



Toda objeção ao crescimento urbano acelerado das regiões metropolitanas resulta do contínuo agravamento da qualidade de vida da população devido à insuficiência de recursos do setor público para fazer frente à escassez de habitações, saturação das vias de trânsito, insuficiência dos serviços urbanos básicos como o abastecimento de água e o esgotamento sanitário, falta de telefones, escolas e hospitais etc. A tudo isto, soma-se o aumento contínuo do desemprego, da delinquência e da agressão ao meio ambiente.

A magnitude da qualidade de vida da população das grandes cidades brasileiras pode ser aferida pela análise dos indicadores relativos à proporção de domicílios que possuem energia elétrica, abastecimento de água e rede geral de esgotos. Em 1970, nas nove regiões metropolitanas do País, 88,7% dos domicílios urbanos possuíam energia elétrica, 60,1% abastecimento de água e 22% rede geral de esgotos. Em Salvador, estes indicadores eram inferiores aos do País: 77,1% dos domicílios urbanos eram supridos por energia elétrica, 51,2% tinham abastecimento de água e 10,5% eram ligados à rede geral de esgotos (Souza, 1985). Além disso, destaca-se a existência, na atualidade, de um déficit habitacional no País superior a 10 milhões de moradias. Na Bahia, o déficit corresponde a 700 mil unidades habitacionais, enquanto em Salvador totaliza 240 mil. Insuficiência de unidades habitacionais e precário nível de atendimento dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário caracterizam as cidades brasileiras, inclusive as grandes.

Em 1970, 59,4% dos domicílios das metrópoles das nove regiões metropolitanas eram ligados à rede geral de esgotos ou atendidos por fossa séptica. Em 1980, passou a ser de 73,8%. Em termos nacionais, 26,6% dos domicílios do País eram ligados à rede de esgotos ou atendidos por fossa séptica em 1970. Em 1980, este percentual avançou para 43,2% dos domicílios (Bremaeker, 1987).

Dados do PNDA, referentes a 1978, que indicam a condição de ocupação das habitações segundo o rendimento familiar, mostram que mais de 50% dos domicílios existentes no País são próprios, considerando-se as diversas faixas de renda. A invasão de terrenos, a prática da autoconstrução e a produção de materiais empregados na edificação explicam o fato de 62% dos domicílios das populações com rendimento de até um salário mínimo serem próprios. Sabe-se que, na realidade, a metade dos domicílios próprios de famílias de baixa renda representa apenas a propriedade de uma edificação assentada sobre terrenos invadidos, arrendados e cedidos. Em nenhum desses casos há segurança quanto à continuidade da ocupação e, no caso dos arrendados, ainda se soma o pagamento pelo uso da terra. Assim, o despejo, as expulsões e as remoções, fatos já bastante conhecidos da população de baixa renda, permanecem como um risco para pelo menos a metade dos domicílios próprios de famílias de baixa renda (IBASE, 1982).

Para garantir o mínimo indispensável a uma rotina de vida compatível com o conforto, o bem-estar e a saúde dos moradores, uma moradia deveria atender a quatro tipos de funções ou atividades, cuja separação em cômodos independentes é considerada imprescindível: 1) o convívio social e o lazer; 2) a preparação de alimentos; 3) a higiene corporal; e 4) o repouso. Assim, uma moradia deve ter, no mínimo, uma sala, uma cozinha, um banheiro e um dormitório. Além disso, dispor de cômodos suficientes para reservar um dormitório para o casal e dormitórios diferentes para filhos dos dois sexos ou idades muito afastadas é também considerado uma necessidade (IBASE, 1982).

Em 1978, 25% dos domicílios no Brasil tinham menos de quatro cômodos. Nos domicílios de baixa renda, além de apresentarem número insuficiente de cômodos, é comum a reduzida dimensão da área construída, fazendo com que haja congestionamento do espaço interno, agravando ainda mais as condições habitacionais (IBASE, 1982).

Em 1982, cerca de 40% da população do Rio de Janeiro, 45% de São Paulo e 63% do Recife viviam em assentamentos precários: favelas e cortiços (Schmidt e Farret, 1986). Em Salvador, este percentual corresponde, no momento, a 70% da população. Nesses centros e em outros, o modo dominante de aquisição da propriedade imobiliária foi o das invasões urbanas. Ressalte-se, também, a crescente proliferação de loteamentos periféricos, legais e clandestinos sem dispor de infraestrutura urbana e precariamente servidos por sistemas de transporte. Esses assentamentos passam a constituir o "locus" por excelência da habitação da classe trabalhadora.

Quando se comparam indicadores por região do País, como o percentual de domicílios ligados à rede de esgotos ou atendidos por fossa séptica, constata-se as disparidades, por exemplo, entre o Sudeste e o Nordeste do Brasil. Em 1980, a região Sudeste tinha 63% dos domicílios atendidos, enquanto o Nordeste, 18,2% (Bremaeker, 1987).

ENCOSTAS E BAIXADAS

Uma das consequências do crescimento acelerado das regiões metropolitanas do País é o aumento da demanda pela ocupação do solo das grandes cidades. Em Salvador, por exemplo, as encostas e as baixadas representam as únicas alternativas de ocupação do solo da cidade pelas populações de baixa renda porque as áreas mais nobres estão ocupadas pelas classes sociais de mais alta renda, inclusive a classe média, enquanto outras estão sendo utilizadas pela especulação imobiliária. Apenas na década passada, ocorreram 240 "invasões" em Salvador. "Considerando que o tamanho do município de Salvador é finito, é óbvio que, aumentando a sua população, a demanda pela ocupação do solo se tornará crescente, contribuindo, desta forma, para elevar o preço da terra no mercado. Esta situação poderá fazer com que se inviabilize o custo de habitações em algumas áreas da cidade e que aquelas hoje ocupadas por populações de baixa renda sejam alvo da ação de especuladores imobiliários, contribuindo, desta forma, para a sua expulsão para fora dos limites do município e a proliferação de favelas ou 'invasões' em outros pontos da cidade" (Alcolorado, 1987).

Sobrecarregando o problema dos favelados nas cidades dos países subdesenvolvidos está o problema da especulação imobiliária e o alto preço da terra. Os proprietários de terras estrategicamente localizadas especulam para a venda futura a preços inflacionários quando ocorrer uma demanda mais forte. O alto custo da terra não é, portanto, o único obstáculo à solução do problema habitacional nesses países.

"Para converter caos em ordem, para fazer as cidades funcionarem, para impedir o desenvolvimento prejudicial e encorajar a construção com facilidades necessárias, os governos têm de estabelecer o controle sobre o uso da terra" (Abrams, 1972). Para

Abrams existem três instrumentos para dar forma ao padrão do uso da terra urbana: regulamentação, impostos e aquisição pública. A regulamentação inclui códigos de construção e especificações sobre o zoneamento. Entretanto, a regulamentação não tem se mostrado eficaz na solução dos problemas e na melhoria da paisagem urbana. Em Salvador, por exemplo, 85% das construções existentes são irregulares, apesar da

legislação do uso e da ocupação do solo em vigor. "Além do mais, em praticamente todas as comunidades metropolitanas o zoneamento tem sido usado não para melhorar as condições de habitação, mas para excluir os pobres das melhores áreas residenciais" (Abrams, 1972).

Nos países menos desenvolvidos, como é o caso do Brasil, a regulamentação tem-se constituído em verdadeiro fracasso de política urbana. Frequentemente, as autoridades municipais não têm conseguido fazer prevalecer a legislação até por falta de pessoal. O imposto imobiliário é um método mais eficaz, segundo Abrams, para controlar o uso e ocupação do solo do que a regulamentação, podendo se constituir em valioso instrumento para viabilizar um desejável desenvolvimento urbano. Infelizmente, a política fiscal, mesmo nos países desenvolvidos, é por demais confusa e fragmentada para permitir seu uso eficiente como instrumento social.

"Desiludidos pelo que se possa alcançar pela regulamentação e impostos, a maioria dos países decidiu adotar uma ação direta com relação aos seus problemas de construção ou reconstrução. Eles agora adquirem terras não apenas para estradas, parques, edifícios governamentais e outros fins tradicionalmente reconhecidos como obras públicas, mas também para indústria, comércio, habitação, estacionamento e uma série de outros objetivos há muito tempo considerados do domínio privado" (Abrams, 1972).

Apesar do agravamento da crise urbana no Brasil a partir da década de 50, somente após março de 1964 foi desenhada uma política urbana de base nacional sob critérios diferenciados a serem aplicados por distintos níveis de governo no país. Muito do que se conseguiu alcançar nas últimas quatro décadas nos indicadores de progresso da urbanização do País, apesar de insatisfatórios, deve-se ao esforço governamental desenvolvido a partir de 1964 com a criação do Banco Nacional de Habitação (BNH), do Sistema Federal de Habitação (SFH) e o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). A partir de 1968 o BNH começa a financiar, também, programas de desenvolvimento urbano, especialmente nas áreas de saneamento, urbanização (renovação urbana), transportes e equipamento físico para fins comunitários. Mais recentemente, com a crise no Sistema Financeiro da Habitação, o BNH foi absorvido pela Caixa Econômica Federal.

Em 1973, foram criadas no Brasil as 9 regiões metropolitanas, bem como a Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana — CNPU —, cujas atividades seriam apoiadas pela criação de um fundo especial. Em 1979, foi constituído o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU) através do qual ocorreu o aprofundamento das linhas da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. A criação da Empresa Brasileira de Transportes Urbanos em 1976 representou o deslocamento da ação governamental do desenvolvimento urbano em geral para os transportes urbanos.

Apesar do aparato institucional montado no Brasil a partir de 1964, os problemas habitacionais do País não foram devidamente solucionados. A crise econômica crônica que o País enfrenta desde o final dos anos 70, caracterizada pela recessão, pela inflação e pelo desemprego, contribuiu enormemente para inviabilizar o Sistema Federal de Habitação. No Brasil, a população economicamente ativa tem crescido a taxas muito mais altas do que as taxas de emprego efetivo. As taxas de desemprego, por exemplo, em Salvador (40,5%) e Recife (31,2%) são altíssimas, tornando fácil o entendimento do peso representado pelas economias informais nessas cidades. Além das taxas elevadas de desemprego, especialmente nos últimos dois anos, o poder de compra da população brasileira caiu vertiginosamente.