendo, devem ser transparentes e permitir a participação de todos os que serão por elas tocados. O livro do prof. Piccini colabora, certamente, com esses propósitos.