JOÃO CARLOS SANTOS TAQUEDA

Análise de impactos socioeconômicos e imobiliários das intervenções em favelas na Região Metropolitana de São Paulo: o cotidiano de famílias reassentadas e remanejadas

Dissertação apresentada à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Arquitetura e Urbanismo

Área de Concentração: Habitat

Orientador: Prof. Dr. João Sette Whitaker Ferreira

São Paulo

2015

AUTORIZO A REPRODUÇÃO E DIVULGAÇÃO TOTAL OU PARCIAL DESTE TRABALHO, POR QUALQUER MEIO CONVENCIONAL OU ELETRÔNICO, PARA FINS DE ESTUDO E PESQUISA, DESDE QUE CITADA A FONTE.

E-MAIL DO AUTOR: jestaqueda@metrosp.com.br

T172a Taqueda, João Carlos Santos
Análise de impactos socioeconômicos e imobiliários das intervenções em favelas na região metropolitana de São Paulo: o cotidiano de famílias reassentadas e remanejadas / João Carlos Santos Taqueda. --São Paulo, 2015.
297 p. : il.

Dissertação (Mestrado - Área de Concentração: Habitat) – FAUUSP.
Orientador: João Sette Whitaker Ferreira

1.Favelas – São Paulo (SP) 2.Habitação – São Paulo (SP)
3.Urbanização – São Paulo (SP) 4.Mercado imobiliário – São Paulo (SP)
Segregação urbana – São Paulo (SP) I.Título

CDU 711.585(816.11)

Nome: TAQUEDA, João Carlos Santos.

Título: Análise de impactos socioeconômicos e imobiliários das intervenções em favelas na Região Metropolitana de São Paulo: o cotidiano de famílias reassentadas e remanejadas

Dissertação apresentada à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Arquitetura e Urbanismo

Aprovado em:

Banca Examinadora

Prof.Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof.Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof.Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

A meus pais, irmãs e irmão

Arte da Capa: Marcello Pereira Delgado
Créditos da Foto da Capa: João C. S. Taqueda, 2015

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, não tanto por todo o já esperado apoio que nunca negaram em momentos como este, mas também pelo simples fato de constituírem eternamente a substância que me anima às conquistas.

Às minhas irmãs Ana Cristina, Dina e Carolina, e ao meu irmão Luiz, do time inseparável.

A todas as minhas tias, tios, primas e primos, e, em especial, às minhas tias Neida, Maú, Stella e Eliana (in memoriam), e à minha madrinha Eleide, pelo carinho que recebo desde pequeno.

Aos cunhados Fernando e Sérgio, à minha cunhada Patrícia, e aos sobrinhos Arthur e Carlinhos, amigos que vou agregando no meio da história.

À Lina Ribeiro, que me conhece há tanto tempo...

Ao meu Orientador, Prof. João Sette Whitaker Ferreira, por toda a experiência, por todo o “feeling”, pela compreensão e apoio, mesmo nas “crises de rodapé”.

À Profª. Dra. Rosana Denaldi e ao Prof. Dr. Khaled Ghoubar, pelos caminhos apontados, de suma importância para que eu seguisse trilhando esse caminho de pesquisa.

Aos meus bons amigos Marcello Delgado (também por essa bela capa) e Ivo Mainardi, por terem se mostrado grandes companheiros nesses últimos anos.

À minha grande amiga Karina Alencar, pela enorme ajuda, além da paciência e compreensão.

Aos meus amigos de escola e de sempre: André Carrasco, Igara Paquola, André Lopes, Alexandre Carrasco, Paulo Emílio (também pela força no orientador), e Ricardo Sant’Anna, mantendo, mesmo à distância, o elã dos cavaleiros.

Aos meus amigos e demais colegas de departamento do Metrô: Rodrigo, Laércio, Mábio, Carlão, Michele, Paula, Thais, Bruno, Nery, Simi, Helena, Juliana, Riemi, Neila, Thiago, Sandra, Benê, Olívia, Del, Fabi, Dani e Cris, pela tolerância quando eu estava atarantado, e pelas palavras nas conversas de almoço e bar.

À Verônica Nogueira, por todo o apoio dado neste momento.

À Samara Falcão, por essa força na reta final.

A quem compreendeu sempre minhas urgências diárias: Cláudia Chemin, Ana Maria Ponzoni e Ilvio Artioli.

Aos novos e antigos amigos do Grupo de Estudos de Urbanização de Favelas, em especial, Heloísa Diniz, Renata Moreira, Taís Tsukumo, Juliana Petrarolli, Zé Baravelli, Milton Nakamura, Daniel Vio, Lígia Lupo e Karina Leitão, por todas as dicas.

Aos colegas e ex-colegas da pós graduação, em especial, Liana Perez, por tantas conversas, Ticianne Ribeiro, Alex Rosa, Estevam Otero, Mônica Manso, Laisa Støher, Aline Viotto, Júlia Saragoça e Daniel Ávila.

Aos meus ex-colegas de equipe de Taboão da Serra: Marlene Bonfim, Raoni Rocha, Felipe Siqueira, Emerson Chaves, Solange Leite, Solange Rosa, Fábio Marques, Danilo Tonelloto, Márcio Bonilha, Mari Corradi e tantos outros que me apoiaram e inspiraram neste trabalho.

À Ângela Amaral, amiga que não demorou nada para me apresentar o livro de Baltrusis, poucos minutos depois de eu anunciar, lá atrás, as intenções do projeto de pesquisa.

À equipe da CDHU e lideranças do Projeto Pantanal, em especial: Renato Daud, Edu Rossato, Ana Rech, Déborah, Lucas Barbosa, Pastor Wellington, Zenaldo, Pé de Frango e Febem.

À equipe da Pró-Habitação de Embu e representantes das áreas pesquisadas, em especial: Lilian Nagato e Verônica, por todo o apoio prestado, pelas visitas, bate-papos e entrevista, e, na área: Jane Fruteiro, Sônia e Sr. Zé, D. Francisca, Zé do Castilho e Israel.

Em Guarulhos, ao pessoal da Secretaria de Habitação e demais entrevistados, em especial: Rodney Tonelotto, Kátia Frigoli, Maria Inês Volpato, Andréia Silva, Marcos, Silva e Sr. Amaro.

Em Osasco, a todos os que me apoiaram na SEHDU, em especial minha amiga Marcela Hoenen, Sandra Simões, Adriana e Ângelo Silva; e também aos representantes de bairro, em especial Alex, Robertão, “Cláudia”, Margarida, Ana Paula, Paulo e Maria Eunice.

Na SEHAB-SP, ao DEAR-SUL e demais amigos que me ajudaram no Sapé, em especial: Gabriela Gonçalves, Samara Prado, Marina Galelli e Rejane Freitas.

Em São Bernardo do Campo, ao pessoal da Secretaria de Habitação, em especial: Tássia Regino, Márcia Gesina, Flávia, Danilo, Nílcio Dias, Gisele G. Dias, Andrea E. S. Melo e Flávia, que me acompanhou nas visitas; na área de intervenção, agradeço também ao Lota e à Diva, pelo apoio nas pesquisas e entrevistas; e finalmente à Lu Nascimento, pela companhia durante as incursões.

A todas as demais pessoas que de alguma forma, direta ou indireta, contribuíram para esta conquista.

RESUMO

Nas últimas décadas, a intensificação de ações das diversas esferas do Estado no Brasil visando, no bojo de uma política habitacional mais abrangente, a integração urbanística e fundiária de assentamentos ocupados por famílias de baixa renda, convive com as contradições presentes nas relações pelas quais o Estado e o mercado mediam os conflitos entre classes econômicas díspares, cujo principal indicador é a segregação territorial. A existência de assentamentos precários em situações de imersão ou de continuidade, em relação a tecidos ocupados por população de mais alta renda, faz com que eles estabeleçam entre si uma relação ambígua de simbiose e conflito, onde o mercado imobiliário, atuando na formalidade ou na informalidade, concretiza, pelo movimento de escolha residencial e comercial dos atores envolvidos na ocupação urbana, uma *hierarquia de decisões*. Faz-se necessário avaliar que tipo de relação as intervenções citadas têm com os processos imobiliários num plano mais geral, objetivando, assim, verificar se elas não são vetores de alteração das dinâmicas locais pela qual acabam funcionando como indutores de uma nova forma de integração entre as áreas consolidadas, as áreas de reassentamento ou de remanejamento e o entorno, onde o complexo urbano resultante se revaloriza, impactando o perfil socioeconômico local e, sobretudo, das famílias remanejadas e reassentadas. Este trabalho pretende analisar os efeitos socioeconômicos e imobiliários sobre a rotina de famílias em favelas reurbanizadas pelo poder público em municípios na Região Metropolitana de São Paulo, dando ênfase empírica ao estudo de casos de famílias que são deslocadas nesses processos. A análise se dá através de recurso metodológico que confronta a interpretação da bibliografia existente sobre os aspectos que informam ou tangenciam o tema principal (tais como a formação e a segregação metropolitana, as disputas por localizações entre as classes sociais, a dicotomia entre centralidades e das periferias urbanas, o histórico das ações do poder público em favelas e o entrelaçamento entre os mercados formal e informal), com a discussão dos resultados de uma pesquisa de campo realizada em dez favelas urbanizadas e reurbanizadas, de seis municípios da metrópole paulista, onde se colheram dados do cotidiano das famílias remanejadas no interior das áreas ou reassentadas nos conjuntos construídos em terrenos adjacentes, em virtude das intervenções. Procura-se verificar que efeitos as políticas citadas, visando a integração urbanística e a regularização fundiária, podem ter sobre o cotidiano local e do entorno, no intuito de contribuir na formulação de indicadores e de hipóteses sobre o fortalecimento socioeconômico e a emancipação dos beneficiados ou, pelo contrário, sobre a eventual alteração de perfil da população moradora, com expulsão das famílias originais, o que contribuiria, nesse caso, para acentuar a segregação territorial metropolitana subjacente.

Palavras-chave: Favelas – São Paulo (SP); Habitação – São Paulo (SP); Urbanização – São Paulo (SP); Mercado imobiliário – São Paulo (SP); Segregação urbana – São Paulo (SP)

ABSTRACT

In the last few decades, the intensification of public actions from different levels of Brazilian Government, aiming, in the heart of a more extensive housing policy, the urban and land integration of settlements occupied by low-income families, coexists with the contradictions seen in relations by which State and Market mediate conflicts between disparate economic classes, whose main indicator is the territorial segregation. The existence of slums in immersion or continuity situations into urban fabrics occupied by higher social classes, establishes between them an ambiguous relationship of symbiosis and conflict, in which the formal and/or informal real state Market acting materializes a hierarchy of decision defined by the motion of residential and commercial choices made by involved actors in urban settlements. It's therefore necessary to evaluate what kind of relationship the aforementioned interventions (upgradings, as well) have with real state market processes in a more general scope, thus aiming to check if they aren't alteration drivers of local dynamics by which they may end up working as inducers of a new integration way between the consolidated, resettlement (or relocation) and surrounding areas, where the resultant urban complex turns more expensive, impacting in the local socioeconomic profile, mainly in the relocated and resettled families. This dissertation intends to analyze the socioeconomic effects and real state market influence on the routine of families in slums that have been upgraded by government inside the Metropolitan Region of São Paulo, giving empirical emphasis to the case studies of families who are displaced in these processes. The analysis is performed by means of methodological approach that confronts the interpretation of the existing literature on aspects that inform or are tangential to the main theme (such as the metropolitan development and segregation, the disputes regarding location between social classes, the dichotomy between centrality and urban peripheries, the history of government actions concerning slums, and the intertwining between formal and informal markets), with the discussion about the results of field survey conducted in ten urbanized and upgraded slums, sited in six municipalities in metropolis, where daily data were collected from families who had been resettled into the area or relocated in housing developments built in nearby sites, due to the upgrading processes. It seeks to verify what kinds of effects may follow the cited policies, aiming urban integration and land regularization, and their influence over local and surrounding daily lives, in order to contribute to formulation of indicators and assumptions about socioeconomic strengthening and emancipation of the beneficiaries or, otherwise, about eventual changes in the profile of resident population, causing the expulsion of the originals inhabitants, which would contribute, in this case, to accentuate the underlying metropolitan territorial segregation.

Keywords: Slums - São Paulo (SP); Housing - São Paulo (SP); Slums upgrading - São Paulo (SP); Real estate market - Sao Paulo (SP); Urban segregation - São Paulo (SP).

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

BNH – Banco Nacional da Habitação

CDHU – Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo

CDRU – Concessão de Direito Real de Uso

CUEM – Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia

FNHIS – Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social

FNRU – Fórum Nacional pela Reforma Urbana

HBB – Habitar Brasil- Bid

MCidades – Ministério das Cidades

MNRU – Movimento Nacional pela Reforma Urbana

MP – Ministério Público

PAC – Programa de Aceleração do Crescimento

PD – Plano Diretor

PMCMV ou MCMV – Programa Minha Casa Minha Vida

PMSP – Prefeitura do Município de São Paulo

RMSP – Região Metropolitana de São Paulo

PSH – Programa de Subsídio à Habitação Social

SEHAB – Secretaria de Habitação de São Paulo

SEH DU – Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano - Osasco

SEMUDUH – Secretaria Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano – Taboão da Serra

SFH – Sistema Financeiro de Habitação

SNHIS – Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social

SUMÁRIO

AGRADECIMENTOS	7
RESUMO.....	9
ABSTRACT	10
LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS.....	11
SUMÁRIO.....	12
Introdução	13
PARTE I	19
1.1. METRÓPOLE PAULISTA: FORMAÇÃO, EXPANSÃO E DISPERSÃO SOB A FORÇA IMOBILIÁRIA	19
1.2. O CONFRONTO ENTRE MATRIZES TEÓRICAS DA ECONOMIA URBANA E DO PLANEJAMENTO, SEU REBATIMENTO NAS PRÁTICAS DO ESTADO E SUA RELAÇÃO COM A PRESSÃO DAS CLASSES SOCIAIS.....	37
1.3. CENTRO, PERIFERIA E SEGREGAÇÃO: OS ESPAÇOS DAS CLASSES SOCIAIS SE DEFINEM NUMA DISPUTA POR LOCALIZAÇÕES.....	62
2.1. FAVELAS BRASILEIRAS E FAVELAS DA METRÓPOLE PAULISTA – HISTÓRICO E EXEMPLOS.....	79
2.2. DAS INTERVENÇÕES PIONEIRAS EM ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS AOS GRANDES PROGRAMAS HABITACIONAIS E URBANOS: PAUTA DA REFORMA URBANA OU DA ECONOMIA?	87
2.3. LIMITES, CONTRADIÇÕES E ENFRENTAMENTOS DOS INSTRUMENTOS DE INTEGRAÇÃO DE ASSENTAMENTOS DE INTERESSE SOCIAL	108
3.1. DEFINIÇÕES PRELIMINARES SOBRE A DICOTOMIA “FORMAL” E “INFORMAL” NA PRODUÇÃO E COMERCIALIZAÇÃO IMOBILIÁRIA.....	119
3.2. O ASSIM CHAMADO “MERCADO IMOBILIÁRIO FORMAL” NO BRASIL E SEUS PROTAGONISTAS: ORIGENS, OPERAÇÃO E TENDÊNCIAS RECENTES	121
3.3. O ENTENDIMENTO DO CHAMADO “MERCADO IMOBILIÁRIO INFORMAL” NO BRASIL ATRAVÉS DE SUA OPERAÇÃO EM FAVELAS	129
3.4. TODOS SOMOS MERCADO: HIPÓTESES SOBRE O ENTRELAÇAMENTO ENTRE O FORMAL E O INFORMAL NO MERCADO IMOBILIÁRIO.....	141
PARTE II	149
4.1. ESCLARECIMENTOS SOBRE A PESQUISA DE CAMPO E APRESENTAÇÃO DA METODOLOGIA DE ANÁLISE.....	149
4.2. OS MUNICÍPIOS ESTUDADOS, A AVALIAÇÃO DE SUA POLÍTICA HABITACIONAL E URBANA, E DAS ÁREAS PESQUISADAS	166
4.3. INTERPRETAÇÃO E CRUZAMENTO DOS DADOS DA PESQUISA AMOSTRAL E COM REPRESENTANTES	223
Considerações finais	281
Referências Bibliográficas.....	289

Introdução

Tem sido notada no Brasil, nas últimas décadas, a intensificação de ações das diversas esferas do Estado visando, como parte de uma política habitacional mais abrangente, a integração urbanística e fundiária de assentamentos ocupados por famílias de baixa renda. Essas ações convivem, no entanto, com as contradições presentes nas relações pelas quais o Estado e o mercado mediam os conflitos entre classes econômicas díspares, onde o indicador é a segregação territorial que se concretiza nas cidades e, principalmente, nas metrópoles brasileiras.

A existência de assentamentos precários em áreas contíguas aos tecidos ocupados por população de mais alta renda, ou mesmo imersas nesses tecidos, faz com que ambos estabeleçam entre si uma relação ambígua de simbiose e conflito, onde o mercado imobiliário, atuando na formalidade ou na informalidade¹, concretiza, pelo movimento de escolha residencial e comercial dos atores envolvidos na ocupação urbana, uma *hierarquia de decisões* que tem rebatimento profundo na organização espacial das cidades brasileiras. Cumpre assim verificar se as intervenções não são vetores de alteração das dinâmicas locais pela qual acabam funcionando como indutores de uma nova forma de integração entre o assentamento precário (eventualmente uma favela) e o entorno, onde o complexo urbano resultante se revaloriza, impactando o perfil socioeconômico local e, sobretudo, das famílias deslocadas.

Esta dissertação pretende analisar os efeitos socioeconômicos e imobiliários que impactam a rotina de famílias moradoras de favelas reurbanizadas pelo poder público em municípios na Região Metropolitana de São Paulo, num contexto de segregação urbana e de disputas por localizações por parte das diferentes classes sociais, dando ênfase empírica no recorte dos reassentamentos e remanejamentos. Em um período de pesquisa de três anos, entre 2012 e 2014, o trabalho consistiu na interpretação da bibliografia existente que informa ou tangencia o tema principal, abordando aspectos como a formação e a segregação metropolitana, a hierarquia decisória em torno das localizações, a hipótese da relação dual entre as centralidades e as periferias urbanas, o entrelaçamento entre mercados formal e informal, e outros. Ela é complementada por estudos de casos selecionados em seis municípios de diferentes quadrantes da metrópole, na tentativa de articular e relacionar dados de vivência empírica (pesquisa de campo) com o repertório acumulado por autores e pesquisadores que se dedicaram a tratar desse assunto.

O objetivo principal é, portanto, verificar se as políticas e os programas municipais, estaduais e federais visando a integração física e urbanística de assentamentos precários, caso tenham o condão de acelerar ou de reverter determinados processos naturais da dinâmica das cidades, trazem efeitos impactantes no cotidiano das famílias beneficiadas e das do entorno imediato. A pesquisa poderá contribuir assim na formulação de indicadores e de hipóteses sobre as dinâmicas resultantes desses

¹ Essa distinção será esmiuçada no capítulo 3 da dissertação. O assunto foi amplamente tratado, entre outros, por Abramo (2009) e Souza (2007, cap. 5).

processos, quais sejam, o fortalecimento socioeconômico e emancipação dos beneficiados ou, pelo contrário, a alteração de perfil social através da saída dos moradores originais, sem que se conheça o destino desses, o que poderia levar à hipótese da intensificação da segregação territorial.

Com a pesquisa realizada, poder-se-ão criar elementos de análise que, em pesquisas futuras, possam por frente a frente a opção de permanência voluntária da população original afetada por intervenções como as urbanizações e reurbanizações de favelas, objetivadas nos programas de ação governamental, e o mecanismo de segregação que as próprias intervenções, fortuitamente pressionadas pelo contexto econômico, podem já conter em seu cerne. Possivelmente, três fenômenos estruturais, além de outros, poderão ser identificados e relacionados com a dinâmica local e do entorno após intervenções do poder público: a transformação das condições socioeconômicas dos moradores, a permanência ou saída (compulsória ou voluntária) dos moradores originais, e a valorização do imóvel recebido (independentemente da condição de sua posse ou propriedade).

A metodologia escolhida para a pesquisa (confrontando o bibliográfico e o empírico) justifica sua relação com o tema mais abrangente (a segregação metropolitana e a disputas por localizações entre diferentes classes sociais e agentes), pois as favelas ocupam hoje extensão territorial significativa no ambiente urbano, e, por conta de sua inserção contígua ou imersa em tecidos ditos “formais” das metrópoles (e também de boa parte das cidades médias e pequenas), estabelecem com esses tecidos uma relação ambígua de simbiose e conflito, sendo eventualmente externalidades positivas ou negativas, umas em relação às outras. Nesse contexto, até mesmo as intervenções pretensamente integradoras, como as urbanizações e reurbanizações² promovidas pelo poder público, acompanhadas de todas as demais ações (trabalho social, regularização fundiária, etc.), podem resultar em novas externalidades não calculadas (valorização, impermanência e acentuação da segregação territorial), e contraditórias ao pressuposto integrador, o que obriga a relacionarmos essas políticas com os aspectos da organização metropolitana em um sentido mais amplo.

Duas são as justificativas principais que moveram esta pesquisa. Em um plano mais geral, nas últimas décadas, a intensificação das ações do poder público em diversas esferas para a promoção da justiça social no meio urbano, e para o cumprimento da função social da propriedade imobiliária, bem como para a garantia constitucional de moradia às populações de baixa renda, em grande parte orientada pelas lutas históricas de movimentos sociais, embora tenha constituído iniciativas importantes no campo legal e normativo, e mesmo com a execução de algumas intervenções, pode ainda não ter obtido resultados abrangentes, principalmente porque, em virtude dos históricos mecanismos de cooptação do Estado pelo mercado, acaba, em dados momentos, funcionando mais como ferramenta disponível ao conflito de classes em torno das localizações do que como instrumento necessário à sua atenuação.

No campo pessoal, é necessário dizer que, entre 2007 e 2012, vivi uma curta, porém riquíssima experiência profissional na Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação e Meio Ambiente da

² Distinção feita, entre outros, por Denaldi (2003), como veremos no capítulo 2.

Prefeitura da Cidade de Taboão da Serra³, quando tive a oportunidade de auxiliar, como técnico, na gestão de políticas públicas envolvidas no Programa de Urbanização de Favelas daquela secretaria, sobretudo quando assentamentos com projetos de intervenção prioritárias do município foram selecionados para sofrer intervenções de urbanização, saneamento integrado e provisão habitacional no âmbito do PAC (Programa de Aceleração do Crescimento). Foi naquele contexto que, entre 2011 e 2012, na iminência das primeiras entregas de unidades a famílias reassentadas de uma das áreas reurbanizadas do PAC, presenciei, em reunião convocada pela secretaria para informes sobre prazos, direitos e responsabilidades dos futuros condôminos, conversas paralelas sobre a comercialização futura de imóveis (já vistos como mercadorias). A situação provocou na equipe técnica uma reflexão sobre o quanto, apesar de toda a sua abrangência e seu ímpeto integrador, a intervenção poderia estar circunscrita, também por seus próprios limites, à conjuntura do mercado.

Sem a pretensão de chegar a conclusões inovadoras, este trabalho está, portanto, organizado de modo a proporcionar um movimento de reflexão do geral ao particular, que parte de questões sobre as relações sociais e espaciais do “produto metropolitano” para, passando ainda por entendimento das políticas públicas com vista à integração dos tecidos precários resultantes desses processos, chegar, mediante estudos de caso, às dinâmicas resultantes na relação dialética entre a área de intervenção e o entorno imediato, formulando a partir daí hipóteses preliminares sobre a relação dessas dinâmicas com o fenômeno permanente da segregação urbana. Considerando a natureza dos processos de urbanização de favelas mais recorrentes, sobre os quais caberá discorrer mais precisamente, essa pesquisa abre também outras hipóteses correlacionadas, pois envolve situações em que há uma alteração significativa nas tipologias edificadas e na própria “tipologia urbana”, da precariedade para variações mais atraentes ao mercado imobiliário, o que poderia resultar num “motor mais eficiente” de alteração de perfil socioeconômico. A ênfase na questão imobiliária (embora outras tenham vindo à tona como indicadores possíveis da nova dinâmica, no decorrer da pesquisa, e estejam mostradas nos capítulos subsequentes) é uma escolha que traduz a aposta em que esse indicador em particular funciona como um elo de ligação entre o tecido urbanizado e o entorno, pois é em grande medida através do mercado de imóveis que se concretiza o movimento de escolha residencial e comercial dos atores que promovem a segregação urbana. E, como veremos, esse mercado age indistintamente, seja pelas vias ditas “formais”, como também pelas ditas “informais”, ainda que se possa considerar que a margem da ilegalidade reserve, na esfera daquilo que aqui denominaremos uma *hierarquia decisória*, um campo espacial mais restrito de escolha ao universo informal.

As informações, colhidas em pesquisas amostrais e entrevistas (realizadas com lideranças, técnicos e gestores públicos) nos dez recortes selecionados em seis municípios (Embu das Artes, Guarulhos, Osasco, São Bernardo do Campo, São Paulo e Taboão da Serra), de quadrantes diversos da região metropolitana, foram então medidas e analisadas através da sistematização dos dados mais relevantes (identificação de indicadores de impacto, agentes, dinâmicas, etc.), com base na escolha de

³ Atuei na Secretaria de Desenvolvimento Urbano, Habitação e Meio Ambiente, como “arquiteto civil”, concursado, com posse em abril de 2007 e desligamento em maio de 2012.

indicadores mais significativos que pudessem traduzir de forma mais fiel, ainda que fenomenologicamente, os efeitos reais dos processos estudados, podendo contribuir metodologicamente para pesquisas futuras.

A dissertação está organizada por duas partes principais. Ambas estarão permeadas pelas premissas e definições subjacentes e necessárias às discussões propostas pelos capítulos e seus itens. A Parte I, composta por três capítulos, concentrará a interpretação teórica, com base na interpretação bibliográfica realizada para respaldar e ser respaldada pela pesquisa empírica. Dentro dela, primeiro capítulo, mais conjuntural, apresenta dados históricos sobre a formação das metrópoles brasileiras e as tendências atuais de sua expansão (envolvendo para tanto noções como a dicotomia centro-periferia, a dispersão urbana, a relação específica entre mercado e Estado no Brasil no que tange ao plano imobiliário, e os conflitos resultantes dos interesses de reprodução do capital em detrimento da reprodução da força de trabalho e a consequente segregação sócio-territorial, tema caríssimo a esta pesquisa). Nunca é demais ressaltar, nesse esforço, o fato de que produzir moradias em cidades adequadas é um conceito que parece estar sendo relativizado tanto pela produção privada como pela produção estatal ultimamente⁴. A análise dessa questão sob o viés do mercado e sua relação com o Estado nos permitirá desvelar a complexidade da inserção dos assentamentos precários na dinâmica imobiliária, e os desafios enfrentados para integrá-los.

Já em movimento no sentido do campo geral para as especificidades locais, o segundo capítulo mostra um panorama mais abrangente da política urbana e habitacional brasileira, comparando-a com algumas iniciativas latino-americanas de maior vulto, destacando a força dos movimentos sociais e o pioneirismo das ações de alguns governos locais no campo das intervenções em assentamentos precários. De forma mais enfática, estuda-se que forma o Estado, sob suas diversas formas, vem atuando, seja através dos marcos legais e normativos, seja por políticas de fomento econômico à iniciativa privada e aos mutuários, ou mesmo através de programas de vulto, tais como o PAC e o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), ou de ações pontuais nas áreas ocupadas por assentamentos precários, sobretudo na Região Metropolitana de São Paulo, e quais os alcances e limitações dessas iniciativas.

O terceiro capítulo trata das “dialéticas do mercado”⁵, tentando estabelecer critérios para o entendimento do entrelaçamento entre o “informal” e o “informal” pela via imobiliária, com o objetivo final de verificar os desdobramentos desse entrelaçamento na organização espacial, e se eles podem resultar potencialmente na integração ou na permanência de uma articulação fragmentária e conflituosa entre os tecidos. Nele, primeiramente, algumas definições são feitas acerca da dicotomia (ainda que suspensa como uma abstração reflexiva) que define a informalidade por oposição lógica à formalidade. No âmbito do mercado “formal”, o enfoque é dado às tendências recentes da organização capitalista da

⁴ Conforme: Ferreira (org.), 2012.

⁵ Imaginamos que o mercado imobiliário comporta uma relação dialética entre os mecanismos formais e os informais que corta, justamente em seu domínio (do mercado) a estanqueidade entre as classes sociais, que se relacionam entre si, e por meio dele, através de mecanismos mais ou menos violentos, tendendo à segregação e à homogeneização social dos tecidos, como veremos ao longo do capítulo 3.

produção e reprodução da cidade, pelo viés da indústria da construção civil e do mercado imobiliário, que têm se inclinado cada vez mais fortemente à lógica internacional da financeirização, com efeitos que reforçam a fragmentação espacial de metrópoles como São Paulo, pois resultam na prevalência de interesses do capital internacional em detrimento da qualidade e da democratização do acesso à cidade. No âmbito do mercado “informal”, trataremos de analisar os autores que de forma pioneira vêm estudando o fenômeno, com foco na atuação dos agentes (endógenos e exógenos) que compõem esse mercado, principalmente em favelas e loteamentos irregulares. Em seu fechamento, o capítulo tentará estabelecer conexões possíveis entre os mercados, levando em conta a forte hipótese de que há uma mimetização, por parte dos agentes do tecido informal das operações de mercado que caracterizam as áreas formais, e essa mimese permite com que tudo se passe como se a propriedade privada não fosse em si um obstáculo tão determinante, apesar de influir na *hierarquia* e na *interdependência* das decisões de classe e em atores de mediação e de indução como o Estado. E justamente esse pode ser um dos elos da complexa relação que aproxima os dois tipos de tecido urbano tratados, resultando em uma relação que pode ser *simbiótica* para os interesses econômicos de pelo menos um dos tecidos em confrontação, ou, em determinados casos, *violenta*, dependendo dos interesses envolvidos, sobretudo no que tange aos agentes que são política e economicamente mais fortes.

Entendido esse contexto, será possível entrar na Parte II desta dissertação, onde, à luz da análise particular dos casos empíricos selecionados, serão elencados de forma sistematizada os dados da pesquisa de campo que possam levantar hipóteses a respeito dos efeitos estruturais das intervenções como urbanização e reurbanização de favelas no cotidiano dos moradores e do entorno. Introduzindo o capítulo 4, único a compor essa segunda parte, é feita a apresentação geral dos municípios estudados, acompanhada de um histórico sucinto de suas políticas habitacionais e da intervenção ocorrida nos assentamentos selecionados como estudos de caso, baseada, entre outras fontes, nas informações colhidas nas entrevistas com técnicos e gestores e nas pesquisas realizadas nos órgãos públicos visitados. Em seguida, é apresentada, através de texto, gráficos e de tabulação de dados, a discussão sucinta dos resultados mais relevantes da pesquisa de campo feita por questionário domiciliar amostral aplicado em 154 moradias de remanejados e reassentados com vistas a colher indicadores socioeconômicos e imobiliários dessa nova rotina. Tais dados serão comparados resumidamente aos depoimentos e opiniões colhidos através de entrevistas qualitativas feitas com representantes e lideranças que acompanharam as transformações nos bairros estudados, desde antes das intervenções até os dias de hoje. De forma complementar, foi realizada uma pesquisa simples de preços de oferta e de venda eventualmente existentes nos conjuntos de reassentamento ou remanejamento, nas áreas consolidadas do antigo assentamento e no entorno imediato, com a finalidade de comparar se há uma homogeneização desses valores depois de finda a intervenção e também para checar se as especulações dos moradores a respeito de valores de venda e compra futura têm respaldo na realidade imobiliária local.

Por fim, os dados apresentados (pesquisa etnográfica e pesquisa quantitativa) são cruzados e interpretados, nas considerações finais, comparando os dados da Parte I com os da Parte II. Mesmo que

as inter-relações dos aspectos envolvidos no trabalho pareçam forçosas, e mesmo que as conclusões atingidas em decorrência do reduzido espaço amostral e demais materiais colhidos na pesquisa de campo não sejam tão significativas no esforço deste trabalho, ele de qualquer forma já estará recompensado se conseguir identificar o fenômeno posto e suas inter-relações, deixando um campo aberto de especulações para pesquisas futuras que possam melhor compreender a atual ocupação metropolitana que pode estar ainda evoluindo com aprofundamento da segregação das camadas de maior renda, em simultaneidade com a espoliação urbana das camadas de menor renda.

PARTE I

Capítulo 1 – MetrÓpole e SegregaçÓo

1.1. MetrÓpole paulista: formaçÓo, expansÓo e dispersÓo sob a força imobiliária

Muito da organizaçÓo atual das metrÓpoles brasileiras é explicado pelo processo de acumulaçÓo capitalista e seus efeitos na economia nacional, e alguns pensadores entendem os fatores de produçÓo sob o domÍnio do capitalismo como fundamentais para qualquer entendimento da espacialidade.

O Brasil, particularmente, se torna um paÍs predominantemente urbano apenas em meados do sÉculo XX, quando suas principais cidades passam a atrair populaçÓes do campo em virtude da crescente tendÊncia de industrializaçÓo⁶, resultante da reduçÓo das vantagens do sistema agroexportador em detrimento das oriundas da substituiçÓo de importaçÓes⁷, que tomou força sobretudo apÓs a 2ª. Guerra Mundial, e as implicaçÓes geopolÍticas e econÔmicas das crises internacionais desse perÍodo.

A exemplo do ocorrido nas demais economias do mundo, quando da transiçÓo do capitalismo de acumulaçÓo primitiva para sua organizaçÓo trinitária⁸, assumimos a premissa de que a terra, como elemento fundamental do territÓrio, foi, dentro dessas transiçÓes do modo de produçÓo, transformada aos poucos em parte do processo *fetichizante*⁹ que eleva, ainda por mecanismos fictÍcios, tudo ao patamar de

⁶ Conforme Furtado (1959) e Caio Prado Jr. (1998).

⁷ Conforme Furtado (1959) e Caio Prado Jr. (1998).

⁸ Em “O Capital”, Karl Marx define que a transformaçÓo da acumulaçÓo primitiva ao modo de produçÓo eminentemente capitalista (pós –feudal), atingiria sua forma plena apenas na RevoluçÓo Industrial, pela completude da expropriaçÓo dos trabalhadores em relaçÓo à sua força de trabalho, separaçÓo que se deu entre o produtor e seu meio de produçÓo, e que é necessÁria para um novo estÁgio de organizaçÓo da produçÓo do capital, em que os salÁrios, associados à extraçÓo de um mais-valor nÓo necessÁrio à reproduçÓo da força de trabalho, mas sim à acumulaçÓo do empregador, se tornam a mediaçÓo necessÁria às relaçÓes fabris e, conseqüentemente, a todas as demais atividades econÔmicas (MARX, L.I, cap. XXIV, p. 339). Ela precisa vir acompanhada de um mecanismo estrutural, o que leva Marx a elaborar categoricamente, já no Terceiro Livro, a sua *fÓrmula trinitária*, que reÚne capital (lucro e juros), salÁrio (trabalho) e renda fundiÁria (terra) como componentes necessÁrios para a formaçÓo, a realizaçÓo e a distribuiçÓo da mais-valia. Se por um lado os dois primeiros (capital e salÁrio) sÓo formas clÁssicas do modo de produçÓo (sobretudo do industrial), e se o segundo já se viabiliza no momento histÓrico da expropriaçÓo, com a terra, a questÓo parece ser mais obscura. A associaçÓo dos elementos dessa fÓrmula é assim descrita por Marx:

Propriedade fundiÁria, capital e trabalho assalariado transformam-se, pois, em fontes do rendimento, no sentido de que o capital atrai para o capitalista uma parte da mais-valia que ele extrai do trabalho na forma de lucro, o monopÓlio da terra atrai para o proprietÁrio da terra outra parte na forma de renda, e o trabalho faz recair no trabalhador a Última parte ainda disponÍvel do valor, na forma de salÁrio, fontes mediante as quais uma parte do valor se transforma na forma do lucro, uma segunda na forma da renda e uma terceira na forma do salÁrio – fontes reais, das quais se originam essas partes do valor e as partes correlatas do produto, nas quais existem e pelas quais sÓo intercambiÁveis, e fontes das quais, como manancial Último, brota, por conseguinte, o prÓprio valor do produto (MARX, K. “O Capital” – L.III, cap. XLVIII, pg. 277).

⁹ Sobre o conceito do *fetichismo* no Âmbito das mercadorias, citemos Harvey (2013) que, por sua vez, menciona Marx: *O resultado é que uma ‘relaçÓo social determinada entre os prÓprios homens (...) assume, para eles, a forma fantasmagÓrica de uma relaçÓo entre coisas’. E é essa condiçÓo que define o ‘fetichismo, que se cola aos produtos do trabalho tÃo logo sÃo produzidos como mercadorias e que, por isso, é inseparÁvel da produçÓo de mercadorias’ (Marx. The Capital. L1:147-8 apud Harvey, 2013, p. 47).*

Muitos urbanistas marxistas, como o prÓprio Harvey, acreditam, além disso que o urbano, em certa medida, por envolver mercadorias, comporta “relaçÓes” que por sua vez aparecem aos observadores apenas como “coisas sociais”

*mercadoria*¹⁰, resultando na dominância da dimensão econômica sobre a dimensão espacial e humana. Essa premissa precisa ser relacionada à da participação do Estado como mediador do agenciamento urbano, quer pela regulação, quer pela produção de sua infraestrutura.

Particularmente em São Paulo, a transição da matriz de exploração colonial para o sistema cafeeiro, e depois industrial, se relaciona profundamente com as tendências de organização internacional da produção, e, preservando sedimentos coloniais, procura associá-los a elementos mais modernos da lógica capitalista (obtenção de lucros, trabalho assalariado, propriedade da terra), editando, de maneira *sui generis*, a fórmula trinitária marxista em seu contexto. Essa transição e seus elementos históricos, que precisariam ser um pouco mais detalhados naquilo que interessa ao presente tema, têm implicações profundas na organização territorial da cidade, a partir do final do século XIX, e na criação de sua distinta dialética entre centro(s) e periferia(s).

Alguns autores¹¹ relacionam o espaço metropolitano e seu crescimento às históricas formas de apropriação da terra no Brasil, ao uso secular e instrumental do Estado pelas oligarquias para a defesa de seus interesses econômicos, e à questão da incorporação do trabalho assalariado (e o posterior rebaixamento das condições de sua reprodução em larga escala), que são dados importantes da formação das cidades pós-colônia, e que têm consequências decisivas no cenário do assim denominado subdesenvolvimento brasileiro¹², depois interpretado por outros autores como uma modernização de características específicas, combinadas¹³ e ao mesmo tempo “não simultâneas”¹⁴, para além das dicotomias clássicas que relacionam dependência e desenvolvimento por oposição ao subdesenvolvimento.

A apropriação do espaço no Brasil é, assim, resultado de específicas relações entre força de trabalho, terra e circulação de capitais dentro de um contexto latino-americano que sofre profundamente os efeitos do modelo colonial agroexportador e de sua transição econômica para o uso do trabalho

naturalizadas interagindo com outras “coisas sociais” naturalizadas, todos devidamente encobertos por camadas e camadas de fetichização. Transpomos aqui, para as investigações urbanas, o expediente de naturalização (e até por isso, um processo fetichista) das aparências e fantasmagorias relativas à compreensão dos processos.

¹⁰ Karl Polanyi (1980), ao descrever o processo histórico pelo qual a autonomização do modo econômico subordinou as sociedades através da *economia de mercado*, aponta para as transformações necessárias que levaram à mediação pelo preço de todas as trocas e à consequente universalização da forma mercadoria. Polanyi nos remete também à *fórmula trinitária* de Marx, sem deixar de revelar, em duas definições, o caráter fictício das operações que a engendram, posto que, sem a máscara da reificação, o trabalho não seria mais do que atividade humana, a terra nada além de natureza, e o dinheiro, apenas símbolo de poder de compra, que não corresponde por si a alguma produção. Elas se tornam ficticiamente mercadorias porque o capitalismo precisa de um “princípio de organização vital em relação à sociedade como um todo, afetando praticamente todas as suas instituições, nas formas mais variadas” (POLANYI, 1980, p. 85).

¹¹ Sobre isso, cabe a leitura, entre outros, de Martins (1979), Reis Filho (2006), Rolnik (1997), Pereira (1988 e 2004), Ferreira (2005) e Maricato (1996).

¹² A esse respeito, caberia a leitura de Furtado (1959), Fernandes (1981) e Prado Júnior (1998).

¹³ Conforme Oliveira (2003), há no Brasil uma condição necessária à produção agrícola e industrial brasileira, a qual ele denomina como um desenvolvimento “desigual e combinado”, onde o atraso e o moderno se complementam como pressupostos específicos para nossa competitividade num cenário de inserção mundial.

¹⁴ Carrasco (2011), com base na leitura de Kurz (2004), afirma o que se segue:

Tomando como referência a noção de não-simultaneidade do processo de modernização, é possível afirmar que, no caso brasileiro, a continuidade desse processo esteve frequentemente sujeita a momentos de descontinuidade, nos quais se estabelecem novas formas de articulação entre os elementos econômicos, políticos e sociais que sustentavam essa modernização, permitindo a reposição de seus pressupostos em um novo patamar, qualitativo e quantitativo, sempre tendo como horizonte a ampliação dos níveis de acumulação e o emparelhamento dos níveis de produtividade nacionais aos níveis estabelecidos mundialmente (CARRASCO, 2011, pg. 39).

assalariado, vinculada à pressuposição da propriedade de terras sob poucos, notadamente aqueles que já dominavam a posse de escravos. Algumas das teorias a serem expostas neste capítulo devem explicar, de forma mais sucinta, as raízes da operação do mercado imobiliário em São Paulo e sua relação com a sociedade a partir dessa conjuntura. Pode-se demonstrar assim de que forma o mercado, com a mediação necessária do Estado, opera sobre o território, simultaneamente resultando na espacialização da formalidade e da informalidade, e como nossa história de incorporação capitalista constituiria mais adiante uma matriz socioeconômica consistente para o surgimento de um mercado imobiliário particular, e de disputas também particulares em torno do espaço metropolitano.

Conforme Pereira (1988), especificamente em São Paulo, que é mais propriamente o objeto desta pesquisa, os marcos que, do ponto de vista histórico, refletem uma transição entre o colonial e o modo propriamente capitalista de produção, indo ao encontro dos interesses industriais da economia europeia, e encaixando-se, sob essas pressões externas, nas adaptações capitalistas pós-coloniais, ocorrem de maneira típica. A cidade se encontrava, no período colonial¹⁵, em plano secundário na relação com a metrópole e, por esse motivo, não tinha predominância do trabalho negro (escravo), pelo qual não podia pagar, dada sua condição econômica subalterna. A produtividade de matérias-primas paulista era muito inferior à da média da colônia, e parte dessa produção era para subsistência. Tratava-se, portanto, de uma produção interna de acumulação primitiva, sem incremento de capital e investimento em alterações no modo de produção (predominantemente escravista). No Brasil, segundo Furtado (1959)¹⁶, apenas houve a substituição do índio pelo negro, sem que houvesse mudança fundamental nas formas de exploração e produção. No entanto, a renda obtida pela escravização do índio era retida na colônia, enquanto que a do escravo negro era remetida ao processo capitalista colonial.

O valor da terra à época era dado pelo valor de construção, que a enobrecia, e imperava o regime relativamente rígido de sesmarias (pequenas e médias propriedades). No entanto as fronteiras das mesmas eram muito indefinidas, até porque terra não era propriamente o problema crucial do sistema produtivo. Com a intensificação da produção do café associada às novas imposições devidas às relações comerciais das metrópoles, dado que Furtado¹⁷ trata de maneira detalhada, esse cenário começa a mudar rapidamente, o que se pode ver pelo aumento no movimento do porto de Santos. Ela é resultado da busca do governo por um novo produto para arrecadar nas exportações, em lugar das culturas decadentes de então, como a cana de açúcar. O café era uma planta perene, o que reduziria os custos do seu cultivo. Pensando-se em termos capitalistas, por meio da implementação dessa cultura, haveria uma redução da composição orgânica da produção, já que o capital constante aplicado (meios materiais de produção cristalizados no valor do produto) seria infinitamente menor do que aquele empregado em culturas não

¹⁵ *A economia colonial funcionava com o fim exclusivo de fornecer produtos de exportação. As demais atividades não passavam de afazeres acessórios. Desse processo de colonização depreende-se que a formação das instituições sociais, políticas e econômicas se dá enquanto expressão do desenvolvimento do capitalismo mercantil, manifestando-se aqui sob a forma de grandes propriedades monocultoras baseadas no trabalho escravo. Por esse motivo é que o enquadramento paulista na ordem capitalista mundial tem raízes profundas na divisão internacional do trabalho e na estruturação regional da produção* (PEREIRA, 1988, p.18).

¹⁶ Caberia, sobre isso, a leitura mais aprofundada dos capítulos referentes aos processos econômicos ligados à economia cafeeira desenvolvidos por Furtado (1959).

¹⁷ Conforme Furtado (1959).

perenes. Tudo isso, associado à posição privilegiada que São Paulo possuía, já que estava próxima ao porto de Santos, favoreceu um rápido crescimento econômico nessa região.

A Lei de Terras, de 1850, vem a se encaixar, assim, “como uma luva”¹⁸ nas novas necessidades de acumulação locais, em consonância com o que ocorria nos grandes centros produtores das metrópoles como a Inglaterra. O fato de ser concomitante ao fim da escravidão fez dessa lei uma transição para que a propriedade fundiária se tornasse o elemento fundamental de riqueza e de poder a partir de então, movimentando assim novas vertentes do capitalismo que orientariam até mesmo a indústria da construção civil e o ramo imobiliário.

Maricato (2011, pg. 189) fala dos efeitos nacionais dessa transição:

A Lei de Terras de 1850, que pretendia fazer retornar ao Estado as terras devolutas ou públicas, ainda espera para ser concretizada. (...) E as terras devolutas vão sendo ocupadas, configurando uma gigantesca fraude que avança, há mais de um século pelo território nacional, cuja fronteira de expansão se localiza atualmente na Amazônia.

Mesmo a legislação depois formulada para resolver o problema das usurpações¹⁹ das terras devolutas, e assimilar os proprietários que fazem uso das áreas de jurisdição incerta, não favoreceu populações ribeirinhas e pequenos posseiros. E, Conforme Pereira (1988, pg. 60), “a posse é, portanto, o uso, e a propriedade é poder, que, ‘ao penetrar as relações sociais, associa os meios de produção a determinadas utilizações, dispondo de seus produtos’”. A propriedade privada da terra se tornava, assim, um elemento estruturante das relações econômicas brasileiras, a exemplo do ocorrido em outros países de desenvolvimento semelhante, levando inclusive a naturalização de um patrimonialismo²⁰ que engendra até hoje um complexo aparato protecionista envolvendo o Estado (através de suas diversas esferas²¹), o mercado e as chamadas “elites financeiras”²².

O desenvolvimento da imigração, segundo Xavier Pereira, contribuiria muito para mudar essa relativa precariedade da construção vista antes. Ao mesmo tempo em que cresciam, os cafezais demandavam renovação de mão-de-obra, e por conseguinte, alterações arquitetônicas substanciais, inicialmente nas fazendas e chácaras, no Vale do Paraíba e depois no Oeste Paulista. As ferrovias se tornavam também importantes eixos de desenvolvimento e circulação²³. A concomitância entre a busca de terras baratas para o plantio (e na rota dos portos), favorecida pela Lei de Terras, que tornava oneroso o seu acesso, e a necessidade de se buscar trabalhadores expropriados, notadamente os migrantes, supostamente acostumados ao trabalho assalariado, como meio compensatório para evitar a esterilização

¹⁸ De acordo com Pereira, “a lei de 1850 visava não tanto à regulamentação da propriedade territorial mas, principalmente, à interferência na política imigratória, à medida que ‘alterava fundamentalmente as funções da imigração. Além de transformar a terra em equivalente de mercadoria, condicionava o surgimento de novos proprietários à posse prévia de capital’ (Martins, 1973:2)” (PEREIRA, 1988, p. 61).

¹⁹ Assim tratada por Rolnik (1997).

²⁰ A esse respeito, cabe a leitura a noção do “estado patrimonialista”, vinculada às novas relações de poder exercidas numa sintonia entre elites e mercado, conforme Faoro (2008).

²¹ Influenciando, inclusive, a cultura jurídica e os marcos regulatórios e a legislação vinculados ao uso e ocupação do solo, conforme podemos nos aprofundar pela leitura de Holston (1991).

²² Conforme os estudos de Florestan Fernandes (1991) sobre a “aliança burguesa”, elemento essencial da dominância de determinadas classes sociais (notadamente os mais abastados e ligados ao mercado empresarial e agrário) sobre as demais, no caso brasileiro.

²³ Sobre a importância, nesse contexto, da rota para o Porto de Santos, ler Pereira (1988, p. 53).

de capital na compra de escravos²⁴, tornava-se assim elemento estruturante das novas relações econômicas que tomariam forma em São Paulo a partir de meados do século XIX. Pereira (1988, pg. 59/60) identifica algumas consequências desse processo:

A utilização do trabalho livre configurava novas relações em que a apropriação do excedente era assegurada pela propriedade da terra e não mais pela propriedade da capacidade de trabalho. (...) O poder jurídico sobre a terra transformava-se em poder econômico pela possibilidade da terra ser trocada por dinheiro, equivalente geral das mercadorias. (...) Trata-se da interiorização do desenvolvimento das relações sociais de produção capitalistas de mercadorias e das condições de mercantilização da propriedade da terra. A primeira, a produção capitalista de mercadorias, interioriza a criação de mais-valia e a segunda, a mercantilização da propriedade da terra, não é mais do que a possibilidade de transferência de um valor já criado, em outra esfera da sociedade, para o proprietário da terra (...).

Passa-se assim para uma economia baseada no trabalho assalariado, com os trabalhadores expropriados em relação à sua força de trabalho²⁵. A terra agora é tratada efetivamente como mercadoria-meio, engendrando aí um novo circuito que, posteriormente, seria vinculado à indústria da construção. Cria-se em torno dessa nova economia uma outra lógica arquitetônica, a começar pelas edificações existentes na fazenda, o que, por sua vez, reflete a nova organização do trabalho em seu interior. As benfeitorias feitas pelos colonos nas sedes das fazendas, de qualquer forma, eram capitalizadas por estarem na propriedade privada dos fazendeiros²⁶. Pereira (1988, pg. 58) afirma assim que a “(...) alteração do significado econômico da propriedade de escravos, a que nos propomos discutir, é relacionada com o novo significado que a posse de terra assume através da valorização imobiliária”.

Esse contexto nos dá pistas mais concretas para entendermos como a construção, enquanto meio industrial relevante para nossa economia e meio concreto de espacialização das relações de acumulação capitalistas, empregando mão de obra sob condições rebaixadas, e servindo ao mesmo tempo ao mercado consumidor, se desenvolve em São Paulo, como espelho do que ocorre no Brasil, refletindo de maneira ainda mais específica a organização das nossas cidades e de nossa produção arquitetônica, estreitamente vinculada à apropriação privada do espaço. Carrasco (2011, pg. 77), afirma, sobre isso:

O processo de produção do objeto arquitetônico tem seu ponto de partida na propriedade da terra. É possível que tal propriedade pertença ao Estado, mas ainda assim se coloca como propriedade, como cisão entre homens e espaço, ou entre homens e meios de produção não produzidos. A concepção e a construção desse objeto se realizam a partir do trabalho abstrato e de sua divisão social.

Foi através desses meios de produção específicos, e quando a economia agrícola passava a ter impacto na formação das primeiras grandes aglomerações, que as cidades brasileiras constituintes dos

²⁴ Conforme Pereira (1988, p. 54).

A propriedade da terra só podia ser adquirida de forma onerosa, tornando-se equivalente de capital, isto é, renda capitalizada. Assim, a comercialização das terras impedia o acesso à propriedade imobiliária a quem não tinha capital e tornava possível importar trabalhadores previamente expropriados, os quais seriam imobilizados na fazenda de café. A necessidade de transformar o trabalhador livre em força de trabalho mostrava-se imprescindível – era a única maneira de não esterilizar com a compra de trabalho escravo -, e a adoção de uma política imigratória mostrava-se como solução (...). A fazenda de café, como expressão de riqueza manifestava essa alteração.

²⁵ Pereira (1988, p. 57) informa que “(...) a liberdade no mercado de trabalho coincidia com a expropriação e mercantilização dos meios de vida do trabalhador”.

²⁶ A essência da transformação era que a propriedade como poder de enriquecimento se transferia da propriedade de escravos para a propriedade da terra (PEREIRA, 1988:57).

grandes centros econômicos começaram a se adensar, demandando regulamentação através de leis municipais e códigos de posturas que pudessem controlar as ocupações e, por conseguinte, os próprios costumes, tendo a propriedade imobiliária como condicionante de boa parte dessas novas relações sociais e econômicas.

Vimos anteriormente que a assimilação do imigrante como força de trabalho foi essencial aos novos encaixes do sistema econômico colonial e pós-colonial, no âmbito da dominância da cultura do café em São Paulo. Mas há também um efeito social determinante dessa decisão histórica: se, por um lado fomentou com razoável velocidade a inserção maciça do trabalho assalariado no Brasil, por outro lado, sua quase coincidência temporal com o processo de abolição da escravidão foi a base para uma divisão social fundamental que explica diferenças de classe que hoje permeiam o país²⁷.

Pereira (2004), procurou analisar mais a fundo os elementos históricos identificados como necessários a uma abordagem social mais ampla do processo de industrialização da construção em São Paulo, a partir da virada dos séculos XIX e XX, que envolvem também a segregação no âmbito do emprego da força de trabalho expropriada. A visão do “europeu” como aquele sujeito social que tem uma primazia inicial na absorção dos novos regimes de produção capitalistas em São Paulo a partir do final do século XIX, é também entendida por Pereira como um processo que está o cerne explicativo de diversas outras relações no âmbito da produção e urbanização da metrópole paulista, com a apropriação seletiva do trabalho assalariado e a transformação da propriedade privada sobre a terra em componente a ser reposto no produto e no valor imobiliários.

Se, num primeiro momento, o imigrante (principalmente o italiano), favorecido pelo ímpeto de europeização presente nas elites cafeeiras paulistas que promoviam a urbanização²⁸, absorve uma posição privilegiada no setor em detrimento dos ex-escravos e seus descendentes (em sua maioria negros, mulatos e pardos), em pouco tempo, mesmo com toda a sua capacidade de mobilização, ele não consegue, quando da incorporação do modo capitalista pelo setor da construção, oferecer resistência a adaptações sofridas nesse sistema, sobretudo no que concerne à exploração da mão-de-obra, ficando, por um tempo, em uma posição intermediária na hierarquia de classes. É nesse momento que se verifica um binômio característico do viés social da urbanização de São Paulo, que permanece até os dias de hoje na espacialização metropolitana: a exploração pelo trabalho e a espoliação determinada pela relação com a propriedade privada incorporada ao valor do produto imobiliário, hierarquizando, via de regra, as camadas sociais em virtude de determinações econômicas, culturais e étnicas. Temos aí a marca de um processo de industrialização específico, em que a inversão proporcionada pelo ciclo do capital não se dá propriamente pela modernização dos meios de produção, mas muito mais através de mecanismos que contraditoriamente minam os indivíduos que compõem a base da força de trabalho empregada no processo. Ademais, é importante notarmos que o aparelhamento ideológico montado pela aliança existente entre os empreendedores, proprietários e seus intermediários, em grande medida contando com a ajuda do Estado, aparece nesse momento para, ao mesmo tempo em que escamoteia a espoliação, criar

²⁷ Cabe, a esse respeito, ler com mais cuidado o trabalho de Paula Beiguelman (1976 e 2005).

²⁸ Também conforme Paula Beiguelman (1976 e 2005).

o cerne de um instrumento mais eficaz de acumulação no ramo imobiliário: a possibilidade imediata de acesso à propriedade, mediante endividamento (PEREIRA, 2004, pg. 153), operação que, sistematizada, amadureceria para o sistema de crédito imobiliário nacional, afetando também a vida dos trabalhadores (além de tudo endividados ou marginalizados do acesso ao bem imóvel) e por conseguinte a expansão de futuras metrópoles.

São Paulo, antes de seu primeiro ciclo de expansão, era apenas um conjunto de encruzilhadas e caminhos em uma área topograficamente mais elevada onde se concentravam pequenas atividades quase de subsistência promovidas sobretudo por bandeirantes, índios e jesuítas. Tornou-se vila em 1560, mas viveu por séculos apenas com atividades bem acessórias à totalidade da colônia. O movimento dos bandeirantes chamou a atenção da administração colonial, o que obrigou a medidas administrativas para tirar a relativa autonomia da agora capitania de São Vicente. Mas ao menos até o século XVIII, a cidade não era nada além de um amontoado de 400 a 500 casas que funcionava como entreposto de comerciantes e bandeirantes²⁹. Justamente essa posição de entreposto, contudo, favoreceu seu crescimento, já que virou o elo de ligação entre o mar (Santos), Minas Gerais, o Rio de Janeiro e os tropeiros do Sul. Ao final do século XVIII, a cidade já contava com aproximadamente 8 mil habitantes. A criação da Faculdade de Direito do Largo de São Francisco, já em 1827, é um indicador da importância que em breve ela passaria a ter. A grande alavanca para tal seria, como visto anteriormente, realmente acionada no período cafeeiro. O controle da propriedade passaria a ser feito com os marcos legais sobre a terra, de 1836 e 1850 (ROLNIK, 1997, pg. 23; BARBOSA, 2001, pg. 41). Nessa época, a cidade era cercada por dois cinturões concêntricos: um formado por chácaras, utilizado para a construção de residências, e outro rural, ou “caipira”, para abastecimento da cidade, que passou a crescer de maneira exponencial a partir da sua vinculação com a economia do café, cujos centros produtores iam migrando do Vale do Paraíba para o interior paulista.

Ainda conforme Barbosa (2001), a expansão urbana de São Paulo se deu de forma mais acentuada no século XX, resultando na substituição de antigas áreas residenciais centrais em atuais áreas comerciais, e, em consequência disso, na expansão das elites e da classe média (agora formada pelos antigos imigrantes e pelas famílias tradicionais ligadas às oligarquias agrárias) para antigos bairros operários, tomando o lugar destes e expulsando as classes de menor renda para as periferias. A reestruturação da cidade para além do antigo triângulo histórico³⁰ se deu, segundo ela, segundo estratégias de Estado ligadas às de mercado.

A diversificação do uso do solo na capital paulista ocorre após a expansão cafeeira, na virada do século XIX para o XX, e o consequente processo de industrialização. As atividades protagonistas se expandem, nesse momento, do centro para outros bairros, criando inclusive a noção de centro expandido,

²⁹ Conforme Barbosa (2001) e Rolnik (1997).

³⁰ Núcleo original da cidade, conformado entre as ruas São Bento, Direita e XV de Novembro, e tendo como arestas a Igreja de São Francisco, o Largo e São Bento e a Igreja de N. Sra. do Carmo, num ponto topograficamente mais alto que avistava toda a várzea do Tamanduateí, e continha os edifícios institucionais e comerciais mais importantes, além do casario relativamente pouco numeroso até meados do século XIX.

bastante propalada hoje em dia nos meios acadêmicos e técnicos. O perímetro do centro expandido é o que mais se aproxima, em termos de limites geográficos, com a área em que houve mais transformações e reestruturações urbanas nessa cidade. A acessibilidade, provocada pela boa disponibilidade de redes de transporte, também foi fator condicionante do crescimento de determinados bairros (como foi o caso do Brás, Lapa, Pinheiros, etc.). O centro, por sua vez, se esvaziou gradativamente, pela dificuldade de acesso a carga e descarga de materiais em estabelecimentos industriais, entre outros motivos. Por isso, sua ocupação foi, aos poucos, substituída pelo comércio e pelos serviços. A acessibilidade em bairros próximos ao centro principal, em função da disponibilidade de transportes e infraestrutura favoreceu o crescimento de construções residenciais e comerciais nesses locais, que conformariam, depois, o chamado “centro expandido”. Com o crescimento do uso de transportes individuais, já no primeiro terço do século XX, os locais de expansão se flexibilizaram, o que favoreceria inclusive a formação de novos subcentros (BARBOSA, 2001, pg. 18). Instalavam-se assim novas vias, que criariam uma relação paradoxal com a cidade: ao mesmo tempo em que melhoraram a acessibilidade em algumas regiões, a longo prazo estavam estimulando seu adensamento excessivo, congestionando-as. O valor de terrenos e imóveis também condicionavam uma ocupação desigual na cidade. Custos baixos estimularam bairros populares, e custos altos estimularam verticalização e comércio.

Nesse período, já se aproximando de meados do século XX, o centro começa a se consolidar como área estritamente comercial, e as habitações são expulsas para outras áreas que o circunscrevem, como Campos Elíseos e Avenida Paulista, Higienópolis, e, posteriormente, Consolação, Vila Buarque e Santa Cecília. Concomitantemente, surgem, para a população de menor renda, bairros operários como o Bom Retiro, a Bela Vista e o Brás, conectados aos centros industriais locais.

Já vivendo a transição para um período industrial, que também foi possível devido ao crescimento da malha ferroviária da região (utilizada inicialmente para o escoamento do café), São Paulo começa a formar outros anéis concêntricos e urbanos, resultando também a ocupação de várzeas planas pelas populações operárias, as quais eram terras de custo mais baixo de aquisição. Com o tempo, a expansão também começou a se tornar mais rápida e concatenada ao desenvolvimento de eixos viários, agora permitidos também pela indústria automobilística nascente. As elites passaram a se expandir sempre no sentido sudoeste por razões vinculadas à sua forma específica de segregação (VILLAÇA, 2001). As especialidades e usos da cidade começam a se setorizar espacialmente a partir do século XX: comércio atacadista nas vertentes do Tamanduateí, indústrias no vetor leste (Brás, Moóca e Belenzinho), e um setor sudoeste se expandindo, a partir dos bairros de Campos Elíseos e Avenida Paulista, para concentrar as residências de mais alto padrão. O centro, por sua vez, continuou, ao menos até meados do século XX, concentrando as atividades comerciais, de serviço, e administrativas.

É a partir de 1920 iniciam-se os esforços com fins a tentar criar legislações de controle urbano³¹, como o primeiro Código de Obras do município (“Arthur Saboya, de 1929), entre outros. De certo modo,

³¹ Barbosa (2001, pg. 75) comenta os dados históricos relativos ao nascimento de uma política urbana restritiva e regulatória em São Paulo, como o ato 663 de 1934, além de seu artigo 40, e a lei 357/37, além de uma lei de ruídos criada, na década de 1950, entre outras ações, determinavam usos específicos por zona, para evitar, por exemplo, a convivência do uso

é justamente impulsionada pelo crescimento e pela possibilidade de sua regulação que a cidade começa então a se verticalizar, tanto no centro, como em outros bairros como Higienópolis e Avenida Paulista. E, a partir da década de 1930 é que os administradores passam a estudar o lançamento de uma lei de zoneamento. Até a década de 50, a cidade se expandiu então vertiginosamente. A classe média, assalariada, cresceu consideravelmente, e o Brasil passou a se consolidar com leis trabalhistas e novas relações sociais, além de uma política rodoviarista.

Aos poucos, as leis de zoneamento e códigos iam estimulando a verticalização, e isso era claro e manifesto nos Planos Diretores elaborados até a década de 1960. Esse período coincide com a criação do BNH (Banco Nacional de Habitação), que passou a construir edifícios residenciais de gabarito limitado para abrigar classes menos abastadas. Essa produção gerou novas demandas por espaços mais periféricos, sobretudo nos vetores sul e oeste. Em 1970, finalmente a população urbana de São Paulo se torna maior que a rural. O período de domínio militar é um período de crescimento contínuo da população, com pouca regulação e muitos migrantes, o que resultava num controle seletivo do crescimento (orientado às elites), e na configuração caótica que hoje a metrópole possui. Ao mesmo tempo, bairros residenciais, como Vila Mariana, Itaim, Moema, etc., passaram a se verticalizar. Novos subcentros surgem, a partir de então, na esteira da Avenida Paulista, como é o exemplo da Avenida Faria Lima, orientando o vetor sudoeste de expansão de alta renda. Mas as desigualdades oriundas da profunda recessão também resultaram num crescimento desigual e segregado da cidade, que hoje chamamos de “padrão periférico” de crescimento.

Os mapas sintéticos do trabalho de Barbosa (2001, pgs. 76-82 e pgs. 152 – 156) mostram que, entre a década de 1950 e 1970, eram criadas zonas residenciais mais a sudeste e sul da cidade, indicando um vetor de expansão residencial das elites. A partir de 1972, ocorre, conforme os mesmos, um “boom” em termos de zonas residenciais delimitadas por lei de zoneamento, sobretudo nas regiões sul e oeste da cidade. Essa tendência, sobretudo na zona oeste, aumenta na década de 1990 do século XX. Temos então que, atualmente, o expandido apresenta um espalhamento radio-concêntrico, apenas limitado, sobretudo a norte, por barreiras naturais (Serra da Cantareira). Nas zonas sul e oeste (Jardins, Alto da Lapa, Alto de Pinheiros, Vila Mariana, Vila Nova Conceição, Ibirapuera, Moema, Indianópolis, Aclimação, Itaim, Vila Leopoldina, Jardins, Paraíso, Perdizes, Pompéia, City Boaçava, Jardim Paulistano, etc.), pode se ver que havia, até meados do século XX, mais ocupações não densas e predominantemente residenciais, ao passo que em zonas como a leste, e em regiões como Brás e redondezas, Pari, Cambuci, Lapa, Barra Funda e Água Branca, predominavam vilas operárias próximas a indústrias. À medida em que havia demanda maior de todos esses bairros por adensamento, paulatinamente, sobretudo a partir da década de 50, como nos diz SOMEKH (1989/1997), começaria assim o processo de verticalização de algumas regiões. Aquelas que hoje são consideradas mais centrais, como a Avenida Paulista e os Campos Elíseos, foram descaracterizados da função residencial, por motivos diversos. Bairros como o Bom Retiro e Liberdade,

industrial com os usos residenciais, e discriminavam a convivência com áreas comerciais. Ainda conforme a Barbosa (2001, pg. 75), é apenas em 1972 que é aprovado o primeiro zoneamento para toda a cidade, resultando em restrições maiores para construções novas, o qual foi sendo alterado paulatinamente com os anos.

que por décadas recebiam contingentes de migrantes estrangeiros, com o tempo, e devido à proximidade com o centro da cidade, acabaram também se descaracterizando da função original, muitas vezes chegando a uma relativa degradação³². Bairros como a Pompéia e a Vila Madalena, além do Cerqueira César, se iniciaram como residenciais e depois acabaram se valorizando a ponto de se tornarem a expansão do centro comercial, mesclando uso residencial verticalizado. Bairros como Vila Olímpia acabaram tendo uma descaracterização completa das funções originais em virtude de uma intervenção urbana de grande porte (Operação Urbana Faria Lima), conforme será detalhado nos capítulos 3 e 4. Já bairros como os feitos pela Companhia City, mantiveram sua característica residencial não densa, e foram se elitizando. O triângulo histórico, por fim, assumiu várias funções com o tempo, tendo, mais recentemente, tentado retomar sua vocação como centralidade, através de intervenções do poder público em parceria com a iniciativa privada (em iniciativas como a do “Viva o Centro”, que teve grande amparo do governo local, nos anos 1990, como veremos no item 1.2).

A verticalização, por sua vez, inicialmente atingiu sobretudo bairros antes residenciais (BARBOSA, 2001, pg. 158), muitos dos quais se elitizaram e passaram a comportar usos mistos (residências e comércio de elite). Ao mesmo tempo em que aumentava a demanda por comércio e serviços, aumentava também a demanda por habitações, posto que a população da cidade crescia exponencialmente, coincidindo zonas de valorização com zonas que foram mais transformadas em seus usos (BARBOSA, 2001, pg. 171). Com a vinda da indústria, então, esses números foram ainda mais impressionantes, o que exigiu de São Paulo, além de tudo, uma nova e mais complexa organização administrativa. Desse modo, conforme Barbosa (2001, pg. 171) afirma, “a valorização dos terrenos provoca também a expulsão dos usos residenciais e a ocupação do território por novos usos. Podemos observar através dos mapas de Souza (SOUZA, M. 1994) que a valorização dos imóveis coincide com as áreas de maior transformação de uso do solo”.

Barbosa (2001, pgs. 172-174) demonstra também como se deu a evolução da mancha de valorização (valor venal) de imóveis no centro expandido, com os valores subindo gradualmente de forma radioconcêntrica, e com maior intensidade nas áreas verticalizadas e também nas áreas a sudoeste. Utilizando apenas dois indicadores atuais (PMSP/EMBRAESP, 2012), constantes no banco de dados georreferenciados do “infocidade”, conforme nos mapas 1 e 2 a seguir, que demonstram os lançamentos imobiliários verticais (predominantes no mercado imobiliário formal, conforme trataremos no capítulo 3), e o total de terrenos consumidos com empreendimentos imobiliários, podemos verificar que ainda houve entre os anos 1990 e 2010 uma concentração de atividade imobiliária nas regiões sudoeste, oeste e central da cidade de São Paulo, onde se destacaram bairros como a Vila Leopoldina (Zona Oeste) e a Vila Andrade/ Morumbi/Panamby/Brooklin (Zona Sul). Há uma tendência de expansão na região Leste (em torno de centralidades como o Tatuapé), mas confirma-se por esses dados o quanto o histórico vetor sudoeste ainda permanece muito aquecido, pelo menos até 2010.

³² Fenômeno mostrado também por Rolnik (1997).

Mapa 1: Valor geral de vendas dos lançamentos residenciais verticais em São Paulo (1995-2012)

Fonte: PMSP-SMDU/EMBRAESP, 2012. Disponível em <http://infocidade.prefeitura.sp.gov.br>

Mapa 2: Terrenos consumidos dos lançamentos residenciais verticais em São Paulo (1992-2012)

Fonte: PMSP-SMDU/EMBRAESP, 2012. Disponível em <http://infocidade.prefeitura.sp.gov.br>

Verifica-se também por meio de Barbosa (2001, pg. 175) uma maior incidência de atividades comerciais em áreas próximas às residenciais de classe média e de elite, e não protegidas por legislação restritiva (BARBOSA, 2001, pg. 175). A verticalização residencial também foi uma questão de demanda (além, claro, do progresso técnico), e se irradiou do centro para os demais anéis. As áreas que se adensavam mais eram notadamente aquelas que dispunham de melhor infraestrutura (mas, por restringir seu estudo ao centro expandido, a autora reconhece não dispor de dados mais contundentes para comprovar tal tese). Outra transformação vista mais recentemente é a diminuição dos usos industriais, sobretudo dentro do centro expandido, devido, entre outras coisas, à tendência de terceirização da cidade e a desconcentração industrial. Isso ocorreu porque a proximidade de zonas industriais tendia a provocar deterioração dos bairros residenciais próximos (BARBOSA, 2001, pg. 179/180). Para muitos, essa desconcentração teria sido causada pela valorização dos imóveis em São Paulo, o que expulsou usos com grande demanda por espaços para outros locais metropolitanos (BARBOSA, 2001, pg. 181), conforme veremos também em Reis (2006). Há também bairros residenciais horizontais antigos que se preservaram, conservando inclusive a horizontalidade (casos de Pacaembu, Sumaré, Jardins e Alto e Pinheiros). Essa preservação se justifica tanto pelas restrições legais (tombamentos, normas concernentes ao projeto de parcelamento e zoneamento, etc.), associadas às pressões de associações por sua conservação.

Nos anos 1970, São Paulo já é metrópole, tendo assim se conurbado³³ com outros municípios, sobretudo nas zonas Leste e Oeste. Essa expansão é em grande medida incentivada por uma política rodoviarista em nível nacional que acaba tendo grandes implicações na vida urbana³⁴.

Tratadas mais apropriadamente por Flávio Villaça (2001), as conurbações, advindas do desenvolvimento econômico das últimas quatro décadas, são, posteriormente, o elo de vinculação entre o território e esse desenvolvimento, pois representam os fluxos definidos por ele. Para o autor, qualquer conurbação intermunicipal, independentemente de sua escala, já é considerada uma expansão em nível metropolitano³⁵. E, independentemente da questão político-administrativa, o processo da conurbação gera entre os núcleos representados pelas centralidades dos municípios que envolvem a cidade principal uma intensa vinculação socioeconômica³⁶ com as demais. Podemos dizer, assim, que o desenvolvimento

³³ A conurbação será melhor tratada na interpretação do termo feita por Villaça (2001).

³⁴ Conforme Maricato, 2011, p. 171), “o automóvel conformou as cidades e definiu, ou pelo menos foi o mais forte elemento a influenciar, o modo de vida urbano na era da industrialização”. Ele (automóvel) saiu do status de privilégio dos ricos para necessidade de todos ao final dos anos 1970, agora, como um “símbolo” da liberdade individual e do “welfare-state”. A cidade passou a ser desenhada, tendo por modelo os norte-americanos, em virtude dos deslocamentos de automóveis, incentivados pelas políticas rodoviaristas e pelo marketing, (MARICATO, 2011, pg. 173/174), trazendo consequências trágicas para países com pouca tradição de planejamento urbano e oferta de transporte público.

³⁵ Villaça (2001) identifica quatro tipos de conurbação mais típicos do Brasil: os que absorvem núcleos secundários que não chegaram a se desenvolver, os núcleos que se desenvolvem após a conurbação devido ao transbordamento do núcleo vizinho, as cidades que já tinham se desenvolvido antes da conurbação e se tornam núcleos secundários da metrópole, e os velhos núcleos coloniais conurbados, tendo por eixos estruturadores os sistemas de vias. Conforme o Villaça (2001, pg. 70), há também intricada relação entre as vias regionais de transporte e o crescimento das cidades, sendo que as rodovias permitem uma expansão urbana mais linear ao seu redor.

³⁶ *Dentre esses vínculos devem ser destacados os deslocamentos espaciais de pessoas, já que são eles que caracterizam o espaço intra-urbano em oposição ao deslocamento de cargas. Por outro lado, dentre os deslocamentos de pessoas devem ser destacados os deslocamentos rotineiros, sistemáticos, diários ou quase diários, como aqueles entre residência e local de trabalho ou entre residência e escola.*

urbano em nível metropolitano se dá em torno de uma área nuclear (“centro”), que o autor denomina “núcleo polarizador”, que gera algumas periferias não nucleares (que são as áreas conurbadas) e, posteriormente, alguns núcleos secundários, muitas vezes administrados quase separadamente.

No que tange às tendências mais recentes do crescimento metropolitano, Reis (2006) dialoga de forma crítica com Villaça (2001) no tema, dando enfoque às novas formas urbanas organizadas principalmente pelos promotores imobiliários e pelas camadas de média e alta renda, como forma de responder aos problemas que enfrentam atualmente na metrópole. Essa urbanização se dá de forma dispersa devido ao aumento da mobilidade, com novas formas de organização de espaços (condomínios, por exemplo), com o surgimento de grandes espaços públicos de propriedade privada e com grandes empreendimentos de uso misto, além da adoção de novos partidos arquitetônicos nos empreendimentos imobiliários. Reis (2006, pg. 12) constata que “(...) essas mudanças tendem a tornar obsoletos os padrões correntes de controle do Estado (em todos os seus níveis) sobre o espaço urbano e sobre as práticas de sua produção e gestão”. Há, para ele, duas escalas de dispersão a serem observadas: a metropolitana e a do tecido urbano³⁷. O que caracteriza a dispersão urbana é justamente o espaçamento crescente do tecido para as áreas periféricas e a formação de nebulosas de núcleos urbanos e bairros isolados na região metropolitana, pela transformação de rodovias em vias expressas urbanas, e pela difusão ampla de modos metropolitanos de vida e consumo, também dispersos. Surgem também os modos de produção por empreendimentos de grande porte, sobretudo os condominiais com usos mistos (estruturas complexas), que atendem a alta renda e a média renda, nos parâmetros do desenho modernista, mas dessa vez para atender a parâmetros novos do capitalismo³⁸. Há então um novo estágio de organização da vida cotidiana, galgado na urbanização total e na sua concorrência com a dispersão em áreas periurbanas que se tornam híbridos de campo e cidade (REIS, 2006, p. 19), e que se expande para além das fronteiras metropolitanas. Nos Estados Unidos, por exemplo, isso deu espaço ao surgimento de uma espécie de ruralização das cidades em suas partes periféricas, ou melhor, de uma suburbanização com formação de espécies “campos urbanos” (REIS, 2006). Em certa medida, o Brasil, segundo o autor, parece mimetizar essas relações. Reis (2006, pg. 22) acrescenta que, disso, “(...) o exemplo mais destacado é o da formação de um eixo com características específicas, entre a Baixada Santista, a Região Metropolitana de São Paulo, Jundiaí e Região Metropolitana de Campinas: e outro eixo ligando Sorocaba à Região Metropolitana de São Paulo e ao Vale do Paraíba, (...).

Faltaria então, para Reis, uma abordagem dos estudiosos para além da dualidade entre a sociologia francesa de base marxista e a da Ecologia Humana³⁹, que incorporasse a dinâmica interna ao regional, considerando-se também aquilo que foi feito pela análise de Villaça (2001) e que vá para a esfera do tecido urbano propriamente dito, dentro de uma matriz relacional. Nos Estados Unidos, essa

³⁷ De acordo com Reis (2006), trata-se da relação entre os espaços públicos e privados para resultar no desenho urbano propriamente dito.

³⁸ Conforme Reis (2006, p. 19), “(...) para Choay (1992), o que está ocorrendo no curso de pouco mais de um século não é uma trivial evolução, mas uma mutação; o processo de mudança continua e tende a surgir uma realidade ‘que já não é cidade nem campo’”.

³⁹ A corrente Marxista e a tradição da Ecologia Humana serão abordadas criticamente mais adiante, no capítulo 2.

dispersão parecia já estar clara há algumas décadas se vislumbrássemos as suburbanizações ocorridas em algumas cidades como Los Angeles. Mas no Brasil, há a necessidade de algumas ponderações, pois estamos tratando de uma dispersão de baixa densidade, descontinuamente zonas ocupadas a áreas vazias, concomitantemente com as ocupações precárias.

O estudo da esfera regional feito pelas correntes sociológicas, para Reis (2006) e Villaça (2001), também acabou sendo realizado com enfoque no nível “extra-urbano”, em termos das condições gerais da circulação de mercadorias e, por esse motivo, é pouco aplicável à sua interioridade. Já o estudo do espaço intra-urbano precisa levar em conta o consumo e a circulação de passageiros (ou seja, o ser humano enquanto consumidor e força de trabalho). A abordagem das “áreas metropolitanas” em detrimento das “regiões” é agora, por intermédio de Villaça, voltada à esfera da produção em sentido nacional e transnacional, metodologia com a qual Reis concorda⁴⁰.

Segundo os dois autores, então, na escala metropolitana, tudo se define de forma mais geral da dispersão do deslocamento e da produção, bem como da distribuição das classes sociais. Na escala do tecido urbano é que se definem a propriedade e a produção material do espaço, através da construção. E é nos movimentos cooperativos da iniciativa privada que está o cerne das formas condominiais, dominantes na produção imobiliária que hoje comanda a produção da cidade, que passam a se organizar como uma colcha de retalhos individuais e desarticulados, em concomitância com os processos de segregação que detalharemos no item 1.3.

A recente tendência à dispersão assume assim, para Reis (2006), diversas feições. E, particularmente no Brasil, a ocupação da periferia se dá por faixas de renda distintas das que ocupam subúrbios norte-americanos. *Alphaville*, bairro residencial de alto padrão da zona oeste da metrópole paulista, talvez seja o único grande exemplo de “edge-city” no Brasil mais condizente com o modelo norte-americano, mas que tende a conviver com ocupações de baixa renda ao seu redor. O autor lembra também que as transformações nos padrões de urbanismo não ocorrem apenas nas zonas dispersas mas também nos novos centros imobiliários de média e alta renda (ex: a Marginal Pinheiros. Tratar a expansão apenas pelo tradicional conceito de “cidade” seria, assim, uma insuficiência metodológica para as pretensões de quem quer falar de algo que tem uma abrangência inter-cidades.

Os promotores imobiliários assumem, na contemporaneidade, o papel antes desempenhado pela Igreja e pelo Estado (seculares) na promoção de grandes tecidos (edificados ou não) de uso coletivo, num novo processo que reproduz, *sui generis*, a tradição das usurpações na relação com a propriedade no Brasil⁴¹.

Nas diversas modalidades de organização condominial (comercial, residencial e industrial), ocorre uma gestão e controle privatizados de espaços coletivos. Conforme Reis (2006, pg. 66), “Toda

⁴⁰ Conforme Reis (2006, pg. 43), trata-se daquilo que devemos chamar de “sistema metropolitano paulista”, com áreas dispersas e às vezes articuladas entre si, dado que precisa ser, para ele, profundamente relacionado com a mobilidade urbana.

⁴¹ Conforme Reis (2006, p. 65), “a coletivização de caráter comercial, organizada pelos capitais privados, é mais evidente no caso das instituições destinadas a comércio e serviços, como os shoppings, os conjuntos de escritórios e edifícios especializados em determinados serviços. Situação semelhante apresentam os condomínios com pavilhões destinados às indústrias”.

essa exemplificação tem em vista destacar a tendência crescente de organização coletiva de serviços para grupos de usuários, à margem dos controles oficiais”.

Essa nova configuração engendra assim uma articulação diferenciada entre a metrópole e áreas mais interioranas, na atualidade, muitas das quais, como é o caso de Campinas e do Vale do Paraíba, além da Baixada Santista, competem com São Paulo no potencial de atração de grandes plantas industriais. Esses vetores, ainda segundo Reis (2006), têm em comum a característica de se desenvolverem em torno de eixos estruturadores hoje representados pelas rodovias⁴².

Os resultados espaciais desse modelo são então postos por Reis (2006, pg. 90): “da mesma forma, com a automação, é possível deslocar unidades produtivas para as proximidades das regiões de consumo e realocá-las sempre que conveniente. (...) As unidades de produção e consumo se tornam móveis, em diferentes escalas de tempo, perceptíveis ao longo da vida de uma só pessoa. A metropolização passa a ser caracterizada pela dispersão”.

A descentralização industrial, acompanhada pela ampliação dos recursos de mobilidade, gera concomitantemente o surgimento de zonas ou centros comerciais e de lazer secundários, que se sofisticam em empreendimentos de grande porte e de larga escala, com usos diversos, segundo padrões norte-americanos de programa. O que ocorre então é uma “reorganização da vida cotidiana” (REIS, 2006, p. 91), no sentido de uma organização quase “regional” da rotina de muitos habitantes, em que a mobilidade, sofisticando os meios de transporte, passa a ser um dado essencial.

Quanto à dispersão industrial interiorana, geram-se vínculos competitivos que representam um paradigma para a articulação regional das cidades, ou mesmo para a organização com investimento privado dos transportes, serviços e das moradias do entorno das indústrias.

No que concerne à dispersão das áreas residenciais, podemos dizer que, naturalmente, a própria dispersão das áreas industriais leva à ocupação interdependente dos bairros residenciais de baixa, média e alta renda, a elas associados. Isso deu margem tanto aos condomínios de alta renda como às favelas e loteamentos irregulares⁴³. Trata-se, no caso dos auto-construídos, de bairros inteiros à margem da regulação urbanística e do reconhecimento oficial⁴⁴, o que para o autor constitui uma perversidade, haja vistas as concessões que foram contraditoriamente feitas em 1850 a quem “de direito”. Isso constitui um cerne da “espoliação urbana/habitacional” ou da “segregação social”. Hoje, portanto, com a dispersão, o tempo de deslocamento e a indisponibilidade de transporte adequado, sobretudo às camadas de baixa renda, já não é nem de perto algo a elas favorável, pois, estão, como veremos, às margens das possibilidades de articulação e segregação espacial permitidas pelo poder financeiro (condomínios fechados, por exemplo) e pela influência política. Suas decisões ficam assim condicionadas e dependentes das decisões locacionais das camadas de média e alta renda, que se organizam em torno

⁴² Reis (2006, p. 77) afirma, disso, que “as principais consequências foram: 1-) a formação de regiões metropolitanas; 2-) a verticalização e o congestionamento das áreas já urbanizadas; 3-) a elevação grave dos preços dos imóveis urbanos; 4-) a dispersão nas áreas periféricas, de início com os subúrbios, depois em locais isolados”.

⁴³ Conforme Reis (2006, pg. 126), “Nas áreas por nós estudadas, os espaços de dispersão ocupados pelas faixas de baixa renda correspondem a porcentagens significativas do total. Considerando a densidade populacional maior, sempre existente nesses bairros, devemos admitir que correspondem à maioria dos habitantes”.

⁴⁴ Conforme será detalhado no capítulo 2.

dessa nova configuração de sub-centralidades, tentando otimizar também seu deslocamento e consumo de espaço. O contato com a natureza e a maior privacidade viram, para as classes de alta renda, uma compensação pelos transtornos da rotina na metrópole.

Os setores comerciais, por sua vez, cada vez mais, no século XX, assumiram um caráter de organização industrial, com grande concentração de capitais e atividades, racionalização, utilização de marketing de grande escala, etc. Surgem franquias, redes, shoppings e megacentros comerciais, que se organizam como “indústrias em condomínio”, e se dispõem nos eixos rodoviários e nas áreas dispersas de crescimento das áreas residenciais. Muitos deles têm uma espécie de “atividade-âncora”, a principal, que puxa uma infinidade de outras a seu reboque.

Agora, os condomínios de média e alta renda dispersos, dada sua convivência simultânea com alguns bairros autoconstruídos da periferia, tornam-se, conforme ressaltado por alguns autores⁴⁵, “ilhas” que, impedidas de se segregarem territorialmente, separam-se do tecido tido como “violento” através de seus enclaves fortificados.

Se antes as formas coletivas de organização separavam ainda os espaços públicos (geridos pelo Estado) e os privados, hoje, os espaços públicos são apenas espaços coletivos, porém, administrados privadamente, e toda essa novidade vem agora acompanhada também de um pacote de “segurança privatizada”. *Alphaville e Riviera de São Lourenço*, em São Paulo, e *Barra da Tijuca*, no Rio de Janeiro, segundo o autor, passam a ser exemplos típicos de grandes empreendimentos urbanísticos praticamente privados, com usos diversificados e quase autônomos em relação ao restante do tecido. Regiões como a da Avenida Berrini, em São Paulo, por sua vez, exploram esses novos usos de forma mais densa.

Os grandes empreendimentos, sobretudo os industriais e comerciais, se tornam verdadeiros planos de desenvolvimento em escala urbana, a baixos custos, por se tratar de franjas quase rurais transformadas em urbanas em sua viabilização⁴⁶, capitalizando-se assim, rapidamente, a alta elevação de preços decorrente da automática valorização provocada por essas operações. Os empresários são, agora, os agentes de controle e indução da valorização imobiliária e da criação de novas centralidades. Por isso, os empreendimentos são quase fechados em si mesmos em termos financeiros, ou seja, são mecanismos de auto-valorização, onde é o preço da terra após a intervenção a fonte maior de lucro. No entanto, conforme Reis (2006, p. 161), tal situação “compromete a eficiência das políticas públicas de desenvolvimento urbano, definidas e implantadas ao longo da segunda metade do século XX, em outros contextos”.

Kowaric, (1979), antes disso, já se pusera a relatar o que resta, na disputa espacial, às classes de baixa renda no processo de expansão metropolitana. Pensando em termos do ritmo da produção capitalista brasileira, ele revela que a exploração da força de trabalho é condição necessária às condições

⁴⁵ A contribuição de Teresa Caldeira (2000) é fundamental para entendermos, no viés da antropologia urbana, as razões pelas quais o crescimento da metrópole, que obriga à convivência espacial de classes sociais distintas, associado às ideologias que envolvem a luta de classes e a violência, gera mecanismos de separação forçados pelas elites.

⁴⁶ Conforme Reis (2006, pg. 159/160).

de reprodução desse sistema, elaborando assim um raciocínio que processa a fusão entre as relações de trabalho⁴⁷ e a espacialização da força expropriada⁴⁸.

O “exército de reserva” é tão numeroso que os homens, muitos dos quais constantemente sujeitos à precariedade nas relações de trabalho e a acidentes, acabam sendo descartados com pouca idade, e substituídos por mais novos à espera de subempregos, e as mulheres, relegadas a tarefas domésticas (KOWARIC, 1979). A desnutrição e má alimentação, como causas de doenças e de mortalidade infantil, também é destacada como marca presente nas camadas de baixa renda. E, não obstante haver melhorias relativas nas condições de algumas parcelas da massa operária, houve sempre uma constante reposição de condições de trabalhos precárias nas demais (reposição dos pressupostos da acumulação). A imagem de que a vida melhorou em termos gerais é, de acordo com Kowaric (1979), apenas uma ilusão em virtude de apreensões simbólicas das melhorias gerais na tecnologia e na comunicação em massa, possibilitando aos pobres alcançar, pelo viés do consumo, os níveis de fantasia expostos nas publicidades urbanas.

Os investimentos estatais, por sua vez, ao não priorizarem as camadas que mais necessitam dos serviços subsidiados, acabam contribuindo com a iniciativa privada para uma lógica que, ao final das contas, prioriza a reprodução do capital em detrimento da reprodução da força de trabalho, criando parâmetros vinculados tão somente à lógica da acumulação, num contexto em que as reivindicações de massa são devidamente controladas. A esse respeito, Kowaric (1979, pg. 53) afirma que “(...) tais parâmetros são ditados pelos imperativos do processo de acumulação, excludentes e predatórios, e não pelas ‘necessidades sociais’ que transcendem a lógica da engrenagem econômica. (...) a classe trabalhadora, enfraquecida na sua dimensão política e social, tem sido equacionada como um mero instrumento produtivo a serviço da expansão do capital”.

Dessa forma, engendra-se uma organização dos meios de produção que, no viés espacial, pode ser melhor compreendido através da precária história da política urbana e habitacional que, conforme Kowaric (1979, pg. 55), é um processo que precisa ser analisado em conjunto com outros processos

⁴⁷ O processo de acumulação, com todas as suas contradições e desigualdades, pressupõe o que foi dito e, afinal, engendra as relações sociais no âmbito do urbano. Kowaric (1979) procurava era elucidar as bases econômicas do processo de acumulação no Brasil. Para ele, diferentemente do que ocorre em outros países latino-americanos, no lugar de ter se tornado um mero enclave exportador em termos de vantagens comparativas, o Brasil diversificou seu parque industrial, inclusive para bens de consumo duráveis, canalizados para o mercado local. O enfoque maior, no entanto, é dado na parte das contradições apontadas que têm rebatimento na reprodução a força de trabalho brasileira. A lógica da produção e acumulação, sobretudo dos setores industriais no Brasil, é sempre a de captação de excedentes em prol dos interesses multinacionais (e não do mercado local, ainda mais o de baixa renda), sustentando rentabilidade no rebaixamento do exército industrial. Essa margem proporcionada pela maximização da mais-valia absoluta gera grandes lucros ao capital multinacional operante, sobretudo às grandes empresas, também ajudadas por incentivos fiscais e outras flexibilizações. Um modelo desse tipo só poderia resultar no achaque aos movimentos reivindicatórios tais como sindicatos, órgãos de imprensa e outros grupos de resistência à exploração. Nesse processo, o Estado apenas contribuiu, ainda que com medidas populistas em dados momentos, para exacerbar a condição de dilapidação das classes de baixa renda, ainda mais após a década de 60, negligenciando o “estado de bem-estar social”, de modo que modo que sequer o Banco Nacional de Habitação (BNH) foi capaz de atendê-las, drenando a maior parte de seus recursos para classes sociais de faixas médias.

⁴⁸ (...) a periferia como fórmula de reproduzir nas cidades a força de trabalho é consequência direta do tipo de desenvolvimento econômico que se processou na sociedade brasileira (...). Possibilitou, de um lado, altas taxas de exploração de trabalho, e de outro, forjou formas espoliativas que se dão ao nível da própria condição urbana de existência a que foi submetida a classe trabalhadora (KOWARIC, 1979, p. 41):

socioeconômicos e políticos, em vista de nossas específicas contradições. A partir do momento em que o sistema capitalista expropria o trabalhador de seus meios autônomos de sobrevivência (força de trabalho e terra), permite também que ele, quase compulsoriamente, entre no universo do consumo de mercadorias, dentre as quais a habitação, que, presumivelmente apenas, seriam acessíveis por meio do seu salário. Além disso, não só as habitações, como também os serviços urbanos, também começaram a ser galgados na lógica da rentabilidade e do consumo⁴⁹, sendo ampliados apenas com fins ao lucro das empresas envolvidas. Ainda, conforme Kowaric (1979, pg. 74):

Colocado no âmbito das lutas sociais, o processo de espoliação urbana, entendido enquanto uma forma de extorquir as camadas populares do acesso aos serviços de consumo coletivo, assume seu pleno sentido: extorsão significa impedir ou tirar de alguém algo a que, por alguma razão de caráter social, tem direito. Assim como a cidadania supõe o exercício de direitos tanto econômicos quanto políticos e civis, cada vez mais parece ser possível falar num conjunto de prerrogativas que dizem respeito aos benefícios propriamente urbanos.

Kowaric ressalta então, que não se trata, no regime de produção brasileiro (do campo, passando pela construção civil às fábricas) de duas estruturas paralelas (uma arcaica e outra moderna), mas sim, de uma simbiose entre essas estruturas díspares, num mesmo e complexo processo de acumulação. Essa simbiose não é aleatória. Oliveira (2003), corroborando tal ideia, faz o balanço de que, nas décadas do regime militar, acabou sendo formado um cenário favorável para a abertura do país ao capital estrangeiro, criando uma nova onda implícita de abafamento das transgressões dos movimentos sociais. Há uma nova combinação econômica, hoje, entre atrasado e moderno, sendo o primeiro caracterizado pela imensa onda de informalidade incorporada que tomou a economia do país em alguns de seus setores, em simultaneidade com a necessária combinação entre o precário e o não precário na organização espacial (cidade). A construção civil, onde grande parte da força de trabalho masculina ainda se insere, é exemplar claro do esquema de precarização proposital das condições de trabalho necessária à produtividade, pressuposto também do setor terciário. A socialização do trabalhador no meio urbano exige diversas adaptações, e eles passam a encará-las, para serem competitivos, sobretudo, no campo dos contrastes de classe. Mesmo os trabalhadores rurais e migrantes, sobretudo os acostumados com atividades que podem ser absorvidas na cidade (como a construção), precisam adaptar seus conhecimentos a essa nova realidade, rebaixando, em grande parte dos casos, de forma violenta, suas condições de vida⁵⁰.

No auge do período militar, a partir da década de 1960, em função dos instrumentos de censura, coerção e perseguição, a situação de favelados, por exemplo só foi reforçada ainda mais enquanto clandestinidade, apesar de as lutas sociais não se esvaírem de todo (KOWARIC, 1979).

⁴⁹ Kowaric (1979, pg. 73) acrescenta, a esse respeito, que, “por outro lado, é preciso frisar que as necessidades sociais são forjadas historicamente e, neste sentido, nada leva a afirmar que a conquista de certos benefícios tenha como consequência amortecer o conflito de classes”.

⁵⁰ *A violência manifesta-se no cotidiano da classe trabalhadora através da depressão salarial e do acirramento da espoliação urbana. Para manter semelhante situação sócio-econômica, o Estado forjou um vasto aparato a fim de coibir os agrupamentos que se opusessem às regras de um sistema eminentemente excludente. Para tanto, as pressões bloqueadas e os trabalhadores perderam a possibilidade e os trabalhadores perderam a possibilidade de se organizar em partidos, sindicatos ou em associações reivindicativas de diversos tipos, pois na medida em que procurassem se aglutinar em defesa de seus interesses, eram imediatamente tolhidos ou reprimidos (IDEM, 1979, pg. 187).*

Mas, independentemente das pressões crescentes, pode-se notar que, no bojo do desenvolvimento metropolitano, traduzindo com suas especificidades territoriais as relações envolvidas no processo de acumulação brasileiro, a espacialização dos conflitos urbanos obtém como resultado, na entrada do século XXI, uma situação de dispersão, fragmentação e desarticulação, que a torna, nos dias de hoje, praticamente ingovernável, deixando que uma certa “espontaneidade de mercados” seja a regente do crescimento, e contando, para isso, com medidas seletivas do Estado⁵¹, que resulta na promoção de infraestruturas e políticas de fomento mais intensas apenas para setores específicos, relegando aos mais pobres, em caráter simultâneo, a exploração no trabalho e a espoliação habitacional e urbana.

1.2. O confronto entre matrizes teóricas da economia urbana e do planejamento, seu rebatimento nas práticas do Estado e sua relação com a pressão das classes sociais

Faz-se necessário, agora, entender de que forma a economia e o planejamento, intimamente ligados num processo de retroalimentação, desde que se tornaram disciplinas científicas, debatem, através de escolas divergentes, a questão e seus rebatimentos no plano urbano.

Podemos dizer, após os escritos da Ecologia Humana, com base na Escola de Chicago⁵², separaram-se, em meados do século XX, as correntes da economia liberal, fundadas na economia ortodoxa, das correntes marxistas, com grande reflexo em urbanistas como Lefebvre e Harvey, travando a partir daí uma longa batalha argumentativa. A matriz comum dessas escolas tem origem na questão relativa à Renda da Terra⁵³, uma cara herança teórica da abordagem marxista de David Ricardo e Von

⁵¹ Conforme o capítulo 2 do trabalho de SOUZA (2007).

⁵² Eufrazio (2013) faz uma abordagem histórica bastante completa da Escola Sociológica de Chicago que, predominante entre os anos 1915 e 1940 nos Estados Unidos, tendo como expoentes Ernest Burgess, Roderick McKenzie, Robert Park, Homer Hoyt e Larry Laudan, entre outros. Essa escola estabelece uma metodologia ecológica e comportamental das classes sociais, comunidades e usos existentes na cidade, para então entender sua relação orgânica com a distribuição espacial ao longo de sua expansão. Conforme veremos, essa matriz seria bastante criticada pelas gerações posteriores da sociologia, da antropologia e da economia urbana, sobretudo pela exacerbação de determinismos biológicos e comportamentais, pelo seu empirismo e pela ausência de amparo teórico mais substancial. Mas sua contribuição é, de fato, fundamental para os estudiosos que se valem da materialidade empírica para evitar ou ao menos confrontar seus estudos com uma visão fatalista que eventualmente a teoria pura poderia trazer. É nesse sentido que essa contribuição sociológica se justifica em seu estatuto matricial, inclusive para seus críticos.

⁵³ A questão da Renda da Terra no contexto urbano é controversa. Ela foi recentemente tratada por autores como Deák (1988), Souza (2007), onde a questão da renda, da propriedade e dos impactos urbanos da ação do Estado e do Mercado sobre a formalidade e a informalidade são vistos mais apropriadamente, e Ferreira (2012). Segundo Ferreira (2012, p. 10), “talvez face à rapidez e complexidade com que as questões urbanas evoluíram desde então, talvez em razão das especificidades das questões brasileiras, talvez em razão da intensa teorização que o tema da renda da terra envolve (afastando-o um pouco da compreensão da realidade concreta)”, o que dificulta que o conceito tenha se amadurecido a ponto de constituir uma base teórica suficiente para explicá-la em termos de uma economia urbana. Em um esforço para retomar as categorias marxistas no estudo da apropriação do solo urbano, também segundo Ferreira (2012, p. 02/03), “a ‘transposição’ do pensamento marxista para quem trabalha sobre a questão do espaço e da terra busca, portanto, tentar entender como as categorias propostas por Marx encontram ressonância nas dinâmicas atuais de ocupação e organização do território”. Essa transposição categorial do agrícola (feudal), fundada em Smith e Ricardo, para o urbano, é imprópria também para autores como Deák (1987), simplesmente porque a terra urbana, numa economia contemporânea, é muito mais complexa do que o cenário sobre o qual se basearam Ricardo e Marx, estudando as rendas diferenciais causadas pelas fertilidades da terra agrícola. Ademais, passamos por uma profunda transformação em nossa estrutura de classes, onde o poder do proprietário agrícola se relativizou. Ferreira (2012, p. 04/05), ainda complementa: “em síntese, o que se afirma aqui é que as relações econômicas, políticas e sociais – em uma compreensão

Thunen. A linha divisória entre o contexto agrícola, que determinaria a renda fundiária, e o contexto urbano, onde se desenvolveria a renda imobiliária intrinsecamente ligada à formação da indústria da construção civil, foi demonstrada nesse embate. O ponto comum entre as correntes está no fato de que a renda da terra constitui um ganho improdutivo, incorporação de um valor de uso (que depois converte o imóvel em mercadoria em virtude de seu valor de troca) que não é resultado de trabalho humano mensurável, mas sim, de um trabalho que se cristalizara coletivamente.

Na versão ricardiana da renda da terra⁵⁴, esta era considerada como naturalmente “diferencial”, e por meio da qual o preço de produção na pior terra, onde não há renda, era definido como mínimo da produção, e o excedente gerado pelo uso boa terra ia para o bolso dos proprietários, tornando-se então uma renda separada da produção em si. A renda, nesse caso, era o pagamento por uma dádiva da natureza, transferido de uma classe dominante a outra, o que não corresponde a nenhum estágio de propriedades produtivas capitalistas de fato. A terra, no caso urbano, em contrapartida, tem um componente de *localização*, deixando de estabelecer rendas diferenciais por seus recursos naturais ou dádivas da natureza com características variáveis segundo o critério de produtividade agrária, próprio das eras feudais, e afastando a possibilidade do uso de conceitos como o da fluidez e do equilíbrio do capital, que têm muito mais a ver com técnicas e tecnologias de produção do que com as especificidades da construção social da mercadoria que é o solo urbano. O pressuposto do produto único (ou básico) também não permite a entrada da renda no preço do produto, e, por isso, também deve ser visto com ressalvas ou mesmo afastado como instrumento do estudo do capitalismo moderno, pois no caso da apropriação da terra, “o fato crucial é a rigidez de capitais materializados em processos concretos (individuais) de produção” (DEÁK, 1987). A renda “fora do preço do produto”, na justificativa ricardiana, permitia ao capitalismo eliminá-la, naquele contexto, punindo apenas o “capital fixo”, interessante aos proprietários. A generalização da teoria da renda, devido a esse argumento, para todos os outros setores da economia atuais, teria sido um equívoco⁵⁵, dando espaço, conforme teorizado por Deák (1987) e Villaça (2001, 2012), à teoria da *localização*, mais adequada para o estudo da realidade urbana. Deák (1987, cap. 4) afirma:

Uma localização é constituída de uma estrutura física (edifício) apoiada geralmente direto sobre o solo. As propriedades distintivas de diferentes localizações individuais derivam de suas respectivas posições no espaço urbano. Espaço urbano é a totalidade de (localizações interligadas por) uma infraestrutura – (...). – construída e mantida por trabalho social, que atende aos requisitos da economia e que torna a localização ‘útil’ (isto é, dotado de valor de uso). Na medida em que a regulação da economia capitalista, e com ela, a organização espacial da produção (e reprodução) é exercida pelo mercado, a localização comanda um preço, ele próprio estabelecido no mesmo mercado. Surge portanto um

marxista dessas dinâmicas – foram e são mais importantes para se entender a luta pela terra e sua escassez – inclusive para permitir a generalização da mercadoria moradia – do que propriamente o componente ‘renda’. Abrem-se as pistas para que, conforme veremos adiante, seja possível estudar, no contexto urbano contemporâneo, a “localização” ou a “terra-localização”, que comporta outros aspectos produtivos coletivos, para além da fertilidade da terra agrícola, e pelos quais se pagam preços diferenciados, acirrando a competição de classes por localizações.

⁵⁴ A esse respeito, caberia a leitura pormenorizada de RICARDO (1982).

⁵⁵ A alteração da estrutura de “O Capital” pouco antes de sua efetivação, feita por Marx, foi, de qualquer forma, decisiva, e explica um suposto corte em uma abordagem mais aprofundada do tema, feito por um motivo metodológico. Para Marx importava muito mais a questão da circulação de capitais do que propriamente o capital imobilizado. “O trabalho é deslocado para o centro da análise marxista, na sua relação de polaridade com o capital”, segundo Deák (1987).

pagamento pela localização, porque localização é um valor de uso, e porque é comercializada enquanto mercadoria, dotada de valor de troca. O pagamento pela localização entra no preço de produção de mercadorias, junto com o pagamento pelas demais condições de produção: trabalho e meios de produção. O preço de mercado dos produtos, que regula as quantidades relativas das mercadorias a serem produzidas, regula assim, ao mesmo tempo, também a distribuição espacial da produção no espaço urbano.

Assim, através da ideia da *localização* enquanto variável posicional condicionada pelo seu valor de uso produzido coletivamente e convertido em valor de troca, é possível reconciliar-se com a dimensão geográfica, urbana e moderna da economia, vinculada ao preço da terra determinado por sua situação espacial e não propriamente por uma dádiva natural da terra (como a fertilidade).

Mas, mesmo antes de toda a tradição representada pelas correntes neomarxistas (Topalov, Harvey, Lefebvre, Lojkine, Preteceille, etc.), que iniciariam a querela em torno da nova apropriação da renda da terra, os neoclássicos já estavam em jogo (ABRAMO, 2001), apresentando modelos microeconômicos centrados no consumidor final do solo urbano, e pela análise de um mercado de solo inserido em um meio concorrencial neutro, que visaria o equilíbrio através da formalização da ação “racional” de seus agentes. Essa teoria acabava tirando o peso da obtenção de uma renda da terra como estruturante das decisões. A tradição neoclássica ortodoxa procura criar uma síntese da representação do espaço, fundindo-a com a ideia de um raciocínio microeconômico livre dos agentes da ordem urbana, fundado na escolha individual da localização (BALTRUSIS, 2005, p. 62). Em geral, nesse jogo concorrencial de oferta relativamente inelástica da terra, o preço mais forte ofertado é o que induz à “valorização”, numa relação onde, segundo os neoclássicos, o proprietário é um agente neutro e abstenho de jogar, apenas se limitando a ratificar o resultado da disputa por localização, que resultará, de alguma forma, num equilíbrio espacial (BALTRUSIS, 2005, pg. 65).

Abramo (2001, pg. 10), sobre esse assunto, reflete o que se segue:

Ao rejeitar essa imposição de um plano concebido por uma razão ‘construtivista’ que se sobrepõe aos desejos dos indivíduos, o discurso da ciência econômica (ortodoxa) identifica no mercado um mecanismo de coordenação das escolhas de localização dos indivíduos livres (...). O projeto da ‘mão invisível urbana’ é traduzido na ideia de um mercado de localização residencial. De fato, o discurso do urbanismo e o projeto da ‘mão invisível’ urbana da economia ortodoxa são radicalmente opostos (ABRAMO, 2001, pg. 10).

A “mão invisível do mercado”, nesse caso, por oposição ao “planejamento não neutro”, representa a retomada de a teoria de Von Thünen, assemelhada à teoria da renda agrícola, que é revista e mesclada à teoria walrasiana de equilíbrio de mercado, resultando na essência da nova *Síntese Espacial Ortodoxa*, defendida pelos neoclássicos. Essa síntese envolve, conforme falamos, conceitos da microeconomia, fundada nas escolhas individuais de localização, onde o equilíbrio do espaço é resultante de um “mecanismo de coordenação das decisões descentralizadas de localização” (ABRAMO, 2001, pg. 12), teoria que teria, além de Von Thünen, Alonso, Muth e Wingo como grandes expoentes.

A premissa de Alonso se baseia na representação e raciocínio espacial do indivíduo, envolvendo seus anseios e satisfações (ou “cestas de consumo”). As representações da escolha residencial são resumidas assim em uma função: $U=U(z,q,t)$, onde “z” são os bens de consumo compostos, “q” é a superfície, referente ao consumo de espaço, e “t” é a distância (ao centro da cidade). Trata-se da equação

de utilidade, cuja curva ótima é a que representa as melhores escolhas possíveis, no balanceamento das vantagens obtidas dela por todas as famílias do jogo. O espaço, assim, se torna uma planície isotrópica onde as diferenças de localização são reduzidas à “distância ao centro” da cidade. As “cestas de bens” partem de uma “curva de indiferença”, que é a que define os pontos em que as escolhas dos indivíduos compensam perdas e ganhos de modo a que a localização escolhida não influencie as satisfações niveladas dos indivíduos, num equilíbrio espacial eficiente. Os bens compostos são organizados nesse composto de forma ordinal, não gradual.

Através de formulações matemáticas nas quais esta dissertação não irá se aprofundar⁵⁶, ele chega à ideia de um equilíbrio optimal garantido por decisões racionais das famílias em suas escolhas por localização. Essas escolhas devem ser feitas com base em parâmetros como a localização (ou distância ao centro), o consumo de espaço (ou terreno) e de outros bens compostos. Muth complementaria a teoria do equilíbrio espacial com base nos efeitos da decisão individual (que resulta egoísta) através das restrições orçamentárias vinculadas, entre outros, aos rendimentos e aos custos de transportes⁵⁷.

O equilíbrio de mercados precisa pressupor, ainda, a participação do agricultor⁵⁸ e do empresário. O primeiro busca ofertar uma renda para a terra em função do custo do transporte economizado. No caso das empresas, a questão é mais complexa. Ela não leva em conta só custos (transporte), mas também as vantagens alocativas para a venda (transações). Ficar próximo ao centro aumenta o potencial de transações, mas aumenta o custo operacional. E os custos de aluguel para operação da renda se traduzem em renda dos proprietários com aluguel.

⁵⁶ Conforme Abramo (2001), para Alonso, se as cestas de bens que não fazem parte da dimensão residencial forem equivalentes, as curvas de indiferença relacionadas mostram que, pressupondo-se a preferência racional pela proximidade ao centro, quanto maior a distância em relação a ele, mais a família irá consumir espaço ou bens de consumo para compensar essa perda chegar a um nível de satisfação otimizado em sua escolha. A curva de indiferença (que mostra o nível de satisfação ou utilidade nivelado dos indivíduos ao se estabelecerem distribuídos num espaço isotrópico) mostra que, para essa igualdade se manter, é preciso que os mais distantes tenham mais espaço familiar ou bens compostos. Alonso explica assim, fundamentado em teorias de funções complexas, que os consumidores substituem suas prioridades de consumo (distância, espaço, bens compostos), de modo a atingir o nível de satisfação ideal para sua vida. O modelo de Alonso pressupõe a racionalidade do indivíduo e a sua coerência como propriedade, além da capacidade de as famílias classificarem as possibilidades de combinação de bens pressupostas nas curvas. Introduce-se aí restrição orçamentária da receita no universo das possibilidades de consumo (ABRAMO, 2001, p. 34). O indivíduo precisa então fazer escolhas em conformidade com sua oferta possível de renda (para consumo de espaço, distância, e bens diversos), a fim de se localizar da melhor forma possível na cidade. Assim, Alonso conclui que a oferta de renda decresce à medida em que a distância aumenta. Em termos mais simples, conclui-se matematicamente o raciocínio intuitivo de que famílias com oferta de renda maior poderão ofertar preços maiores para ficarem mais próximas de seus postos de trabalho, ou, do contrário, terão que balancear isso com maiores custos de transporte, para manter o mesmo nível de satisfação, enquanto que as mais distantes consomem mais espaço. Essas diferenças é que condicionariam o equilíbrio optimal da distribuição das classes conforme a renda, ou, melhor dizendo, a “localização de equilíbrio” das famílias, baseada em suas escolhas individuais racionais. Esse conceito seria melhor formulado por Muth (que inseriria a questão do consumo de espaço e distâncias condicionados também pelos custos de transporte).

⁵⁷ Muth, por sua vez, chega à mesma conclusão através de raciocínio ligeiramente diferente do de Alonso, que não foca tanto. Em seu modelo, o custo de transporte não depende só da distância ao centro, mas também do rendimento. Isso torna o modelo mais realista, pois torna possíveis valores do tempo de deslocamento que variam em função dos recursos da família. Conforme Abramo (2001, p. 52):

(...) a condição de equilíbrio é dada pela localização em que o custo de transporte marginal (...) é igual à economia (poupança) marginal realizada sobre a despesa de moradia (...). Em outros termos: sendo a função de renda (aluguel) do mercado decrescente em relação à distância, a família encontraria sua localização de equilíbrio precisamente no ponto onde, seja qual for seu movimento (em direção ao CBD ou à periferia), ele não será capaz de produzir uma variação do rendimento real.

⁵⁸ Abramo (2001, p. 70/71) afirma, sobre isso, que, “(...) dessa forma, se, no caso dos agricultores, o nível da curva de oferta de renda é determinado pelo preço do produto, nas firmas comerciais ele é fixado pelo nível do lucro (sendo constante o preço dos produtos).

Haveria assim, para economistas como Walras (ALONSO, 2001), um “leiloeiro invisível” que aprega os “preços de mercado”. Se surgir desequilíbrio entre oferta e demanda, o leiloeiro irá fazendo ‘lances’ até chegar a um acordo. A concorrência dos agentes no espaço se dá por um “leilão” de ofertas de terra e intenções dos agentes, conforme suas curvas de indiferença. Nesse caso, para não ficar tão inelástica a oferta de terra, existe a figura do “proprietário ausente”, que não especula e não visa impor o preço, este determinado pelo que a demanda oferece, em situação de concorrência.

Essa proposição em torno da oferta de renda ainda é a explicação ortodoxa corrente, e resulta numa ocupação de círculos concêntricos, os quais apresentariam, em sentido que vai do centro para fora, as empresas, as residências e a área agrícola, que se formam como que para uma concordância espacial. A perspectiva do excedente (riqueza social) de Von Thünen migra para a perspectiva utilitarista do consumidor, sem prever qualquer outro agente na mediação entre o universo individual e o grande confronto de mercado, num ambiente em que a complexidade das relações numa perspectiva temporal composta também por outras externalidades poderá expor as deficiências do modelo (ex.: a necessidade de não simultaneidade na decisão empresarial, em virtude do fato de precisarem esperar as decisões de seus consumidores).

Wingo, por fim, introduz, para tornar a síntese neoclássica mais real, a dimensão da densidade residencial na distribuição urbana. Ele aprimora questões ligadas aos transportes às densidades decorrentes das escolhas das famílias, e condicionada também pelos custos de transporte⁵⁹.

Mas, num ambiente concorrencial desses, como se dá a coordenação espacial dos agentes? Há, para os neoclássicos uma “guerra” concorrencial, na qual os agentes interagiriam sem depender da ação dos demais, numa escolha racional mediada por proprietários neutros⁶⁰. Para amparar o modelo de escolhas individuais racionais que levam a um equilíbrio ou a uma síntese espacial optimal, os neoclássicos tentam mecanismos heurísticos que não ignorem a presença das classes sociais, representadas por ricos e pobres, ainda que corram riscos quanto às suas reduções fenomenológicas. Para esses, pobres e ricos fazem, a despeito dos motivos éticos de sua diferença, escolhas tão racionais quanto as dos ricos (comportamento econômico equivalente). Falamos assim da pressuposição da “homogeneidade dos agentes econômicos” (ABRAMO, 2001, pg. 110), que, contudo, ainda assim será alvo de críticas por parte de outras correntes⁶¹.

⁵⁹ Segundo Abramo (2001, p. 90/91), Wingo sofisticava a teoria neoclássica ao pressupor que a concorrência por localização, como condicionante da renda fundiária, “promove igualmente a neutralidade do espaço em relação aos rendimentos dos assalariados”. Agora, a perspectiva fica diferenciada, pois pressupõe nos cálculos subjacentes à escolha residencial, que levem em conta as possibilidades de deslocamento e sobrevivência dos trabalhadores que não comprometam seus salários. O deslocamento passa a ser uma parte compositiva desse cálculo, participando, assim do cálculo do salário do trabalhador. (ABRAMO, 2001, pg. 94/95). Ignora-se de qualquer forma a possibilidade de que os moradores usem a terra de forma especulativa, e as escolhas por localização são simultâneas, resultando eventualmente em diferentes densidades residenciais. A hipótese da neutralidade do espaço na escolha de localização continua, assim, essencial à tradição neoclássica.

⁶⁰ *Quando o encontro do mercado intervém em um universo onde cada agente se acha na impossibilidade de impor sua vontade aos outros (concorrência perfeita), a ortodoxia vê aí o império de uma ‘lei econômica’, a chamada lei da oferta e da procura (...)* (ABRAMO, 2001, pg. 72/73).

⁶¹ *É flagrante o contraste (do modelo neoclássico) com as proposições de cidade segmentada desenvolvidas pelas análises marxistas: para estas, a segregação do espaço urbano seria o resultado de uma dinâmica estrutural em que a escolha individual de localização das famílias seria incapaz de alterar os determinantes estruturais da análise. Para que, hoje, a perspectiva crítica possa ser confrontada com um a certa hegemonia do discurso econômico da síntese espacial, seria preciso*

De qualquer forma, na *síntese neoclássica*, os pobres, dentro do novo modelo de coordenação espacial, tendem a se instalar perto do centro, desde que os “lances” dos ricos para tais lugares sejam inferiores aos seus. A fronteira de localização entre as diferentes classes e categorias é, assim, o ponto de encontro entre as curvas de equilíbrio de oferta de renda.. Nesse caso, não se faz uma diferenciação socioantropológica do espaço (por exemplo, entre periferia e centro). O espaço é isótropo (círculos concêntricos thüenianos), e, após a periferia, estão as terras agrícolas. A segmentação, para eles, não é luta de classes, mas mero fruto da livre ação, resultando num equilíbrio eficaz de interesses. Para os neoclássicos, o equilíbrio espacial urbano e o equilíbrio econômico são sinônimos, sendo a diferença e exceção concentradas no consumo de espaço (ricos distantes tendendo a consumir mais quantidades de espaço do que os pobres).

Segundo os “time-extended-models” formulados pelos autores mais tardios para explicar uma matriz que correlacione de forma fenomenologicamente mais fiel os fatores das escolhas, o tempo de deslocamento também tem que ser levado em conta como “tempo consumido”, e não só o custo de transporte. O “salário líquido” é o que sobra, retirando-se da renda as despesas com deslocamento. Por isso, todos os trabalhadores competem por localização para aumentar seu salário líquido, descontado esse custo de deslocamento. Conforme Abramo (2001, pg. 97), baseado nos neoclássicos, a renda de localização, assim, “desempenha um papel de igualização dos rendimentos líquidos entre todos os membros da força de trabalho”. Nos “time-extended-models”, o esquema da cidade passa a ser um desenho em que o valor da terra tende ao nulo, quanto mais afastada ela esteja do centro. Nesse ponto fictício, o custo da localização passa a equivaler ao custo de transporte. É por esse motivo que o preço do solo só pode ser expresso em termos de custo de deslocamento. Isso irá condicionar as variações de preço e de densidade conforme a razão entre oferta de terras (que pode ser elástica ou inelástica) e demanda por elas (elástica) (ABRAMO, 2001, pg. 99/100). Intuitivamente, a noção de densidade residencial pressupõe que distância ao centro é inversamente proporcional à densidade.

Os neoclássicos balanceariam a fórmula dada por Wingo, incluindo a diversificação (ricos e pobres, cada um em seu lugar na “ordem residencial segmentada”, consumindo espaços e deslocamentos diferentes em virtude dos seus cálculos de renda líquida). Muth, por fim, propõe a mudança de “demanda de espaço” pela de “serviços residenciais”, como acessibilidade. Entra aí a figura da empresa que lucra construindo empreendimentos verticais, com base na estrutura posta. Sendo as empresas e famílias tratadas como de raciocínio econômico semelhante, falamos ainda, de qualquer forma, de uma racionalidade paramétrica que reduz as diferenças humanas num único “perfil de caráter” (ABRAMO, 2001, P. 131).

Os neoclássicos são também levados à necessidade do aperfeiçoamento do modelo pela inclusão do “fator-terreno” (capital) e do “fator não terreno” (trabalho) na constituição orgânica do preço, com indiferença do preço da localização, e a empresa tem tendência, quando aumenta a demanda, a aumentar o fator trabalho e, conseqüentemente, a altura dos edifícios. Os preços maiores dos terrenos mais centrais

estabelecer referências quanto aos fundamentos microeconômicos que presidem as escolhas dos agentes o mercado no que diz respeito à localização residencial (ABRAMO, 2001, pg. 111).

apenas induzem à inclusão de mais capital por terreno, aumentando assim a verticalização nas áreas centrais, criando uma variação do produto residencial, e visando a situação de equilíbrio (ABRAMO, 2001, pg. 140). Esse novo produto residencial poderá resultar, porém, segundo Abramo (2001, pg. 145) em “um processo de diferenciação dos estoques residenciais urbanos com características schumpeterianas em que a intensidade de construção será utilizada como um fator de inovação, subvertendo, nesse sentido, o critério ortodoxo de alocação eficiente dos fatores de produção a partir dos preços relativos”.

A noção de elasticidade se apresenta aqui sob duas vias: a da variação do custo marginal de transporte em relação ao do salário; e a da variação do consumo de espaço em relação à variação do salário. Intuitivamente, a elasticidade vai depender do valor do tempo para cada tipo de família. Se a elasticidade é superior a 1, a localização se desloca para a periferia (com vistas a mais consumo de espaço). E se ela está entre 0 e 1, ela tende ao equilíbrio em direção ao centro⁶². Pobres, dentro da síntese espacial neoclássica, pagam uma renda proporcionalmente maior em relação aos salários, e reduzem o consumo de espaço para se deslocarem menos. Como o custo do transporte para ricos é proporcionalmente menor, eles o podem maximizar, diminuindo o custo de aluguel e consumindo mais espaço. Os muito ricos, por sua vez, tendem a reduzir a perda de potencial de rendimento, reduzindo o tempo de deslocamento e ficando próximos ao centro. Abramo (2001, pg. 121) então afirma ser “(...) possível recorrer à noção de custo do tempo de deslocamento própria aos time-extended models para explicar o que os sociólogos urbanos dos anos oitenta chamaram de o fenômeno da gentrification, a saber: um certo retorno das famílias mais abastadas a lugares residenciais mais próximos do centro”.

Essa ordenação leva a quatro tipos de cidade, conforme Richardson (1977), citado por Abramo (2001), cada uma com seu equilíbrio particular. A primeira seria o modelo norte-americano, onde os pobres ficam no centro e os ricos na periferia. O segundo seria o modelo variante do norte-americano, onde os muito ricos tendem a ir para o CBD, e os pobres ficam na faixa imediatamente contígua. A classe média, por sua vez, ficaria na periferia. O terceiro modelo é o do terceiro mundo, onde os ricos ficam no centro e os pobres na periferia, apesar do alto custo pecuniário dos transportes (esse modelo, como veremos, não está contemplado na explicação neoclássica, pois subverte sua lógica quando pressupõe uma disputa entre classes onde o mercado não é neutro). O quarto é o das “cidades exclusivas”, sem diferenciação social, e, portanto, de ocupação homogênea.

O que há então é um deslocamento da problemática clássica do excedente para uma problemática da “economia de troca”, fato que não se livrará das ressalvas inúmeras que podem ser trazidas num enfoque econômico mais realista (ABRAMO, 2001, pg. 148). Como exemplo delas, pode-se citar a

⁶² Ou seja, para famílias que dispõem de um baixo rendimento (pobres), o custo pecuniário do transporte representa uma despesa muito importante, bem mais significativa que a porção do salário (tempo de lazer) perdido em tempo de deslocamento; por conseguinte, elas vão preferir estar mais próximas do centro ainda que isso signifique para elas um aluguel mais elevado por unidade de espaço – convém lembrar que essas famílias podem reduzir sua quantidade de espaço consumido, enquanto o custo pecuniário de transporte permanece fixo em termos individuais. É o que leva a síntese neoclássica a dizer que os pobres, em geral, manifestam uma preferência pela acessibilidade (ABRAMO, 2001, pg. 120).

possibilidade os agentes “anteciparem o futuro” em suas decisões, o que impede a neutralidade, pois é um dado especulativo que interfere nela. Abramo será levado então a uma crítica heterodoxa, que conserva alguns dados da economia urbana neoliberal mas a coloca em prova pela leitura sociológica marxista⁶³.

Diferentemente dos neoclássicos ortodoxos, os marxistas não teriam ignorado as condicionantes estruturais que poderiam concorrer para a configuração de uma realidade não paramétrica. Conforme Abramo (2011, pg. 164) “porque a economia do bem estar surge como um desenvolvimento teórico da característica de otimalidade do equilíbrio geral walrasiano e dos princípios paretianos”. Nessa configuração que pressupõe a interferência do governo em prol de um “bem estar social”, o Estado passa a ocupar o lugar do proprietário, e intervém no jogo concorrencial para “corrigir as perturbações capazes de impedir que as forças do mercado cheguem ao equilíbrio espacial eficiente” (ABRAMO, 2001, pg. 165).

Segundo Abramo (2001), no entanto, a sociologia marxista teve grandes dificuldades em minar a eficiência racional do modelo explicativo neoclássico, mas, num horizonte heterodoxo, diversas refutações, em relação a ele, ainda assim seriam possíveis. Basta considerarmos, para tal, externalidades não consideradas pela síntese espacial neoclássica, dentre as quais as antecipações temporais, sobre as quais caberiam alguns pormenores⁶⁴. Abramo (2001, pg. 204/205) sintetiza tais refutações dizendo o que se segue:

(...)a síntese espacial neoclássica também se defrontou com um paradoxo: se é inegável que, por um lado, ela cria as representações que levam em conta os cálculos individuais dos agentes, não é menos verdade que esses cálculos são ‘sobredeterminados’ pelas referências paramétricas que fixam o valor dos terrenos. Quando os agentes se defrontam no mercado, sua liberdade de escolha é limitada pelos determinantes externos ao mercado (os parâmetros da teoria da renda). Então, os indivíduos seriam, na verdade, ‘pequenos autômatos’ não só de uma razão construtivista, (...), mas também de uma ‘razão da natureza’ (fertilidade, distância), (...), de uma ‘razão da tecnologia’ dos transportes. Tratar-se-ia então de ‘robôs’ que construiriam a ordem espacial, não mais utilizando a liberdade de escolha do mercado, mas conforme o ‘programa’ pré-definido pelos parâmetros que determinam a renda.

Crítica semelhante poderia ser feita à pressuposição do “proprietário ausente”, que não carrega a complexidade do mercado com sua força especulativa. Sendo assim, a falta de moeda, assim como a do especulador, também neutraliza o processo de trocas, pois elas são pensadas apenas como troca de

⁶³ (ABRAMO, 2001, pg. 156).

⁶⁴ A primeira refutação, conduzida por Gray Becker (ABRAMO, 2001, pg. 186-188), consiste na ideia de que basta introduzirmos, no equilíbrio do modelo, elementos de interdependência nas funções de utilidade, e a síntese neoclássica cai em dificuldade. Um exemplo de externalidade que distorceria esses pressupostos seria a antecipação de decisões futuras de um casal, pensando da mesma forma em uma utilidade futura para uma compra atual, qual seja, o investimento nos filhos. Há aqui uma expectativa oportunista de criação de capital humano que não exprime uma decisão racional em virtude de fatores endógenos individuais e racionais. Já a segunda refutação, que se baseia no modelo da cidade racista de Rose-Ackerman (ABRAMO, 2001, p. 190-193), é um exemplo canônico para entendermos como externalidades de vizinhança influem no equilíbrio neoclássico. Compara-se, por meio dele, uma cidade de brancos não racistas a outra de brancos racistas (supondo que a renda dos brancos é maior do que a dos negros). No caso dos não racistas, a segregação se daria dentro do modelo neoclássico de escolhas residenciais (apesar de não se entrar no mérito do “por que” da diferença de renda). Já os racistas ofereceriam uma renda superior à ótima para ficar longe dos negros, e a área fronteiriça ficaria sem demanda. Isso reduz os custos (ou a oferta de renda) de quem está na zona de fronteira (brancos e negros). A zona dos negros, então, se torna menos densa e seu nível de utilidade se eleva, revelando a ação de uma “mão divina” contra os pecados morais do homem. Os negros, nesse caso, podem, por exemplo antecipar esse dado e trabalhar com uma estratégia expansionista, o que provaria uma interdependência das escolhas mútuas (ABRAMO, 2001, pg. 193), ou o resultado pode ser um conflito violento entre etnias, no qual, de qualquer forma, a garantia do equilíbrio com base em decisões racionais individuais iria por terra. Seria necessário, pensando nas antecipações estratégicas apontadas nessas refutações, pensar a dimensão temporal.

riqueza de bens imediatamente postos e não pelo seu lado antecipado pelo valor de troca expresso em dinheiro e títulos. Faltaria assim, de forma estrutural, para os neoclássicos, pressupor a presença de uma dimensão temporal, que comporte antecipações, flexibilizando os custos de produção imobiliária, pensando em um futuro em termos especulativos. A moeda é a mediação necessária a esse mecanismo de antecipação e especulação⁶⁵, que gera a possibilidade da criação de estoques imobiliários, exigindo assim uma capacidade monetária voltada para a produção dos imóveis urbanos, e induzindo à especulação e às diferenciações nas densidades em virtude das demandas e das localizações (ABRAMO, 2001, pg. 211)

Uma vez que não é possível entender o modelo neoclássico em termos sociais e morais, segundo o autor, e sim, pela dualidade entre pobreza e riqueza apenas, há um limite posto à constatação neoclássica, que relativiza sobremaneira as diversas externalidades presentes nesse jogo concorrencial. Abramo (2001) reconhece então um dado essencial a esse trabalho, ao dizer que, embora o mercado seja neutro, não há como evitar a diferenciação dos usos por segregação de classes, uma vez que os mais ricos têm a primazia da opção pelas localizações no mercado concorrencial, criando assim uma hierarquia de escolhas que determina relações desequilibradas entre os agentes. É aí que ele tenta contribuir numa perspectiva crítica heterodoxa, que poderia encontrar pistas para os limites dos modelos da síntese neoclássica, em função de dois fatores: a redução da complexidade da localização, e o olhar atento dos marxistas às liberdades cingidas pela “não-escolha” dos agentes pobres em virtude das diferenças de classe⁶⁶, além, é claro, da ótica do mercado financeiro, que contém também pessoas que escolhem o local de moradia como “rentistas”, pois sabem que seu imóvel é uma aplicação fundiária. São externalidades a serem consideradas, sobretudo na chave do tempo como elemento especulativo. Os parâmetros exógenos transcendem assim o plano utilitarista que determina o nivelamento de preços segundo a teoria da renda fundiária. Abramo (2001, pg. 211/212) aponta assim para a necessidade de um novo horizonte⁶⁷:

Na falta da ‘mão de ferro’ de uma coordenação espacial orquestrada pela teoria da renda fundiária, assistiremos, entre os participantes do mercado da localização residencial, à emergência de ‘convenções urbanas’ ligadas a um processo de antecipações cruzadas – ou, segundo o termo empregado por Dupuy, ‘especulares’. Esta maneira de colocar o problema da coordenação espacial dos indivíduos é que nos permitiu seguir uma via alternativa à da síntese espacial, em que a racionalidade dos agentes deixa de ser paramétrica do ponto de vista microeconômico e, em termos agregados, o processo de coordenação resulta em ‘equilíbrios’ obtidos por convenções em que a ordem residencial será sempre precária (...).

Abramo (2007) oxigena então o universo das escolhas dos agentes, regulados pelo mercado, através do modelo de “antecipações cruzadas” em uma espécie de “Convenção Urbana”. Essa nova formulação, ao que parece, embora não explicitado, parece dialogar bem com a visão de urbanistas como

⁶⁵ Se recorrermos à ‘racionalidade keynesiana’, que expressa, em linhas gerais, o comportamento dos agentes econômicos quando tomam decisões em uma conjuntura de incerteza não-probabilizável, vemos que os indivíduos se interrogam sobre as possibilidades (virtuais) de realização dos acontecimentos futuros, e, ao se entregarem a exercícios de antecipação, esses antecipadores o fazem sob a forma de valores monetários, visto que concernem às grandezas virtuais de mercado (ABRAMO, 2001, pg. 209).

⁶⁶ Abramo (2001, pg. 59/60) complementa dizendo que, “para uma perspectiva marxista, o problema da escolha do lugar de residência não poderia ser reduzido exclusivamente às relações de mercado: ele remete à dimensão da relação de força existente entre as classes sociais. Deste ponto de vista, o debate marxista sobre a localização residencial concerne, acima de tudo, a uma abordagem sociológica”.

⁶⁷ Assunto também explorado por Souza (2007).

Flávio Villaça⁶⁸. Nela, os proprietários precisam ser vistos como de fato são: um oligopólio (BALTRUSIS, 2005), que tem em virtude de seus privilégios de classe e vínculo com a propriedade, condições de fixar o preço da terra. Ademais, sem uma visão entrelaçada das decisões dos agentes, o que representaria com maior fidelidade a realidade metropolitana, entre outras, não seria possível apresentar uma fenomenologia eficaz que explique tal complexidade.

A “coordenação espacial” associada às “convenções urbanas”⁶⁹, (ABRAMO, 2007), é um meio onde agentes do mercado com poderes notadamente assimétricos disputam o jogo em torno das localizações de maneira privilegiada e oportunista, criando uma complexidade na gama decisória que precisa pressupor algum tipo de organização hierárquica, a qual não necessariamente levaria a uma equidade. Nesse esforço, baseando suas reflexões agora nas teorias de Schumpeter e Keynes, Abramo (2007) se refere ao protagonismo do agente imobiliário, para além da já complexa rede decisória das famílias⁷⁰, e das empresas que se instalam em espaços urbanos, distorcendo o equilíbrio espacial pressuposto pelos neoclássicos e criando estoques construídos com diversas estratégias de diferenciação de produtos imobiliários. Abramo (2007, pg. 63), afirma, desse modo:

Quando seguimos a linha da herança heterodoxa, percebemos que, quando os estoques são considerados, surge uma interrogação sobre o comportamento do personagem que os colocou no mercado, bem como sobre a relação que ele estabelece entre as novas ofertas (fluxo) e as do passado (estoques). Esse personagem – que chamarei de capitalista-empresário urbano e os neoclássicos associam à indústria da habitação – desempenhará diferentes papéis no surgimento da ordem residencial urbana, conforme a perspectiva teórica adotada.

Com base nesse paradigma, as “convenções urbanas” e todos os conceitos a ela associados (incerteza radical, decisão crucial, jogos especulares, antecipações cruzadas, mediação da moeda enquanto elo temporal entre o presente e o futuro, etc.), servem como insumos para que o especulador do

⁶⁸ Villaça (2001), confrontando os neoclássicos à ecologia Humana, complementa questões importantes já postas por Abramo, que citamos a seguir:

Aparece assim a questão da localização – os locais onde os produtos são produzidos e consumidos. A localização é relação a outros objetos ou conjuntos de objetos e localização urbana é um tipo específico de localização: aquela na qual as relações não podem existir sem um tipo particular de contato: aquele que envolve deslocamentos dos produtores e dos consumidores entre os locais de moradia e os de produção e consumo. Com isso, temos dois tipos de espaço: os que envolvem deslocamentos – as localizações – e os que não envolvem deslocamentos – os objetos em si. Nesses últimos, o espaço é dado por relações visuais ou por contato direto; na localização, as relações se dão através dos transportes (...), das comunicações, e da disponibilidade de infraestrutura (VILLAÇA, 2001, p. 23).

Há assim, para além dos pressupostos das teorias da renda da terra e da teoria neoclássica, atributos da *localização* que, se por um lado, não permitem mensurar nas formas clássicas da composição orgânica do capital, em que a mercadoria se realiza pela equação entre os investimentos em tecnologia atrelados ao capital constante (materiais, meios, capital fixo, etc.) e o capital variável (trabalho humano e mais-valia da força de trabalho), por outro, enquanto somatória de atributos construídos coletivamente (posição, acessibilidade, etc.) são por si mesmas as possibilidades de realização do imóvel enquanto mercadoria, que media por sua natureza as diferenças posicionais entre as classes sociais.

⁶⁹ Consensos baseados nas opiniões convergentes de grupos homogêneos dentro da cidade, o que leva as famílias a uma espécie de “comportamento de rebanho” (ABRAMO, 2007, pg. 105 a 203). Conforme o autor, “a convenção urbana nasce, de fato, de um processo mimético pelo qual os empresários urbanos emitem sinais cognitivos sobre a coordenação espacial virtual dos diversos tipos de famílias. Esses sinais revelam estratégias de inovação-diferenciação urbana que, ao mesmo tempo em que visam a depreciar de maneira fictícia os estoques antigos, abrem caminho à emergência de uma nova conversão criativa. É a imagem da destruição criativa de Schumpeter que exprime o fato de os empresários terem um poder monopolista sobre o mercado (...) enquanto emitem um sinal de coordenação espacial (...)” (ABRAMO, 2007, pg. 178/179), que é mimetizado.

⁷⁰ Condicionada, inclusive, segundo Abramo (2007) por externalidades de vizinhança onde as famílias, dada a incerteza radical em relação ao futuro, procura tomar decisões com base na presunção das decisões de suas classes de vizinhanças semelhantes, como que num jogo de espelhos.

mercado consiga criar seus estoques de maneira mais confiável para sua lucratividade (mas não necessariamente para a ocupação democrática do meio urbano).

Nesse novo jogo que se anuncia, é aquilo que Abramo (2007) denomina como diferentes graus de acesso à moeda que definirá uma heterogeneidade dos agentes (até em virtude das diferentes modalidades contratuais de acesso ao mercado residencial), a qual, por sua vez, será determinante na distribuição locacional e temporal das escolhas de cada classe social. A interdependência de decisões nos dá pistas a entender aquilo que no capítulo 3 formulará as bases para uma espécie de hierarquia decisória e interdependente dos mercados, que vão das empresas da construção e bancos financiadores, passando pelos especuladores secundários aos trabalhadores assalariados (que se endividam para acessar o bem imóvel), e onde o formal pressupõe uma primazia em relação ao informal⁷¹.

O jogo resulta assim numa cidade cuja melhor metáfora encontrada pelo autor para definir é a da imagem “caleidoscópica”, onde “a fronteira entre a ordem do uso do solo urbano é “opaca e mutante”, (ABRAMO, 2007), dadas as incertezas radicais introduzidas pela complexidade das decisões dos agentes.

A derrocada das visões neoliberais em um meio analítico, colocada em uma crítica heterodoxa, abre caminho, com ressalvas, para que pensemos que a economia é um ente que, forçosamente, impõe, no campo das incertezas, uma única certeza: a de que há uma interdependência nas decisões de localização, mediada pelos agentes protagonistas do mercado imobiliário e por sua relação com o Estado provedor das infraestruturas necessárias e mediador não neutro. Nessa esteira, a abertura dos horizontes de estudo da precariedade urbana inserida na conjuntura das condições gerais da acumulação na metrópole, por sua vez, faz-se determinante, e encontra eco em uma corrente crítica específica, anterior à obra de Abramo, capitaneada por autores de profunda influência de Karl Marx, onde se destaca Henry Lefebvre. Criava-se nos anos 1960, por meio desse urbanista, uma perspectiva sociológica associada sobretudo à geografia humana, ambas reconhecendo então o sentido político na cidade, no âmbito do capitalismo. É a cidade o cerne da espacialização de relações políticas e sociais, o recorte espacial pelo qual se compreendem outras relações mais abrangentes, como reflexo do investimento do capital.

A noção marxista de mais-valia aparece para Lefebvre como fundamental para a compreensão do papel da cidade, ou melhor, a cidade é central na realização e distribuição da mais-valia a partir de um certo tempo histórico. Há um *campo cego*⁷² científico, constituído exatamente pelas deficiências do estudo da matéria urbana, e ele advém da suposição da negatividade da presença da natureza no imaginário da vida urbana, o que a torna, nos limites da inteligibilidade, oposição à vida urbana em si. É mediante esse processo que surge a cegueira da percepção da natureza como realmente presente na urbanidade. Quando essa presença é reconhecida, isso vem já fetichizado, e a natureza passa a ser “enquadrada”, neutralizada em formas naturalizadas. A cegueira, que constitui assim o “não-ver” e o

⁷¹ Esse é um pressuposto complementar desta dissertação, não atribuída diretamente a Abramo, mas derivada de suas observações.

⁷² *Entre os campos, que não são aprazíveis, mas campos de forças e de conflitos, existem os “campos cegos”. Não somente obscuros, incertos, mal explorados, mas cegos no sentido em que há, na retina, um ponto cego, entro da visão, e, contudo, sua negação* (LEFEBVRE, 1999, p. 38).

“não-saber” (LEFEBVRE, 1999, p. 38), implicam, segundo o autor, na naturalização do cotidiano industrial e empresarial na espacialidade, construção ideológica que reduz a cidade ao fenômeno econômico que ela contém. Pela mesma força, a tentativa de união ideológica do o agrário (regime da necessidade individual), do industrial (que consubstancia a realização da mercadoria e da divisão do trabalho) e do urbano (centro dinâmico e intelectual), teria gerado uma falsa noção de inexorabilidade da urbanidade industrial, estreitamente ligada à lógica e às imposições ideológicas do mundo do capital, que transforma a *forma urbana*⁷³ em forma natural de sua reprodução.

O urbano, para Lefebvre (1997, pg. 47), “é um campo de tensões altamente complexo; é uma virtualidade, um possível-impossível que arai para si o realizado, uma presença-ausência sempre renovada, sempre exigente. (...). O urbano, velado, escapa ao pensamento que se cega e se fixa apenas nas luminosidades atrasadas em relação ao atual”. No esforço da sua compreensão, a incorporação da terra, antes obstáculo e limite (por intermédio da propriedade fundiária) imposto à produção e reprodução do capital⁷⁴, ainda que por um mecanismo fictício, lança bases para que se possa pensar o modo de produção capitalista em seu viés espacial, conforme já vimos.

A cidade tem assim esse caráter duplo que lhe confere a condição de suporte territorial para a realização e a circulação das mercadorias e ao mesmo tempo a de capital realizável através da venda e do consumo (ou seja, componente da mercadoria viabilizada através da propriedade privada), o que confunde a inteligibilidade a seu respeito. A complexa relação que vemos entre a ação do mercado imobiliário e do Estado em nosso território leva também os marxistas à necessidade de uma compreensão dos fundamentos do mercado imobiliário como um mercado fundado no monopólio de uma apropriação. Harvey (1982) diria que, nesse mercado, o que se comercializa não é propriamente a terra, mas o direito à renda que ela produz. Mas o foco necessário a ser dado, nesse caso, é na dinâmica de mercado tratada por Marx nos termos da renda monopolista. Harvey (2005, pg. 222) afirma, a tal respeito:

A categoria ‘renda monopolista’ é uma abstração advinda da linguagem da economia política. Para os mais interessados em questões de cultura, estética, valores afetivos, vida social e coração, esse termo talvez seja muito técnico e árido (...). No entanto, espero mostrar que o termo possui um poder multiplicador muito maior(...). Toda renda se baseia no poder monopolista dos proprietários privados de determinadas porções do planeta. A renda monopolista surge porque os atores sociais podem aumentar seu fluxo de renda por muito tempo, em virtude do controle exclusivo sobre algum item, direta ou indiretamente, comercializável, que é, em alguns aspectos, crucial, único e irreplicável.

No esforço feito por inúmeros urbanistas como o próprio Lefebvre, além de David Harvey, Jean Lojkine, Cristian Topalov, Manuel Castells, entre outros, tentam trilhar o que seria a continuidade dos estudos de fundo marxista no contexto urbano, assumindo-se a cidade como categoria científica

⁷³ Essas diferenças mentais e sociais, espaciais e temporais, destacadas da natureza, são retomadas num plano mais elevado: o de um pensamento urbanístico (...), isto é, a reflexão acerca da sociedade urbana, reúne os dados estabelecidos e separados pela história. Sua fonte, sua origem, seu ponto forte, não se encontram mais na empresa. Ele não pode colocar-se senão do ponto de vista do encontro, da simultaneidade, da reunião, ou seja, dos traços específicos da ‘forma urbana’. Consequentemente, ele reencontra, num nível superior, numa outra escala, após a explosão (negação), a comunidade, a cidade. Ele recupera os conceitos centrais da realidade anterior para restituí-los num contexto ampliado: formas, funções, estruturas urbanas (LEFEBVRE, 1999, p. 44).

⁷⁴ A esse respeito, caberia a leitura atenta do texto de Polanyi (1980), já citada.

relacionada a categorias mais tradicionais como a sociologia e a economia⁷⁵. Por sua natureza agregadora de relações econômicas e sociais, a cidade exerce uma pressão sobre o campo que se dá no sentido de atrair sua população para as forças produtivas da indústria. No entanto, segundo o autor, esse mecanismo capitalista, tem em si um mecanismo autodestrutivo e a cidade acaba por ser, nas palavras de Lefebvre, “a sede deste vasto processo contraditório” (LEFEBVRE, 1999, pg. 147).

A cidade não se encerra nas indústrias e, portanto, não se limita à condição de suporte para a formação, a realização e a distribuição do valor produzido no sentido industrial estrito desenvolvido por Marx. Há todo um complexo de estabelecimentos, instituições, meios de circulação e sobretudo, serviços, que a ela são acessórios e, depois, delas determinantes. Todos esses meios, sobretudo os serviços, interferem num aspecto essencial do capitalismo e da mais valia, que é a busca pela eficiente e livre circulação das mercadorias⁷⁶. E então, devido a essa capacidade articuladora, é que a cidade se eleva a uma condição dicotômica entre base das transações e mercadoria consumida. Nesse novo elo da cidade com o capital, não se distingue mais a terra como limite imposto à produção. Essa é a chave teórica que, segundo Lefebvre e os urbanistas marxistas do século XX, precisa ser tirada de sua autonomização fetichizada. As correntes liberais do período pós-revolucionário, conforme vimos, tentaram suprimir a figura da propriedade privada da terra como um elemento de oligopólio das decisões locacionais e de renda, sem sucesso. Desde então essa forma particular de propriedade privada, que é a imobiliária, conversível em mobiliária (dinheiro), se consolida cada vez mais no eixo sócio-urbano. Para Lefebvre, esse vínculo entre o social e a natureza (terra), se torna uma amarração incondicional da relação capitalista que, por sua vez, engendra um mecanismo mais eficiente de violência: a repressão e a opressão, sempre tendo a finalidade de dominância (ainda que dialética e ideológica) dos agentes que se colocam como sujeitos do processo de sua apropriação. É justamente na transição dessa incorporação fictícia da terra urbana ao jogo do capital que se montam, para a tradição marxista, as bases de um conflito social no espaço. Essa questão, como vimos, tem profunda ressonância neste trabalho, uma vez que consideramos que a *segregação sócio-territorial* que resulta na formação das *periferias* por oposição aos *centros urbanos*, é fruto de processos estreitamente vinculados à produção de valores diferenciais da terra que condicionam a ela acessos também diferenciados.

Há também no esforço da escola marxista dos anos 1960 uma busca pelo estudo do que é específico das realidades locais. Isso é algo sobre o que Topalov (1988) dedica algumas reflexões⁷⁷. Se a

⁷⁵ A cidade, como tal, faz parte dessas condições históricas, implicadas no capitalismo. Ela resulta da destruição das formações sociais anteriores e da acumulação primitiva do capital (que se completa nela e por ela). Ela é coisa social, na qual são evidentes (tornam-se sensíveis) relações sociais que, tomadas em si, não são evidentes (cf. cap. I, p. 85), de sorte que é necessário concebê-las pelo pensamento, a partir de sua realização concreta (prática) (LEFEBVRE, 1999, p. 141).

⁷⁶ A reprodução da mais-valia e das relações sociais de produção não se separam mais. Porém, não sem novas contradições. O próprio espaço social é produzido ao mesmo tempo em que é supervisionado e controlado, quanto à extensão das grandes cidades e à organização do território. Portanto, se a burguesia de tal país industrial perdeu os mercados externos, ela transporta para o interior desse país o colonialismo. As periferias, em relação aos centros (de produção econômica e de decisão política), dão lugar a fenômenos de neocolonialismo, de neoimperialismo. As camadas sociais justapostas no espaço urbano contam com poucos camponeses, mas com muitas populações ao mesmo tempo dispersas e dominadas pelo centro. A cidade moderna (metrópole, megalópole) é, ao mesmo tempo, a sede, o instrumento, o centro de ação do neocolonialismo e do neo-imperialismo (LEFEBVRE, 1999, p. 154).

⁷⁷ O que é objeto de uma ofensiva geral, são todas as formas do pensamento crítico. Entendo por aí as posturas intelectuais que procuram estruturas escondidas por detrás das evidências práticas do senso comum, e, que, interrogando sobre

Escola Francesa de Sociologia Urbana (1968-75⁷⁸), que surgira sob a égide de um governo francês centralizador das ações do planejamento urbano, com características reformadoras, mas tecnocráticas influenciadas pelas escolas norte-americanas, em um contexto de estabilização econômica, tentava romper com essa influência, um paralelismo pode ser estabelecido com as novas correntes intelectuais (dentre as quais se destacam diversos geógrafos, historiadores, sociólogos e urbanistas) que lutariam contra os moldes do planejamento econômico e urbano na América Latina e, por conseguinte, no Brasil, vigentes à época. Crescem os intercâmbios europeus com os países da “periferia”, tais como os da América Latina. Ganha força, nesse momento, a corrente estruturalista, e é vista, acompanhada da necessidade do estudo da dominação de classes nos seus países, como reflexo das heranças culturais colonialistas. A escola marxista de sociologia urbana estimulou, desse modo, estudiosos de sociologia e geografia urbana brasileiros (dos quais os expoentes são Roberto Schwarz, Lúcio Kowaric, Francisco de Oliveira e Milton Santos), além de uma até então restrita corrente de arquitetos e urbanistas, dentre os quais poderíamos mencionar Flávio Villaça e Ermínia Maricato, bem como outros contemporâneos e representantes das atuais gerações acadêmicas, alguns dos quais estão citados no presente estudo. Flávio Villaça, Ermínia Maricato e Yvonne Mautner, muito adequadamente, apresentam a inércia e ineficiência da tecnocracia do planejamento urbano no Brasil, ainda que esses dois termos devam ser tratados com inúmeras ressalvas, em face da complexidade dos interesses envolvidos no conflito urbano⁷⁹. Os planejadores urbanos até os anos 1970 se viam de certa forma cegados nessa realidade, promovendo ações de pouco impacto para alterá-la nos termos necessários. Villaça (1999, pg. 187) afirma que “todo o pensamento urbanístico produzido pelos socialistas utópicos (...) e pelos tecnocratas, (...), ou pela Carta de Atenas, que veio nutrir a ideologia do plano diretor, todo esse pensamento baseia-se na crença de que na ciência (o diagnóstico e o prognóstico científicos) e na técnica (o plano diretor) é que estava a chave da solução dos ditos “problemas urbanos”. Desse e de outros equívocos e ausências, resultou um projeto de construção e desenvolvimento das cidades que, a despeito dos vultuosos recursos destinados a programas habitacionais como o Banco Nacional de Habitação (BNH), entre os anos 1950 e 1980, não conseguiram ser efetivos no atendimento pleno da população urbana, conforme reforçaremos

as condições de possibilidade do conhecimento e da ação, colocam em questão a ordem “natural” da sociedade. Com o retorno vigoroso de todos os positivismos, em revanche, querem nos fazer crer que é melhor descrever as pequenas coisas do que explicar as grandes (TOPALOV, 1988, pg. 6).

⁷⁸ A escola francesa acabou tardiamente iniciando uma refutação do tecnicismo pela acumulação capitalista das academias norte-americanas. A partir dos anos 70 a escola francesa passa a influenciar autores brasileiros, que passam a pensar a cidade como produção capitalista indissociável da questão da renda da terra urbana (imobiliária). Castells, em seu livro “A questão Urbana” (1981), trataria de falar da importância simultânea da materialidade histórica como base para os conceitos acadêmicos, o que faltou aos urbanistas pré-marxistas.

⁷⁹ *O Estado, enquanto instância regulatória é percebido pela população periférica como uma instituição que paira acima das relações sociais. Alguns de seus benefícios são apropriados, várias de suas regras ou normas são transgredidas ou burladas, mas a referência é mantida. Por outro lado, se considerarmos o crescimento de São Paulo do começo do século até a década de 1990, o Estado, com raras exceções, vê o crescimento periférico como um fenômeno “residual” do processo de industrialização e urbanização, sem jamais considerá-lo como parte do processo de produção de espaço, isentando-se assim de apresentar propostas de intervenção para incorporar a “cidade real” na “cidade legal”.* (MAUTNER, 1999, pg.252).

Conforme nos diz Flávio Villaça, os planejadores urbanos até os anos 1970 se viam de certa forma cegados nessa realidade, promovendo ações de pouco impacto para alterá-la nos termos necessário. Citemos novamente:

Todo o pensamento urbanístico produzido pelos socialistas utópicos (Owen ou Fourier) e pelos tecnocratas, como Ebenezer Howard, Le Corbusier, Agache, Doxiadis, ou pela Carta de Atenas, que veio nutrir a ideologia do plano diretor, todo esse pensamento baseia-se na crença de que a ciência (o diagnóstico e o prognóstico científicos) e na técnica (o plano diretor) é que estava a chave da solução dos ditos “problemas urbanos.” (VILLAÇA, 1999, pg.187).

constantemente neste trabalho. Intensificava-se então, como solução para a deficiência do planejamento habitacional e urbano, um padrão de crescimento periférico marcado pelo parcelamento e ocupação irregulares da terra (em termos fundiários e edílios), o que resultaria num déficit habitacional que, considerado em toda a sua complexidade⁸⁰, ultrapassou, nas últimas décadas, a casa dos 6 milhões de moradias, conforme podemos verificar no quadro sintético a seguir.

Tabela 1 – Evolução recente do déficit habitacional brasileiro.

DÉFICIT HABITACIONAL BRASILEIRO (CONSTRUÇÃO / REPOSIÇÃO) ESTIMADO		
	Básico*****	Total*****
2000*	5.890.138	7.222.645
2008**		5.546.310
2009***		5.998.909
2010****		6.940.691

*Fonte dos dados/ 2000: IBGE -2000 e Fundação João Pinheiro - 2006

** Fonte dos dados/2008: IBGE-2008 e Fundação João Pinheiro/Mcidades - 2011

*** Fonte dos dados/2009: IBGE-2009 e Fundação João Pinheiro/Mcidades - 2012

**** Fonte dos dados / 2010: IBGE -2010 e Fundação João Pinheiro/MCidades- 2013

***** Considerava, como componentes do déficit, apenas as demandas por reposição e incremento

de estoque oriundas das seguintes situações: co-habitação, domicílios improvisados, domicílios rústicos

***** Considerava como componentes do déficit, até 2006, além do déficit básico, também as estimativas de famílias com ônus excessivo de aluguel e outras situações sem precisão. Nos dois últimos estudos, com base nos dados de 2009 e 2010 respectivamente, o déficit total computa famílias conviventes, domicílios improvisados, domicílios rústicos, cohabitações, famílias vivendo em cômodos, ônus excessivo com aluguel e adensamento excessivo em domicílios alugados.

No contexto atual, a globalização, mascarando os desejos reais das grandes corporações ligadas à acumulação em esfera mundial, é um fator de fragmentação em âmbito nacional, e tudo isso é feito em prol do planejamento competitivo e das estratégias empreendedoras do capitalismo internacional em suas relações orgânicas com o Estado. Tal situação reflete o quanto a política do favor⁸¹ permanece deixando profundas raízes na nossa organização política, social e econômica. Dessa forma, o regionalismo e o clientelismo tradicionais das culturas latino-americanas como a do Brasil permanecem como beneficiários do Estado, e crescem paradoxalmente à proporção do processo de democratização. Isso porque o Estado fica longe do alcance das políticas justas e do controle social efetivo. Ele entra nos processos suprimindo as debilidades nacionais, e agenciando, na parte interna, as demandas das empresas internacionais que aqui se instalam a partir do século XX. Segundo Oliveira (1982, pg. 49):

⁸⁰ Complexidade que é contemplada, entre outros, pela metodologia da Fundação João Pinheiro.

⁸¹ De acordo com a definição de Schwarz (1992), que revela a promiscuidade culturalmente imposta nas relações entre as classes sociais hereditariamente ligadas ao poder econômico e o Estado, pelas quais essas galgam privilégios cumulativos, acentuando os mecanismos de poder e hegemonia.

Isso leva a consequências muito importantes: o Estado vai suprir certas necessidades porque a debilidade de acumulação das burguesias nacionais, do ponto de vista de poder centralizador e não do ponto de vista do tamanho do excedente, tornam o Estado um ente capaz, pela sua força extra-econômica, de realizar esse processo de centralização dos capitais – o que já é em si mesmo um primeiro sintoma de que estamos na presença da implementação de um estilo de capitalismo monopolista nas economias periféricas.

As empresas trazem, de fora, um padrão de organização do trabalho, o que leva à criação de uma força improdutiva, a qual, então, formará nossa classe média, que não controla nenhum dos processos produtivos. Ela vai se voltar mais para processos ligados aos mercados (realização do valor de mercadoria). O que sobra de parte delas se tornará um enorme *exército industrial de reserva*, totalmente posto à margem de qualquer esfera decisória na cidade, que se torna a expressão espacial da terceirização das sociedades urbanas brasileiras, comandada pelas classes médias e altas⁸². O Estado passa a ser um concentrador de capital, por ser centralizador, e o excedente é quase sempre revertido para os interesses da classe média. As classes trabalhadoras são excluídas do amparo desse aparelho estatal, que agora, se mostra monopolista. O urbano, portanto, é reflexo desse processo excludente, onde o Estado, de acordo com OLIVEIRA (1982, p. 51) “direciona seu poder no sentido da reprodução ampliada das próprias empresas estatais e no sentido do atendimento dos chamados insumos de uso difundido pelo conjunto da produção industrial, tais como energia elétrica e outros desse tipo”.

Essa nova ótica, em que o Estado opera na luta de classes⁸³ e não numa atitude autônoma motora dos processos, é fundamental para entendermos o urbano no Brasil.

Mas o auge da recessão e do fracasso das políticas públicas, também em decorrência da herança militar, foi alcançado, conforme Maricato (2011), ao final do século XX, quando da rendição completa do país ao interesse neoliberal dos mercados financeiros. O discurso da globalização, uma falácia para muitos pensadores, ganhava corpo por essa época.

Portanto, se antes as matrizes de estudo urbano no assim denominado *mundo subdesenvolvido* entendiam as favelas e comunidades periféricas como sintoma concreto do frágil equilíbrio econômico oriundo da exploração e da espoliação, hoje, cada vez mais, esses lugares precisam ser, de alguma forma, incorporados aos ajustes internos do capitalismo, vislumbrando-se a otimização do mercado de terras e de construção que é pressuposto da dominância desse modo de produção.

Não obstante, o Estado brasileiro, por meio de alguns governos, tem dado sinais mais recentes de que ao menos em discurso, alinhou-se às lutas pela reforma urbana e pelo reconhecimento da função social da propriedade da terra. Diversos marcos regulatórios respaldados na nossa atual Constituição, que se referem respectivamente ao cumprimento dessa função social e à soberania da moradia como direito nos imóveis urbanos, trouxeram um arcabouço jurídico fundamental para que os gestores públicos, das esferas federal, estadual e local, pudessem fixar diretrizes de ação que visem a integração socioeconômica das parcelas de baixa renda da população urbana. Todas essas ferramentas, contudo, devem ser entendidas, em um estudo amadurecido, como instrumentos que são apropriáveis pelos

⁸² Conforme também mostra Fernandes (1981).

⁸³ A esse respeito, cabe também a leitura de SOUZA (2007, pg. 42-52).

diversos atores do conflito urbano, haja vista conterem, em seu arcabouço, componentes de oportunidade tanto para os personagens da luta pela reforma urbana como para os agentes do mercado. Disso resulta refletirmos sobre o quanto, dada sua natureza predatória, o capitalismo é capaz de incorporar todas as relações sociais a que subjaz como oportunidade e, até por esse motivo, serve muitas vezes como obstáculo à autonomia da integração comunitária e da luta pelo urbano em detrimento do não urbano.

Identificada a *segregação sócio-territorial*⁸⁴ como resultado espacial de históricas injustiças sociais, temos que imaginar que a tendência capitalista de incorporação de quase todas as coisas sob a forma de mercadoria, o que desde a revolução industrial no século XIX, leva essa forma de produção segregada a também a abarcar com cada vez mais complexidade a organização urbana, priorizando, cada vez mais, a reprodução do capital em detrimento da reprodução da força de trabalho e de suas condições materiais de sobrevivência.

Apesar do declínio das discussões da corrente marxista na França após os anos 1970, no Brasil, grupos de professores persistiram em criar cadeiras nas faculdades em que se falasse da construção no contexto da produção do espaço (como produção mercadológica de espaço construído), tentando montar inventários de habitação e laboratórios para pesquisar tais temas. O canteiro de obra brasileiro passa a ser visto, a partir de então, como um lugar que, longe de ser irracional, contém uma racionalidade específica que combina exploração e rebaixamento da força de trabalho com investimentos precários no capital circulante para aumentar a rentabilidade dessa indústria, que se torna ainda mais complexa com a incorporação da renda fundiária.

No Rio de Janeiro, destacam-se as desmistificações sobre o saber técnico em contraponto ao saber popular nas favelas, feitas por intelectuais apoiados por setores progressistas da Igreja Católica, nas décadas de 1960 e 1970.

Autores como Bolaffi (1982) e outros se empenharam em traçar um perfil do crescimento econômico e da produção habitacional e de infraestrutura nos anos do “milagre econômico”, durante o Regime Militar, revelando o custo social caríssimo pago por tais iniciativas.

A questão fundiária, vista como a grande fratura urbana brasileira, e o reconhecimento de uma realidade em que a lei urbanística foi sempre aplicada com ambiguidade, ganham corpo nos trabalhos de Bonduki, Mautner, Maricato e Rolnik, entre outros (MARICATO, 2011). O pensamento urbano sobre as especificidades latino-americanas, e, sobretudo, brasileiras, finalmente, ao dar conta dessas especificidades, se emancipa de um modelo de pensamento planetário.

Com essa combinação de elitismo, patrimonialismo e clientelismo, além da perseverança, mesmo após a adoção do trabalho assalariado no século XIX, da marginalização dos ex-escravos, chegamos a

⁸⁴ A esse respeito, Villaça (2001, p. 143) afirma que “o mais conhecido padrão de segregação da metrópole brasileira é o do centro x periferia. O primeiro, dotado da maioria dos serviços urbanos, públicos e privados, é ocupado pelas classes de mais alta renda. A segunda, subequipada e longínqua, é ocupada predominantemente pelos excluídos. O espaço atua como um mecanismo de exclusão”. Ele ainda acrescenta que, da mesma forma, “a segregação urbana só pode ser satisfatoriamente entendida se for articulada explicitamente (...) com a desigualdade. Essa explicitação se dá desvendando-se os vínculos que articulam o espaço urbano segregado com a economia, a política e a ideologia, através das quais opera a dominação por meio dele (VILLAÇA, 2012, p. 44/45).

O que resta desse processo é que as áreas não escolhidas por quem tem a primazia (classes de média e alta renda) são as relegadas aos mais pobres, estando ou não próximas a seu local de trabalho.

um *status-quo* excludente, profundamente perverso e segregador que é o das cidades brasileiras hoje: cidades onde a ilegalidade é a regra, e não a exceção. Os resultados urbanos e ambientais são desastrosos, já que o que não interessa o mercado (áreas ambientalmente frágeis e de risco) vira a morada dos pobres.

Por outro lado, é visível que muitas ONGs, além do poder público, têm buscado meios para atrair jovens profissionais para esse novo campo de disputas, no que tange à arquitetura e o urbanismo. Alguns governos, como o de Diadema, conforme veremos mais tarde descrito por Denaldi (2003), tiveram êxito em melhorar, através de políticas inclusivas no urbanismo e fora dele, seus indicadores sociais, lutando, no entanto, com o conservadorismo do judiciário, da mídia e dos demais entes federativos, entre outros limitadores (MARICATO, 2011, pg. 161).

Os partidos de esquerda, ligados aos intelectuais de base sociológica marxista e aos movimentos sociais, voltam, a partir dos anos 1960, inicialmente como resistência ao regime militar, a se organizar e a lutar para reduzir as desigualdades sociais secularmente construídas, e muito endossadas por décadas de autoritarismo. A reabertura do espaço para os movimentos sociais a partir do final do século XX acaba dando margem às discussões sobre o urbano. O crescimento da periferia, agora reconhecida pela opinião pública como lugar dos pobres, passa a ser visto como empecilho ao crescimento equilibrado das cidades.

Os primeiros passos da Luta pela Reforma Urbana, importante elemento de pressão social, estavam criados ainda no governo João Goulart (de forte apelo popular), nos anos 1960. Naquela época, a pauta da reforma agrária, essencial para tratar do problema da distribuição de terras no Brasil, estava posta, mas acabou reprimida pelo Golpe de 1964, fase em que o Governo Militar criou instrumentos de vigilância contra as pressões populares, relegando as lutas sociais à clandestinidade. Esses resistentes passaram a incluir até dissidentes da igreja católica, e ganharam força no sentido de pressionar pela reabertura política, ao final dos anos 1970. Criava-se, como símbolo partidário dessa resistência, o PT (Partido dos Trabalhadores).

As lutas pela reforma urbana concretizariam, pela formação do Fórum Nacional de Reforma Urbana, uma nova agenda unificada para as cidades, a partir de 1987 (MARICATO, 2011, pg. 101), e alçariam alguns resultados significativos, como veremos, dentre os quais os novos marcos regulatórios da Constituição de 1988, que forçaria, além de outros mecanismos legais discricionários, a reestruturação de administrações locais, sob as quais passaria a recair a prerrogativa da política urbana em esfera local, com ímpeto mais democrático e participativo.

Segundo Santo Amore (2013), em virtude das pressões dos movimentos sociais ligados a intelectuais e a segmentos da Igreja Católica (envolvendo inclusive a CNBB), o Estado, na década de 1980, respondeu através de um marco regulatório importante, que era o PL 775 de 1983 (Um Projeto de Lei de Desenvolvimento Urbano), que já dava novas diretrizes de base para a composição dos capítulos sobre urbanismo na Constituição de 1988, como a função social da propriedade e a regularização

fundiária para ocupantes e não proprietários da terra. A desvinculação entre o direito de construir e o direito de propriedade também foi um aspecto importante desse marco⁸⁵.

Surgia nos governos uma “nova escola de urbanismo” (MARICATO, 2011, pg. 101), que incorporava ao seu planejamento e a seu trabalho temas como “urbanização de favelas”, “regularização fundiária” de assentamentos precários, “melhorias habitacionais com assessoria técnica” e outros. Abriam-se canais de participação popular nesses processos, e inovava-se em técnicas para soluções habitacionais, ambientais e mesmo jurídicas para os impasses nesse território até então “desconhecido” do planejamento urbano brasileiro. Apesar de todos os avanços vistos nesses campos, a autora avalia que isso não foi determinante para a mudança nesse rumo “injusto e ambientalmente predatório da realidade urbana” entre 1975 e 2010 (MARICATO, 2011, pg. 102), e o que era preciso, agora, era um esforço no sentido de práticas de justiça social que levassem ao direito democrático e incondicional de todos à cidade.

É o estopim do surgimento de novos sujeitos sociais, visíveis nos primeiros levantes: os movimentos populares originários nas áreas periféricas, que depois contariam com o apoio de intelectuais e de segmentos da igreja e dos sindicatos, e ganhariam grande poder de sensibilização na opinião pública nesse período. A vinda de administradores progressistas e de técnicos já com formação voltada para esse tipo de política urbana ajudou muito o novo caminho, trilhado, pioneiramente, como veremos adiante, por cidades como Recife, Belo Horizonte e Diadema, sendo que essa última urbanizaria de seus assentamentos já no início da década de 1980, além de antecipar alguns marcos do Estatuto da Cidade. Mesmo com algumas remoções sendo necessárias ainda hoje, o que se deve ressaltar nesse salto é a mudança fundamental de paradigma nas políticas urbanas para a periferia, que uniu aportes federais, aumento da capacidade técnica municipal para atender tal capilaridade personificada nas pressões locais⁸⁶.

Curiosamente, apesar das orientações econômicas liberais vistas desde os anos 1980, o período imediatamente posterior ao do final do Regime Militar atraiu órgãos internacionais no sentido de incentivar novas linhas que assumissem as favelas no contexto urbano como consolidáveis (conforme Davis, 2006), o que deu origem a processos autogeridos (mutirão) e sobretudo às urbanizações de favela.

No período que vai da reabertura democrática até o início dos anos 1990, Santo Amore (2013, pg. 39) considera, que “não era mais possível às classes dominantes assumirem publicamente seus interesses e que os planos ‘discurso’ cumpririam um papel ‘ideológico’, (...), prometendo realizar, para

⁸⁵ Conforme Santo Amore (2013, pg. 37/38):

Mesmo considerando que o conteúdo do PL tinha uma orientação tecnocrática, pode-se notar sua funcionalidade de ‘resposta’ institucional e ideológica a demandas populares em três eixos: a participação, a regularização fundiária e o controle sobre a propriedade. No caso do regime militar, é curioso que o poder executivo mencionasse em um Projeto de Lei e sua autoria que ‘incentivará(ia) a formação de associações comunitárias’; ou que reconheceria as ocupações irregulares e promoveria sua regularização fundiária; e, por fim, incorporasse o discurso sobre limites à propriedade e sua submissão a questões sociais.

⁸⁶ *Moradores articulados em movimentos de bairro, militantes sindicais que não encontram espaço de atuação política nos sindicatos tutelados pelo Estado, operários ligados às organizações católicas e militantes de esquerda que questionam as práticas políticas tradicionais, re-elaboram suas experiências e práticas para reconstruir este novo movimento* (TANAKA, 2006, p. 94/95).

de fato, ocultar os reais interesses das classes dominantes”. Ainda segundo o autor, a prática do Estado nesse período se mostrou ambígua: na prática habitacional, conhecendo a cidade real e suas demandas, através da consolidação do BNH (embora ele não fosse de grande alcance para classes pobres), e no plano urbanístico, desconhecendo-a através de grandes planos ilusórios e ideológicos, com a pretensão de resolver problemas urbanos insolúveis apenas através de teorias.

Consolidavam-se assim, ao menos em âmbito legislativo, alguns dos anseios do Movimento Nacional pela Reforma Urbana, o Fórum Nacional de Reforma Urbana, que tentava articular nacionalmente as reivindicações da luta iniciada desde os anos 60, unindo movimentos populares por moradia, entidades de classe, ONGs, institutos (em que se destaca o Polis) e órgãos acadêmicos, além de sindicatos e organizações de funcionários de empresas públicas. As reuniões e movimentações do grupo ocorreram até o final da primeira década do século XXI. Santo Amore (2013, pg. 49) relata, sobre isso, o que se segue:

Três foram os projetos de lei que mantiveram o Fórum e, de alguma forma, todas as organizações no campo da Reforma Urbana, mobilizados na pauta nacional: (1) a lei federal que regulamentaria os artigos constitucionais, (2) a revisão da lei federal de parcelamento do solo e (3) a proposta de criação de um fundo nacional para habitação.

Os movimentos procuraram bases para utilizar mesmo esse instrumento novo como algo democrático e participativo (criando Conselhos, por exemplo), e não centralizado em decisões de técnicos do Estado. A Constituição de 1988, por força das lutas, acabou incorporando um capítulo integral sobre o tema das cidades, e tratando da função social da propriedade.

Apenas 13 anos depois essas conquistas virariam discricionariamente, com a votação da Lei Federal 10.257/10, que descreveria o *Estatuto da Cidade*⁸⁷. O período da Assembleia Nacional Constituinte⁸⁸ é considerado assim o momento em que oficialmente, após anos de repressão militar, se abre espaço à voz dos representantes da Reforma Urbana, traduzidos nos movimentos citados. Seis entidades (incluindo setores progressistas da Igreja Católica) e 150 mil pessoas assinaram, ao final do processo, um documento final que seria o projeto de emenda à constituição, em 1987, que continha

⁸⁷ Conforme vimos, o marco fundamental que cabe mencionarmos para falar sobre esse assunto é a Constituição Federal de 1988 e, especificamente, os Artigos 182 e 183, que apontam de maneira não discricionária as diretrizes mais gerais para a reforma urbana e a garantia ampla e irrestrita do direito à cidade e à moradia digna. Em seguida, de forma mais discricionária, o Estatuto da Cidade (Lei Federal Nº. 10.257 de 10 de julho de 2001), acompanhado da Medida Provisória 2220/2001, que apontam de maneira mais detalhada as diretrizes e instrumentos a serem adotadas pelos entes públicos, em esfera federal, estadual e municipal, para o cumprimento das políticas que garantam os direitos previstos na Constituição Federal e um planejamento urbano pautado pelo compromisso e controle sociais, e pela democratização do acesso à moradia e à cidade. Já a recente Lei Federal Nº. 11.977/2010, relativa ao Programa Minha Casa Minha Vida, amadurece a questão pois além de regulamentar ações relativas a políticas habitacionais, incide também sobre a excepcionalização do licenciamento ambiental em zonas especiais.

⁸⁸ A Assembleia Constituinte teve para o campo da reforma urbana, portanto, o papel aglutinador das forças que criticavam o modelo de desenvolvimento urbano e o planejamento tecnocrático que tinha prevalecido até então. Importante mencionar que não se tratava exatamente de forças ‘populares’, mas de técnicos que tinham construído uma trajetória de relação com o ‘povo’, de apoios diversos e assessorias a grupos nas periferias, visando a ações efetivas de melhorias de condições urbanas, melhorias habitacionais e regularização de loteamentos. Àquela altura, o apoio à organização popular já estava mais institucionalizado, por meio das redes que vinham se constituindo desde o início dos anos 80. Foram essas instituições que formaram o Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU) como canal de organização das demandas e pressão junto à Assembleia Constituinte para que a pauta urbana fosse incluída no texto constitucional (IDEM, 2013, pg. 41/42).

capítulos essenciais da reforma urbana, onde se sobressaia a questão da função social da propriedade e o direito democrático à cidade, conceito amplo que visa minimizar a espoliação urbana. Previam-se também recursos para a regularização de áreas ocupadas, o direito de preempção, a gestão democrática e participativa, a progressão do imposto no tempo sobre imóveis que não cumprem sua função social, entre outros. A descrição mais específica de alguns desses pontos só se daria, assim, quando da criação do Estatuto da Cidade.

Parte do conteúdo foi negociado, mas afrouxado. Ao final, chegou-se aos artigos 182 (versa sobre a política urbana e os planos diretores) e 183 (sobre o usucapião especial) da Constituição. Mas Santo Amore (2013, pg. 44) acrescenta que, “contudo, a derrota não estava apenas no fato de que as propostas da emenda popular não foram incorporadas, e sim naquilo que não constava no texto da emenda popular e que foi consolidado no texto constitucional: o Plano Diretor!”. O desenho do Plano Diretor não nasceu de demandas populares, mas como uma resposta elitista oriunda do ambiente tecnocrático (IDEM, 2013, pg. 44). De qualquer forma, estava desenhado, juntamente com ele, o novo cenário de conflito e de debate sobre o urbano, com tais marcos regulatórios. Surgia aí uma “nova escola do urbanismo” (IDEM, 2013, pg. 45), nos termos de Maricato (2011, pg. 101). Tratava-se de revelar a todos a fração “oculta” e excluída da cidade.

Então, num horizonte temporal curto, entre 2001 e 2003, foram criados, após o Estatuto da Cidade, complementada pela Medida Provisória 2.220, a Concessão de Uso Especial para fins de Moradia e o Ministério das Cidades, dois pontos de inflexão fundamentais na política urbana e nas ações governamentais a partir do século XXI. O *Estatuto da Cidade* se dividia em uma seção anti-especulativa e financeira (instrumentos para cumprir a função social da propriedade e para outorgas onerosas e transferência de recursos de Operações para zonas com demanda de recursos), uma seção de regularização fundiária e outra de participação democrática na gestão da cidade. De posse desse instrumento, as entidades correram para capacitar seus aliados, através de cartilhas, manuais, textos, jograis, dinâmicas de grupos e outros.

Apesar de tudo, e mesmo algum tempo depois desse processo, a cidade continuou produzindo desigualdade (SANTO AMORE, 2013, pg. 51), pois a onda neoliberal que tomou governos de toda a América Latina, Europa e América do Norte se constituíram como um contraponto às lutas de esquerda, minando, em grande medida, os movimentos sociais⁸⁹. Nesse período, governos como o brasileiro pautaram-se por impor à economia, além do controle inflacionário, aumento da taxa de juros interna, e

⁸⁹ A ‘crise dos movimentos sociais’ nos anos 1990 já foi tratada por vários autores que, em geral, argumentam sobre a prevalência dos assessores técnicos e ONGs nesse período – pelo deslocamento de uma pauta reivindicativa para outra propositiva –, gerando uma crise em termos de representatividade dos interesses de base. Por outro lado, a crise pode ser definida pela dificuldade de definição do ‘inimigo’, já que até meados dos anos de 1980 este era personalizado na figura do Estado opressor. O ‘trânsito’ de projetos e de pessoas entre Sociedade Civil e Estado foi bastante intenso, também pela consolidação da ‘nova escola do urbanismo’ caracterizada por Maricato (...), com implicações na orientação das ações do Estado. Uma série de canais de participação foi criada – Conselhos Gestores, Orçamento Participativo, Conferências – mas muito poucos realmente foram ou são capazes de mudar o rumo da política mais geral. A institucionalização de praticamente todas as formas de participação e pressão – que vão da presença ‘ordenada’ em audiências, reuniões de conselhos e outras, à própria forma de organização de ações diretas como atos ou mesmo as ocupações de edifícios que ocorreram de modo bastante intenso no centro de São Paulo nos últimos anos da década – submetem todos a comportamentos predeterminados e administrados, institucionalizados, numa situação que será ainda mais evidente no período seguinte (IDEM, 2013, pg. 52/53).

dos arrochos diversos para mantê-la estável, atendendo aos interesses da dita “economia globalizada”, uma flexibilização das relações de produção, que conforme Tanaka (2006, pg. 129), se deu “com perdas dos direitos do trabalhador, financeirização da economia; ideologia de que o Estado deve focar a ação nos setores estratégicos da economia e reduzir gastos sociais ‘dispersos; revolução tecnológica (...)”, entre outros.

Os efeitos da legislação discricionária, oriunda da Constituição de 1988, nas práticas e programas para a habitação e para as cidades, só começam a ser vistos, portanto, a partir de 2004, quando um governo mais alinhado à esquerda cria as condições uma agenda da Reforma Urbana no Brasil, dando vazão ao programa do Estatuto da Cidade, aprovado em 2001, e, por conseguinte, aos Conselhos da Cidade, à exigência de Planos Diretores, etc. Junto com isso, vários líderes sindicais e militantes começam a se eleger em cargos eletivos. Gestões participativas começam a se disseminar no país, assim como publicações relativas a esse tema.

A reação liberal a esses movimentos, em princípio, foi de uma solidariedade forçada a fim de minimizar tensões sociais. Da parte do Estado, o acolhimento se deveu principalmente em nome da manutenção da ordem social, o que seria natural num agente permeado por tantas contradições, até por ser instrumental das tensões de poder e luta de classes⁹⁰.

Paralelamente, a produção acadêmica acerca desses temas, bem como a força dos movimentos sociais, abundantes até a década de 1980, parece ter perdido o vigor crítico, até por estar imersa, muitas vezes, nas atuais estruturas governamentais, de forma orgânica, sem as críticas necessárias para manter as reivindicações vivas⁹¹. Muitos órgãos de fomento à pesquisa, segundo Maricato, veem sempre com bons olhos os projetos internacionais, mesmo que não deem conta das especificidades territoriais do Brasil. Acabam dando fomento às chamadas “ideias fora do lugar”, tão praticadas por urbanistas inclusive dentro das academias.

Além disso, apesar de todo o esforço, a queda de braço das forças de esquerda com o mercado imobiliário, que hoje já atua para adequar a legislação fundiária e edilícia para que seus megaempreendimentos sejam viabilizados, contando com a promíscua mediação do Estado, parece estar perdida. Para Maricato (2011, pg. 167), “o momento é apropriado para a retomada da ‘formação crítica’, além da retomada da própria crítica dela mesma”. A crítica independente não se faz nem numa suposta “academia” descolada da práxis, e nem por outro lado com estudiosos incrustados no Estado. Conforme Maricato (2011, pg. 167/168), “se por um lado a análise dessa produção (edificações e infraestrutura) não pode estar desvinculada da ordem capitalista internacional com todo o peso que pode representar a crise

⁹⁰ *As práticas inovadoras dentro do Estado seriam sempre subordinadas à lógica maior de direcionamento das ações e recursos públicos prioritariamente para os interesses da acumulação. (...) os novos programas de mutirão, reurbanização de favelas e regularização fundiária estariam desqualificando o direito de cidadania, ao propor uma cidadania inferior, com regras e leis diferenciadas no sentido negativo para as classes populares* (TANAKA, 2006, p. 104).

⁹¹ *O pensamento crítico sobre a moradia precária foi um dos raros momentos de adesão intelectual à realidade urbana no Brasil. Nesse sentido, foi original, mudou paradigmas, alimentou a utopia de construção de uma política urbana incluyente e inovadora. Mas assim como alguns programas dessa política ganharam status de fetiche (como a urbanização de favelas) e entraram na agenda dos governos conservadores, a crítica, especialmente a bibliografia, pode ser esquecida, arrefecida, amainada, retirada de contexto, impedindo a realização de mudanças que dependem de acúmulo das ideias, das lutas e da construção social* (MARICATO, 2011, pg. 163).

atual, por outro as especificidades da nossa ‘formação social’ e da conjuntura nacional não podem ser ignoradas”. Falta, para Maricato, retomar iniciativas participativas como as do Recife⁹² e das escolas de arquitetura na década de 1970, quando transformavam os canteiros experimentais em canteiros da realidade social. O “passo adiante” não prescinde de uma crítica poderosa ao passado e ao presente subjacente às criações futuras.

A legislação urbana brasileira, contraditoriamente, também se torna “vanguarda” e motivo de vergonha por sua não-aplicação sistemática, ou melhor, por sua aplicação sempre seletiva (o que deu origem à cunhagem, por Maricato, do termo “o lugar fora das ideias”, inspirado em “as ideias fora do lugar”, de Schwarz, para se referir às periferias urbanas). A distância entre a retórica (muitas vezes fomentada nos acadêmicos e tecnicistas) e a prática, é visível na aplicação das leis urbanas no Brasil, o que se associa às graves deficiências de nossa fiscalização⁹³.

Como veremos no capítulo 2, mesmo os grandes programas nacionais⁹⁴, com suas vertentes dirigidas à política urbana, podem ser muito mais identificados como medidas econômicas anticíclicas, no bojo da tentativa de minimizar em território nacional os efeitos das crises mundiais anunciadas ao fim da primeira década do século XX.

Se, no passado, teve papel importante o trabalho de convencimento, por parte da intelectualidade, de que a ideologia de que os favelados eram em sua maioria “vagabundos e criminosos” era extremamente falha, o elitismo, porém, mesmo em meios do judiciário, ainda existe, funcionando como mecanismo poderoso de resistência a essa força. É de se reconhecer, também que, mesmo após a vitória de um governo de esquerda na esfera federal, em 2002, que representaria a esperança de uma retomada da agenda progressista dos movimentos, seus objetivos maiores continuaram sendo frustrados, pois muitos desses grupos acabaram se tornando “movimentos dentro da ordem” e do *status quo* de dominação do Estado e das elites.

Na esfera da consolidação do Ministério das Cidades, que coincidiu com o primeiro mandato do Presidente Lula, e a gestão de Olívio Dutra e Ermínia Maricato, foi feito o fortalecimento dos marcos instrutivos para orientar ações dos entes federativos, sobretudo no que tange aos Planos Diretores e programas habitacionais e de qualificação urbana. As Conferências das Cidades também são um marco desse período, organizando diversos setores da sociedade civil organizadas no intuito de diagnosticar as realidades e demandas locais. No entanto, o alcance do Ministério das Cidades nesse primeiro período foi relativamente curto, dada sua concorrência com prioridades de financiamento para outros ministérios, até que a equipe original teve que sucumbir à troca do ministro Dutra, em nome da governabilidade, por

⁹² Conforme veremos no capítulo 2.

⁹³ *O aparato estatal de controle fiscal sobre o próprio Estado é exagerado, incluindo tribunais de contas federais, estaduais e municipais, controladoria da União, Comissões Parlamentares de Inquérito, sindicâncias com várias origens (inclusive internas). Uma parte não desprezível de funcionários públicos se dedica exclusivamente ao trabalho de alimentar essa burocracia ou responder a esses questionamentos sem que esteja assegurado o fim da corrupção* (MARICATO, 2011, pg. 134).

⁹⁴ *Finalmente em 2007, o governo federal incorpora no PAC (Programa de Aceleração do Crescimento), os projetos de urbanização de favelas que, embora existindo anteriormente (Governo Fernando Henrique Cardoso), apoiado financeiramente pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) ganhou uma nova escala, agora com recursos do orçamento geral da união (...)* (MARICATO, 2011, pg. 109).

Márcio Fortes, do Partido Progressista (SANTO AMORE, 2013, pg. 62), conforme trata Maricato (2011). As ações específicas do Governo Federal e do Ministério das Cidades nesse período serão tratadas mais especificamente no capítulo 2. Nas palavras de Santo Amore, parece que algumas expectativas desse ciclo foram frustradas⁹⁵.

A compreensão do impasse muito tem a ver com o momento atual do país, em que a redução da desigualdade tentou ser feita através da inclusão pelo emprego e pela renda, das camadas mais baixas, naquilo que muitos autores chamam de padrão do “Lulismo”. O Presidente Lula, para Santo Amore (2013) não fez a mudança radical esperada na estrutura social, pois apenas apenas a vinculou com uma ascensão pelo consumo, que pouco resultou em uma quebra na estrutura social vigente, subvertendo os mecanismos de dominação. Vende-se frequentemente a ideologia de “ascensão de uma nova classe média”. Mas, ainda conforme o autor, a pesquisa de Porchmann (2012) “desmonta a ideia de ‘nova classe média’ (Santo Amore, 2013, pg. 76). Ele aponta duas tendências no Brasil recente: a perda de renda do trabalho e o crescimento da renda da propriedade, entre 1995 e 2004. Já de 2004 a 2010, esses mesmos índices apenas se recuperaram para o que eram antes de 1995, o que significa, portanto, que nenhuma classe de fato “ascendeu”, mas apenas que houve uma recuperação de seus postos por parte dos sub-trabalhadores. Assim sendo, se, sob o governo FHC, o Brasil conduziu uma política neoliberal estreitamente ligada ao chamado “Consenso de Washington”, reduzindo e sucateando o papel do Estado nas políticas públicas, dando curso a privatizações, desregulando a economia em favor do mercado e abrindo setores estratégicos para o capital internacional (MARICATO, 2011, pg. 30), por outro lado, também não houve rompimento, por parte do governo Lula, com esse modelo, ao menos em boa parte das metas (superávit primário, controle inflacionário e alta taxas de juros, cortes de alguns gastos públicos).

O segundo governo de Lula trouxe grandes mudanças na orientação da política, para um caminho mais Desenvolvimentista, com Dilma Rousseff na Casa Civil. Ali o BNDEs ganha um papel estratégico, gerando empréstimos diversos a empresas e para a construção de obras de infraestrutura e indústria, e fortalecendo as mega-indústrias e conglomerados de diversos ramos, muitos das quais acabaram se fundindo a outros. Essa expansão industrial brasileira estava plenamente de acordo com os interesses do capital internacional, que outrora o PT tanto criticara enquanto oposição de governo⁹⁶.

⁹⁵ *O controle e a regulação sobre a propriedade, ou a determinação de que esta cumprisse sua função social, foram sendo paulatinamente afrouxados e o Plano Diretor, tornado obrigatório na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade, acabou exercendo um papel exacerbado, projetando essas definições para futuro longínquo e assim ‘fingindo’ cumprir essa tarefa. A regularização fundiária passou de uma perspectiva efetivamente integradora dos assentamentos precários à ordem urbanística – representada pela remoção total dos mesmos e atendimento das famílias moradoras em sub-habitações em moradias regulares – a ações tópicas, em que a titulação se torna central em detrimento das intervenções físicas. A participação popular, por sua vez, disseminou-se por todas as esferas de governo e setores da política pública, institucionalizada, garantida em lei, por meio de Conselhos, audiências, e reuniões de toda ordem. Contudo, esses espaços reais de debate, transformados em ‘centro das atenções e da militância’, não lograram tocar nos elementos que determinariam a segregação sócio-territorial e transformar as realidades urbanas (SANTO AMORE, 2013, pg. 71/72).*

⁹⁶ Segundo Maricato (2011, pg. 33), “o ativo papel destes últimos, no engendramento da transformação do capitalismo brasileiro, inspirou a reflexão de Francisco de Oliveira sobre uma nova classe dirigente que estaria sendo gestada com a participação da classe trabalhadora representada pelos fundos de pensão”. Além disso ela ressalta que mesmo os bancos tiveram lucro recorde nesse período, 420% superiores aos da época de Fernando Henrique Cardoso (MARICATO, 2011, pg. 40). No fim das contas, longe de ser aquilo que se esperava do espírito transformador do PT, Lula acabou sendo um grande e carismático

Há, é fato, ganhos do governo Lula no quesito “distribuição de renda” e “políticas sociais”. Foram feitas maciças políticas de redução da miséria (“Bolsa Família”, que chegou em 2008 a atender 11 milhões de famílias, e outros), programas educacionais e para a agricultura familiar, e outros como o ProUni e o Pronaf, além do PAA, a Lei da Alimentação familiar, o “Luz para todos”, etc. O crescimento econômico foi visto pelos indicadores como redução de desemprego (desocupação), no país, que hoje está em torno de 6%. Mas é preciso dizer que essas não são conquistas a serem creditadas apenas ao governo Lula, mas, em grande parte, a uma tendência econômica da conjuntura. Mas, a tendência de polarização entre o crescimento dos extremos é visível: a renda da pobreza (precarizada, nos postos de construção e de trabalhos domésticos, ou no terciário), de um lado, e a renda da propriedade, do outro.

Hoje parece então haver um cenário contraditório, que une a presença dos movimentos sociais e atores da mudança dentro do aparelho do Estado (sobretudo em municípios) e em diversos Conselhos formados em virtude do Estatuto da Cidade (2001), mas, por outro, o imperativo quase esquizofrênico pela agilidade nas intervenções operadas nos Programas Federais resulta na exacerbação do poder das empreiteiras.

Conforme Maricato (2011, pg. 151), “as políticas sociais promovidas pelo Governo Lula (...) somadas ao segmento do crescimento econômico, no período de 2003/2010, lograram melhorias na base da pirâmide social. No entanto, os problemas urbanos não mostraram alívio”.

Se por um lado, nas épocas da repressão militar e em boa parte do período neoliberal entre os anos 1980 e 1990 os movimentos se mantiveram numa posição independente, muitas vezes silenciada ideologicamente ou mesmo na força pelo Estado, os governos do PT, finalmente isso pode ter mudado, com efeitos positivos e negativos. Ela acrescenta:

Vamos apenas constatar que a esfera institucional parece ter ‘engolido’ as forças sociais antes mobilizadas contra ela. A militância nas campanhas eleitorais parece esgotar a prática desses sujeitos antes independentes (MARICATO, 2011, pg. 151).

O tecnicismo do discurso, muitas vezes institucional, parece ter tomado conta dos debates nos movimentos pela reforma urbana, que perderam seu tom combativo e autônomo, em certa medida. Cursos de “capacitação” de funcionários públicos, discursos genéricos e quase meramente acadêmicos sobre a capacitação do Estado parecem ter tomado conta da sua atuação. Enquanto isso, “o festejado Estatuto da Cidade de 2001 não tem tido aplicação efetiva e logo outros projetos de lei surgem como próximo passo priorizado pelas forças que compõem o Fórum” (MARICATO, 2011, pg. 153). Acrescenta-se ainda o fato de que, em lugar dos esperados conflitos, movimentos sociais e empresários têm pactuado inclusive propostas corporativas (MARICATO, 2011, pg. 153/154).

conciliador (MARICATO, 2011, pg. 41). Nesse sentido, ele também teria aberto canais de diálogo com os segmentos ligados a movimentos sociais. O que ocorre é que esses mesmos movimentos, a essa altura, negaram a abertura por estarem relativamente acomodados.

Cria-se assim um verdadeiro “teatro” de reivindicações que mascara práticas ainda clientelistas⁹⁷. E mesmo os governos locais, aos poucos, acabaram cedendo ao jogo central dos financiamentos de campanha para obter novas metas eleitorais, comprometendo processos licitatórios e acentuando ainda mais a promiscuidade da relação com empreiteiras, bancos, etc.

Há, para Maricato, alguma esperança nos movimentos de periferia (sobretudo de jovens ligados à cultura e à arte), e em alguns movimentos por moradia, os quais vêm ocupando imóveis em áreas centrais, de forma autônoma e resistindo a qualquer tipo de cooptação em Fóruns Urbanos ou por parte de líderes governamentais.

No que concerne às ocupações, embora elas tenham sempre se concentrado em imóveis que não cumpriam a função social da propriedade, a tradição patrimonialista do Estado e do sistema judiciário tem resultado em decisões judiciais arbitrárias, quase sempre em favor do direito de propriedade (incondicional). Isso resulta da quase não aplicação dos novos marcos legais relativos a esse cumprimento, que resolveria a injustiça social resultante da histórica fraude na apropriação pelas elites das antigas terras devolutas, há quase 200 anos atrás. A revisão da lei 6.766/79, que visava rever a questão dos loteamentos hoje fechados, até hoje ainda tramita no Congresso. Falta também uma unidade maior entre as lutas aparentemente conflitantes dos ambientalistas e dos reformadores urbanos (pois, sobretudo no tema da regularização fundiária urbana, eles estão dissonantes).

Para romper com esse contexto econômico e político, onde até a esperança das lutas pela reforma urbana parecem ter se arrefecido, mantendo a força da hierarquia de decisões em que o poder econômico, em relação promíscua com o Estado, tem a primazia em relação às classes pobres, ocupando localizações homogêneas e excludentes, a abertura de uma perspectiva crítica, pode ter se esvaziado quando da ascensão de um governo galgado nas lutas de esquerda ao poder (no caso, o PT). Nesse sentido, a Reforma Urbana parece, em que pese suas conquistas em termos de lograr na formulação de novos instrumentos legais, carecer de uma revisão em suas formas de luta, sem a qual a territorialização das desigualdades sociais, nos termos vistos até aqui, apenas se perpetuará.

1.3. Centro, periferia e segregação: os espaços das classes sociais se definem numa disputa por localizações

Não é mais possível tratar, pelos motivos vistos anteriormente, toda a região metropolitana sem que se pense a análise de todas as dinâmicas mais recentes (dispersão, polarização, etc.) que envolvem tanto o centro expandido como as demais centralidades municipais e as representadas pelos municípios circunvizinhos, além da capital. Isso porque, nas áreas com mancha de valorização mais amadurecida, há uma intrincada geopolítica que compreende operações consorciadas, grandes obras viárias e oportunidades

⁹⁷ Trata-se de uma “hegemonia do participativismo” (MARICATO, 2011, pg. 90), nem sempre contraditória à hegemonia do capitalismo. O problema é que o participativismo esparso e nada sistêmico perde força diante de seu oponente: o neoliberalismo, que, conforme a autora, “não foi uma evolução natural do mundo (...): trata-se de uma construção ideológica e programática persistente e vitoriosa” (MARICATO, 2011, pg. 91).

imobiliárias de grande vulto, além da simultaneidade de ocupações de baixa e alta renda (lembremos que a favela de Paraisópolis, complexo que figura entre os dois maiores assentamentos precários de São Paulo, está imersa no bairro do Morumbi), dando base para uma compreensão mais concreta dos fenômenos de pressão imobiliária no sentido da expulsão da população de baixa renda para a periferia ou áreas residuais incrustadas nas localizações centrais, fenômenos que traduzem a *segregação urbana* em um sentido mais amplo. No caso do município de São Paulo, situações como a do Jardim Edith, cujos estudos estão sendo mais maturados pela análise teórica, serão mais tarde trazidos à tona como traços de relação violenta entre a cidade precária a cidade formal que parece ainda permanecer em locais da mancha metropolitana como um todo. É por isso que a segunda parte deste trabalho, como veremos bem adiante, pretende circunscrever a pesquisa em áreas localizadas mais próximas das franjas metropolitanas, onde, salvo pela presença de alguns estudos sobre a fragmentação e a dispersão já citados, entre poucos outros, há uma certa carência teórica. Por hora, precisamos tentar entender, numa perspectiva intra-municipal, e através do estudo histórico da relação entre centro e periferia paulistana, o cerne de sua expansão em direção às periferias. Dentre os efeitos econômicos mais visíveis que provocaram a metropolização e a periferação, provocada sobretudo pela explosão populacional que se acentuou sobretudo nos anos 1980⁹⁸, quando dos ciclos migratórios provocados pelo crescimento econômico da cidade desde meados do século XX, podemos destacar o surgimento e o desenvolvimento de preços diferenciados da terra conforme as “localizações”, mencionadas nos itens anteriores, contribuindo sobremaneira para o processo de segregação sócio-territorial.

A dinâmica da precariedade urbana, como poderemos ver no capítulo 2, continua a ter força no Brasil, tendendo a apresentar uma alta taxa de espraiamento em municípios metropolitanos, como é o caso daqueles que conformam a RMSP. O curioso é que esse espraiamento ocorre de forma descoordenada e concomitantemente à queda vista na densidade residencial da capital metropolitana⁹⁹.

Precisamos entender, primeiramente, do que de fato trata a dicotomia centro-periferia em uma metrópole como São Paulo, e verificar se ela representa fenomenologicamente a sua realidade em termos de organização socioeconômica e política, nos dias atuais. Como ponto de partida, é preciso ver, nos meios acadêmicos, como se consolidou, no que tange ao urbano, esse conceito dual de *centro e periferia*, que é um dos elos de compreensão espacial da questão da disputa pelas localizações.

⁹⁸ Segundo Taschner & Bogus (2000), os dados da expansão metropolitana, e sobretudo a periférica, a partir de meados segunda metade do século XX podem ser traduzidos em números. Citemos:

Não é por acaso que a região do Estado que mais cresceu foi o cinturão de municípios da Grande São Paulo, com o saldo positivo migratório de 440 mil moradores entre 1991 e 1996. A região metropolitana, sem a capital, cresceu a uma taxa de 3,21% ao ano entre 1980 e 1991 e de 3,08% anuais entre 1991 e 1996 (dados do IBG, publicados no jornal Folha de São Paulo, 01/03/1997), recebendo um saldo migratório positivo de 43.752 pessoas por ano na década de 1980 e 87.992 anuais entre 1991 e 1996. Essa cifra é maior que o saldo migratório para o interior do Estado, com média anual de 54 mil pessoas neste último período (TASCHNER & BOGUS, 2000, pg. 253).

Os anéis periféricos são, assim, os que mais crescem em termos populacionais. Na década de 80, os anéis mais centrais e intermediários chegaram a ter decréscimo de população. Nos anos 90, a periferação só se acentuou, tanto que apenas o anel mais periférico apresentou crescimento populacional. Os indicadores mostram outras importantes informações, conforme a sequência de citações a seguir:

⁹⁹ Conforme demonstrado por Nadalin (2010).

Segundo Flávio Villaça (2001), a esfera metropolitana enquanto organização espacial se dá em termos daquilo que ele denomina *intra-urbano*¹⁰⁰. Ele é caracterizado pela presença, em seu interior, da rede de infraestrutura e a possibilidade de transporte, deslocamento, e das diversas formas de comunicação entre seus viventes, o que não se pode confundir com as condições gerais de circulação regional das mercadorias. Para o caso brasileiro, é preciso, portanto, na chave do estudo do intra-urbano, entrarmos em um estudo fenomenológico mais profundo sobre as noções de centro, subcentros e segregação, e sobre de que forma eles podem ser entendidos, aqui, como estruturas que, apenas inter-relacionadas, dão conta de explicar a dinâmica metropolitana recente em cidades como São Paulo¹⁰¹, onde, mesmo que consideremos o mecanismo da periferação, a segregação urbana tem gerado enclaves tanto em áreas centrais como em áreas periféricas e em sub-centralidades. Isso, associado ao comentado por Reis (2006), torna o exame desses fenômenos como algo menos dual do que o que a tradição levaria a pensar. Conforme Taschner & Bogus (2000, pg. 277):

De fato, esta primeira aproximação aponta para a presença da pobreza em todo o espaço municipal, a exemplo do que ocorre no conjunto da região metropolitana (Bógus e Taschner, 1999), o que indica uma estrutura espacial não-dual, com o aumento relativo das camadas médias nas áreas periféricas. Entretanto, nossos dados para o MSP apontam, também, para a existência de espaços fortemente segregados, onde a presença seja de população de alta renda e alta qualificação profissional seja de população de baixa renda e precária qualificação para o trabalho é pouco permeada por elementos de outras camadas sociais.

Villaça dá pistas às razões pelas quais a formação desses enclaves vem de uma hierarquia velada, definida pelo poder econômico. Ele afirma (1998, p. 27):

Nossa tese é a de que tais medições passam fundamentalmente pelos traços nacionais definidores da estrutura e dos conflitos de classe e, ainda, pela dominação política e econômica através do espaço intra-urbano. Tais traços se manifestam na estrutura espacial intra-urbana por meio da segregação, que passa a ser então o processo central definidor dessa estrutura. Esses traços são bastante inelásticos em face de algumas transformações sociais e econômicas nacionais e planetárias.

Em virtude das imposições pelas vantagens em termos locais das quais se valem as classes dominantes é que Villaça atribui tanta importância à presença do centro, que representa, numa hierarquia de decisões em torno das localizações, o local originalmente mais desejado. É meio da complexa *aglomeração*, que define o cerne das disputas numa cidade¹⁰², que o centro se desenvolve como polo da dicotomia com o não-centro, e é tendo ele como ímã polarizador que as disputas por localização, em que todos buscam otimizar suas formas de deslocamento, se definem no conjunto das mesmas relações. Esse

¹⁰⁰ O *intra-urbano*, segundo Villaça (2001, pg. 20) consiste numa rede de infraestrutura e a possibilidade de transporte, deslocamento, e das diversas formas de comunicação entre seus viventes, o que não se pode confundir com as “condições gerais” de circulação regional das mercadorias e de informações.

¹⁰¹ Novamente, caberia a leitura da exposição dos dados sócio-demográficos que é feita por Taschner & Bogus (2000), considerando o modelo de “anéis”, onde aparece a hipótese de que a concentração de investimentos e de camadas privilegiadas da sociedade em áreas geometricamente centrais da cidade, desde o século XX. As autoras fazem uma análise de indicadores diversos, a fim de verificar a maior presença das elites nas áreas centrais, o crescimento do terciário nesse núcleo paulistano, entre outros, por oposição a um mecanismo claramente segregatório em relação às classes de mais baixa renda, que são empurradas para a periferia, área que comprovadamente cresceu, em termos populacionais, bem mais do que a média da cidade.

¹⁰² A determinação última que leva os homens a se organizar em aglomerações é a mesma que os leva a desenvolver qualquer força produtiva: é seu impulso inato no sentido de poupar o desgaste físico e mental envolvido no trabalho. (...). A cooperação, como força produtiva, só se desenvolve com a aglomeração, dos homens e dos meios de trabalho. Toda aglomeração, desenvolvida precisamente para gerar a aproximação, gera afastamento. A aglomeração em um único ponto é impossível; logo, alguém será obrigado a se afastar. Quem? Cada formação social desenvolve um mecanismo que regula essa questão (VILLAÇA, 1998, pg. 238/239).

centro não é necessariamente o centro geométrico da cidade, mas o ponto ótimo dos deslocamentos em relação a outras localizações, em teoria. Nessa dinâmica, o centro pode ser visto como uma estrutural social e não propriamente física. A aglomeração e a disputa é o que gera esse simbólico “centro”, produzido socialmente¹⁰³.

São Paulo, como exemplo empírico desta dissertação, tem um desenvolvimento radioconcêntrico, (embora fragmentado), mesmo que reconheçamos a formação de alguns subcentros secundários em sua estrutura intra-urbana. As disputas ao seu redor condicionam inclusive as alterações subsequentes na morfologia do centro metropolitano¹⁰⁴. A localização de classes em setores distintos de metrópoles como a de São Paulo, enquanto uma luta que se dá em torno de condições de consumo, e não de produção, precisa, assim, ser melhor entendida e pensada dentro do rol de complexidades que estão para além de um mecanismo de equilíbrio tal como o previsto pela *Síntese Espacial Neoclássica*, criticada no âmbito do item 1.2. Nesse novo horizonte que se vislumbra, devem ser consideradas questões relativas às externalidades e tensões que tendem a desequilibrar o meio neutro, naquilo que Abramo (2007) já denominou, como vimos, de “Convenção Urbana”. Nesse esforço, precisam ser consideradas também a função do Estado (ainda que numa matriz keynesiana), as decisões hierarquizadas das classes sociais, a função do proprietário, que se apresenta como um especulador, e as sofisticções dos mecanismos imobiliários e suas estratégias.

A recente “despolarização” do centro tradicional de São Paulo, por outro lado, tem se explicado cada vez mais pela diferença de poder político existente entre a elite e os pobres. Já os “segundos” centros de São Paulo, onde se destacou inicialmente a Avenida Paulista, e depois a Avenida Faria Lima e a Avenida Luís Carlos Berrini, têm um traço permanente, que reside no fato de estarem sempre imantados, ou seja, mais próximos dos ricos, uma vez que para Villaça (2001), são as elites que provocam, através de seus meios de dominação e cooptação do Estado, a criação dessas novas centralidades.

Ainda conforme Villaça (2012, pg. 95) “se não houvesse as transformações do espaço metropolitano, decorrentes da diferença dos poderes econômico e político de nossa população, o centro tradicional seria a localização mais justa dos equipamentos únicos ou raros da metrópole”. A condição de determinação do centro é, na verdade, resultado do controle do tempo de deslocamento, controle esse que, em geral, é feito pelas classes mais favorecidas em detrimento das classes mais pobres, o que nos apresenta já de saída a necessidade de consideração da hipótese de uma *hierarquia* mais ou menos

¹⁰³ Em outro texto seu, Villaça (2012) fala da retomada da importância do centro principal já mencionada em “O Espaço Intra-urbano no Brasil”. O autor diz ali que “o centro e o ‘não-centro’ formam uma unidade dialética. Como veremos, são criados por um único e mesmo processo. Um não sucede nem antecede o outro; um não existe sem o outro e ambos são criados por um mesmo e único processo” (VILLAÇA, 2012, p. 91).

¹⁰⁴ O centro e o ‘não-centro’ são dialeticamente produzidos pelo mesmo processo sob a égide dessas disputas, pelo controle das condições de deslocamento, como veremos (...). Por outro lado, as classes têm outros interesses além da redução dos tempos de deslocamento. Podem ter – e de fato têm – interesses que redundem em aumento do tempo de deslocamento, como morar em terreno grande com verde e ar puro, na periferia. Há então necessidade de conciliar esses interesses. Por isso, não se deve falar que a disputa entre as classes pelo controle das condições de deslocamento visa minimizar os tempos de deslocamento; visa, sim, otimizar o uso desse tempo ou controlá-lo” (VILLAÇA, 2001, p. 243/244).

coordenada de decisões. Devido à desigualdade social que, para Villaça (2001), é o grande problema brasileiro, nossas classes médias acabam sendo relativamente pequenas e tendem a se concentrar em setores específicos da cidade, em conjunto com as elites concentradoras de renda. Ademais, se a causalidade das ações do Estado não é pensada sob essa ótica do domínio político de classes, perde-se a relação e a compreensão da produção do espaço urbano através de seus vetores de crescimento¹⁰⁵.

A dispersão dos chamados subcentros de São Paulo exprime, por sua vez, a dualidade entre uma minoria rica e uma maioria pobre, atualmente, onde a vinculação dinâmica do centro (social) da cidade às camadas de alta renda acaba criando aquilo que denominamos de “centro expandido”, já que a cidade tipicamente capitalista até dispensa um *centro simbólico*. Mesmo assim, no Brasil, as camadas de alta renda continua dando muito valor à proximidade ao centro (ainda que este tenha que se deslocar gradativamente para seu lado), conseguindo, para isso, meios de sempre imantá-lo, o que não configuraria, portanto, a tese ideológica de que as “elites abandonam o centro”¹⁰⁶. O que supostamente sem configuraria como o “abandono do centro” nada mais é do que a criação dos meios de seu deslocamento, ainda que a tendência seja a criação de subcentros articulados e organizados segundo novos paradigmas¹⁰⁷. Segundo Villaça (2001, pg. 283):

Com esse novo padrão de centro e a tendência à crescente concentração das camadas de mais alta renda numa única região da cidade, prosseguiu o processo de bipartição do espaço metropolitano em regiões das camadas de mais baixa renda – a grande maioria – e das de mais alta renda: (...). A tendência agora é de haver dois centros ‘principais’, o que, obviamente, é uma incongruência. ‘Principal’ só pode ser um. Cabe então à classe dominante escolher qual deles é o centro da cidade.

Tanaka (2006) fala de uma “construção” se formula, sobretudo, a partir dos anos 1970, também como herança dos já citados estudos de sociologia urbana na escola francesa, que citamos no item anterior. A noção de periferia é, além disso, construção social de atores de um contexto político específico, em que os movimentos sociais urbanos estavam crescendo, justamente no período de abertura democrática do Brasil¹⁰⁸.

¹⁰⁵ O crescimento do centro dos mais ricos na direção do Quadrante Sudoeste, em São Paulo, não pode ser explicada se a segregação for ignorada. (VILLAÇA, 2012, p. 146/147).

¹⁰⁶ Outra manifestação da importância dada ao centro pelas camadas de mais alta renda – (...) – consiste no fato de levarem o centro a se deslocar em sua direção, de maneira que mesmo quando se afastam dele, esse afastamento seja em parte neutralizado pelo deslocamento do próprio centro na direção delas. Em todas as metrópoles aqui estudadas, sem exceção, os ‘novos centros’, que surgiram a partir da década de 1960 (...), seguiram o caminhar dos bairros residenciais das camadas de alta renda (VILLAÇA, 2001, p. 249).

¹⁰⁷ Frúgoli Júnior (2000), por exemplo, analisa três situações em São Paulo que ilustram a dinâmica que envolve parcerias entre os grandes grupos empresariais e financeiros e as ditas “elites financeiras” na criação de bairros segregados como o Centro (revitalizado), a Avenida Paulista e a Berrini-Marginal Pinheiros. Através da abordagem da participação de movimentos sociais bastante heterogêneos nas três centralidades consideradas (Associação Viva o Centro no centro histórico, a Associação Paulista Viva na Avenida Paulista e o pool de empresários na região da Avenida Berrini e da Marginal Pinheiros, que resultou na fundação da Associação de Promoção Habitacional com fins à remoção dos moradores da favela Jardim Edith), Frúgoli Jr. devassa as imbricadas relações entre os diversos atores envolvidos, resultando numa “competição” entre centralidades que resulta na quase institucionalização do processo de “higienização social” (ou *gentrification*, na abordagem de alguns autores), em alguns casos, movida em consonância com o interesse de grupos econômicos mais poderosos em detrimento de camadas mais pobres. A tese do autor é, portanto, que a formação de uma centralidade contemporânea depende muito mais de mecanismos de ideologização dos discursos, amparados pela força empresarial, do que das demandas construídas coletivamente.

¹⁰⁸ Na década de 70, o conceito ganha força em virtude das pesquisas urbanas sobre o crescimento de São Paulo, acentuado 20 anos antes, visto como o típico crescimento de um país subdesenvolvido, que alia rápida industrialização para

Tanaka (2006, pg. 18) afirma:

A periferia é conhecida e construída como noção explicativa da realidade urbana em um contexto histórico específico, da ascensão das lutas sociais urbanas e das expectativas de transformação social a elas conferidas, e de transição de um regime político autoritário e Estado centralizador, para uma abertura democrática.

O debate acadêmico ganha, nesse período, coro com diversos trabalhos¹⁰⁹, que começam a estudar, conforme comentado no item 1.2, as condições das moradias precárias no nosso país (enquanto “arquitetura possível”) e sua relação com a cidade. O crescimento desta última, galgado na economia industrial, é acentuado durante as políticas desenvolvimentistas a partir da década de 1950, trazendo também migração de populações pobres, e contribuindo para a expansão precária da cidade. O mercado imobiliário em áreas clandestinas, como parte da composição da *questão periférica*, já começa a ser visto pelos autores nessa época como realidade a ser considerada, em virtude da valorização proporcionada pela infraestrutura mesmo em áreas precárias. Daí os fenômenos de segregação ganham peso nas correntes críticas¹¹⁰, pois, com essa evolução da mancha de valor de forma a segregar, sobram aos pobres os espaços residuais.

A periferia nova, termo que começa a ganhar uma conotação sociológica mais ampla é, além do mais, o local de predominância das classes mais pobres de trabalhadores, e é onde hoje predomina também a autoconstrução (TANAKA, 2006, p. 77), os loteamentos clandestinos, a pobreza e a falta de acessibilidade (Ibid., p. 78) provocadas pela deficiência nas políticas habitacionais provocadas pelos motivos vistos anteriormente e no item 2.2. O custo social da moradia acaba sendo transferido aos moradores e à coletividade em nome do Estado, em virtude do seu já reconhecido compromisso com os interesses do capital. Essa aliança, segundo Tanaka, acaba sendo um fator indutor de expansão urbana, em sentido periférico, reforçando os mecanismos de espoliação que já citamos na leitura de Kowaric (1979).

O limite de expansão periférica, explicado pelos limites de investimento do Estado e também pela escassez de terras infraestruturadas, suscita assim um ponto de inflexão nas reflexões, dando então margem para a ascensão de movimentos sociais, sobretudo ao final dos anos 1970, de acordo com o descrito no item 1.2 deste capítulo. É na tentativa de expor e estudar as contradições urbanas, no âmbito da ação dos movimentos sociais, que cresce então o poder do conceito de *periferia*. No aspecto físico e jurídico, o termo foi associado historicamente à informalidade e à precariedade urbana, montando assim uma relação dicotômica entre a marginalidade e o privilégio, num contexto de segregação. Mas seria

inserção na dinâmica capitalista mundial, “dentro de suas especificidades e não mais como países atrasados em relação aos países desenvolvidos”. (...) Esse novo paradigma rompe com a tradição linearista de se ver o processo de desenvolvimento, julgando os países mais atrasados como se eles não participassem do capitalismo antes de se desenvolverem, e estivessem em uma condição de marginalidade (TANAKA, 2006, p. 15).

¹⁰⁹ Podemos citar pioneiros como Maria Ruth do A. Sampaio, Carlos Lemos, Yvonne Mautner e Ermínia Maricato e, na mesma esteira, e um pouco posteriormente, urbanistas como Raquel Rolnik, Nabil Bonduki, Paul Singer, Rodrigo Lefèvre, Gabriel Bolaffi, e outros.

¹¹⁰ *É esta segregação espacial que leva os autores a conceituar este espaço diferenciado na cidade: a periferia. Com o objetivo de se contrapor a visões parciais da periferia, a geográfica que a caracteriza simplesmente como área distante do centro, e a sociológica, que a conceitua como locais onde a força de trabalho se reproduz em péssimas condições de habitação, (...) (TANAKA, 2006, p. 60).*

necessária, em virtude das transformações recentes no cenário sócio-econômico e político, a necessidade de revisão do seu sentido. Conforme Tanaka (2006, pg. 140):

O termo periferia passa a ser simplesmente incorporado no vocabulário corrente, sem uma preocupação maior com relação ao conceito e suas implicações. Como pudemos ver a noção de periferia foi construída como uma ideia que expressava também possibilidades de superação da realidade dada – como a ideia de subdesenvolvimento apresentava também esta possibilidade. No entanto, a partir da década de 1990 passa simplesmente a expressar genericamente uma realidade de um lugar na cidade, sem uma carga maior. (...) Este esvaziamento conceitual da noção de periferia está relacionado a este contexto mais amplo de transição do mundo do trabalho para o molecular-digital, onde não é mais possível contrapor o tempo e as espacialidades do trabalho e do não-trabalho.

Hoje, não é mais possível, para Tanaka, além do mais, explicar a pobreza urbana apenas pelo rebaixamento dos trabalhadores ou por outras dualidades relacionadas ao subdesenvolvimento, como se fôssemos a matriz industrial de quarenta anos atrás¹¹¹. Mas não deixa de ser notável, ainda que, virtude do fato de terem o poder econômico para adaptar suas localizações às suas necessidades de produção e consumo, as elites acabam, na cidade, condicionando também a distribuição espacial dos pobres¹¹².

Isso pode muitas vezes resultar até em escolha por morar em locais mais distantes do centro, por serem mais aprazíveis, criando assim novos subcentros dispersos, como vimos. Os bairros residenciais de classe média e alta também estimulam competição local e o surgimento de usos mistos e da especulação imobiliária em zonas vazias intercaladas, induzidas pelos agentes do mercado formal, que serão melhor tratados no capítulo 3. O uso do FGTS em financiamentos foi um exemplo claro da facilitação dada pelo Estado em promoções imobiliárias, o que o torna praticamente um “agente” desse mercado¹¹³.

O centro metropolitano, por sua vez, tendeu a perder, conforme vimos¹¹⁴ espaço para outros centros abertos pelo mercado imobiliário quando a demanda por usos e espaços diferenciados e mais acessíveis aos automóveis cresceu. As novas tecnologias construtivas, por outro lado, paulatinamente, foram favorecendo a ocupação, até mesmo pelas elites, de áreas antes insalubres, como várzeas, que eram adaptadas à implantação de edifícios. Fatores culturais e comportamentais também podem ser indutores de transformações urbanas.

O rebaixamento das expectativas em relação ao Estado, que passa a ter que pensar onde priorizará seus escassos recursos, e a perda do paradigma industrial como estruturante das relações sociais, acabam por fazer com que sejamos obrigados a ver os limites do pensamento dualista que opõe periferia e formalidade urbana, como representantes de outras dualidades. Nem a informalidade, tampouco a precariedade, são vistas como externas à dinâmica produtiva do capitalismo, o que obriga mesmo os movimentos sociais a rever os antigos paradigmas que sustentam sua mobilização. Faz-se necessário então, para Tanaka (2006), superar esta forma de compreensão da estrutura urbana da metrópole, dentro do paradigma centro-periferia. É preciso, dessa forma, compreender a nova estrutura

¹¹¹ Embora ainda hoje esteja bastante presente na compreensão dominante, e generalizada, da estrutura urbana da metrópole hoje, a ideia de centro-periferia já não expressa mais uma relação. E neste momento, repõe uma lógica dualista, em que as partes parecem existir independentemente uma da outra (IDEM, 2006, p. 153).

¹¹² Essa é a abordagem de Villaça, também analisada no bojo deste trabalho.

¹¹³ Definindo inclusive as densidades urbanas através das diretrizes para verticalização, costuradas com a participação do Estado, conforme vemos na leitura de Somekh (1997).

¹¹⁴ Na leitura de Frúgoli Júnior (2000) e de Villaça (2001; 2012).

social para além das antigas reivindicações de classe, tentando enxergar a complexidade dos novos agentes que atuam tanto nos ciclos produtivos flexíveis quanto na apropriação do espaço urbano.

Ferreira, (2007) dá enfoques bastante exemplares ao modelo recente de criação quase artificial de sub-centralidades na metrópole, que corrobora para termos dificuldades em pensar a expansão e a segregação sócio-territorial metropolitana como um fenômeno simplesmente dual (centro x periferia). Ele nos põe em contato com a sofisticada noção de “máquina de crescimento” que opera internamente em São Paulo nas últimas três décadas. Conforme Ferreira (2007, pg 152):

Segundo Logan e Molotch, como a busca de valores de troca permeia a vida das cidades, ela acaba impondo-se sobre a dimensão do valor de uso. As chamadas ‘classes rentistas’ se organizam em coalizões que envolvem os proprietários fundiários, os políticos locais, a mídia, as agências de serviços públicos, setores sindicais, instituições culturais como museus e universidades, equipes esportivas, comerciantes, enfim, todos aqueles que têm algo a ganhar com o ‘crescimento’ da cidade. O poder político dessas coalizões torna as cidades verdadeiras ‘empresas devotadas ao crescimento da renda agregada através da intensificação do uso do solo urbano’. É a ‘máquina de crescimento urbano’, uma abordagem que se atém com muito mais ênfase às dinâmicas intra-urbanas de produção da cidade.

Apesar da dificuldade que temos em adaptar sem sobressaltos as teorias de Logan e Molotch, suas bases teóricas servem para tentarmos identificar quem governa de fato as cidades, também no Brasil da contemporaneidade. Segundo o autor, a “‘máquina de crescimento’ é, antes de tudo, um fantástico instrumento de canalização dos fundos públicos em favor de uma apropriação privada dos ganhos que o espaço propicia” (FERREIRA, 2007, p. 153).

A “máquina de crescimento” no Brasil precisa de formas de convencimento da elite sobre a opinião pública. Por isso ela vem acompanhada, segundo Otilia Arantes, citada pelo autor, de uma outra “fábrica de ideologias”, que cria consensos mesmo em torno de premissas questionáveis¹¹⁵.

No caso dos grandes empreendimentos destinados a estabelecimentos comerciais, dentro do mecanismo da “máquina de crescimento” citada, são os fundos de pensão que financeirizaram inicialmente o processo, num caráter quase “doméstico”. Apenas depois de um tempo essa máquina ganhou contornos financeiros mais condizentes com as operações no plano do grande capital internacional. Se antes as Zonas Exclusivamente Residenciais engessavam a expansão imobiliária, numa disputa interna entre as elites, por outro lado, a própria questão que Villaça (2001) levantara, ou seja, que o consumidor é quem escolhe seus bairros, leva essa elite residencial a ter um poder de barganha incomensurável, já que jogam ao mercado concorrencial o seu espaço de moradia, concorrendo também com as populações de baixa renda. Ferreira (2007, pg. 185) acrescenta:

Assim, podemos dizer que o conflito típico que caracteriza a ‘máquina de crescimento’ nos moldes propostos por Logan e Molotch para o EUA, envolve aqui no Brasil apenas uma pequena parcela da cidade, como poder de mobilização para fazer valer seus direitos. Quando se trata do verdadeiro conflito de classes, (aquele entre incluídos e excluídos da cidade formal), o equilíbrio na disputa não é o mesmo.

¹¹⁵ É por isso que se verifica um ponto em comum nos procedimentos de consolidação da ‘máquina de crescimento’ e do ‘planejamento estratégico’: a necessidade de consenso. Se vimos que, por um lado a construção ideológica de consensos que legitimem a participação do poder público nos esforços pelo ‘crescimento’, é fundamental para ao sucesso da máquina de crescimento, por outro parece que também o planejamento estratégico só teria condições de sucesso uma vez que se estabelecesse um amplo consenso em torno de sua suposta necessidade (FERREIRA, 2007, p.162).

Há assim, uma dinâmica local que não se poderia explicar apenas por uma suposta homogeneização de teorias internacionais, mas sim, por uma complexidade que combina o local ao internacional¹¹⁶. Mas sem dúvida são as operações urbanas que mais representam o fenômeno aqui descrito, sobretudo no que concerne aos estímulos pelo crescimento da região sudoeste, especificamente aquela que envolve regiões como a Marginal Pinheiros, a Avenida Paulista e o Brooklin. O argumento ideológico era canalizar recursos privados para justificar obras públicas que na verdade atendem ao setor imobiliário, de forma disfarçadas por trás de uma grande intervenção de “requalificação urbana”. Esse é o traço patrimonialista do nosso Estado em sua versão mais recente, resultando, por vezes, em desalojamento, sem retorno, das classes mais baixas que eventualmente estejam no caminho, e denotando assim o caráter nada democrático das operações (casos que estudaremos no capítulo 3). A burguesia procura, dentro dessa esfera patrimonialista, novas formas de se isolar da periferia. Há, conforme Ferreira (2007, pg. 220), “uma diferenciação a ser feita entre o que poderíamos chamar de ‘estruturação do espaço intra-urbano gerada pelos interesses de localização das classes dominantes’, e ‘disputas por localizações e por fundos públicos dentro da própria classe dominante, entre os empreendedores imobiliários do setor imobiliário de serviços’, embora deva ficar claro que o segundo fenômeno se subordina ao primeiro, que Villaça (2001) já descreveu com precisão”.

A expansão da infraestrutura concomitante com a criação quase forçada de novas centralidades é, portanto, o instrumento mais poderoso dessa “máquina de crescimento”, sendo esse muito mais adequado para explicar o desenvolvimento urbano da metrópole paulista do que os discursos que tiveram a ver com a “globalização” (FERREIRA, 2007).

Sabe-se já, portanto, que determinados agenciamentos e negociações entre o Estado e os atores hegemônicos da economia urbana tendem a induzir à criação de oportunidades esparsas (característica do processo fragmentário de crescimento e do adensamento recentes do tecido urbano), como é o caso das operações urbanas consorciadas e de alguns processos correspondentes, e que esse dado tem profundo rebatimento nas disputas pelo espaço metropolitano, abarcando inclusive o modo de vida das populações de baixa renda, predominantemente instalada em assentamentos precários. Mas o paradigma da centralidade por oposição à periferia deverá, ainda, ser considerado predominante, ainda que as devidas ressalvas sejam feitas na confrontação das tendências mais recentes de interpretação dessa dicotomia, face à relativa dispersão que esse modelo vem apresentando.

¹¹⁶ De fato, a dinâmica imobiliária em São Paulo se desenvolve em várias ‘frentes imobiliárias’. Em cada uma delas, grupos de empreendedores se associam para fazer valer seu poder de influência, dentro do consenso maior em torno do crescimento da cidade. (...), vale notar que essa dinâmica se dá mais intensamente na atividade imobiliária comercial, já que ela envolve empreendimentos de maior vulto e, portanto, que exigem uma mobilização de capital mais considerável, terrenos mais amplos e necessariamente mais baratos, e uma clientela – (...) – mais restrita e portanto mais disputada. Nesses casos, assegurar investimentos públicos de melhoria urbana, acessibilidade e conectividade pode ser o fator diferenciador para o sucesso do negócio, assim como criar, mesmo que por meio do marketing, um cenário de demanda que justifique esses empreendimentos. (FERREIRA, 2007, p.186/187).

Todas essas colocações, do ponto de vista dos objetos desta dissertação, são importantes para o entendimento da influência profunda que a *localização*¹¹⁷, ou, melhor dizendo, a disputa pela melhor localização, mais especificamente aquela que permita ao capitalista a mais vantajosa extração de valor (ou então determinação de preço), e para a grande massa consumidora a melhor situação de moradia e deslocamento, exerce sobre a dinâmica urbana e sobre todas as relações e meios a ela implícitos. Precisamos saber então quanto o discurso da *localização* em um panorama metropolitano pode ser aglutinado a mecanismos ideológicos fetichizantes para, numa esfera ainda mais sofisticada, mobilizar vultuosos recursos materiais e financeiros para sustentar um mercado contaminado pelo caráter especulativo, do qual a segregação sócio-territorial se torna consequência concreta.

O pressuposto que temos que assumir, e que será melhor desenvolvido no capítulo 3, é o de que as favelas já fazem parte de uma dinâmica econômica onde o mercado age de maneira indistinta, ainda que sob um mecanismo hierárquico e segregador. Ainda que a *terra-mercadoria* esteja indistintamente sujeita às transações comerciais, tanto na esfera da formalidade jurídico-institucional, como na marginalidade (ou informalidade)¹¹⁸, cabe realçar o fato de que as formas de operação dos agentes nesses casos aceitam certas especificidades que as distinguem entre si em virtude das diferenças, principalmente no que tange à legalidade jurídica. Mais ainda, esse fenômeno precisa ser conhecido mais profundamente para que pensemos, no caso das áreas precárias (favelas, loteamentos irregulares, etc.), de que forma os agentes lidam de forma a conciliar o interesse econômico às possibilidades de integração desses assentamentos.

O sentido da *localização* foi explorado no item anterior como tema subjacente ao das disputas em uma dialética compreensiva, que possa levar em conta a possibilidade de relação entre todos os atores, já que a cidade é produto social da ação complexa dos mesmos. A estreita ligação entre *localização* e *valor* é um dado que tem rebatimento estrutural no entendimento da dinâmica de deslocamento, apropriação da terra, dispersão, fragmentação e segregação das zonas e, por isso, caberá, com base na hipótese posta, uma adaptação metodológica desse conceito à forma de organização territorial específica da chamada *informalidade*, e sua relação dialética com o tecido dito *formal*, mais presente nas periferias urbanas, ocupadas predominantemente por assentamentos precários. Como então ocorre, em esfera metropolitana, a disputa por localização numa sociedade em que as classes dispõem de diferentes condições de acessibilidade, ou, nas palavras de Abramo (2007), uma interdependência econômica nas decisões de classe?

As respostas do capital para o mundo globalizado dizem respeito a manter a renda do monopólio, através das formas da propriedade privada, e esse tema é o que queremos conservar na versão de Harvey (2005). Pode-se notar que suas definições para a questão da *localização* amadurecem em relação à historiografia mais nacional, já que ele incorpora as localizações urbanas como dado fundamental das estratégias de ação do capital acumulativo. Mas ele também não amadurece tal questão ao menos na obra

¹¹⁷ Conforme as definições dadas por Villaça (2001) como abordagem crítica às teorias locacionais dos autores internacionais do século XX.

¹¹⁸ Dado sobre o qual teceremos algumas reflexões a partir do capítulo 3.

aqui estudada. Exporta-se o conceito da renda monopolista às localidades únicas, enquanto singularidades espaciais do contexto urbano. No entanto, o monopólio de uma localização privilegiada em função de condições naturais ou da cristalização de um trabalho coletivo em uma única oportunidade histórica não parecem ser suficientes para explicar diferenciações do preço.

Segundo Ferreira (2007), as tendências atuais revelam e exacerbam o contexto das disputas envolvidas em torno das localizações. Ele diz:

A análise das novas áreas do 'terciário avançado' nas cidades não pode acreditar que as decisões de localização das 'ilhas globalizadas' possam se dar apenas como resposta a diferenciações funcionais 'naturais', à demanda do setor de comércio e serviço, como queriam ontem os teóricos liberais da Escola de Chicago, ou hoje os da 'cidade global'. Há evidentemente altos ganhos imobiliários em jogo, que ocorrem à medida que os diferentes agentes da produção do espaço vencem ou não a disputa pelas melhores localizações. Se, além do mais, a construção de distritos do 'terciário avançado' pode significar atração de investimentos em infraestrutura e, portanto, alta lucratividade, a ação endógena e local desses agentes, portanto, deve ser analisada com mais cautela (FERREIRA, 2007, pg. 141).

Outra questão que se torna central na discussão da organização espacial da cidade e das hipóteses de segregação social é a relação entre o centro e as periferias da metrópole, ou mesmo a crítica sobre a hipótese, a esta altura, da permanência de uma relação centro-periferia nos moldes clássicos.

As questões históricas da urbanização de São Paulo no viés da verticalização e da valorização de um centro expandido com valores até certo ponto importados, em detrimento do seu caráter propriamente social e vinculado ao movimento modernista, são elos explicativos importantes para que entendamos o crescimento diferencial de densidades numa cidade em que, já em sua fase constitutiva inicial, foi marcada pela consubstanciação de um modelo dual de crescimento, em que a oposição *centro x periferia* notadamente se podiam ver através de indicadores sociais e no cerne de um projeto modernizador que remonta do início da formação metropolitana¹¹⁹.

Villaça (2001), em sua contribuição para o tema da segregação urbana¹²⁰, fala dos mecanismos pelos quais se promove a homogeneização das zonas de alta renda, que é, para ele, afinal de contas, a classe determinante para o processo. A segregação não torna regiões estanques a determinadas classes, mas gera predomínio de uma sobre outra. Para Villaça (2001, pg. 143):

O mais conhecido padrão de segregação da metrópole brasileira é o do centro x periferia. O primeiro, dotado da maioria dos serviços urbanos, públicos e privados, é ocupado pelas classes de mais alta renda. A segunda, subequipada e longínqua, é ocupada predominantemente pelos excluídos. O espaço atua como um mecanismo de exclusão.

¹¹⁹ Para Somekh (1997), a verticalização paulistana, muito influenciada pelo Building Code de Nova York, se contradiz com leis limitadoras como as impostas por influência de uma extensa tradição urbanística que vai de Victor da Silva Freire, passando por Anhaia Mello até chegar a Prestes Maia, mas foi um instrumento ideológico fortíssimo para contribuir com a imposição da marca de modernização da cidade, associada à vinculação com interesses empresariais diversos (como o da construção civil e o da indústria automobilística). A partir da década de 1950, o estágio até 1966 marca a chamada “verticalização do automóvel” (SOMEKH, 1997, p. 24), quando a ênfase da indústria estava voltada mais para aquele setor. Nessa época, proliferam-se os conjuntos habitacionais mais distantes para a classe média, permitidos pelo uso mais sistemático dos automóveis. A verticalização se dissemina, após um longo histórico de criação de leis visando regulamentar seus potenciais e limites, e passa a ser uma estratégia econômica eficiente das incorporadoras, que, paulatinamente, sofisticam seus métodos de otimizar o uso do solo em terras mais caras, sobretudo aquelas dotadas de maior infraestrutura ou em melhores localizações, e buscar em terras mais baratas os meios de sua valorização para verticalização futura (SOMEKH, 1997, pg. 114), ou mesmo regulam pela escassez das mesmas sua lucratividade, lógica que, conforme ela, “tende a se reproduzir dentro de uma perspectiva claramente discriminatória (SOMEKH, 1997, p. 160).

¹²⁰ Na interpretação do autor, “tal como aqui entendida, a segregação é um processo segundo o qual diferentes classes ou camadas sociais tendem a se concentrar cada vez mais em diferentes regiões gerais ou conjuntos de bairros da metrópole” (IDEM, 2001, p. 142).

São apresentados, assim, três tipos de segregação: “a que distingue centro x periferia”, “a separação entre as zonas de moradias de alta e baixa renda” e o “esfacelamento das funções urbanas disseminadas em zonas cada vez mais distintas e de uso específico”. Villaça dá maior foco ao segundo tipo, para analisar o caso brasileiro, tratando a segregação como resultante da escolha determinante de uma determinada classe, notadamente a de alta renda¹²¹.

Villaça destaca que, no caso dos pobres, porém, a segregação não é voluntária¹²², dado que nos leva a pensar no caráter de luta de classes que embebe o processo de segregação brasileiro, alinhando os preceitos desta dissertação com a ideia da interdependência das decisões de classe apontada por Abramo (2007).

Mas por que a luta de classes opera provocando a segregação? Se o problema fosse meramente hierarquizar a posição social, bastaria falarmos da segregação dentro de bairros aleatórios. Mas isso não ocorre senão por grandes setores ou regiões homogêneas da cidade, segundo o autor. E esse tipo de segregação por classe (e não propriamente étnica) é pouco estudado, ou melhor, suas causas o são. Conforme Villaça (2001, pg. 150):

A análise da estrutura espacial intra-urbana segundo setores de círculo, (...), faz aparecer um aspecto até agora negligenciado pelos estudiosos. Esse padrão de segregação aparece com enorme importância e potencial explicativo e revela a natureza profunda da segregação. A segregação é um processo necessário à dominação social, econômica e política por meio do espaço.

Teresa Caldeira¹²³ (2000) fala sobre a segregação em condomínios fechados, que paradoxalmente até aproxima ricos e pobres na periferia, e que é condicionada justamente pelo medo da criminalidade. Áreas ricas são identificadas como zonas de segregação social e territorial homogêneas e estanques, resultado de complexos processos sociais contra a chamada “violência da periferia”. Em metrópoles como a paulista, desse modo, embora o desenvolvimento seja radial para otimizar a distância entre as classes altas e o centro administrativo, forma-se um “leque setorial”, que, aos poucos, tal qual um ímã, tende a deslocar o centro para próximo de si.

¹²¹ A sociologia americana derivada da Escola de Chicago e aquela que Castells (1978, 204) chama de ‘tradição de sociologia empírica’ norte-americana afirmam que a ‘segregação ecológica’ procede do fato de os habitantes da cidade serem diferentes entre si e interdependentes (Gist e Fava, 1968, 159). Ainda segundo esses autores (idem, ibid), ‘na luta pela posição social e por uma conveniente implantação espacial dentro da cidade, tais diferenças e interdependências contribuem para determinar que espaço as pessoas consideram desejável e até que ponto lhes é possível obtê-lo. O resultado é a segregação ecológica, ou seja, a concentração dentro de uma mesma área residencial, de pessoas que reúnem características semelhantes entre si (IDEM, 2001, p. 147).

¹²² Na verdade, não há dois tipos de segregação, mas um só. A segregação é um processo dialético, em que a segregação de uns provoca, ao mesmo tempo e pelo mesmo processo, a segregação de outros. Segue a mesma dialética do escravo e do senhor (VILLAÇA, 2001, p. 148).

¹²³ Para verificar as noções de segregação vinculadas às ideologias ligadas à segurança contra a violência urbana, seria necessário atentar mais propriamente ao livro de Teresa Caldeira, denominado “Cidade de muros: segregação, crime e cidadania em São Paulo”. São Paulo: Edusp, 2000. Nessa obra, a autora, baseada em uma ampla pesquisa antropológica desenvolvida através de causas empíricas buscadas num extenso rol de entrevistas com diversos segmentos da sociedade civil em São Paulo, procura mostrar a ideia de que uma das ideologias que sustentam a segregação das camadas de alta renda, nessa Metrópole, sobretudo após os anos 70, tem sido a chamada “fala do crime”, aquela que coloca a violência urbana supostamente “gerada pelas camadas mais pobres e de migrantes”, na causa de todas as mazelas sociais do país, invertendo o nexo-causal que, numa abordagem histórica mais profunda, logicamente colocaria os problemas sociais como causas da violência, e não o contrário. Sustentando esse argumento, as classes dominantes começam a orientar ações do Estado no ramo da segurança pública para privilegiar seus bairros, além de ilhareem-se em condomínios fechados, dentre outras questões abordadas pela autora.

Há, portanto, uma nova matriz explicativa. Trata-se de uma determinação mútua entre o processo espacial e as forças organizadoras dessa segregação através das necessidades de deslocamento, ou seja, o processo é dialético, e está intimamente ligado à questão do tempo de deslocamento, que pode ser, dadas as circunstâncias econômicas, mais facilmente controlado pelas camadas de mais alta renda¹²⁴. As zonas de segregação de alta renda são permeadas por bairros de camadas mais pobres, procurando uma relativa sinergia de deslocamento que de certa forma facilite a vida das camadas de baixa renda que trabalham em locais habitados por camadas de alta renda. Mas, segundo ele, até essa heterogeneidade tende sempre ao desaparecimento, pois o poder de escolha das baixas rendas está diretamente vinculado ao preço e à facilidade de acesso à terra, e, cada vez, mais os pobres vêm perdendo, na disputa, o direito a locais mais acessíveis, passando a ocupar então os territórios desprezados pelas camadas ricas. E então Villaça (2001, pg. 320) conclui:

As conclusões das análises de cento e cinquenta anos contidas neste trabalho mostram que são as burguesias que escolhem a localização e direção de crescimento de seus bairros. Os promotores são os agentes das opções dessas classes. As classes de mais alta renda escolhem a direção de crescimento, em função dos atrativos do sítio natural – como também concluiu Hoyt – e também, principalmente, em função da simbiose, da ‘amarração’ que desenvolvem com suas áreas de comércio, serviços e emprego, ou seja, em virtude da sua inserção na estrutura urbana que elas mesmas produzem.

O problema dos deslocamentos é tratado, assim, como um problema relativo também ao controle do tempo de deslocamento, vinculado predominantemente à otimização da relação posicional entre moradia, emprego e áreas de consumo, o que faz do tempo um bem precioso para as elites. Pereira (2011) afirma que a industrialização pode também ser vista como um acentuação da segregação urbana. Segundo ele:

A provisão das condições gerais se funda agora nas necessidades da comercialização e da logística financeira e não é mais comandada pelas demandas locais da produção industrial. Assim, nesta reestruturação socioespacial emerge um novo quadro de alianças urbano-industrial em que as estratégias de crescimento da cidade passam a depender do setor financeiro e do imobiliário conformando novos laços entre a valorização e a propriedade da terra. O efeito dos interesses imobiliários associados ao financeiro na subordinação e produção do espaço urbano é devastador, até porque nas estratégias dessa associação de interesses se combinam distintos processos espoliativos: urbano, imobiliário e financeiro (PEREIRA, 2011, pg. 25).

Essa dominação no setor decisório, por parte das camadas de mais alta renda, não poderia ser dar sem apoio do poder econômico, sem o consequente controle político (do Estado), e, sobretudo, sem controle ideológico¹²⁵, ao qual Villaça (2001) dedicou seus últimos capítulos.

Kowaric (1979) contribui em uma interpretação desses fenômenos sob um viés das relações de dominação econômica, quando fala que o mecanismo de segregação está intimamente ligado à espoliação urbana. Ele diz:

¹²⁴ De maneira geral, as camadas populares são mais prisioneiras do espaço do que as camadas de mais alta renda, pois a mobilidade dessas camadas é bem maior. Nas palavras de David Harvey (1976, 171), ‘os ricos podem comandar o espaço, enquanto os pobres são prisioneiros dele’ (VILLAÇA, 2001, p. 181).

¹²⁵ Por intermédio da ideologia, a classe dominante legitima as condições sociais de exploração e dominação, fazendo com que pareçam verdadeiras e justas. A ideologia surge, no seio da classe dominante, através do descolamento das ideias da realidade social (autonomização das ideias) e consiste na transformação das ideias da classe dominante em ideias dominantes em uma sociedade, em determinado período histórico (VILLAÇA, 2001, p. 343).

Mas a cidade é também, e sobretudo, a morfologia petrificada de uma forma de divisão social do trabalho que separa o campo da cidade e que joga quem foi expropriado de seus meios de vida na convivência com os expropriadores. É, portanto, teia viva de relações sociais e, no caso da cidade orgulhosamente capitalista, é também expressão imediata de uma forma de exploração social e econômico (KOWARIC, 1979, pg. 9)

A marginalidade urbana é, então, um processo social que é parte “necessária” de um processo produtivo mais amplo, no âmbito do modo de produção capitalista, onde a concentração de poder e riqueza expressa na terra leva à espoliação social no urbano. Isso prova, segundo o autor, que o conformismo com a situação das periferias precárias é expressão claramente ideológica para justificar os controles exercidos pelas esferas de poder e a tutela populista do Estado, tendo em vista os períodos de grande mobilização ocorridos sobretudo na época dos governos militares, a partir da década de 1960. Ainda conforme Kowaric (1979, pg. 23):

Seria como se o ato de governar fosse, por definição, o privilégio de e uma elite, restrita e iluminada, que sabe o que é certo e o errado para o conjunto da sociedade. Neste tipo de ideologia, as camadas populares não só seriam desclassificadas para interferir no processo decisório, como também todas as vezes que o fizessem haveria uma degradação da política.

Essas ideologias, para o autor, se sustentam também numa ideia mais ampla de que o Brasil é uma sociedade harmoniosa, ou seja, que há harmonia (inclusive racial), mesmo com as evidências de uma história violenta. Nesse sentido, os conflitos sociais são vistos como situações de exceção, como se a sociedade, como um todo, fosse “boa por natureza” e que essas manifestações fossem apenas contaminações estranhas a um corpo harmônico.

Por isso, ocorre uma apropriação elitista da política, que passa a dominar o projeto de desenvolvimento do país, num processo que ele denomina como “dilapidador” (KOWARIC, 1979, pg. 24), pois deteriora as condições das classes trabalhadoras a tal ponto que minimiza ainda mais sua participação nas esferas decisórias, ainda que isso seja feito em nome do crescimento econômico.

Se, no início dos ciclos industriais a segregação espacial se mitigava pela construção de vilas operárias, as quais acabavam se localizando no local de trabalho, quando, ao menos, “o custo de reprodução da força de trabalho, (...), era resolvido pela própria empresa” (IDEM, 1979, pg. 30), com o crescimento do número de trabalhadores na indústria também crescente, a pressão pela oferta de habitação popular se intensificou, em conjunto com a valorização dos terrenos, tornando inviável que esse problema fosse sanado no âmbito da empresa, e relegando-o ao Estado, que o fez, como vimos, sempre de maneira eficaz.

E, de acordo com Kowaric (1979, pg. 31), “como acumulação e especulação andam juntas, a localização da classe trabalhadora passou a seguir os fluxos dos interesses imobiliários”. Quando o Estado começa a mostrar uma mobilização na tentativa de resolver os conflitos urbanos, isso se faz já “num período em que o desenho urbano já está em grande parte traçado em consequência da retenção dos terrenos por parte de grupos privados” (KOWARIC, 1979, pg. 31). Os grupos privados voltados apenas à obtenção de lucro, por sua vez, não são retidos pelo sistema e nem sentem pressões populares contra si. Continuam então, na cidade, vazios que são intercalados entre novos empreendimentos para que, depois que a infraestrutura permeie esse vazio, haja valorização.

O que fica relegado às classes de baixa renda é o que Kowaric (1979, pg. 36) descreve:

Em outras palavras, submetido à engrenagem econômica da qual não pode escapar, o trabalhador, para reproduzir sua condição de assalariado e de morador urbano, deve sujeitar-se a um tempo de fadiga que constitui um fator adicional no esgotamento daquilo que tem a oferecer: sua força de trabalho. E como esta, pelo menos nos níveis de qualificação mais baixos, é abundante, a engrenagem econômica pode facilmente substituí-la tão logo o desgaste a que está sujeita faça decair sua produtividade.

A especulação imobiliária, então, não ocorre apenas pelo expediente da criação estratégica de vazios urbanos incrustados em áreas relativamente centrais, mas também pela indução de investimentos para incrementar infraestruturas nessas regiões, exemplo visto quando da implantação de linhas de metrô, onde não se sabe sequer ao certo a que interesse atende de forma mais eficiente: a classe trabalhadora que transporta ou o setor imobiliário que obtém grande valorização oriunda dessa melhoria urbana estrutural. Paralelamente, a insuficiência nas políticas habitacionais para baixa renda, juntamente com a exploração da força de trabalho expressa por essas mesmas camadas, acaba resultando em soluções habitacionais promovidas por essa mesma força, notadamente as mais mal localizadas¹²⁶, onde o espírito comunitário e a cooperação passam a ser as amálgamas da sobrevivência de toda uma classe social.

E, como para o mercado de habitação o controle da terra urbana é fato fundamental para a geração de valor, a mercadoria criada quase sempre atingem consumidores de renda mais elevada. O problema da habitação popular urbana, segundo Kowaric (1979), resolvido em grande parte pela oferta de força própria para a auto construção, também encontra ecos na terra, que se valoriza mais ou menos conforme a localização e disponibilidade de infraestrutura, e os investimentos públicos com privilégio em áreas atrativas para o mercado em detrimento de outras, menos atrativas, acaba, em conjunto com tal processo, incentivando uma distribuição segregada conforme classes sociais distintas. E a questão é que existe um vasto exército industrial de reserva disposto a ser rebaixado ou substituído, o que potencializa as relações de superexploração e espoliação. Essas relações, distintas e complementares no âmbito da produção capitalista do modelo latino-americano, se interligam, como define o autor¹²⁷.

O Estado tem, portanto, no Brasil, um papel fundamental, ao fornecer a infraestrutura necessária a um sistema que, por diversas formas de violência, aumenta a exploração, a pauperização absoluta e a espoliação de grandes contingentes de trabalhadores, mantendo uma espécie de “ordem necessária” aos processos de acumulação, que é sustentada por diversos mecanismos de controle das manifestações

¹²⁶ Ora, no processo de produção da habitação, se existem empresas de porte nitidamente industrial bem como unidades com características manufatureiras, as classes trabalhadoras em proporções que variam em cada cidade, mas que são sempre significativas, solucionam seu problema de moradia – além do aluguel de habitações deterioradas e da construção de barracos em favelas – através da autoconstrução de suas residências. A razão desta espécie de ‘economia natural’ em pleno sistema urbano-industrial, cuja mola propulsora e dominante centra-se nas empresas com alta densidade de capital, nada têm de anacrônico, pois a produção capitalista organiza-se, não para prover os trabalhadores com os meios de vida necessários para sua subsistência, mas para realizar um excedente que é privadamente apropriado (KOWARIC, 1979, pg. 56).

¹²⁷ Assim, o chamado ‘problema’ habitacional deve ser equacionado tendo em vista dos processos interligados. O primeiro refere-se às condições de exploração do trabalho propriamente ditas, ou mais precisamente às condições de pauperização absoluta ou relativa a que estão sujeitos os diversos segmentos da classe trabalhadora. O segundo processo, que decorre do anterior e que só pode ser plenamente entendido quando analisado em razão dos movimentos contraditórios da acumulação do capital, pode ser nomeado de espoliação urbana: é o somatório de extorsões que se opera através da inexistência ou precariedade de serviços de consumo coletivo que se apresentam como socialmente necessários em relação aos níveis de subsistência e que agudizam ainda mais a dilapidação que se realiza no âmbito das relações de trabalho (IDEM, 1979, pg. 59).

sociais, ao mesmo tempo em que não garantem os requisitos mínimos para a adequada reprodução dessa força de trabalho, que passa a engendrar mecanismos autonomizados de sobrevivência no espaço: ocupar territórios na ilegalidade, e assentando sobre eles grandes massas de autoconstrução. Esses mecanismos geram no “sobretabalho” envolvido nessa provisão autonomizada o agravamento da exploração dessa classe. No fim, apesar de “romantizada” em alguns meios, a autoconstrução é apenas um elemento a mais do rebaixamento e da precarização das classes expropriadas, levando não só a endividamento como também a piora nas condições de saúde e de habitabilidade¹²⁸, e prolongamento da jornada de trabalho.

Vemos até aqui que os problemas habitacionais que levam à formação das favelas e de outras ocupações de padrão periférico (loteamentos irregulares e clandestinos, entre outros), devem ser entendidos dentro de processos sócio-econômicos e políticos bem mais amplos “que determinam a produção do espaço de uma cidade e refletem sobre a terra urbana a segregação que caracteriza a excludente dinâmica das classes sociais” (KOWARIC, 1979, pg. 81). A “captação de mais-valia” da terra gerada por investimentos estatais em infraestrutura (é notável por exemplo a hipervalorização gerada pela criação de linhas de metrô nas redondezas), por parte dos empreendedores imobiliários, reforça o mecanismo perverso de exclusão social, que por sua vez também cinge os espaços de pressão e reivindicação popular¹²⁹. Nesse contexto, de total insegurança na posse, o morador tende a se sentir cada vez mais uma pessoa “sem direitos e sem formas de organização para obtê-los” (KOWARIC, 1979, pg. 93), estigmatizada como parte de uma população de marginais, comumente associado ao crime, preconceito que apenas acirra, segundo o autor, os conflitos entre classes e a segregação.

Quanto às favelas que passaram a ficar muitas vezes imersas em áreas centrais e disputadas pelo mercado, tornando-se moradia provisória de uns e definitiva de outros, não houve parcimônia em transferi-las ou mesmo ou mesmo erradicá-las, de forma violenta na maioria dos casos. Isso aconteceu, como veremos sobretudo nos capítulos 2 e 3 dessa dissertação, como meio institucional recorrente até pelo menos os anos oitenta do século passado. De qualquer forma, a favela, em 1979, já era vista como um problema, ideologia essa propalada em diversos meios em virtude do preconceito de classes sociais que a atingia¹³⁰, e novos paradigmas para sua inclusão no bojo das relações socioeconômicas da metrópole precisariam ser criados, assunto sobre o qual falaremos no capítulo 2 desta dissertação.

¹²⁸ Em uma de suas obras mais recentes, chamada “Viver em Risco” (da qual sugere-se a leitura mais pormenorizada) Kowaric (2009) aponta dados mais atuais, com base em uma extensa pesquisa de campo, sobre como estão as condições atuais das famílias residentes em áreas precárias no Brasil e no exterior, e como, apesar de alguns avanços recentes, o problema do risco e da vulnerabilidade de tais famílias ainda está longe de ser solucionado.

¹²⁹ (...) o fato de ser favelado tem desqualificado o indivíduo da condição de habitante urbano, pois retira-lhe a possibilidade de exercício de uma defesa que se processa em torno da questão da moradia. Ocupante de terra alheia, o favelado passa a ser definido por sua situação de ilegalidade, e sobre ele desaba o império draconiano dos direitos fundamentais da sociedade, centrados na propriedade privada, cuja contrapartida necessária é a anulação de suas prerrogativas enquanto morador. (...) (KOWARIC, 1979, pg. 91).

¹³⁰ Primeiro, porque choca o bom cidadão. Alarma a consciência tranquila, que adivinha no amontoado de barracos um forco de delinquência, promiscuidade e vadiagem. Ao contrário do que supõe a boa consciência, no entanto, inúmeros dados mostram que a favela é um microcosmo onde se espelha o conjunto de situações sócio-econômicas e culturais que caracteriza os habitantes pobres da cidade. (...) Mas, sobretudo, na favela como em qualquer outro lugar onde morem famílias de baixa renda, existe o trabalhador braçal que vende sua força de trabalho no mercado a preços quase sempre irrisórios. (...) E morar na favela significa uma redução das despesas com aluguel e transporte que, para muitos, é um imperativo da sobrevivência. Por outro lado a favela torna-se um problema na medida em que, com a expansão da cidade, a área que ocupa

Constatamos, para concluir este capítulo, primeiramente que, num ambiente permeado pelo conflito de classes e pelo uso instrumental do Estado para o atendimento de interesses específicos, a escolha dos moradores, se é que a podemos chamar assim, só se pode dar num *plano decisório hierárquico*, no qual as áreas mais bem localizadas (sobretudo as mais centrais) são prioridade dos ricos e dos grandes interesses imobiliários, que se valem das estratégias apontadas por Ferreira e Villaça, por oposição aos resíduos, franjas e áreas degradadas da cidade, que são relegadas aos pobres, o que se explica pela ligação direta entre ganhos monetários (advindos de salários e outras rendas) e o acesso a propriedade privada na aquisição da moradia. Isso é o que estruturalmente define e condiciona, na disputa por localizações, a segregação urbana. Além disso, como vimos, o paradigma da centralidade por oposição à periferia é algo que não prescinde de considerar que o próprio reconhecimento da convivência de centralidades distintas é o pressuposto para a conclusão de que a relação centro-periferia possui na atualidade uma apreensão muito mais complexa do que pode parecer, colocando-a para além de dicotomias clássicas. Tanaka (2006) e outros¹³¹ já vêm revisando, no âmbito da antropologia urbana, a ideia de que sequer espacialmente, quiçá socialmente, essa dualidade pode ser vista em termos contemporâneos na mesma chave do desenvolvimento urbano do século passado. Desse modo, abre-se aqui também um novo e vasto campo de pesquisa, aberta por autores como Kowaric, que complexifica ainda mais a relação entre as áreas de assentamentos precários (historicamente tratados como *periferias*) e as áreas ditas centrais, que corresponderiam aos setores segregados de alta renda.

começa a se valorizar. Ou são as vias expressas e prédios públicos que reclamam o espaço tomado pelos barracos – e é preciso removê-los. Ou é a lógica da especulação imobiliária que leva o investidor privado a tomar a iniciativa da operação ‘limpeza’ - e como a fonte última do direito é a propriedade, o favelado junta seus trastes e vai se instalar em outro lugar, até que o crescimento da metrópole que ele ajuda a construir o expulsa novamente (KOWARIC, 1979, pg. 159).

¹³¹ Poderíamos acrescentar para contribuir com o assunto uma leitura que não foi discutida nos limites deste ensaio feita por Magnani (1996).

Capítulo 2 – Favelas brasileiras e favelas na RMSP: quadro geral e desafios para sua integração na cidade

2.1. Favelas Brasileiras e favelas da metrópole paulista – histórico e exemplos

Este capítulo pretenderá enunciar, novamente de forma histórica, um quadro geral da formação e do crescimento das favelas brasileiras e das favelas da Região Metropolitana de São Paulo, tentando relacionar o assunto com a discussão sobre a disputa por localizações e a segregação urbana em esfera metropolitana, e de que forma esses assentamentos se tornaram, junto com as demais categorias tidas como irregulares, territórios em complexa dialética com os demais.

Falar sobre *favelas* é, contudo, algo que não prescinde das devidas ressalvas e definições. Especificamente o termo “favela”, apenas para ficarmos restritos ao Brasil, tem sua história permeada por variações em seus usos, que se dão conforme metodologia do autor (ou do pesquisador) em sua abordagem teórica¹³², a aceitação pública e/ou coloquial corrente, ou as metodologias de projeto e planejamento no uso por parte dos gestores públicos. No Brasil, há controvérsias sobre a origem do termo favela. Segundo a historiografia, ele se reporta originalmente ao assentamento com esse nome erguido por resistentes da Guerra de Canudos, em 1897, e que acabou sendo apropriado para designar outros assentamentos urbanos, sobretudo no Rio de Janeiro a partir do século XX. Academicamente, o termo passou a ser tratado com mais propriedade em meados desse século. Mas vamos a definições mais recentes. Primeiramente, a dada por Bueno (1995), bastante assimilada no meio acadêmico, que define a favela como um aglomerado urbano que reúne casas às margens dos códigos legais, onde está determinado o conflito entre o proprietário da terra (privado ou público) e seu ocupante, provocando, além de tudo, altos índices de precariedade urbana e desvalorização, pela sua presença, do entorno imediato.

A confusão mais comum que vemos no uso corriqueiro do termo decorre, hoje, do fato de que *favela*, aos poucos, tem passado a significar uma variedade razoável de modalidades de ocupação irregular, que envolvem parcelamentos com distintas morfologias, tamanhos, desenhos urbanos ou

¹³² Caberia a esse respeito, também, a leitura de Davis (2006, p. 31-33). Nesse trecho, ao confrontar assentamentos precários semelhantes em todo o mundo, procura as origens genealógicas ou a etimologia do termo “slum”, que seria o equivalente internacional do termo “favelas”. O termo se origina no imaginário preconceituoso sobre as atividades mais marginais e criminosas que são atribuídas a seus moradores. Conforme Davis (2006, p. 33):

(...) o novo Departamento do Trabalho nos Estados Unidos, na primeira pesquisa ‘científica’ sobre a vida nos cortiços norte-americanos (*The Slums of Baltimore, Chicago, New York and Philadelphia, 1894*), ainda definia ‘slum’ como ‘uma área de becos e ruelas sujas, principalmente quando habitada por uma população miserável e criminosa’. (...) Os autores de *The Challenge of Slums* descartam essas calúnias vitorianas, mas fora isso conservam a definição clássica da favela, caracterizada por excesso de população, habitações pobres ou informais, acesso inadequado a água potável e condições sanitárias e insegurança da posse da moradia. Essa definição operacional, adotada oficialmente numa reunião da ONU em Nairóbi, em outubro de 2002, está ‘restrita às características físicas e legais do assentamento’ e evita as ‘dimensões sociais’, mais difíceis de medir, embora igualem-se, na maioria das circunstâncias, à marginalidade econômica e social’.

distribuição viária, densidades, perfis sócio-econômicos, disponibilidades de infraestrutura, situações ambientais, enquadramentos jurídico-fundiários, etc. Devido a essa dificuldade, tem ganhado vigor nas últimas décadas a necessidade da criação de eixos definidores para as diversas tipologias e subclasses dos assentamentos irregulares. Trata-se daqueles que separam, ao menos mais grosseiramente, por um lado, os bairros que configuram loteamentos irregulares do ponto de vista jurídico (ou de regularização técnico-jurídica), dispondo, no entanto, de alguma infraestrutura (arruamento acessível a veículos, redes de água encanada, eletricidade, telefonia) e de algum ordenamento de quadras e lotes, e, por outro, aqueles que configuram situações de ocupação que, além de juridicamente irregulares, sequer dispõem dos requisitos considerados mais aceitáveis em termos de infraestrutura, acessibilidade e ordenamento das quadras.

Etimologicamente, para fins da metodologia adotada nesta dissertação, tem-se procurado entender que tanto as favelas como os demais assentamentos considerados irregulares, às vezes, por equívoco ou por outras dificuldades, criam zonas de sobreposição entre suas definições. Por isso precisam ser chamados de forma mais universal, ultrapassando assim a definição de *aglomerados subnormais*¹³³ dada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Por um lado, empregar somente o termo *favelas* é reter-se a uma nomenclatura mais regional e específica¹³⁴, o que leva ao risco de se negligenciarem outras formas de ocupação irregulares que não necessariamente se enquadram nesse conceito mais “clássico”. Por outro lado, falar em “aglomerados subnormais” é cair em um termo já controverso nos meios acadêmicos¹³⁵. É por esse motivo que tem sido utilizado, desde o primeiro capítulo, o termo “assentamento precário”¹³⁶, considerando que é a nomenclatura mais abrangente para dar conta do contexto apresentado, eventualmente acompanhado do termo “favela”, quando se sabe de antemão que o recorte tratado de fato corresponde a esse nome.

No que tange aos aspectos relativos a um quadro mais geral do diagnóstico das favelas e assentamentos precários do Brasil, costuma-se dizer que eles ganharam relevância enquanto participação proporcional no tecido urbano a partir dos anos 1970, como fruto do déficit habitacional e de qualificação urbana apontados no capítulo 1. Tashner (2003) afirma que a população brasileira cresce

¹³³ Citamos aqui a referência metodológica do Ministério das Cidades e da Fundação João Pinheiro, em 2009: *Segundo definição do IBGE, aglomerado subnormal é o “conjunto constituído por no mínimo 51 unidades habitacionais (casas, barracos etc.) ocupando ou tendo ocupado, até período recente, terreno de propriedade alheia (pública ou particular), dispostas, em geral, de forma desordenada e densa. Em sua maioria são carentes de serviços públicos essenciais”* (BRASIL, Ministério das Cidades - Secretaria Nacional de Habitação & FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2011, nota 14, p. 40).

¹³⁴ Definindo casos clássicos em que o assentamento não possui arruamento ou um parcelamento mais bem definido, e onde predominam casas de madeira e/ou em situação de risco e insalubridade.

¹³⁵ Ver justificativas da nota subsequente.

¹³⁶ Na medida em que se começou a debater o problema das favelas, como uma questão que estava presente em todas as regiões do país, surgiu o desafio da mensuração. A fonte de informação mais universal e abrangente era o Censo Demográfico, do IBGE, que caracterizava as favelas como ‘setores especiais de aglomerado subnormal’. A ideia de subnormal dizia respeito ao fato das moradias estarem abaixo de um padrão ‘normal’ ou aceitável de habitabilidade. No entanto, as conotações negativas e preconceituosas eventualmente atribuídas ao termo têm levado os formuladores de políticas e os movimentos sociais a rejeitar seu uso. O termo favela, por outro lado, é referido à situação do Rio de Janeiro, já que em outras cidades os mesmos assentamentos podem ser denominados como ‘vilas’ (Porto Alegre e Belo Horizonte), ‘invasões’ (Salvador) ou ‘baixadas’ (Belém), entre outros. É nesse sentido que se resolveu adotar a denominação de ‘assentamentos precários’ para fazer referência, principalmente, às situações das áreas ocupadas, irregularmente, seja do ponto de vista jurídico, seja do ponto de vista urbanístico, e que apresentem deficiências de infraestrutura e de acessibilidade (ARAÚJO; CARDOSO; GHILARDI, 2009).

menos desde 1990, mas que, ao mesmo tempo, a população urbana ultrapassou os 80% da população total justamente nessa década. O sudeste é o que mais tem crescido em termos de população, até essa década. As taxas de crescimento nos últimos anos foram maiores em cidades médias (TASCHNER, 2003, pg. 15), pois as áreas rurais que as envolvem se tornaram pouco atrativas para as classes trabalhadoras, em função da mecanização e da precarização das condições de trabalho em grandes produções¹³⁷.

Tem-se registrado, no entanto, um grande retorno de migrantes para suas terras, o que não leva obviamente a decréscimo na tendência de urbanização. Da colônia até os anos 1930, as cidades tinham importância só pela lógica agroexportadora (por isso a concentração de grandes centros urbanos em redes do tipo “pé de galinha” no litoral e depois em Minas, no ciclo do ouro).

Até pelo menos 1930, conforme vimos no início do primeiro capítulo, o ciclo cafeeiro propiciava as inversões na industrialização, trazendo um novo tipo de rede urbana (metropolizada), centrada em locais como o eixo Rio-São Paulo. No entanto, o mercado interno propiciou, para além disso, uma interiorização que se vê tanto no sudeste quanto em regiões como a Norte. De qualquer forma, até hoje, o sudeste e o Sul ainda desequilibram a concorrência econômica, contando inclusive com ajuda estatal. Apesar da redução no crescimento das metrópoles, após 1991, contudo, não podemos dizer que tenha havido uma desmetropolização, e sim uma dispersão urbana, conforme vimos com Reis (2006), que também não salva cidades de médio porte da expansão de assentamentos precários.

As favelas e demais assentamentos precários têm assumido, pelo menos ao longo das últimas três décadas extensão territorial e densidade populacional significativos nas metrópoles. O Brasil já contava em 2010 com aproximadamente 3,22 milhões¹³⁸ de domicílios inseridos nos chamados “assentamentos subnormais”, o que deve corresponder a aproximadamente 5,6% do total de domicílios brasileiros atualmente levantados. Os estudos sobre os processos de produção e reprodução desses assentamentos têm se tornado uma pauta importante da reflexão acadêmica brasileira. Da mesma forma, os investimentos do poder público e a organização de segmentos da sociedade civil para agir em tais locais, à luz de novos paradigmas relativos ao acesso à cidade, parecem ganhar força nas últimas décadas.

Denaldi (2003) apresenta um quadro similar ao de Taschner no início deste século XXI¹³⁹, para constatar, assim que há muitos indícios de que as favelas ainda estão em expansão¹⁴⁰. De forma

¹³⁷ Na década de 1980, quando o investimento em habitação social foi quase nulo, a taxa de crescimento da população moradora de favelas triplicou em relação à população urbana em seu conjunto. Nos anos de 1990, a taxa duplicou. Perto de 12% das população de São Paulo e Curitiba moram em favelas. Em Belo Horizonte e Porto Alegre, até 20%. No Rio de Janeiro, 25%. Em Salvador, Recife, Fortaleza, São Luiz e Belém, mais de 30% das pessoas vivem em favelas. Somando-se as moradias ilegais, encontramos aproximadamente 40% dos domicílios de São Paulo e 50% no Rio de Janeiro em situação irregular (MARICATO, 2011, pg. 186).

¹³⁸ Dados coletados conforme disponível no Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), e apurado no Censo 2010. Cumpre destacar que, acordo com o último estudo relativo a esse tema publicado pela Fundação João Pinheiro/Ministério das Cidades, relativo ao Déficit Habitacional Brasileiro, com base na PNAD (Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios) desenvolvida pelo IBGE em 2008/2009, falava-se, àquela época, de 2,06 milhões de domicílios em aglomerados subnormais, número já bastante superior aos 1,64 milhões levantados com base no Censo de 2000, mas ainda 56% inferior aos dados apurados atualmente. Decorre da comparação entre os dados desses intervalos que eles devem analisados com as devidas ponderações, uma vez que pode ter havido adequação técnica no levantamento desses assentamentos ao longo do tempo, sendo que os critérios usados pelo IBGE anteriormente poderiam resultar em minoração considerável em relação à realidade.

¹³⁹ (...) o déficit habitacional brasileiro cresceu de 5,4 milhões, em 1991, para 6,5 milhões em 2000, abrangendo um contingente aproximado de 20,3 milhões de pessoa. Ele se concentra nas famílias de menor renda: 83,2% em famílias com

complementar ela aponta “a continuidade do padrão periférico de crescimento: o processo de periferização, já evidenciado nas décadas de 1970 e 1980, intensifica-se na década de 1990. Os municípios “periféricos” das regiões metropolitanas vêm crescendo mais rapidamente que os municípios das capitais e têm sido os responsáveis pelo incremento populacional das metrópoles. Segundo Maricato (2001), ‘das 12 regiões metropolitanas, os municípios centrais cresceram em média 3,1% entre 1991 e 1996, enquanto os municípios periféricos cresceram 14,7%’ (DENALDI, 2003, pg. 2). As Tabelas 2 e 3, mostradas a seguir, apresentam dados mais recentes levantados pela Fundação João Pinheiro e pelo IBGE, a respeito do quadro atual da precariedade urbana no Brasil. Nelas se pode verificar o alto índice de situações de precariedade física (tanto nas favelas como fora delas), que tem aumentado se analisarmos a série histórica tentando uniformizar, dentro do possível, os critérios mensuração. Esse aumento é compensado pela diminuição da irregularidade fundiária, embora não tenhamos dados atualizados e comparáveis com os mesmos requisitos, em 2010, para assegurar essa tendência.

Tabela 2 - Assentamentos precários no Brasil

DOMICÍLIOS EM ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS E /OU SUBNORMAIS NO BRASIL*		
	número absoluto	% do total de domicílios
2010	3.224.529	6%

*Fonte: IBGE- PNAD -2010

renda mensal de até três salários mínimo, e apenas 2% em famílias com renda superior a dez salários mínimos mensais. Além disso, cerca de 15 milhões de famílias ocupam domicílios que não atendem a critérios ‘mínimos de habitabilidade’ e a maior parte desse ‘déficit habitacional qualitativo’ se encontra nas famílias com menor rendimento. Fato conhecido, o mercado residencial legal não atende a maioria da população brasileira. (...) Cresce espantosamente a população que habita em favelas. Em 1980, o IBGE computou 480.595 domicílios em favelas, o que correspondia a 1,89% dos domicílios brasileiros; em 1991 esse número sobe para 1,14 milhões de domicílios em favelas, representando 3,28% do total de domicílios brasileiros. A taxa de crescimento anual dos domicílios em favelas é de 7,65% no período, quatro vezes maior que a taxa de crescimento anual do parque domiciliar, de 1,89%. Entre 1991 e 2000, o número de favelas teria aumentado cerca de 22% em todo o Brasil (MARICATO, 2001 apud DENALDI, 2003, pg. 1/2).

¹⁴⁰ *O crescimento da população de favelas é associado ao surgimento de novas favelas, extensão física das existentes e principalmente adensamento das favelas e unidades domiciliares. Estudos referentes às regiões metropolitanas reafirmam que o crescimento das favelas a partir da década de 1980 não pode ser associado apenas aos processos de migração que sofrem forte retração. A maioria da população chega à favela por ‘filtração descendente’. O aumento real do preço e escassez da terra, o empobrecimento da população levando a maior mobilidade social descendente e a deslocamentos intrametropolitanos, assim como a falta de acesso ao mercado imobiliário formal, que se torna mais elitizado, são fatores associados à crescente favelização nas últimas décadas (DENALDI, 2003, pg. 42).*

Tabela 3 - Quadro da evolução da precariedade urbana no Brasil

INADEQUAÇÃO DE DOMICÍLIOS URBANOS NO BRASIL*				
	FUNDIÁRIA	ADENSAMENTO EXCESSIVO	DOMICÍLIO SEM BANHEIRO	SEM INFRA-ESTRUTURA ADEQUADA
2000**	TOTAL NO BRASIL	2.173.068	2.839.170	3.215.997
	EM ASSENTAMENTOS SUBNORMAIS E /OU PRECÁRIOS	433.293	300.250	206.489
	TOTAL NO BRASIL	1.918.783	1.372.244	738.241
2009***	EM ASSENTAMENTOS SUBNORMAIS E /OU PRECÁRIOS	457.702	168.674	48.433
	TOTAL NO BRASIL	1.583.763	1.005.909	13.007.952
	EM ASSENTAMENTOS SUBNORMAIS E /OU PRECÁRIOS			
2010****	TOTAL NO BRASIL			
	EM ASSENTAMENTOS SUBNORMAIS E /OU PRECÁRIOS			
	TOTAL NO BRASIL			

* Nas células vazias, o dado é inexistente ou não havia sido levantado quando da pesquisa.

**Fonte: IBGE -2000 / Fundação João Pinheiro - 2006

***Fonte: IBGE -2009 / Fundação João Pinheiro - 2012

****Fonte: IBGE -2010/ Fundação João Pinheiro - 2013

O alvo das populações de favelas, conforme antecipado no Capítulo 1, normalmente são as terras baratas, resíduos de loteamentos oficiais ou áreas ainda não loteadas, comumente localizadas em áreas de proteção ambiental, de risco, etc., as quais são normalmente desprezadas pelo setor imobiliário. Isso devido à ineficácia dos mercados e do Estado em atender a essas populações (resultado do desenvolvimento ‘desigual e combinado’ citado por Maricato em 2001).

Muitas dessas ocupações acabam se adensando e seu perfil sócio-econômico muda no decorrer do tempo, o que pode provocar, segundo Taschner (1997a, pg. 17), uma relativa melhora na qualidade de vida, sobretudo no que diz respeito infraestrutura e nos serviços públicos e privados, e a alteração da tipologia predominante da madeira para a alvenaria, entre outras¹⁴¹. Mas, apesar disso, a precariedade ainda impera, embora nem todos sejam pobres nas favelas¹⁴², às quais o acesso de diversas classes passa a ser pelas sofisticações mais recentes vistos na via do mercado informal¹⁴³.

Maricato (2011) informa ainda que aumentou, mesmo nas classes médias e mais baixas, o uso do automóvel, em detrimento do transporte público e das viagens a pé, e o quanto esse custo de deslocamento chegou a representar 26% da receita mensal das famílias mais pobres. Isso, associado à

¹⁴¹ O estudo realizado pela FJP – Fundação João Pinheiro (2000) apontou um aqueda significativa, em números absolutos, na quantidade de domicílios brasileiros que não possuem um padrão mínimo de serviços básicos. Estes eram, em 1991, 17.5% dos domicílios urbanos duráveis e, em 2000, passam a ser 8.3%, sendo que se detectou, por outro lado, uma forte concentração de carência de um único serviço: 79.8% estão nessa situação. O esgotamento sanitário é o serviço responsável pela inadequação da maioria dos domicílios (DENALDI, 2003, pg. 45).

¹⁴² Segundo Preteceille & Valladares (2000) há percentual considerável de moradores de classe média em favelas de regiões metropolitanas.

¹⁴³ Denald (2003, pg 48) corrobora com a ideia de Abramo, de que há uma ‘dinâmica de funcionamento e formação de preços que “apresenta uma grande sofisticação cognitiva e o seu entendimento exige maiores investimentos em pesquisa”.

permanência de uma política rodoviarista, acaba acentuando os problemas espaciais na cidade e os problemas de deslocamento de classes distintas. Os perfis de família também mudaram muito no novo padrão de urbanização nacional: antes, eram aproximadamente 3 habitantes por domicílio, e hoje temos uma média de quase 4 por domicílio (MARICATO, 2011, pg. 22). No entanto, um em cada dez domicílios aparecia como vago no Censo de 2000 (MARICATO, 2011, pg. 22). E, em São Paulo, a vacância de imóveis estava em torno de 12% naquele ano, chegando a quase 20% no centro. Enquanto isso, a periferia se urbanizava precariamente a taxas assustadoras. A concentração de renda e desigualdade foram outras realidades que acompanharam esses processos urbanos ao longo das últimas décadas.

No que tange às favelas, o estatuto que as define, segundo o IBGE, há anos, é a informalidade jurídica (TASCHNER, 2003, pg. 27). “Aglomerações subnormais” são até hoje definidas, conforme vimos, para fins de contagem do IBGE, como aglomerados de no mínimo 50 casas contíguas, com irregularidade fundiária e precariedade urbanística. Esse critério, segundo muitos autores, distorce a realidade pois deixa de contar unidades mais isoladas no território, gerando estatísticas subestimadas da precariedade urbana e mesmo fundiária. Mesmo a ilegalidade pressuposta nos critérios censitários já pode ser hoje, também, um indicador anacrônico. Talvez por esse motivo, mesmo recentemente, cada instituto de pesquisa mais conhecido encontrou um percentual diferente para a incidência de favelas em tecidos urbanos no Brasil. De qualquer forma, é certo também que há mais população favelada nas metrópoles do que em outros locais do país, embora a correlação entre ambas seja difícil de identificar. A taxa de crescimento de favelados no Brasil na última década do século XX (7,59%) superou o crescimento populacional total (1,89%)¹⁴⁴. Além disso, as regiões metropolitanas ainda são as que mais concentram favelas. De acordo com Taschner (2003, pg. 36), “a grande maioria das unidades faveladas da capital está no quadrante sul, na região dos mananciais; esta proporção, que era de mais de 40% em 1980, desce ligeiramente para 37% em 1993/94, pelo incremento de invasões no quadrante norte, na região da Cantareira. As consequências deste fato para a cidade são devastadoras”. Na tabela a seguir pode ser verificado o quadro da precariedade urbana na Região metropolitana. Conforme podemos ver por meio da tabela 4, a Região Metropolitana, com aproximadamente 6 milhões de domicílios, concentrava, em 2009, quase 10% deles em “aglomerados subnormais” ou assentamentos precários.

Tabela 4 – Domicílios em assentamentos precários/subnormais em toda a RMSP

DOMICÍLIOS EM ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS E /OU SUBNORMAIS NA RMSP		
	RMSP	
	número absoluto	% do total de domicílios
2009*	577.071	9,55

*Fonte: IBGE -2009 / Fundação João Pinheiro - 2012

¹⁴⁴ Ainda conforme Taschner (2003).

Por meio da observação das tabelas 5 a 7, podemos verificar o espectro e a evolução dos domicílios precários na Região Metropolitana, embora haja dados faltantes para uma comparação completa da série histórica¹⁴⁵.

Tabela 5 – Inadequação de domicílios urbanos por carência de infraestrutura urbana

INADEQUAÇÃO DE DOMICÍLIOS URBANOS NA REGIÃO METROPOLITANA DE SÃO PAULO*						
CARÊNCIA DE INFRAESTRUTURA						
ANO	TOTAL NA RMSP	% DO TOTAL DE DOMICÍLIOS DA RMSP	TOTAL NA CAPITAL METROPOLIT.	% DOS DOMICÍLIOS DA CAPITAL METROPOLIT.	TOTAL FORA DA CAPITAL METROPOLIT.	% DOS DOMICÍLIOS FORA DA CAPITAL
2009**	424.146	7,00				
2010***	522.709	8,70	211.128	6,00	311.581	12,52

* Nos campos em branco, isso se deve ao fato de que o dado não era disponibilizado pelo instituto.

**Fonte: IBGE -2009 / Fundação João Pinheiro - 2012

***Fonte: IBGE -2010/ Fundação João Pinheiro - 2013

Tabela 6 – Inadequação de domicílios urbanos por ausência de banheiro na unidade

INADEQUAÇÃO DE DOMICÍLIOS URBANOS NA REGIÃO METROPOLITANA DE SÃO PAULO*						
DOMICÍLIOS SEM BANHEIRO						
ANO	TOTAL NA RMSP	% DO TOTAL DE DOMICÍLIOS DA RMSP	TOTAL NA CAPITAL METROPOLIT.	% DOS DOMICÍLIOS DA CAPITAL METROPOLIT.	TOTAL FORA DA CAPITAL METROPOLIT.	% DOS DOMICÍLIOS FORA DA CAPITAL
2009**	32.698	0,50				
2010***	14.490	0,20	8.200	0,20	6.290,00	0,20

* Nos campos em branco, isso se deve ao fato de que o dado não era disponibilizado pelo instituto.

**Fonte: IBGE -2009 / Fundação João Pinheiro - 2012

***Fonte: IBGE -2010/ Fundação João Pinheiro - 2013

Tabela 7 – Inadequação de domicílios urbanos por adensamento excessivo

INADEQUAÇÃO DE DOMICÍLIOS URBANOS NA REGIÃO METROPOLITANA DE SÃO PAULO*						
ADENSAMENTO EXCESSIVO						
ANO	TOTAL NA RMSP	% DO TOTAL DE DOMICÍLIOS DA RMSP	TOTAL NA CAPITAL METROPOLIT.	% DOS DOMICÍLIOS DA CAPITAL METROPOLIT.	TOTAL FORA DA CAPITAL METROPOLIT.	% DOS DOMICÍLIOS FORA DA CAPITAL
2009**	296.233	4,90				
2010***	281.990	4,70	144.807	4,10	137.183	5,56

* Nos campos em branco, isso se deve ao fato de que o dado não era disponibilizado pelo instituto.

**Fonte: IBGE -2009 / Fundação João Pinheiro - 2012

***Fonte: IBGE -2010/ Fundação João Pinheiro - 2013

¹⁴⁵ Por indisponibilidade de alguns dados nos bancos pesquisados, ou por mudança de critérios na computação de parte deles ao longo da série histórica.

A partir da análise dessas três tabelas, duas coisas podem ser concluídas:

1-) Apesar de a precariedade no total de domicílios ter sido reduzida nos quesitos “ausência de banheiro” e “adensamento excessivo”, houve aumento do número de domicílios com precariedade por ausência de infraestrutura (redes de água, esgoto, pavimentação, etc.). Isso mostra uma tendência à melhoria individual dos domicílios, eventualmente por força do maior acesso individual aos bens de consumo e aos materiais de construção por parte das famílias. Por outro lado, pode demonstrar que o aumento da precariedade urbana tem sido sempre maior do que as condições oferecidas pelos governos para integrá-los urbanisticamente. 2-) Há uma participação percentual maior de domicílios precários nos municípios circunvizinhos à capital paulista do que o percentual de domicílios precários da capital, sobretudo no quesito “carência de infraestrutura”, mostrando que as situações de precariedade têm cada vez mais se espalhado para as franjas, em municípios com fragilidade institucional para absorver e planejar a integração dessas áreas no tecido urbano formal.

Conforme ainda aponta Taschner (2003), a população favelada é mais jovem do que a média do restante das cidades, em geral, e também apresenta obviamente maior índice de pobreza e de negros e pardos. Ademais, ela já deixou de ser moradia temporária da maior parte dos seus moradores, e passou também a ser um universo de perfis sociais bem mais heterogêneo.

Para entender o perfil socioeconômico de uma típica favela brasileira, ainda que consideremos todas as diversidades culturais e econômicas nesse país continental, podemos recorrer a um exemplo conhecido: as favelas do Rio de Janeiro. Souto De Oliveira et. al (2003) realizaram junto à Secretaria Municipal de trabalho do Rio de Janeiro com 260 mil moradores, que buscava comparar os perfis sócio-econômicos de diversas favelas cariocas. O foco principal são os aspectos de emprego e renda, para que se possam pensar políticas públicas de oportunidades. Naquela cidade, nos anos 1960 e 1970, observa-se o esgotamento de espaço na região sul, e a população passa então a adensar a região oeste (antes rural). Surgem ali, então, loteamentos particulares, mas precários. A população favelada cresceu da ordem de 24% na década de 1990, crescimento esse bem superior ao da média geral dessa cidade, que foi de 3% no mesmo período (IDEM, 2003, pg. 267). O crescimento maior nos anos recentes se deu próximo à área da Barra da Tijuca (Jacarepaguá), local que experimentou 53% de crescimento entre 1991 e 2000 (IDEM, 2003, pg. 268).

Complementando com dados trazidos por Denaldi (2003), constatamos que, no Rio de Janeiro, existiam, já no começo deste século, 1.200 assentamentos populares, dos quais, segundo a Secretaria de Habitação do Município, 580 são favelas, totalizando quase um milhão de habitantes, ou 18% da população da cidade (DENALDI, 2003, pg. 113). Havia desde núcleos pulverizados com até mil habitantes (maioria da população favelada, ou seja, 63% deles, como também, verdadeiras sub-cidades, como a Rocinha, com cerca de 40 mil habitantes, e Rio das Pedras, com 59 mil).

No estudo feito por Souto de Oliveira et. al (2003), foram selecionadas 40 favelas para estudo, correspondendo a um universo de 222.833 pessoas. A população jovem predominou no estudo amostral. Há, sobretudo, crianças (21,1%) (SOUTO DE OLIVEIRA et. al, 2003, pg. 241). A expectativa de vida

na favela é menor e se explica pela violência inerente (e a violência externa sobre a favela) (Ibid., pg. 242). Já o índice de analfabetismo é de 10,8% nas favelas, contra 4,2% para toda a RMRJ. A falta de atividade econômica, segundo o estudo, é maior nas favelas do que na média do Rio de Janeiro, sobretudo no caso das mulheres. Isso pode se dever ao fato de que a sociedade machista sobrecarrega as mulheres pobres em atividades domésticas - e a marginalização no mercado precisa ser considerada, conjuntamente a isso. Os muito jovens também predominam no desemprego. O índice geral de desemprego nas favelas, na data do estudo era de 12,3%, contra 5,4% na média geral do Rio de Janeiro (SOUTO DE OLIVEIRA et. al, 2003, pg. 246). A maior parte dos favelados tinha à época ocupações subalternas no mercado de trabalho (serviços, domésticos, baixos postos na construção civil, entre outros). No que tange aos rendimentos, a maior fatia ganha até 3 salários mínimos. Já os estabelecimentos das favelas estudadas eram familiares, em sua maioria. Aproximadamente 57% dos estabelecimentos eram de pequenos serviços (IDEM, 2003, pg. 253), dentro da área comercial (sobretudo alimentícia). Havia predominância de trabalhadores sem carteira. O espectro do trabalho na favela é variadíssimo, permitindo inclusive uma hierarquização social interna. Um dado importante ao qual chega o estudo é o de que a informalidade no trabalho é preponderante no perfil sócio-econômico das favelas do Rio de Janeiro.

2.2. Das intervenções pioneiras em assentamentos precários aos grandes programas habitacionais e urbanos: pauta da reforma urbana ou da economia?

Faz-se importante, agora, estudar o fluxo pelo qual as intervenções promovidas pelo poder público em favelas migraram das experiências pioneiras locais à esfera dos grandes programas nacionais, para depois verificar qual a efetividade delas em termos da redução da precariedade.

As intervenções assim ditas “integradoras”, como vimos, tomam forma no Brasil e em toda a América Latina, sobretudo nos anos 1980, quando os governos começam a reconhecer que, por serem resultado das relações econômicas e sociais territorializadas, esses assentamentos compõem de forma muito mais orgânica e necessária no contexto do assim dito “subdesenvolvimento” do que o que pensavam os planejadores urbanos vinculados ao Estado e as elites. Em virtude da insuficiência histórica das políticas públicas visando o acesso democrático à cidade e à moradia, as correntes de urbanistas progressistas, ligadas aos movimentos sociais e dos movimentos populares pela reforma urbana, que ocorreram de forma distinta, mas com traços comuns em diversas metrópoles latino-americanas, acabaram por pressionar os governos, tanto em esfera local como em esfera federal, para que a integração urbana de favelas e demais assentamentos irregulares, objetivando não só a melhoria e requalificação urbana dos assentamentos irregulares, como também a regularização fundiária e edilícia dos mesmos, fossem concretizados através de políticas públicas mais abrangentes e completas, devidamente amparadas por um novo arcabouço normativo.

Outros países latino-americanos também demonstraram, nas últimas décadas¹⁴⁶, esforço em ações de integração jurídica (sobretudo em termos de regularização fundiária e integração socioeconômica), e em projetos habitacionais de larga escala. Analisando-os com mais critério, pode-se encontrar indícios de que as políticas urbanas dos países latino-americanos não encontraram ainda, salvo alguns exemplos vistos mais recentemente na Colômbia¹⁴⁷, o ponto mais satisfatório de conciliação entre a inserção jurídica dos assentamentos informais e sua integração urbanística. Mais adiante, no item subsequente, veremos que, no caso do Peru, por exemplo, a tentativa de integrar as comunidades com ênfase nas relações de consumo (alavancadas pela integração fundiária), também não foi muito efetiva.

O Brasil, por sua vez, pareceu, nesse sentido, configurar, pelo menos por algumas décadas uma boa escola: logrou, como veremos, muito mais nas experiências (das pioneiras aos grandes programas urbanos) de intervenção física do que na efetivação da regularização fundiária e edilícia dos assentamentos integrados, ainda que tenhamos que fazer as ressalvas citadas no item 1.2 desta dissertação, além das que faremos no presente capítulo.

Denaldi (2003), entre outros autores¹⁴⁸, apresenta o contexto da transição das políticas habitacionais para o universo das favelas, ilustrando-o com alguns dados históricos sobre esse desenvolvimento. Três são, para ela, são as etapas que configuram as tratativas mais estruturais quanto ao problema da habitação: a primeira, até o BNH, a segunda durante o BNH e a terceira, pós-BNH. Até o surgimento do BNH (do começo do século XX a 1964), a indústria não repassava ao trabalhador seus custos com moradia, e o Estado não provia esse direito, o que colocou as famílias de baixa renda, por anos, fora do mercado formal. Os cortiços, por muito tempo, se tornavam a única opção viável para a baixa renda morar nas cidades. O Estado começou a agir com medidas sanitárias, a partir da Primeira República, para inibir a insalubridade dos cortiços alugados por pobres, e, mais tarde, com medidas proibitivas a esses cortiços em locais como o Rio de Janeiro, ou regulatórias em cidades como São Paulo. No Rio, o caso mais célebre de higienização (inclusive populacional) foi o das demolições da remodelação urbanística denominada “Reforma de Passos”, no início do século XX. A essa expulsão de milhares de encortiçados (cerca de 800 mil pessoas) se atribui a formação das primeiras ocupações de morros no Rio. O controle dos aluguéis também torna esse negócio pouco lucrativo a partir daquele período. Todas essas medidas levam à expulsão, das áreas centrais mais valorizadas, dessa população de baixa renda, que passa então a ocupar os morros, proliferando-se já desde 1940¹⁴⁹.

¹⁴⁶ Sobre as experiências latino-americanas, muitas das quais mais focadas na questão da regularização da terra, cabe a leitura de DUHAU (2003), que fala sobre os programas implementados no México a partir dos anos 1970, de Cravino (2003), sobre os paradoxos da política fundiária em um governo neoliberal como o argentino na década de 1990, e de Sabatini (2000), que revela as contradições e a segregação forçada da política habitacional chilena nos anos 1990.

¹⁴⁷ Onde se destacam as políticas de urbanização e de integração de comunidades em cidades como Medellín.

¹⁴⁸ Conforme a importante interpretação de Bonduki (2004).

¹⁴⁹ *A primeira ação governamental foi tentar eliminar as favelas e inibir a construção de novas por meio do estabelecimento de leis. Em 1934, o Decreto no. 268 proíbe a construção ou reconstrução de mocambos no perímetro urbano da cidade de Recife (FINEP/GAP, 1983). EM 1937, o Código de Obras do Rio de Janeiro (Decreto no. 6.006, artigos 347 e 349) previu a eliminação de favelas e a sua substituição por ‘núcleos de habitação de tipo mínimo’: proibiu a construção de favelas e a execução de qualquer melhoria nas existentes (PARISSE, 1969: 32). Outras medidas podem ser citadas como a elaboração de planos de controle e erradicação de favelas e projetos de remoção (DENALDI, 2003, pg. 12).*

Os “Parques Proletários Provisórios” eram uma medida do Estado Novo, feita em 1937 para erradicar as favelas no Rio de Janeiro, com moradias provisórias em madeira, um total de 24 mil vagas que não chegava nem perto de atender à demanda por quase 300 mil vagas. Então, no governo de Vargas, surgem os Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAPs). Conforme Denaldi (2003, pg. 12):

(...) os IAPs passam a aplicar parcela de seus recursos na construção de moradias para seus associados. Sua produção foi expressiva, chegando em 1945 a atender cerca de 5,2% da população urbana brasileira – estimada em 14,21 milhões – com a produção de cerca de 24.000 unidades habitacionais num período de 8 anos – de 1937 a 1945 (TASCHNER, 1997b: 17). Embora a produção tenha sido expressiva, seu atendimento era restrito à população ligada à indústria, deixando sem atendimento grande parcela da população.

Mas, em 1942, é lançada a Lei do Inquilinato, que desestimula o aluguel e passa favorecer a venda de propriedade. A Fundação da Casa Popular (FCP) surge em 1946, com a ideia de provisão centralizada no Estado. Ela produziria 18.143 unidades habitacionais em 143 conjuntos.

Surge então, no Governo Jânio Quadros, o SERFHA (DENALDI, 2003, pg. 14) que, acompanhado pelo IBH, seria o precursor do BNH, valorizando a propriedade mais uma vez. O Banco Nacional de Habitação (BNH) vem a ser, em 1964, o amadurecimento desse programa.

O BNH, criado pelo Governo Castelo Branco, pretendia atender à população de baixa renda, financiando habitação e outros serviços de infraestrutura, operando com poupanças compulsórias como o FGTS, e voluntárias. Pretendia, também compulsoriamente, expulsar as favelas, através da construção de moradias. Essa política se tornou oficial e deliberada, causando, no Rio de Janeiro, por exemplo, a remoção de 80 favelas entre 1962 e 1974 (DENALDI, 2003), notadamente nas áreas valorizadas. Denaldi (2003, pg. 16) ainda complementa, a esse respeito, com o que se segue:

Estudo realizado por VALLADARES (1978) aponta que expressiva parcela das famílias removidas de núcleos de favela para conjuntos habitacionais – proposta de erradicação de favela abandona o conjunto e ‘passa’ a moradias para famílias com melhores condições financeiras. Aponta vários fatores como causa desse processo, entre eles a natureza compulsória do programa, a localização dos conjuntos quase sempre impondo uma distância muito grande entre moradia e local de trabalho, os custos de transporte e moradia, sendo estes últimos entendidos como os valores referentes à prestação, ao condomínio, às taxas de água, luz e impostos.

Com os altos níveis de inadimplência vistos a partir da década de 1970, o BNH elitiza o atendimento, excluindo a baixa renda, mas volta a tal ideia na segunda metade dessa década, em virtude da pressão popular. Criam-se em 1975 o Profilurb e o Promorar (1975), tendo sido esse último o primeiro programa habitacional brasileiro a admitir consolidar ocupações de favela (DENALDI, 2003, pg. 16), financiando, aos moradores, a substituição de barracos por casas de alvenaria no mesmo local. Mas, até o final de 1980, apenas 43 mil lotes do primeiro programa haviam sido financiados¹⁵⁰, e 206 mil foram viabilizados no total, o que demonstrou sua relativa ineficácia. O que tínhamos, então, era uma profusão de projetos demagógicos e propagandísticos, que não atingiu nem de perto à demanda real, uma vez que

quase metade dos programas acabou se destinando à média renda. Enquanto isso, a população favelada cresceu vertiginosamente a partir da década de 1980.

No período Pós-BNH (este é extinto após reconhecida sua ineficácia para atender às demandas reais¹⁵¹), os ajustes fiscais e os cortes de gastos, de acordo com a cartilha do Fundo Monetário Internacional, viram o mote da política nacional, e a produção estatal de moradias cai em números assustadores. Os já escassos recursos para favelas obedecem ao clientelismo capitalista, selecionando casos de erradicação conforme localização e conveniência. Foi implementado, já nos anos 1980, um conjunto de ações pontuais, de caráter assistencial, ao invés de promover uma reestruturação mais ampla das políticas sociais. Foram lançados programas habitacionais alternativos baseados na autoconstrução de moradias, dentre os quais o Programa Mutirões (1985), vinculado ao PPS (Programa de Prioridades Sociais), e em 1987 foi criado o Programa Nacional de Mutirões Habitacionais, coordenado pela SEAC – Secretaria de Ação Comunitária. Este último contava com a parceria dos municípios e se propunha, com verbas orçamentárias, a atender famílias com renda inferior a 5 salários mínimos. Teve curta duração e financiou apenas 550 mil unidades (AZEVEDO, 1996: 82)” (pg. 18).

Cresciam, porém, as pressões populares, tanto pela habitação subsidiada, como pela reforma urbana, conforme vimos nos itens anteriores, forçando que as políticas de austeridade fiscal fossem conciliadas com medidas regulatórias que viabilizassem a ênfase na integração das camadas de baixa renda à cidade. Essas pressões, como vimos, culminariam com a inserção de artigos caros à Reforma Urbana na Constituição de 1988.

No Governo Collor, criou-se então o PAIH (Plano de Ação Imediata) para construir 245 mil moradias em 180 dias. O plano não cumpriu a meta de prazo e custo e foi desviado para objetivos clientelistas e capitalistas. Mais de 200 mil habitações ficaram desocupadas em 1991, devido ao seu alto custo, má localização, invasões, etc., causando desvalorização dos mesmos. Já o governo Itamar Franco, em 1992/94, criou o HB (Habitar-Brasil)¹⁵². Mas antes que houvesse uma articulação nacional para enfrentar o problema habitacional com um novo paradigma pós-BNH, e para enfrentamento das repressões originadas pela Ditadura Militar entre os anos 1960 e 1980, é preciso falar que alguns governos locais ensaiavam suas experiências pioneiras.

Localmente, o governo de Luiza Erundina, a exemplo dos casos em Diadema, Recife, Porto Alegre e Belo Horizonte, tentava colocar em prática de forma pioneira as questões discutidas pelos movimentos sociais pela reforma urbana. Nesse período, apesar da resistência vista em setores conservadores da mídia e do judiciário, sobretudo, inúmeros paradigmas foram quebrados, como a ideia de que era impossível promover projetos habitacionais de qualidade em periferias, ou consolidar

¹⁵¹ Conforme Taschner (1997).

¹⁵² No âmbito do programa ‘Habitar Brasil’, foram atendidas cerca de 15 mil famílias em 1993; em 1994, cerca de 35 mil no âmbito desse e do programa ‘Morar Pequenas Comunidades’ (SOUZA, 1997). Os resultados previstos não foram realizados, devido, entre outros motivos, às limitações impostas pela excessiva padronização, documentação exigida e falta de recursos causada pelo não cumprimento de repasses, em função do Plano de Estabilização Econômica (Plano Real). (DENALDI, 2003, pg. 19).

ocupações em área de risco através da engenharia disponível, com participação social, etc. Com base nessas e em outras experiências, na década de 1980 ganhariam corpo referências técnicas para as ações visando a integração de assentamentos precários, que dariam insumos à elaboração de programas do porte do Habitar-Brasil e subsequentes. Precisamos fazer um recuo e falar um pouco desse conhecimento acumulado.

Segundo Denaldi (2003), apoiada em Bueno (1995), há três tipos históricos de políticas de intervenção dessa natureza, consolidados ao longo dos últimos 30 anos: a erradicação, quando a favela é totalmente removida sem que o destino dos moradores seja um local adjacente ou próximo, a reurbanização, onde ocorre uma mudança radical de tipologia em relação à malha urbana original, e a urbanização, quando é aceito o parcelamento original, apesar das obras de melhorias. Alguns governos, deixando as históricas políticas de erradicação de favelas de lado, começavam a promover sua remoção apenas em casos inevitáveis, quando não seria possível consolidá-la, por se tratar de ambiente inóspito (redes de alta tensão ou áreas alagadiças, entre outras situações). No Rio de Janeiro, o projeto Brás de Piva, na década de 1950, foi pioneiro em reurbanização, mas, por algumas décadas, quando a erradicação começou a deixar de ser prioritária, por muitos anos, as urbanizações foram predominantes, tendendo, aos poucos, a soluções combinadas no mesmo tecido. A reurbanização, propriamente dita, muitas vezes é defendida como solução por conta do preconceito social contra a forma urbana tradicional da favela, que Bueno (2000) defende como uma “forma urbana típica da ocupação e edificação paulatinas”. Mas as metodologias de ação ainda são objeto de muita controvérsia entre gestores, movimentos sociais, lideranças, acadêmicos e técnicos envolvidos tanto no acompanhamento como também nos projetos¹⁵³.

A maior parte dos municípios, hoje em dia, adota soluções combinadas de urbanização e reurbanização. A reurbanização pode vir justamente dos setores mais precários ou inconsistentes. Nos casos de urbanização combinada com reurbanização mais recentes, estudados pela autora até 2003, a média de remoções varia entre 15 e 20% do total de moradores, em virtude de situações de risco ou por necessidade de reordenação viária em determinados setores densos.

A urbanização, por sua vez envolve ações pontuais para agregar o tecido existente e incorporá-lo ao entorno, trazendo também ações de integração social complementares. As obras nesse caso são mais de infraestrutura e de melhorias urbanas e habitacionais (DENALDI, 2003, pg. 53/54).

Há, assim, os núcleos consolidáveis e aqueles que não são consolidáveis (DENALDI, 2003, pg. 55). Esses últimos são localizados em áreas não propícias e habitar ou assentadas em situações irremediáveis (sob redes de alta tensão, sobre aterros sanitários, etc.)¹⁵⁴. Desse modo, os municípios só

¹⁵³ A discussão sobre o respeito à tipicidade de ocupação merece, a meu ver, ser aprofundada. Entre os projetos de reurbanização que propõem uma intervenção do tipo ‘terra arrasada’ e aqueles que propõem respeito absoluto pelo existente, pode existir uma gama de alternativas. Questiona-se até que ponto todos os becos, estreitamentos de viela e cantos devam ser preservados quando podem comprometer a segurança dos moradores e consolidar situações inadequadas quanto ao conforto e salubridade das moradias, além de dificultar a manutenção urbana ou até mesmo torna-la mais cara. Queremos enfatizar aqui que não estamos recomendando a adequação dos projetos aos princípios do urbanismo cartesiano e modernista, mas propormos que se realizem análises de custo-benefício (DENALDI, 2003, pg. 50).

¹⁵⁴ Neste caso, a ‘urbanização’ compreende a provisão de infraestrutura completa e execução de obras voltadas para a eliminação de situações de risco, regularização fundiária, melhoria do sistema viário. A urbanização integrada compreende as intervenções por meio de ações integradas e multidisciplinares, tanto para promover a melhoria das condições de habitação

se veem obrigados a compor seu orçamento habitacional através da contratação de várias modalidades de urbanização ao mesmo tempo (DENALDI, 2003, pg. 56), resultando, não raro, em soluções de intervenção gradual. São três os padrões de qualidade, segundo a autora, para a urbanização: o mínimo, com dotação de redes de infraestrutura e recuperação de áreas de risco; o intermediário, com dotação de infraestrutura complementada por equipamentos urbanos e outras obras viárias, além de projetos para o entorno; e o alto, com todas as obras anteriores, somadas às ações de eliminação de lotes pequenos do parcelamento, alargamento de sistema viário e regularização fundiária. Ultimamente, são classificados vários padrões de projetos de urbanização, contendo inclusive parâmetros mínimos de aceitabilidade, mas essa cultura técnica, pelas pesquisas realizadas até o momento, ainda parece bastante incipiente¹⁵⁵.

São parâmetros para a análise da efetividade das políticas de urbanização e reurbanização de favelas (DENALDI, 2003, pg. 66): a-) os resultados alcançados em termos de abrangência de intervenções, da regularização fundiária, da cobertura das favelas urbanizadas por serviços de manutenção e controle urbano, da melhoria na habitabilidade, na recuperação urbanística e ambiental da favela e de seu entorno e democratização da gestão municipal no setor habitacional e urbanístico; b-) o grau de integração da política habitacional com a política urbana e ambiental¹⁵⁶; e c-) a capacidade institucional e financeira para o município promover ações abrangentes.

Mais recentemente, as políticas de urbanização, que por muitos anos se concentravam em ações mais voltadas às condições básicas de saneamento e acessibilidade dos assentamentos, têm gradualmente assimilado preocupações complementares, como a recuperação e mitigação de danos ambientais, eliminação das situações de risco (geotécnico, de enchentes, de contaminação dos solos e dos mananciais, etc.), através do uso de instrumentos de aferição e monitoramento. A replicabilidade (partes da solução que podem ser aplicadas em outros projetos), porém, muitas vezes se limita ao estabelecimento de parâmetros locais para um programa, acabando por reduzir o caráter artesanal das iniciativas.

O conceito de moradia adequada, comumente utilizado nas decisões sobre a necessidade de consolidação, melhoria ou remoção das residências, por sua vez, é complexo e impreciso, pois varia nas culturas e regiões. Taschner (1982), a esse respeito, conforme cita Denaldi (2003), introduz conceito de “Habitat”, que conceitua a ideia da casa habitável associada à teia de relações sociais, serviços, instituições, etc. que a integra à malha urbana como um todo. São também considerados padrões mínimos para habitabilidade nas favelas: estar atendido por infraestrutura (água, esgoto, lixo e luz

e a integração da favela à cidade, como para tratar dos múltiplos aspectos da exclusão social por meio do desenvolvimento integrado de programas sociais, de educação, saúde, geração de trabalho e renda. A unidade de planejamento e intervenção das ações físicas não necessariamente precisa se ater aos limites da área ocupada pela favela (DENALDI, 2003, pg. 55).

¹⁵⁵ Isso não impede que tragamos algumas referências conceituais. Conforme Denaldi (2003), entre 1998 e 1999, o LABHAB-FAUUSP desenvolveu um importante trabalho: “Parâmetros para Urbanizações de Favelas”, após estudar dados de urbanizações em São Paulo, Diadema, Rio de Janeiro, Goiânia e Fortaleza, para achar indicadores de replicabilidade, adequabilidade, sustentabilidade, etc., chegando a elaborar parâmetros viáveis para urbanização (como largura de vias, indicadores de insolação e ventilação, etc.). O IPT também desenvolveu metodologia para tomada de decisão das urbanizações, já nos anos 1990, definindo lotes mínimos, e alternativas de urbanização, que iam desde as mais simples obras de saneamento até as intervenções integradas, com total reordenação dos núcleos, sendo completas pela regularização fundiária (DENALDI, 2003, pg. 63).

¹⁵⁶ No que tange aos assuntos referentes à adequação dos projetos habitacionais (tanto de requalificação das casas consolidadas como de novas provisões oriundas da urbanização), cabe a leitura de Samora (2009) e de Moreira & Tsukumo (2014).

elétrica), ter banheiro na unidade familiar, estar localizado a pelo menos 60 metros de uma via de passagem de automóveis, ter pelo menos um cômodo dedicado a ser dormitório para até 3 pessoas ter condições mínimas de iluminação e ventilação na unidade habitacional, não estar em situação de risco e ter lote superior a 44 m² de área (DENALDI, 2003).

Como modelos pioneiros de políticas mais sistemática para a integração de assentamentos, podemos citar Diadema, Recife e Belo Horizonte, que, como medida subjacente, criaram legislações de uso do solo favoráveis à consolidação. Em 1983, Belo Horizonte cria o PROFAVELA (Programa Municipal de Regularização de Favelas) (DENALDI, 2003, pg. 71). Cria-se também por ocasião de sua política uma experiência pioneira de CDRU e o usucapião coletivo. Em Recife, institui-se o PREZEIS, Programa de Regularização das ZEIS. Para alguns autores, essa medida antecipa muitos instrumentos que depois seriam usados em nível federal, e reconhece oficialmente o consentimento informal do Estado em relação aos assentamentos precários, derrubando a histórica intenção formal de derrubá-los. A política de urbanização¹⁵⁷ implementada nessa época em Recife é referência de gestão para os dias de hoje. Em 1983, Diadema inicia intervenções maciças na maioria de suas favelas, que se tornariam um modelo também pioneiro no que tange às obras graduais para consolidação de núcleos, por meio de reurbanização¹⁵⁸. No Rio de Janeiro, em 1979, surge o “Projeto Rio”, e outros como o “Projeto Mutirão”. Nos anos 1980, com Mário Covas, algumas favelas também são urbanizadas em São Paulo.

O caminho pela disseminação de programas e ações no sentido da integração de assentamentos se mostra, a partir da década de 1990, inexorável¹⁵⁹. Na década de 1980, os municípios já haviam adquirido um certo protagonismo nas políticas habitacionais e urbanizações em favelas, em detrimento do governo federal: este último em participação de 61% em 1980 para 20% em 1990, enquanto a participação dos Estados subiu de 9% para 17%, e a dos municípios, de 30% para 64% (DENALDI, 2003, pg. 103). No campo do saneamento, foram os estados que mais saltaram em participação, de 42%

¹⁵⁷ Em Recife, 49% da população, até o início do século XXI, morava em favelas em condições precárias (DENALDI, 2003, pg. 73). O governo, entre 1980 e 1983 é progressista, e, em 1986, o prefeito Jarbas Vasconcelos lança o PREZEIS (Plano para a regularização das ZEIS), que inseria 27 núcleos para regularização, inicialmente. Surgem as comissões de urbanização e legalização (COMUL), em 1987, indo progressivamente das obras mais pontuais às mais integradas, onde o maior desafio foi o da regularização fundiária, além da operacionalização financeira de programas mais complexos (IDEM, 2003, pg. 81).

¹⁵⁸ Inicialmente, as urbanizações em Diadema, dado o número limitado de recursos e de funcionários existentes na estrutura institucional da época, pautavam-se em sua maioria pelo redesenho e um novo parcelamento do solo, já que era possível relocar os barracos em madeira que predominavam. Isso visava a possibilidade de uma reestruturação viária mais adequada. Havia a preocupação de garantir também a posse da terra à população consolidada nos assentamentos, mediante concessões como a CDRU, com regularização administrativa dos loteamentos (DENALDI, 2003, pg. 86). Desdobrando-se para dar conta da demanda crescente, técnicos se desdobraram, conseguindo atuar, até 1989, em 74 núcleos, terminando por completo 8 urbanizações (DENALDI, 2003, pg. 87). A partir do segundo governo do PT (1989-1992), a Prefeitura já contava com uma estrutura melhor, desenvolvendo obras por administração direta, associadas a mutirões. Foi criado assim o FUMAPIS (Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social). Foram criadas em 1994 as AEIS, no âmbito do Plano Diretor (DENADI, 2003, pg. 87). Nessa época, 144 núcleos foram atendidos ao menos parcialmente. Houve ainda um plano pós-ocupação de algumas das favelas, associado a programas sociais e culturais pioneiros, “aprenderam errando”. A AEIS e a CDRU, em contrapartida, acabaram sendo instrumentos pioneiros, que atingiram 78 assentamentos no total, o que foi ajudado pela continuidade política. Conforme Denaldi, cerca de 27% da população total do município, o que corresponde a 91% da população de favelas, foi diretamente beneficiada por essas ações.

¹⁵⁹ Os dados levantados pelo IBGE em 1999 apontam que, dos municípios brasileiros que possuíam favelas, 52,3% executavam programas de urbanização de assentamento e 33,3% de regularização (BREMAEKER, 2001). Esse percentual aumenta quando analisamos os municípios classificados de grande porte, onde se concentra a maioria da população de favelas. Dos municípios com mais de quinhentos mil habitantes que possuem favelas, 84,6% executavam programas de urbanização de assentamentos, 80,7% realizavam programas de regularização de assentamentos e 96% possuíam órgão específico para o setor habitacional (IDEM, 2003, pg. 102).

dos investimentos para 61%. Muitos creditam essa mudança ao aumento da descentralização na promoção de políticas públicas propagada pela Constituição Federal de 1988, conforme vimos no capítulo 1.

A crise fiscal das décadas de 1970 e 1980 e a luta pela redemocratização do país foram, também, decisivas no processo de descentralização das ações. As "receitas internacionais para política econômica" (próprias da política neoliberal) acabaram estimulando também a queda dos investimentos federais nos governos alinhados com essa tendência, que se fortaleceu nos anos 90, pois tinham como preceito a austeridade fiscal da esfera federal com fins ao pagamento da dívida externa¹⁶⁰, e, além disso, o imperativo da redução do centralismo administrativo a fim de economizar com folhas. Apesar da descentralização, que levou a capacidade decisória, funções e recursos que eram da federação, às municipalidades, sua desestruturação histórica desde o período militar, sua escassez de recursos decorrente da crise fiscal, e sua baixa capacidade institucional, acabaram resultando em um baixo alcance das políticas municipais num primeiro momento. Mesmo com os investimentos do FGTS nesse período, era quase inexistente o montante de repasses federais dirigidos às ações no campo habitacional nesse período.

Na vitada para a década de 1990, além dos municípios já citados, São Paulo¹⁶¹, Santo André¹⁶² e São Bernardo, entre outros, também iniciam de maneira mais maciça o desenvolvimento de políticas oficiais de urbanização em favelas, apesar do fato de que a descontinuidade política prejudicava esse intuito.

Em Porto Alegre, cabe também menção aos programas urbanos e de inclusão e participação social empreendidos a partir da década de 1990. Segundo Damasio (2003), romper com o tecnicismo e do racionalismo funcional modernista e trazer o engajamento comunitário como decisivo para a

¹⁶⁰ *Eixo central da gestão macroeconômica a partir de 1994, o uso da âncora cambial para a eliminação da inflação impediu que a economia crescesse. Seu impacto resultou na queda da arrecadação de estados e municípios e o aumento do estoque da dívida interna de estados e municípios. Parte dos custos da estabilização macroeconômica foi repassada aos estados e municípios* (DENALDI, 2003, pg. 105).

¹⁶¹ Após a experiência pioneira do governo Erundina, e com a criação PMSP – FUNAPs, incentivando as obras com a devida assessoria técnica, por mutirão, a Prefeitura de São Paulo empreendeu outras experiências, como o Projeto Cingapura, que reurbanizava favelas em áreas diversas, com relocação em conjuntos verticais. Já o “Programa Guarapiranga” foi concebido em 1992 como componente do Programa de Saneamento Ambiental da Bacia do Guarapiranga, em São Paulo, tendo sido uma grande inovação na conciliação de projetos urbanos e ambientais. Exemplos de urbanização feitos nesse âmbito foram as urbanizações dos núcleos Jardim Esmeralda e Iporanga, que ganharam grande repercussão em virtude das premiações recebidas pelos seus autores. A meta, segundo Denaldi (2003, pg. 110) era atender um total de 168 favelas e 54 loteamentos. Até maio de 2000, havia obras executadas em 67 favelas (37% da meta cumprida), beneficiando cerca de oito mil famílias, e construindo mais de 1570 moradias. O balanço da autora é que houve muita dispersão de recursos e pulverização das obras, além da desarticulação política entre esferas municipal e estadual.

¹⁶² Em Santo André, Denaldi (2003), que trabalhou como técnica posteriormente como Secretária de Habitação nos governos de Celso Daniel (PT), fala sobre os alcances e limites da administração em políticas de urbanização de favelas. A primeira gestão de C. Daniel urbanizou 17 núcleos, beneficiando 10 mil habitantes (14% da população favelada). O “Pré-urb”, por sua vez, atingiu 50 núcleos, ou 20 mil moradores (ou seja, 40% dos favelados) (DENALDI, 2003, pg. 148), sem concluir nenhuma regularização fundiária no período. Em 1997, Celso Daniel aprimora os programas, criando-se políticas mais integradas (e subprogramas como o de melhorias habitacionais) e incentivando-se a produção privada. Em 2001, ele é reeleito e continua o esforço, criando a Secretaria de Inclusão Social e Habitação. Por um lado, ela prioriza a favela, mas, segundo a autora, por outro, acaba incorrendo à tendência de ações muito focais e compensatórias (DENALDI, 2003, pg. 150). O município montou também políticas como observatórios para monitorar indicadores e resultados das ações. No que tange às regularizações fundiárias, até o segundo governo de Celso Daniel, 72 processos de regularização fundiária foram iniciados (DENALDI, 2003, pg. 176), mas teve dificuldades para concluí-las devido à burocracia e à má aceitação do sistema jurídico e cartorial. O custo da terra, já escassa no município no início deste século, para provisão no caso de urbanizações complexas também um entrave visto (DENALDI, 2003, pg. 184).

formulação de projetos e programas de habitação era uma bandeira da gestão da cidade naquele período, em que foi criado o plano diretor de Desenvolvimento Urbano e ambiental (PDDUA-1999)¹⁶³. Notava-se ser preciso um enfrentamento do problema dos custos do lote urbano para a baixa renda, atacando tanto a oferta (conter preços finais) como a demanda (gerar renda para o consumidor)¹⁶⁴. Reconhecia-se e incorpora-se ali o mercado informal de terras como parte constituinte do processo de formação urbana.

E, chegando enfim ao Rio de Janeiro, é imprescindível falarmos do Programa *Favela-Bairro*, iniciado nos anos 1990, que, por sua vez, é um dos exemplos mais conhecidos da tentativa de integração das favelas com a malha urbana existente, tentando eliminar a fronteira existente entre o tecido formal e o informal secularmente produzida por estigmas e preconceitos. Sendo o amadurecimento de algumas políticas pontuais desenvolvidas na década de 1980, como o “Projeto Mutirão”, o “Proface”, entre outros, o programa teve como cerne o “Projeto Mutirão Renumerado”, um pouco anterior, que aliava urbanização e capacitação da comunidade. Esse amadurecimento se dá no mesmo período em que é aprovado um novo plano diretor, com ênfase na política habitacional (incluindo também pautas como a urbanização de favelas). Em 1993, é criado o GEAP (Grupo executivo de políticas para assentamentos populares) (CAVALLIERI, 2003, pg. 269). O Favela-Bairro é, então, instituído em 1993, pelo prefeito César Maia, como um dos programas de habitação promovidos pelo GEAP, dentre os quais se destacavam também o “Programa de Regularização Fundiária” e o “Morar Sem Risco” (DENALDI, 2003, pg. 114). O Programa também foi desdobrado em três subprogramas, conforme a escala das intervenções: o “favela-bairro”, para áreas com entre 500 e 2.500 domicílios, o “favela-bairrinho”, para comunidades com até 500 domicílios, e o “Grande Favelas”, para áreas com mais de 2.500 domicílios.

O mote principal do programa era consolidar as comunidades, dada a impossibilidade de construir em local adequado as moradias para uma população tão intensa. Desse modo, a moradia nova deixa de ser um foco, em detrimento das condições urbanas de saneamento e infraestrutura, bem como da criação de espaços de lazer equipamentos urbanos. Além disso, o programa buscava a integração através da qualificação dos bairros, dotando-os da mesma infraestrutura e equipamentos da cidade formal (elos de aproximação do formal e do informal, através da inserção na comunidade de elementos arquitetônicos simbólicos, visando, em conjunto com outros projetos, a ressignificação da favela. Buscava-se, além disso, uma articulação interinstitucional, e a concomitância de outros programas sociais correlatos. Por fim, após as obras, era um mote manter a prefeitura nas comunidades, atuando no controle urbano e nos serviços. Conforme Cavallieri (2003), os pressupostos principais do programa eram o ‘aproveitamento do esforço coletivo já despendido, construções e serviços já instalados, reassentamento mínimo possível;

¹⁶³ Cujos eixos, segundo Damasio (2003), eram a promoção de oportunidades empresariais para o desenvolvimento urbano, o estímulo a propostas negociadas para o desenvolvimento urbano, uma política de habitação social e uma política habitacional para baixa renda que obtivesse mais resultados.

¹⁶⁴ *A partir do enfoque da oferta, o PDDUA apresenta o instrumento do Urbanizador Social como o ‘empreendedor imobiliário cadastrado no Município com vistas a realizar empreendimentos de interesse social em áreas identificadas pelo Município’. No mesmo artigo legal, esse conceito é complementado estabelecendo que este instrumento deverá ser utilizado na ‘produção e implementação de parcelamento do solo ou edificações destinados a suprir a demanda habitacional prioritária, ou ainda na regularização e parcelamentos do solo enquadrados como tal(...)’ (...). Estabelece um diálogo, dessa forma, com as diretrizes gerais da Estratégia de Produção da Cidade, representado em sua configuração, a idéia de construção de parcerias (...)’ (DAMASIO, 2003, pg. 305).*

adesão dos moradores ao programa, introdução de valores urbanísticos da cidade formal como signo de sua identificação como bairro: ruas/praças/infraestruturas/serviços públicos (CAVALLIERI, 2003, pg. 269/270).

O BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento) entrou então com um forte aporte de recursos para viabilizar os investimentos nas obras propriamente ditas. Estimava-se, através do PROAP I e do PROAP II, que 141 comunidades fossem atendidas, abrangendo cerca de 520 mil habitantes¹⁶⁵. A primeira etapa beneficiou, com 300 milhões de dólares previstos, 54 favelas, ou 197 mil habitantes. A segunda beneficiaria outros 87 núcleos, ou 323 mil habitantes. Até 2003, conforme Denaldi, 47 núcleos já estavam urbanizados, e em 24 núcleos já estava iniciada a fase II. 33% do total do investimento estava feito, e 18% da população de favelas, atendida (DENALDI, 2003, pg. 119). Prevvia-se também um máximo percentual por intervenção de 5% de investimentos em novas moradias para relocação, e um valor máximo de 4.500 dólares investidos por família (valores de 1995) (DENALDI, 2003, pg. 120). No PROAP II, o custo médio caiu de 5.042 para 3.029 dólares por famílias, o que foi explicado pelos técnicos como uma alteração devida à taxa cambial, que quase dobrou no período estudado. Uma falha vista nessa segunda fase foi o fato de ela eleger justamente as favelas com maior investimento na fase I para serem priorizadas com novos investimentos.

A criação dos POUSOS (Postos de orientação urbanística e Social), instalados durante a execução das intervenções, foi outro marco do programa. Ele era mais focado no controle urbanístico durante e após a intervenção, e tinha, conforme a Denaldi (2003, pg. 122), diversas funções, como “articular as ações do município dentro da favela urbanizada, orientar a execução de novas construções ou ampliação das existentes, o uso de equipamentos públicos implantados, exercer fiscalização urbanística e edilícia e participar da elaboração de legislação específica.”.

Houve dificuldades no processo. Uma delas diz respeito à manutenção das benfeitorias e dos serviços, depois da intervenção concluída. Além disso, os custos sociais tenderam a se manter ou mesmo a aumentar após uma intervenção dessa natureza. Ademais, a regularização fundiária e edilícia não logrou até mesmo por não ter apoio dos moradores, que viam na regularização (fundiária e edilícia) um fator de engessamento legal da sua liberdade de mexer no imóvel (CAVALLIERI, 2003, pg. 294). Ao final, apenas uma favela (a Quinta do Caju) foi totalmente regularizada até 2002. A articulação com outros programas, como os de educação, geração de renda, atividades esportivas, etc., também era um pressuposto das intervenções, assim como a participação popular, que, na prática, por vezes, se resumiu à execução de “assembleias” para ratificação dos projetos ou, durante a intervenção, resolver problemas

¹⁶⁵ Para introduzir as concepções do Favela-Bairro em cerca de 60 comunidades faveladas (e regularizar cerca de 10 loteamentos) em 4 anos, foi criado um primeiro Programa de Urbanização de Assentamentos Populares – PROAP-RIO, com participação e empréstimo do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID. No valor total de 300 milhões de dólares, dos quais 180 milhões provenientes do empréstimo do Banco e 120 milhões de contrapartida municipal o escopo do PROAP-RIO I incluiu além das melhorias físicas em favelas e loteamentos, programas de desenvolvimento sócio-comunitário, educação sanitária e ambiental, geração de trabalho e renda, regularização urbanística e fundiária e reforço institucional das agências executoras. Este primeiro empréstimo durou 5 anos, não concluiu todas as obras iniciadas e foi seguido por um segundo de idêntica engenharia financeira, mas com ampliação do escopo de ações sociais. Cerca de 7 milhões, referentes a complementação de obras em 17 favelas do primeiro programa, foram incluídas para serem pagas com recursos do segundo empréstimo. O chamado PROAP II está previsto para o período 2000-2004 (CAVALLIERI, 2003, pg. 270/271).

individuais oriundos das obras. Isso quando não eram eventos “proforma”, em virtude dos exíguos tempos determinados pelo Banco para execução dos contratos. Outros problemas foram relatados, além desses¹⁶⁶.

De qualquer forma, apesar de ter perdido força política a partir de 2001, o Favela-Bairro é o programa municipal brasileiro de maior abrangência, conforme dizem seus críticos, e quase 10% das famílias do Rio de Janeiro (ou 50% do total de moradores de favelas) pretendia ser atendida (DENALDI, 2003), o que deu a ele grande visibilidade. O pressuposto da integração urbana e socioeconômica, como vimos, foi fundamental¹⁶⁷ como aprendizado para as intervenções futuras, e por meio dele, além de tudo, criou um arcabouço de soluções pioneiras que garantiriam estofo crítico para experiências futuras, principalmente por se tratar de uma concepção abrangente. Outras conquistas se deram no campo das novas técnicas achadas, e também no êxito da ação global por oposição às ações parciais, além da incorporação à engenharia de uma nova cultura de obra¹⁶⁸.

Indo à articulação de políticas e programas em esfera nacional, pode-se dizer que as focadas em favelas começaram a ter mais vazão na década de 1980, amadurecendo do nível de projetos-piloto para projetos mais abrangentes (DENALDI, 2003, pg. 4). Um dos programas nacionais pioneiros, conforme já citado, foi o “Habitar-Brasil-BID” (HBB), derivado do “Habitar-Brasil” da época dos governos Collor e Itamar Franco, que inaugura um momento importante das políticas nacionais de integração de assentamentos precários, dada a incorporação de ações integradas (que vão desde as obras de infraestrutura e habitação até as ações complementares de recuperação ambiental, acompanhamento social, etc.), dessa vez com aporte do Banco Interamericano de Desenvolvimento. Essa medida visava também estimular a que os municípios fizessem diagnósticos mais precisos sobre seu quadro de precariedade, procurando bases técnicas mais eficientes para o desenvolvimento de projetos e planejamento de obras (sabendo-se que muitas das experiências municipais até aqui exemplificadas foram feitas sem os insumos técnicos adequados).

¹⁶⁶ Dentre esses, o estouro do número de remoções em certos casos inviabilizava financeiramente as urbanizações. Mudanças nos planos iniciais em virtude do engessamento financeiro também foram comuns, conforme dados de Cavallieri (2003). O limite dos reassentamentos, estipulado como diretriz estrutural do Programa, acabou, em muitos casos, sendo fator de desestruturação. Outros problemas recorrentes eram a consolidação de moradias em condições inadequadas (ex.: longe do sistema viário) e a falta de manutenção posterior das redes de saneamento (sobretudo das redes de tratamento de esgotos).

¹⁶⁷ *A integração da favela à cidade, em sua dimensão urbanística, evolve o desempenho de muitos elementos de um programa de urbanização, como melhoria das condições de acessibilidade, saneamento, provisão de equipamentos públicos e manutenção urbana. Também se relaciona com aspectos do padrão de ocupação consolidado, compreendido como densidade de ocupação, qualidade das construções (localizadas nos espaços públicos e privados) e seu grau de diferencial do padrão existente no entorno, além de outros aspectos relacionados com dimensões culturais e sociais, (...). A integração das favelas urbanizadas ao bairro, no âmbito o programa Favela-Bairro, atingiu inquestionavelmente um patamar mais elevado com a melhoria das condições de acessibilidade, saneamento ambiental dos núcleos e construção de equipamentos públicos. No entanto, há indícios de que, para alcançar outros patamares de integração será necessário, por exemplo, viabilizar a manutenção e o controle urbano dos núcleos urbanizados, melhorar a acessibilidade e reduzir seu adensamento* (DENALDI, 2003, pg. 125).

¹⁶⁸ *Entender a favela como um novo bairro que mantém especificidades, mas que deve ser tratado como tal, é uma tarefa difícil para a mentalidade tecno-burocrática que sempre a viu como um ‘corpo estranho’ aos regulamentos e leis municipais. Não só novas normas têm que ser criadas, como também, antigas práticas administrativas devem ser adaptadas para contemplar as realidades que estão surgindo das transformações de favelas em bairros. (...) Abrange inúmeros campos da administração pública, como o planejamento urbano, a conservação de equipamentos de infraestrutura, a coleta de impostos, o licenciamento ambiental de construções e de atividades, a regularização fundiária e muitos outros* (CAVALLIERI, 2003, pg. 292).

O HBB previa quase meio milhão de investimento do recurso (60% do qual oriundo de empréstimo do BID): 15% eram para desenvolvimento institucional. A pretensão era atender 128 municípios com um atendimento médio de 5,6 milhões de reais por mês (valores de 2000). As dificuldades operacionais e institucionais para os municípios permaneceram. O governo FHC ainda criou a “carta de crédito” e o “PAR” (Programa de Arrendamento Residencial com opção de futura alienação).

Na década de 1990, então, diversos municípios passaram a captar recursos federais oriundos de programas como o HBB e o já mencionado Pró-Moradia, que, embora tivesse um enfoque na mitigação de riscos ambientais e geotécnicos, previa modalidades de requalificação urbana em tecidos precários. As favelas, nessa nova realidade, passam a ser tratadas em sua heterogeneidade (DENALDI, 2003, pg. 193), com diagnósticos inter-setoriais mais confiáveis. As tipologias de intervenção começam a se diversificar nos projetos, na contramão da tendência à padronização visível nos programas federais nascentes. Programas de vulto também visavam enfrentar a dimensão da ilegalidade, que, por sua própria natureza, praticamente inviabilizaria a soluções de curto prazo, mesmo com vultuosos investimentos. Mesmo quando eles foram mais intensificados, os programas deixaram de ser totalmente adequados, como foi o que ocorrera no já mencionado caso do Favela-Bairro no RJ¹⁶⁹.

As remoções, segundo a autora, ainda são o grande gargalo não enfrentado até ao menos a inclusão mais sistemática no Programa HBB. Além disso, conforme a autora, “tanto para promover a urbanização das favelas existentes como para evitar seu crescimento, faz-se necessário ampliar o acesso ao mercado residencial legal, que é restrito a uma pequena parcela da população, e promover na prática o planejamento e gestão urbana inclusiva” (DENALDI, 2003, pg. 200).

No plano da produção e provisão habitacional estatal, a retirada do Estado do financiamento habitacional no início dos anos 1990 estimulou o autofinanciamento na segunda metade dessa década. No governo Fernando Henrique Cardoso FHC), a partir de 1995, surge um discurso progressista para a habitação (‘Habitat’), num contexto mais voltado para o urbano, o que resulta na SEDU-PR e no documento “Política Habitacional de Habitação”. Esses documentos já se alinhavam com as demandas dos movimentos populares. Aparece então uma nova metodologia, a da Fundação João Pinheiro, em 1997, para cálculo do déficit habitacional, que incorpora também o então chamado “déficit qualitativo” (DENALDI, 2003, pg. 21/22). Houve, no governo FHC, no entanto, uma predominância do ideário neoliberal, o que resultou na redução do papel do Estado, sobretudo em ações sociais. Os instrumentos para dinamizar o mercado cresceram, tendo como foco as classes médias, e deixando assim a parte do Sistema Financeiro de Habitação voltada para o mercado popular à míngua. De qualquer forma, o pequeno “boom” imobiliário vivido pelo mercado brasileiro entre 1996 e 1997 (MARICATO, 2011, pg.

¹⁶⁹ Por esse motivo é que Denaldi (2003) afirma o que se segue:

É óbvia a importância de articular a política habitacional com o planejamento e gestão urbana. Por um lado, a ampliação da oferta de moradias se relaciona com a ampliação do acesso a terra urbana servida por infraestrutura e serviços. Depende do estabelecimento de uma política urbana e fundiária que amplie a oferta de terra urbanizada, garantindo o uso social do espaço urbano e combatendo a especulação imobiliária, assim como também do estabelecimento instrumentos urbanísticos para regular o mercado e promover a moradia social. Por outro lado, a deterioração das cidades é produto das características excludentes do mercado imobiliário. A falta de alternativas para moradia deteriora a qualidade ambiental urbana (DENALDI, 2003, pg. 195).

61/62), apesar de curto, serviu para que o país aprovasse programas de crédito que abrissem portas para o sistema de financiamento habitacional futuro. O SFI (Sistema Financeiro Imobiliário), aprovado em 1997, foi o mais notável exemplo disso. A proposta “buscava fazer uma ponte entre o mercado de capitais e o mercado imobiliário” (MARICATO, 2011, pg. 62), fato sobre o qual discorreremos no próximo capítulo, importando-se assim o modelo financeirizado do mercado mundial. Esse modelo acabou também tendendo a falir, pois não passava de uma importação descontextualizada de um modelo americano de financiamento através da captação de recursos do mercado financeiro.

Criaram-se também alguns programas de saneamento em assentamentos subnormais¹⁷⁰, no 2º mandato de FHC: PASS, Pró-Moradia e Pró-Saneamento. Os recursos desses programas, porém, eram irrisórios, e dependiam de contratos de “emendas carimbadas” deitas ao Orçamento Geral da União por deputados. Eles foram suspensos em 1998 devido ao endividamento dos entes federativos, resultando numa taxa de execução que não chegou à metade em todos os casos até o final da década de 1990, o que pode ser em parte explicado pelo despreparo de órgãos como a Caixa Econômica Federal para tratar com financiamentos e projetos sociais, além das limitações institucionais e financeiras dos municípios e da padronização de normas dos programas no país, além da falta de critérios mais adequados para a priorização dos recursos do OGU (DENALDI, 2003, pg. 25). Além disso, a autora avalia que municípios com pouca capacidade de endividamento não podem tomar financiamentos cuja fonte é o FGTS. Trata-se aqui de uma contradição, pois esses são os que mais precisam desse apoio.

Além disso, as agências internacionais também passaram a se alinhar às novas demandas nas favelas. Hoje as agências voltam-se mais para o desenvolvimento institucional. O Banco Mundial atinge aí seu protagonismo, assim como a “Cities Alliance”, que reconhecem a inexorabilidade da consolidação das favelas com projetos integrados. A contradição dessa atuação se dá pelo fato de que os bancos são inseridos na cadeia produtiva do grande capital, e ao mesmo tempo protagonizam diversos financiamentos com a ajuda de órgãos internacionais.

O período dos dois governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), apesar de sua tendência neoliberal, é também marcado pela consolidação regulatória de marcos como o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/01). Ele era apresentado como elo mediador fundamental para a Reforma Urbana em pauta desde os anos 1960, tendo orientado também a política do Ministério das Cidades (MnCidades), criado já sob o governo de Lula, em 2003. Inicialmente, o MNcidades incorporou as ideias do “Projeto Moradia”, formulado com base inicial da ação programática do governo na esfera habitacional e urbana, e organizado através dos eixos da moradia, do saneamento ambiental e da mobilidade e trânsito (posteriormente uma nova pasta auxiliar, a dos Programas Urbanos, seria criada para dar importância

¹⁷⁰ Um balanço divulgado pelo Governo Federal em 1999 (BRASIL-SEDU Carta, 1999, no. 04, junho/99) apresenta um investimento realizado de 1995 a 1999, da ordem de 773 milhões de reais, no programa ‘Pró-Moradia’, de 2.664 milhões no ‘Pró-Saneamento’, de 695,1 milhões no ‘Habitar-Brasil’ e de 803 milhões no PASS. (SANTOS, 1999: 23) conclui que, no período de 1995 a 1998, o Governo Federal atendeu, no âmbito do programa Habitar-Brasil, 2.446 municípios, beneficiando 437.542 famílias. Dos recursos alocados nestes dois programas, o autor aponta que 16,3% teriam financiado intervenções do tipo urbanização de favelas (DENALDI, 2003, pg. 24).

estratégica maior para os assentamentos irregulares). O Governo Federal contou também com a consolidação de programas padronizados como o HBB, e procurou, assim, uma construção social da amplitude da Nacional de Desenvolvimento Urbano com justiça social e garantia do democrático direito à cidade. Foi também ali que se constituiu um espaço de comunicação entre o governo central e os executores municipais, que precisariam estar capacitados e estruturados para implementar os programas. O MCidades demonstrou, ao longo do tempo, contudo, pouca capacidade de articulação para execução de obras que resultassem num ordenamento urbano mais efetivo e democrático, e que enfrentasse questões como a fundiária com maior eficácia. Por isso, mesmo com a retomada de investimentos maciços em habitação e saneamento, o que estava fora das prioridades havia 25 anos (nos governos neoliberais), os avanços são objetos de controvérsia¹⁷¹. Reformulando os desenhos para diagnosticar e reduzir o déficit habitacional brasileiro, a pasta destaca, de qualquer forma, a necessidade de estimular a produção para todos os setores, e o subsídio à renda baixa. Preenchia-se também, assim a lacuna intermediária do mercado¹⁷².

Dois subsistemas financeiros voltados à habitação (SHIS e SHM – Mercado) são fortalecidos. O primeiro junta fundos do FGTS e do FNHIS, ligado ao OGU, e regulado pelo SNHIS. O segundo é otimizado com a ajuda do governo, e utiliza recursos da caderneta de poupança. O SNHIS precisava contar com a adesão dos municípios, pressupondo, para tal, que eles se alinhassem com as diretrizes previstas no Estatuto da Cidade, formando seus Conselhos Municipais, Orçamentos participativos e Planos Diretores participativos (casos de cidades com mais de 20 mil habitantes, entre outros), além de constituir os Fundos Municipais de Habitação de Interesse Social. O presidente Lula mantém, porém, programas como o Pró-Moradia, o HBB e o PSH, além do PAR, além do Crédito Solidário. Depois, criam-se programas de ação e urbanização de assentamentos precários, com produção de moradias associadas. Em termos financeiros, o FGTS e o SBPE (Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo) eram, nesse contexto, os principais fundos para alavancar a economia, baseados na construção de moradias, exigindo assim dos bancos percentuais altos de investimentos nesse setor (no caso do SBPE,

¹⁷¹ Nas palavras de Maricato (2011, pg. 29), “na busca de determinações externas e internas que impactam os caminhos seguidos pelas cidades e pelo governo federal, (...) o capitalismo brasileiro está numa conjuntura de transição e que apresentou mudanças significativas no final do século XX e começo do século XXI. Utopias como o ideário da ‘reforma urbana’ que têm o ‘direito à cidade’ ou a justiça urbana como questão central são aparentemente fontes perenes de conflitos, mas cabe refletir se esse ideário resiste diante das mudanças referidas e porque ele parece ter se evaporado”.

¹⁷² Segundo Shimbo (2012), até a década de 1990, boa parte dos recursos destinou à aquisição de materiais de construção, disponibilizados diretamente pelos consumidores, resultando em créditos mais maciços para a autoconstrução. Nos governos FHC, além dos programas HBB e Pró-Moradia, criam-se outras políticas para o mutuário final com até 3 salários mínimos de renda, com uso do FGTS e do SBPE, e o financiamento à habitação, além do PAR (Programa de Arrendamento Residencial), para famílias com 3 a 6 salários mínimos, semelhante ao Leasing, e o PSH. Para Shimbo (2012), há, na análise da evolução histórica, um momento de inflexão em 2006, quando entram em cena como líderes prioritários os programas de Carta de Crédito Individual e de Carta de Crédito associativa, que, coincidentemente ou não, eram os acessados pelos crescentes segmentos econômicos do mercado imobiliário. O subsistema de habitação de mercado para baixa e média renda, nesse momento, se torna uma captação complexa de recursos para complementar o SFI e o SFH, sendo o primeiro, antes de tudo, um novo balcão de negócios imobiliários para captação de recursos por parte do mercado habitacional voltado aos segmentos de baixa e média renda, dando assim a esses agentes, por meio de incentivos legais e fiscais, um novo ciclo de protagonismo na produção imobiliária para esses segmentos, mas que não foi suficiente para resolver o problema habitacional de interesse social em um sentido mais amplo. Royer (2009) demonstrará que, entre 2003 e 2008, R\$ 13 bilhões foram utilizados para financiamento da construção de imóveis novos (1/3 do total concedido pelo SBPE) Além da segurança jurídica dada aos empreendedores e mutuários, a redução dos juros de referência da economia, os incentivos à cadeia da construção civil, as garantias de financiamentos, as taxas de juros pré-fixadas, entre outros, também pesou muito a favor desse contexto.

até 65%), e complementados com garantias diversas¹⁷³. Essas medidas foram fundamentais no sentido de atrair, com subsídios e segurança jurídica, os mercados imobiliários para a produção para classe média e classes de renda menor. Era também uma medida razoavelmente eficaz de alavancagem do setor produtivo e da economia.

Mas mesmo esse período de investimentos vultuosos encontrou, segundo Maricato (2011), alguns limites, sobretudo no que tange ao esvaziamento do papel do MCidades e dos próprios movimentos sociais a partir do segundo mandato do governo Lula¹⁷⁴, sendo esse apenas um fator entre outros que determinaram os fracassos no que tange à política urbana. A descentralização de poderes executores de políticas (prevista na Constituição Federal de 1988) é um problema se partimos do pressuposto de que os municípios menores são desestruturados em diversos aspectos, e que os muito grandes, por outro lado, não contam com uma governança metropolitana, e têm grandes dificuldades para implementar e aprovar projetos de impacto ambiental, em virtude das esferas de poder envolvidas para tal. Como grande investidor em obras urbanas, o executivo federal, por sua vez, tem a chance de impor alguma regulação, como são os casos da exigência de planos municipais – urbanísticos, de saneamento, de habitação, de transporte – e também preconizam algumas leis federais ou alguns programas de investimento, mas não chega à esfera da execução dos programas na capilaridade.

A PNDU (Política Nacional de Desenvolvimento Urbano) foi o primeiro grande desdobramento do Estatuto da Cidade em esfera federal, exigindo diversos requisitos para as unidades federativas, previstos também na Constituição Federal. Um deles era a obrigatoriedade de Planos Diretores em municípios brasileiros com mais de 20 mil habitantes, o que configuraria um grande avanço institucional em plano nacional. Fez-se também um mapeamento dos municípios em sua inserção micro-regional, diagnosticando sua capacidade econômica e institucional, e visando capacitá-los no futuro para enfrentarem o desafio da reforma urbana. Criava-se também o duplo fluxo de adaptação do “debaixo” ao “de cima” e vice-versa, num ciclo dialético de troca de informações e aprendizado, naquilo que Maricato (2011, pg. 50) chama de uma “febre planejadora”.

As forças neoliberais combinadas ao elitismo, contudo, acabaram reduzindo o espaço da “mudança pretendida” (MARICATO, 2011, pg. 51), sobretudo em virtude das restrições orçamentárias que impuseram ao próprio Mcidades. Além disso, o contingenciamento do FGTS, que compunha parte mais importante dos recursos do MCidades até 2004, era praticamente inteiro para investimentos em transporte, e isso se somava às sérias restrições orçamentárias em virtude do privilégio dos gastos com emendas parlamentares, diversificadas e dispersas pelo território nacional, e também devidas à herança de “restos a pagar” de governos anteriores. Houve, entretanto, alguns avanços como a aprovação do PPI (Projeto – Piloto de Investimentos) em saneamento, maior aporte do FGTS para moradias. Outras

¹⁷³ (Cf. MARICATO, 2011, pg. 59/60).

¹⁷⁴ *O MCidades foi um dos que foram sacrificados em nome da ampliação do apoio ao governo no Congresso Nacional. (...) A Casa Civil concentrou o desenho da grande política (Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV)), diminuindo o poder do MCidades. (...) Perdeu-se a possibilidade de uma proposta original (sinônimo de peculiar, singular, diferente, incomum, extraordinária), que dialogasse com a experiência vivida pela grande maioria dos moradores das cidades* (MARICATO, 2003, pg. 43).

secretarias sem recursos ficaram num plano normativo e de formulação de leis, como a de Mobilidade Urbana, a exigência dos Planos Diretores, das Conferências das Cidades, entre outros. Em 2005, no entanto, a saída do Ministro Olívio Dutra implicou o fim de um projeto iniciado em 2003¹⁷⁵.

Já havia de forma embrionária, fruto da ampla luta dos movimentos sociais, o FNHIS (Fundo nacional de Habitação de Interesse Social), formulado no Brasil, com uma proposta bem diferente da do PMCMV, e aprovado pela lei Federal 11.124/05. Tratava-se de um “sistema descentralizado de investimentos em habitação, representado por fundos e conselhos estaduais e municipais, que teriam autonomia para aplicação dos recursos repassados por meio do Fundo Nacional” (MARICATO, 2011, pg. 55/56), mas que demonstrariam pouca força na obtenção de recursos substanciais, ainda mais com os passos dados pelo governo federal mais adiante.

Contrariando os preceitos do Fundo, na primeira década deste século, dois programas de grande vulto e abrangência em termos de obras públicas, são lançados, com Dilma Rouseff na Casa Civil. Isso mudava os paradigmas financeiros da consolidação e requalificação de assentamentos precários, posteriormente vinculadas à provisão habitacional. Primeiramente, em 2007, temos o PAC¹⁷⁶, prevendo R\$ 106,3 bilhões para habitação. A lentidão do PAC (conforme veremos adiante) e a necessidade da criação de mecanismos econômicos anti-cíclicos para que o país superasse a crise internacional de 2008¹⁷⁷ estimulou assim a criação do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV ou simplesmente MCMV)¹⁷⁸, em 2009, e sua segunda fase, em 2011, consolidados fora da alçada do Ministério das Cidades. Conforme Shimbo (2012, pg. 54/55):

¹⁷⁵ A esse respeito, Maricato afirma que “a substituição do Ministro Olívio Dutra em julho de 2005 implicou o fim de uma proposta holística, mais avançada e original, que estava embasada nas forças de esquerda. Até mesmo o Projeto Moradia, realizado a pedido de Lula, que acompanhou passo a passo sua elaboração, foi esquecido em sua diretriz maior que era a de não desvincular a política habitacional da política fundiária ou urbana. O Planhab (Plano Nacional de Habitação), contratado pelo MCidades em 2007 e finalizado em 2010, retomou essa articulação necessária, mas o lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida (PPMCMV), em março de 2009, também o ignorou na maior parte” (MARICATO, 2011, pg. 55).

¹⁷⁶ De acordo com Maricato (2011, pg. 57):

O PAC (...), lançado em 2007 buscava retomar as obras de infraestrutura econômica e social cuja construção o governo federal praticamente abandonara desde 1980, quando se deu o recuo abrupto nos investimentos e tiveram início os ajustes fiscais. Foi previsto um investimento total de R\$ 503,9 bilhões formado por recursos públicos das três esferas de governo incluindo estatais, recursos privados e recursos de fundos diversos. O PAC se beneficiou do artifício usado nos PPIs – de se constituir exceção em relação ao cálculo do superávit primário. Constava no PAC projetos e obras de: 1-) Logística: rodovias, ferrovias, portos, aeroportos, com orçamento de R\$ 58,3 bilhões; 2-) Energia: geração de e distribuição de energia, combustíveis renováveis, petróleo e gás natural, com orçamento de R\$ 274,8 bilhões; 3-) Infraestrutura social e urbana: luz para todos, saneamentos, habitação e recursos hídricos, com orçamento de R\$ 170,8 bilhões. Este último destino dos investimentos estava assim distribuído: 1-) Habitação: R\$ 106,3 bilhões; 2-) Saneamento: R\$ 40 bilhões; 3-) Metrô: R\$ 3,1 bilhões; 4-) Recursos hídricos: R\$ 12,7 bilhões. (...) Os recursos destinados aos projetos de habitação previam que R\$ 11,6 bilhões seriam dirigidos à urbanização de favelas e R\$ 44,3 bilhões para novas moradias. Do ponto de vista das fontes de investimento na área de habitação, R\$ 10,1 bilhões teriam origem no OGU (Orçamento Geral da União), R\$ 42,0 bilhões no setor privado (SBPE ou cadernetas de poupança), R\$ 17,7 bilhões na contrapartida de Estados e Municípios e o restante no FGTS, com uma pequena componente de outros fundos. (MARICATO, 2011, pg. 57).

¹⁷⁷ A respeito dos motivos da crise internacional, que foi ocasionada pela famosa “crise do subpriming” no setor imobiliário norte-americano, e sobre de que forma o Brasil tentou se precaver, dentro das suas especificidades, com vistas a não ser diretamente afetado, cabe a leitura de FIX (2011).

¹⁷⁸ Em 25 de março de 2009, o governo federal lançou o Programa Minha Casa Minha Vida (PPMCMV), destinado a impulsionar a construção de moradias como forma de reagir à anunciada crise internacional que eclodiu em outubro de 2008. (...). Além de constituir uma proposta virtuosa anticíclica, o PPMCMV significou a retomada de conceitos antigos, vigentes durante o Regime Militar sobre a promoção de moradias, apesar de diferenças (...) principalmente na proposta do Fundo Garantidor da Habitação (FGHab) e as medidas relativas à regularização fundiária (MARICATO, 2011, pg. 57).

(...) o pacote foi apresentado como uma das principais ações do governo em reação à crise econômica internacional e também como uma política social de grande escala. Justificado por atender esses dois imperativos econômicos e sociais – por um lado, a criação de empregos no setor da construção, e, por outro, a provisão de moradias-, o PMCMV vem corroborar a ampliação do mercado para o atendimento da demanda habitacional de baixa renda.

O PMCMV, em sua primeira versão, tinha 4 linhas: habitação para famílias de até 3 salários mínimos de renda, lastreadas financeiramente por um fundo garantidor; habitação para famílias de 3 a 10 salários mínimos, com ajuda também às empresas promotoras; operações coletivas (por ex., para entidades); e o crédito corporativo para infraestrutura. No caso das unidades subsidiadas parcialmente, as prefeituras e Estados selecionariam a demanda, e as construtoras apresentariam projetos à CEF. O imóvel, que custava de 41 a 52 mil, inclusa a terra, e o subsídio, ia de 60 a 90% do valor. O valor mínimo de prestação era de R\$ 50,00 (ou 10% do salário para mutuários de renda um pouco maior), e o mutuário pagaria por 10 anos, ficando o restante a cargo do subsídio. A construtora faz a obra e vende à Caixa Econômica Federal (CEF), como numa “oferta privada ao poder público”. Na modalidade até 10 salários mínimos, seriam construídas 600 mil unidades, prevendo recursos da união e do FGTS. A CEF, nesse caso, financiaria o mutuário e o montante é abatido da dívida da construtora (de forma semelhante à da Carta de Crédito Associativo), só que com juros menores e até 100 % do valor financiado. Nessa modalidade, também havia subsídio de até 23 mil, conforme a faixa. Os juros também variariam conforme a faixa, e o Fundo Garantidor seria um lastro para a inadimplência prevista no programa. A prioridade dada pelo programa às construtoras é, para Shimbo (2012) visível: 97% contra 3% para entidades, o que leva muitos a concluir que o PMCMV não era propriamente uma política habitacional, e sim, além de mecanismo anti-cíclico, um estímulo ao mercado privado.

Trata-se, assim, da inauguração de um novo momento, que se articulava com a necessidade desenvolvimentista de fomento à construção civil num momento frágil da economia mundial, resultando em produção, em larga escala, de empreendimentos, sem que disso se acompanhasse a devida qualidade técnica, arquitetônica e urbanística¹⁷⁹. Ambos os programas de grande vulto aqui citados tinham um vínculo orgânico com as exigências novas da competitividade industrial mundial, ainda que fossem programas habitacionais e de infraestrutura urbana. Quanto ao PAC, Santo Amore (2013, pg. 66) afirma o que se segue:

Com o PAC saneamento, voltado a levar infraestrutura a favelas e áreas de ocupação irregular, o governo ainda cobria com um véu social a injeção de recursos públicos na reprodução do capital: por um lado, melhorando efetivamente as condições de vida da população mais pobre, e, assim, inserindo-a como consumidora, inclusive dos serviços privatizados de saneamento; por outro, gerando empregos – ou melhor, ‘trabalho e renda’, já que a precariedade no trabalho como condição estrutural (LEITE, 2011) preenche todos os poros do estágio atual do capitalismo – num setor que tradicionalmente absorve uma mão-de-obra com baixa formação em educação formal. Transformar o país num canteiro de obras era (e continua sendo) o lema!

O PAC 1 (em suas modalidades voltadas ao saneamento integrado e à habitação), assim como seria seu aperfeiçoamento por meio do PAC 2, lançado já em 2009, de certa forma se sobressairia

¹⁷⁹ A esse respeito, cabe ler: FERREIRA, João Sette Whitaker (org.). *Produzir casas ou construir cidades? Desafios para um novo Brasil: parâmetros de qualidade para a implementação de projetos habitacionais e urbanos* - São Paulo: LABHAB; FUPAM, 2012.

enquanto política urbana propriamente dita, se comparado ao PMCMV. Conforme Maricato (2011, pg. 67):

A urbanização de favelas ou, de um modo mais geral, a recuperação urbana de áreas degradadas, prevista no PAC 1, assegura, de fato, uma condição urbana saudável exatamente para os mais pobres, consolidando sua localização e também relações já construídas com o entorno (...). O impacto de tal intervenção é notável no local que é objeto imediato no projeto, mas também pode ser notado na região do entorno devido ao saneamento e à circulação viária que integra esse novo bairro à cidade. O PAC não ignora a cidade existente, mas propõe justamente incorporar esse passivo urbano elevando seu padrão de urbanidade. Já o PMCMV retoma a política habitacional com interesse apenas na quantidade de moradias, e não na sua fundamental condição urbana.

Programas dessa natureza têm, no entanto, funcionado como verdadeiras “facas de dois gumes”. As metas programáticas, muitas das quais padronizadas, estão amarradas de tal forma nos contratos e cronogramas de execução, que é comum municípios não terem conseguindo na maior parte das vezes atingir resultados finais satisfatórios do ponto de vista de habitabilidade, melhoria social e condições urbanas¹⁸⁰. Assim, ainda é prematuro, no âmbito deste trabalho, ter uma conclusão precisa sobre seu sucesso, embora já haja trabalhos recentes mostrando suas dificuldades operacionais¹⁸¹.

O PMCMV, por sua vez, repetiu, mesmo que sem explicitar suas intenções por completo, um modelo de estímulo à reprodução do capital, com amplo vínculo no processo de superação da crise mundial iniciada em 2008, através da tentativa de um movimento econômico “anticíclico”, conforme dito, ligado também à compra de estoques de terras e ao estímulo ao crédito imobiliário por meio do SBPE e do FGTS (SHIMBO, 2012), que já vinha sentindo efeitos de crise. Contraditoriamente, a Lei 11.977/2009, que regulamenta o PMCV, além dos capítulos de regulamentação do Programa de produção habitacional e das garantias a fundo perdido para o FAR, o FGTS e o Fundo Garantidor, além do BNDES em empréstimos para empreendedores da cadeia produtiva, tinha também um capítulo complementar referente à Regularização Fundiária de Assentamentos de Interesse Social, flexibilizando e facilitando procedimentos legais (através, por exemplo, da Demarcação Urbanística) e cartoriais para tais casos, e outro ligado à redução de custos de cartório para procedimentos de interesse social. Toda

¹⁸⁰ Conforme poderá ser visto nos exemplos empíricos a serem abordados no capítulo 4.

¹⁸¹ Caldas & Vale (2014) apresentam breve balanço recente do Programa de Aceleração do Crescimento, no que tange às obras de infraestrutura. Segundo os autores:

O PAC previa destinar R\$ 503,9 bilhões em investimentos públicos e privados em infraestrutura, no quadriênio 2007-2010, (...). Para o eixo de infraestrutura urbana e social, esperava-se melhores condições de moradia para 4 milhões de famílias(...). Do total de R\$ 106,3 bilhões destinados para o eixo Habitação, R\$ 11,6 bilhões foram para o tema da urbanização de assentamentos precários (...) (CALDAS & VALE, 2014, pg. 6/7).

Mais adiante, eles chegam ao balanço do total executado. Caldas & Vale (2014, pg. 11):

Do total selecionado foram concluídas, até abril de 2014, 2.025 operações, no valor de R\$ 2,4 bilhões no PAC 1, representando 12% da carteira. Se considerarmos o número de operações dessa carteira, os empreendimentos concluídos alcançam 64% do total, e caracterizam-se por um conjunto de operações de menor porte(...). Das operações selecionadas no PAC 2, apenas 8 foram concluídas, representando R\$ 65 milhões – ou 0,04% da carteira total selecionada.

Dentre as principais dificuldades que explicam tal lentidão estão as operacionais e o despreparo institucional de muitos proponentes (municípios), sobretudo em casos complexos, a dificuldade no cumprimento das contrapartidas financeiras, ou baixo auxílio dos governos de estados aos municípios nessas operações, a pouca expertise das empresas envolvidas nesse tipo de obras, as dificuldades de licenciamento ambiental, entre outras (CALDAS & VALE, 2014, pg. 13-16).

essa cadeia deveria estar articulada com as demandas locais por habitação, levantadas nos diagnósticos e Planos de Habitação.

Já no que diz respeito à concretização das obras do PMCMV, Santo Amore (2013, pg. 70) afirma:

O PMCMV revela a reprodução do capital em sua forma mais voraz – numa associação entre setor produtivo e especulativo. Com óbvias e raras exceções, o padrão geral da produção é de baixa industrialização e prevalência da manufatura, do trabalho desqualificado explorado em seu limite, sendo que o mínimo cuidado com o conforto do trabalhador – também para que seu trabalho renda no limite da propriedade – fica reservado a obras promovidas pelas grandes construtoras que operam num mercado voltado para rendas mais altas. Os locais onde os enormes conjuntos são implantados ignoram os preceitos da política urbana, da prevalência das regras do Plano Diretor e de critérios públicos, que foram o mote da Reforma Urbana na última década.

Destaque-se ainda que o PMCMV acirra no bojo das disputas do capital a valorização imobiliária, encarecendo sobremaneira as melhores localizações, que passam então a não ser priorizadas para camadas de baixa renda. De qualquer forma, o aumento do aporte foi tanto nessa ocasião, que levou do anúncio de 28.905 unidades habitacionais financiadas em programas em 2002 (com R\$ 1,77 bilhões) para 293.522 unidades em 2009, com orçamento de R\$ 33 bilhões (MARICATO, 2011, pg. 60). Se somarmos todos os programas do período, chegar-se-ia a investimentos de R\$ 68,5 bilhões para a produção e aquisição de moradia, urbanização de assentamentos precários, aquisição de material para reforma e construção, requalificação habitacional de produção de lotes urbanizados, o que atingiria mais de 3,6 milhões de famílias (MARICATO, 2011, pg. 60, acréscimo nosso). Como diz Maricato (2011, pg. 63/64):

(...) a euforia com a captação inédita de recursos e a promessa de novos tempos para o mercado durou pouco, pois em 2008, várias empresas se encontravam em dificuldade para cumprir as promessas feitas a seus acionistas [devido também à crise norte-americana da época]. (...) De fato, vários sinais deram conta do esgotamento do mercado de luxo para o qual a maior parte dessas empresas estava voltada. Algumas delas se descapitalizaram na compra de um estoque de terras, encontrando dificuldade para sustentar a produção em seguida, e parte apresentou dificuldade para escoar o excesso de produção. (...). Seguramente o PMCMV, desenhado por uma parceria entre o governo federal e 11 dessas empresas, respondeu a essas dificuldades e garantiu a continuidade de um novo patamar de acumulação imobiliária residencial no Brasil. (...) É verdade que o PMCMV propõe uma ampliação do público alvo baseado em subsídios também para as famílias de mais baixa renda (...). Mas na avaliação de muitos urbanistas, (...), ele acabou resultando num desastre urbanístico, pois implicou no fomento à segregação sócio-territorial, e na repetição do modelo “condomínio-clubes”, mesmo para faixas de menor renda. As grandes empresas da construção civil e incorporação acabam, nesse contexto, gerando uma competição desleal com as pequenas, em virtude da sua alta capacidade de movimentar capitais, organizar-se administrativamente, e também por terem uma estrutura muito mais sofisticada de gestão, diversificação e marketing para seus lançamentos. (...) há avanços notáveis em relação à gestão e controle de metas, (...), mas, a base técnica que caracteriza o processo de trabalho no canteiro permanece atrasada, (...).

O PMCMV também alavancou o fomento ao crédito pelo SBPE, FA, uso do FGTS, etc., além do OGU (parte do subsídio). Esses investimentos, somados, subiram de 42,9 bilhões em 2008 para 60,6 bilhões em 2009, ano de seu lançamento. Pouco ainda se sabe, porém, dos efeitos tanto dessa política como do “casamento entre o mercado de capitais com o mercado imobiliário” (MARICATO, 2011, pg. 66), a longo prazo. O governo pode ter acertado ao fazer do PMCMV um programa de alavancagem econômica para além da simples construção de moradias, pois mexe em setores como o da construção civil, da produção de insumos, e mesmo de mobiliários e eletrodomésticos, e isso tudo é efeito de uma

eficiente política de Estado (MARICATO, 2011, pg. 68), além dos ganhos nos marcos para a regularização fundiária e os subsídios significativos dados às populações de baixa renda, o que tornou tais empreendimentos muito mais seguros do que o sistema hipotecário norte-americano¹⁸². Mas é preciso reconhecer que ele não teve o condão de romper com o ciclo clientelista que rege as relações entre grandes empresas e o governo. Maricato (2011, pg. 68), ressalta:

O governo federal formulou a proposta em parceria com as 11 maiores empresas – construtoras e incorporadoras – promotoras de moradia. Avanços conceituais sobre o tema da habitação social, tanto no que se refere à legislação urbanística, quanto ao que se refere aos projetos arquitetônicos, não são incorporados à sua operação. Analisando a proposta do PMCMV tendo como referência o que foi a experiência da política habitacional do Regime Militar – período de maior construção de moradias no país – foi possível prever o que a experiência recente já mostra: o impacto negativo sobre as cidades devido à localização inadequada de grandes conjuntos habitacionais e ao aumento do preço da terra e dos imóveis.

O PMCMV, por fim, parece estar jogando sobre o PAC uma verdadeira “ducha de água fria”, pois, se até 2009 as reservas do Orçamento Geral da União (OGU), por meio dos Programas Prioritários de Investimento (PPI), estavam plenamente canalizadas para o PAC 1, dando alento a diversos municípios no esforço de concretizar projetos de integração urbanística e fundiária de diversos assentamentos precários, a do lançamento, naquele ano, de um programa eminentemente habitacional, a produção de moradias em massa, operacionalizada por construtoras com grande vigor, dada a sua relativa facilidade de implementação se comparada, por exemplo, com uma urbanização de favela, passou à posição de grande vedete do Ministério das Cidades e do próprio governo, a ponto de ter se tornado o braço de provisão habitacional dos próprios contratos do PAC 2¹⁸³ (muitos dos quais já estavam em andamento!).

O balanço do período recente mostra assim que as reurbanizações de favelas ganharam, por um tempo, o estatuto de modelo de substituição para as políticas de provisão habitacional em casos cabíveis, face aos custos da terra infraestruturada e a ausência de espaço com qualidade urbana para a criação de novos conjuntos para as camadas já ocupantes de tecidos precários¹⁸⁴, sendo que a perda da prioridade nessas ações, no atual contexto, pode ameaçar um estofo acumulado que teria grande valia na perseverança dos gestores e dos demais agentes da sociedade no compromisso com a cidade justa. Os estudos apresentados no trabalho de Denaldi, Santo Amore e Maricato revelam o que a primeira entre os

¹⁸² Também conforme Fix (2011).

¹⁸³ Conforme regulamentação própria do PAC, do MCidades (disponível em <http://www.cidades.gov.br/index.php/pac/pac/manuais-gerais-do-pac.html>).

¹⁸⁴ A ‘urbanização’, respeitando a tipicidade de ocupação, firmou-se como alternativa de intervenção e a remoção passou a ser ‘repudiada’ e associada a impactos negativos pela maioria dos governos e organismos internacionais. Além disso, a ‘urbanização’ se teria transformado em alternativa para ‘escapar’ da distorção concernente à relação renda versus preço da habitação (IDEM, 2003, pg. 196).

Mas é preciso fazer a ressalva representada pela citação abaixo:

No entanto, há indícios de que a urbanização nem sempre é ‘inúmeras vezes mais barata’ que a produção de novas moradias, quando incorporamos todos os custos envolvidos na urbanização e decorrentes dela. Dependendo da complexidade da intervenção, dos parâmetros de urbanização e do grau de adensamento, o custo da urbanização de favelas se aproxima do custo de produção de novas moradias (...) (DENALDI, 2003, pg. 198).

três afirma em 2003: “não se pode subestimar a importância do peso da remoção no financiamento e formato das políticas de urbanização de favelas” (DENALDI, 2003, pg. 198). Após a longa trajetória descrita neste item, que foi das experiências pontuais e pioneiras dos entes federativos, ao status quo atual dos vultuosos programas federais, há uma experiência acumulada que se serve de bandeja às reflexões futuras, sobretudo se pensarmos no risco correspondente à promoção maciça de unidades habitacionais em um esforço descolado das políticas urbanas, como é o que se anuncia através do PMCMV. Experiências semelhantes, assim como a regularização fundiária sem a prévia integração urbanística, já haviam sido fracassadas nesse quesito tanto no Chile como no México, conforme vimos anteriormente, e o custo social de se construir habitações segregadas espacialmente e sem a infraestrutura necessária poderá ser, a longo prazo, extremamente alto, conforme alerta Maricato (2011).

Acrescentamos ainda que, muito embora a sociedade tenha produzido bases legais para enfrentar os custos sociais da segregação urbana e habitacional, como o próprio Estatuto da Cidade, o vínculo ancestral com a propriedade privada de imóveis é um impeditivo estruturante para que haja esse enfrentamento. Nas palavras de Maricato, “o aumento dos investimentos em habitação sem a necessária mudança da base fundiária tem acarretado, de forma espetacular, o aumento dos preços de terras e imóveis desde o lançamento do PMCMV”¹⁸⁵. Há, também, uma dificuldade clara, hoje, em atender as faixas de até três salários mínimos, mesmo com o subsídio e o esforço de alguns técnicos do setor público, quesito no qual os novos programas podem correr os mesmos riscos do antigo BNH. Segundo dados levantados pela autora, apenas 40% das unidades previstas do Programa são destinadas às faixas mais pobres (sendo que essas faixas correspondem a 90% do déficit habitacional do país). A faixa de renda entre 6 e 10 salários mínimos não teria subsídio, mas financiamento a juros menores. Já a faixa inferior pode ter grandes dificuldades de assumir mesmo um compromisso quase totalmente complementado com subsídio. Isso para não falar dos desempregados e moradores de rua.

Conforme Maricato, “esses indícios apenas confirmam a irresistível tendência histórica do Estado brasileiro promover a concentração da renda. Apesar da maior parte dos recursos e das unidades se concentrarem entre 0 e 3 s.m. é provável que a sua localização não se dê nas regiões que concentram o déficit” (MARICATO, 2011, pg. 74).

¹⁸⁵ Segundo a Embraesp (Empresa Brasileira de Estudos de Patrimônio), o preço de lançamento do m² de imóveis de dois quartos subiu 25% no primeiro trimestre de 2010 em comparação com o primeiro trimestre de 2009, em São Paulo. (...). Para o Secovi (Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais), nesse mesmo período, entre 2007 e 2009, o aumento foi de 26,7%. Apesar da imprecisão dos dados apresentados, não resta dúvida sobre a tendência de alta acelerada e especulativa que reproduz a desigualdade e impacta a composição dos lucros e rendas do circuito financeiro, produtivo e comercial (MARICATO, 2011, pg. 71).

2.3. Limites, contradições e enfrentamentos dos instrumentos de integração de assentamentos de interesse social

Podemos notar, com base no que foi colocado aqui, que as contradições trazidas por políticas de integração de assentamentos irregulares e/ou precários em uma esfera econômica, atrelada à questão da terra e de sua regularização, têm aprofundado as já vistas dificuldades das articulações em esfera nacional, trazidas no item anterior. Essas contradições podem estar sendo trazidas pelo relacionamento dos pressupostos com as externalidades, pois, por um lado, o que se pretende por meio deles é a reversão de uma longa tradição preconceituosa e excludente, onde o lugar dos pobres parece estar sempre relegado aos espaços residuais, precários e insalubres, mas, por outro, escapar à lógica da mercadoria e de suas consequências mais nocivas é tarefa árdua. Neste item, tratemos alguns exemplos dessas contradições, estabelecendo, desde já, pontes importantes com o capítulo 4, onde são estudados casos concretos das políticas de integração de assentamentos precários mencionadas até este momento.

No que tange às intervenções físicas propriamente ditas há de fato uma mudança de paradigma recente que vem orientando para desenhos de transformação radical dos tecidos, evitando assim a assimilação do desenho original dos assentamentos¹⁸⁶, e isso pode parecer uma verdadeira “faca de dois gumes” pois, se por um lado as urbanizações com mudança de tecido e tipologia garantem uma qualificação urbana e de condições de salubridade (mesmo que não totalmente¹⁸⁷), por outro, não garante reassentamentos suficientes ou em tecidos integrados urbanisticamente¹⁸⁸, e, quando os faz, pode resultar nos efeitos perversos de higienização¹⁸⁹. O resultado urbano de muitas intervenções também não é dos mais satisfatórios, apesar do grande aporte financeiro, e tem sido vistas muitas iniciativas que, a pretexto de se venderem como melhorias urbanas, podem estar, pelo contrário, dada a natureza violenta de seus projetos, resultando numa ineficácia estratégica e institucionalizada: Maricato (2011, pg. 156), exemplifica:

O programa de urbanização de favelas conquistado com muita luta, passou a fazer parte da prática de governos conservadores. A prefeitura de São Paulo, governada por um partido tradicionalmente conservador – o DEM – é merecedora de elogios internacionais por seu programa de urbanização de favelas. Protagonizar esse programa sem uma política social mais ampla que assegure o direito à cidade implica uma ação semelhante a ‘enxugar gelo’. Enquanto o processo de urbanização for

¹⁸⁶ Da ideia e da prática das remoções totais de núcleos de favela – prevalentes até início da década de 80 – a intervenções pontuais de implantação de redes de infraestrutura específicas para esses locais, evitando remoções promover melhorias significativas na habitabilidade das moradias – que deram a tônica das intervenções entre os anos 80 e 90 –, algumas intervenções recentes, indicam tendências a mudanças de paradigmas” (SANTO AMORE, 2013, pg. 80/81).

¹⁸⁷ As favelas urbanizadas há mais de 20 anos, que se adensaram e verticalizaram sem respeitarem recuos entre as construções (já que nenhuma norma regulou essa matéria e poucos governos ensaiaram controlar essas construções), são verdadeiras fontes de promoção de doenças respiratórias por meio de suas ‘catacumbas’ (cômodos sem luz, ventilação ou insolação situados nos fundos das construções). (MARICATO, 2011, pg. 156).

¹⁸⁸ São, portanto, duas perspectivas que se afinam no esforço de reconhecimento desses territórios: na ordem jurídica, reconhecendo a posse e a propriedade; e na ordem urbanística, por meio de intervenções mais abrangentes. Por outro lado, revelam contradições na titulação de situações inadequadas de moradias ou na intervenção que promove um ‘arrasa-quarteirão’ e resulta em muitas remoções, sem que haja efetivamente produção de habitações novas capaz de absorver essas famílias, que ficam submetidas a situações provisórias de moradia, em casas de parentes ou recebendo, por anos que atravessam diferentes gestões, auxílio público para o aluguel (SANTO AMORE, 2013, pg. 81).

¹⁸⁹ Promovida de forma velada até mesmo em grandes consultas e concursos públicos de “revitalização” em áreas centrais.

uma máquina de produzir favelas, urbanizar as existentes não assegura um futuro melhor para o conjunto da cidade.

No que concerne aos grandes programas urbanos e habitacionais, podemos considerar que o PMCMV também é uma alavanca fundiária que reforça a segregação, dadas as falhas apontadas em sua formulação quanto às escolhas de localizações urbanas para a maciça provisão de habitações, uma ironia que castiga e contraria os preceitos da reforma urbana¹⁹⁰.

Todas as conquistas nos campos legislativo e institucional não parecem se traduzir, assim, na cidade real. A dimensão social dos processos, que preveria diversas ações, do cadastro ao acompanhamento, pactos, capacitação para o pós-obra, geração de renda, acaba também se resumindo a “técnicas de controle” feitas por empresas do “trabalho técnico-social”, através de uma violência velada no controle. E, ao final das contas, a “imposição da racionalidade técnica” (Santo Amore, 2013, pg. 85) acaba domesticando as carências e despolitizando-as.

Dos marcos regulatórios discutidos no Capítulo 1, talvez o que esbarre num rol maior de contradições é o instrumento das ZEIS (Zonas especiais de Interesse Social), prerrogativa do poder público prevista discricionariamente nos Planos Diretores decorrentes da Lei Federal 10.257/2001 (Estatuto da Cidade). Segundo Santo Amore (2013), as ZEIS figuraram inicialmente como uma espécie de “salvador da pátria”, e ganharam um caráter mítico, no que tange à regulação urbanística propícia à moradia¹⁹¹, pela imensa gama de potencialidades que trazia quanto ao combate à desigualdade social manifesta no espaço, por possuir instrumentos acessórios contra a especulação imobiliária e a favor da delimitação do lugar dos pobres na cidade e do cumprimento da função social da propriedade. A partir de 2005, ocorreu um aumento de 168% dos municípios com ZEIS (de 672 para 1.799) (SANTO AMORE, 2013, pg. 104). Pesquisas mostram, no entanto, que, eles não têm sido aplicados com efeitos práticos na maior parte desses municípios. Em muitos deles, as ZEIS decretadas já eram apenas os assentamentos vazios. Só 60 cidades definiram ZEIS vazias. Além disso, as definições dessas Zonas Especiais não são autoaplicáveis, tornando o instrumento um paradigma circular: como se servisse, segundo Santo Amore (2013), apenas para se auto-justificar. As ZEIS, além de tudo, parecem estar descoladas dos programas de vulto que tomam forma nos últimos anos no Brasil, não sendo prescindidos para sua efetivação. Sua demarcação não é decisiva, por exemplo, para atrair para as áreas definidas em seus perímetros investimentos e a garantia na posse, e muitas vezes, ao contrariar interesses dominantes e arranjos políticos, são transformados em registro inócuo¹⁹². Faltam também articulações dos instrumentos com mecanismos antiespeculativos no caso das ZEIS vazias, bem como regras sobre “o que é HIS” para os empreendedores, para que sua engenharia de gestão não corrompa a função social. O Estado tem que ser

¹⁹⁰ Sobre esse assunto, caberia a leitura mais detalhada de Ferreira (org.) (2012).

¹⁹¹ Depois das experiências pioneiras de Diadema (AEIS), Recife (ZEIS e PREZEIS) e Belo Horizonte, em 2002, o instrumento das ZEIS se proliferou nos Planos Diretores Brasil afora, conforme também vimos em Denaldi (2003). O MNRU consolida nacionalmente seus anseios nos artigos 182 e 183 da constituição (sobretudo com a função social da propriedade). Diadema, em 1994, inova com a decretação de AEIS tipo 1 (vazias) (SANTO AMORE, 2013, pg. 96), correspondentes a 3% do território total num município denso. Entretanto, as AEIS, escassas, acabam fazendo saltar o preço dos terrenos, negociados tradicionalmente no mercado.

¹⁹² Conforme Santo Amore (2013), houve descumprimento das funções originais das ZEIS em diversos municípios, como São Paulo, Rio de Janeiro e Americana, entre outras.

promotor e não só regulador de mercado nesses casos. Além de tudo isso, a terra valoriza independentemente da implementação dessas zonas especiais. Por isso, mesmo desapropriar é difícil dentro ou fora delas.

Avanços e fracassos desse instrumento vêm à tona no estudo de alguns casos empíricos trazidos pelo autor¹⁹³. Os recortes empíricos mostram que as dimensões diversas das políticas públicas para habitação e urbanismo não têm dependido das ZEIS (ocupadas, chamadas por Santo Amore de “fato consumado”) para acontecer, embora a demarcação de áreas como ZEIS é pré-condição para acesso a recursos de alguns grandes programas como o PAC.

As ZEIS servem, assim, conforme o autor, apenas para rebaixar os padrões urbanísticos exigidos para as áreas precárias, mesmo depois de urbanizadas, relegando-as, muitas vezes, à tutela eterna do Estado. No campo do trabalho social, os Conselhos Gestores de ZEIS se demonstraram ainda bastante frágeis ante os conflitos políticos e cooptações que ocorreram. O rebaixamento dos padrões pela ZEIS legítima, assim, como regra, as soluções alternativas.

Nos anos 1990, as desapropriações feitas pelo Estado para habitação de interesse social se mostraram contraproducentes por gerarem grandes vazios especulativos. Fazer o proprietário cumprir a função social da propriedade seria uma solução, nas palavras do Estatuto da Cidade, e o “nó da terra” seria resolvido pela articulação das ZEIS com outros instrumentos urbanísticos, que tentem aplicar a ZEIS independentemente das determinações de valor movimentadas pelo movimento especulativo¹⁹⁴ (alavancado inclusive pelos grandes programas urbanos).

Muitas ZEIS não estão se revelando uma experiência exitosa, salvo em alguns locais específicos, “seja porque o mercado não responde nem mesmo às necessidades de moradia da classe média, como já fizemos notar, seja porque o déficit é gigantesco e predominante nas faixas de rendas extremamente baixas (o que não acontece nas cidades dos países centrais), seja ainda por puro e simples preconceito social e econômico, já que a proximidade da moradia pobre desvaloriza qualquer empreendimento imobiliário” (MARICATO, 2011, pg. 158).

Mesmo os Planos Diretores, cuja real eficácia já fora questionada por Flávio Villaça e por outros desde antes da reforma constituinte de 1988, têm tido uma luta inglória em virtude da correlação de forças entre as classes sociais, o que torna, na grande maioria das vezes, esses planos inaplicáveis, ou então, segregadores por natureza¹⁹⁵.

¹⁹³ Uma pesquisa empírica foi feita por Santo Amore, envolvendo Santo André, Taboão da Serra e Suzano, na RMSP, e Heliópolis e Nova Luz, dentro do município de São Paulo, entrevistando gestores e lideranças foram representantes e gestores que tiveram protagonismo na criação das ZEIs nesses municípios. O estudo dos casos mostrou que inúmeros entraves apareciam para dificultar a sua implementação, onde se podem destacar a interferência de lobistas no poder legislativo para mudar as demarcações, a rejeição por parte do legislativo dos planos participativos, a competição desleal com o mercado apesar da preempção na aquisição de ZEIS vazias, entre outros.

¹⁹⁴ *O objetivo de conter a valorização imobiliária mostra-se afinal bastante inócuo, como ou sem as ZEIS, e o proprietário que manteve por anos seu imóvel vazio, subutilizado ou não utilizado, sem cumprir a função social, acumulando dívida, tem finalmente seu ‘crime’ recompensado, em valores de mercado – e de um mercado aquecido pelos próprios financiamentos públicos* (SANTO AMORE, 2013, pg. 245).

¹⁹⁵ *Não bastaria um controle mais estrito sobre o atendimento habitacional em si – devidamente articulado com os processos de urbanização dos assentamentos precários, de fato compatíveis com a demanda habitacional no município, garantindo o atendimento prioritário das famílias de mais baixa renda? Mais uma vez, é a dificuldade no controle público desse*

A disputa pela terra é, também, estrutural na análise do impasse da Reforma Urbana. Sobre isso, Santo Amore (2013, pg. 248) diz o que se segue:

A produção de habitação para os pobres em áreas bem localizadas é, de fato, o ‘nó’! E a disputa pela terra é estrutural na análise do impasse da Reforma Urbana. Mas como explicar que a cidade, depois de tantos anos de luta, mantenha um padrão de urbanização que segrega os mais pobres e praticamente impede que o potencial das ZEIS se realize plenamente?

Ainda para Santo Amore, a naturalização da polaridade entre a riqueza e a pobreza acaba reforçando a segregação e tornando inócuo o papel de instrumentos como as ZEIS, e mesmo dos programas de integração fundiária e urbanística. A ascensão pelo consumo não seria suficiente num país que ainda segrega espacialmente. As ZEIS não têm o condão de resolver a segregação: elas são, nesse sentido, ilusórias. Articulá-las a mecanismos antiespeculativos, obrigar todos os empreendedores a fazer HIS, definir preços máximos, urbanizar de fato os assentamentos precários, integrando-os à cidade, poderiam ser saídas viáveis para contribuir para sua efetividade e real aplicação, embora o autor reconheça que isso é apenas uma provocação utópica, dadas as condicionantes conjunturais da inclusão do cidadão, notadamente patrimonialistas¹⁹⁶.

Em simultaneidade com o problema de aplicação dos marcos regulatórios, surge a questão da terra, cuja regularização, casada com a edificação, exige não raro esforços hercúleos que literalmente “morrem na praia”. Para Maricato (2011) o problema da terra urbana já se configura, por isso, como o grande “nó” do planejamento brasileiro. Em virtude da globalização, o incremento e as inovações do agronegócio baseado no latifúndio, em que se cultivam produtos primários, tem provocado a expulsão de massas de camponeses sem lugar nessas terras. Isso tem contribuído para acentuar a “marcha mundial” para as cidades, acentuando o problema habitacional e perpetuando a apropriação desigual do solo urbano. Há ainda uma enorme confusão nos registros de terras no Brasil, dando margem a apropriações indébitas (fora as usurpações havidas após o século XIX) e fraudes, a ponto de podermos dizer, sem a menor margem de dúvida, que não são apenas os pobres do Brasil que estão na ilegalidade fundiária¹⁹⁷. Os loteamentos fechados também não seguem integralmente as leis de parcelamento do solo e de condomínios, apropriando-se corriqueiramente das áreas que deveriam ser destinadas a serem públicas, ou chegam até a ocupar terras da União. Muitos desses loteamentos, também irregulares, têm como moradores pessoas do alto escalão do judiciário brasileiro. Muitas vezes essa irregularidade é amparada por legislações locais que contrariam a legislação federal. E isso tudo não aconteceu por mera falta de

atendimento o argumento que se opõe a esse questionamento. ‘Deixa o mercado resolver, quando o poder público se mete, atrapalha nosso negócio e a família deixa de pagar’ (SANTO AMORE, 2013, pg. 247).

¹⁹⁶ As origens da luta pela Reforma Urbana estão baseadas na imposição de limites sobre a propriedade, no controle da especulação imobiliária, na intervenção nos assentamentos precários e informais com uma perspectiva de integração efetiva dos seus moradores a condições dignas de vida na cidade. (...) mas a imposição de limites à propriedade só pode ocorrer tendo sua própria constituição como determinante das regras de cidadania, pela democratização da propriedade privada. Enquanto existe propriedade ela é responsável pela regulação da cidadania (SANTO AMORE, 2013, pg. 262).

¹⁹⁷ O mercado residencial legal no Brasil atende perto de 30% da população. Ele deixa de fora, em muitas cidades, até mesmo parte da classe média que ganha entre cinco e sete salários mínimos. (...). Sem qualquer alternativa legal, grande parte da população urbana invade a terra para morar. As terras que não interessam ao mercado imobiliário e são ocupadas pela população de baixa renda são exatamente as áreas de ecossistema frágil, sobre as quais incide a legislação de proteção ambiental (MARICATO, 2011, pg. 187).

leis. Basta ver o arcabouço normativo de vanguarda que o país tem em termos de direito e legislação urbanística e da função social da propriedade, no século XXI.

Dialogando com esse tema, Smolka (2003, pg. 119) afirma:

Vale dizer, insinua-se ser plausível uma inversão da causalidade convencional, sugerindo a informalidade também como causa e não apenas efeito da pobreza. (...), questiona-se a eficácia dos argumentos que justificam os programas de regularização e demonstra-se como, através de uma percepção mais completa e estrutural do mercado de terras, tais programas, na verdade, podem efetivamente inflacionar os preços dos terrenos, e direta e indiretamente, retroalimentar a irregularidade.

A informalidade é, assim, fruto da marginalização legal e jurídica em relação ao formal (e também está ligada ao alto valor da terra disponível para moradia em termos legais), e da impossibilidade de acesso por parte dos pobres ao mercado formal em virtude da valorização imobiliária¹⁹⁸. Cabe levar em conta também o alto custo que é operado inclusive nas transações informais e outros preconceitos sociais que a informalidade suscita¹⁹⁹, e que poderemos perceber na fala dos entrevistados da pesquisa empírica a ser apresentada na parte II desta dissertação.

Ainda, de acordo com Smolka (2003 pg. 121), “interessa notar que, na prática custos mais altos de deslocamento (associados a localizações mais distantes) funcionam como uma estratégia substitutiva à ausência de crédito para comprar terras mais valorizadas em localizações mais centrais.” Assim, mesmo as políticas inclusivas como as urbanizações de assentamentos precários, não conseguem ter o condão de se articular com outras que garantam a plena inclusão social dos indivíduos, o que também será ilustrado no estudo do perfil das famílias, da nossa pesquisa empírica analisada no capítulo 4.

O fracionamento excessivo e informal de terras gera, por sua vez, terrenos mais baratos, mas um inflacionamento no preço médio do metro quadrado (SMOLKA, 2003, pg. 122). Também conforme veremos por meio da discussão da pesquisa de campo, na Parte II deste trabalho, esses dados de Smolka (2003) se confirmam ainda mais quando as áreas recebem melhorias urbanas que passam a ser agregadas no capital social que compõe o preço diferencial, mesmo que informal, das unidades habitacionais consolidadas nos programas.

Já em casos de reassentamentos compulsórios, movidos intervenções em favelas e assentamentos precários que estão a reboque de outras intervenções urbanas de grande vulto, como por exemplo as de metrô (sobretudo quando as linhas são projetadas em via elevada), não reassentar ou remanejar a família em local de localização equivalente ou, pelo contrário, oferecer indenizações que não são suficientes para lhe garantir a possibilidade de aquisição de uma moradia no mercado formal, pode ser também um grande contrassenso. O poder público, nesse caso, funciona como um indutor institucionalizado da higienização social e da segregação urbana. Apenas para ficarmos em um exemplo disso, citemos que, em trabalho recente, Macedo (2014) verifica o sistema indenizatório no Programa de Reassentamento de

¹⁹⁸ Conforme esmiuçado por SMOLKA (2003, pg. 120/121).

¹⁹⁹ A informalidade é não só efeito, mas também causa da pobreza, na medida em que a população residente em áreas informais é capturada por muitos ‘círculos viciosos’ que reiteram sua condição. No que concerne ao acesso ao trabalho, por exemplo, sabe-se que aqueles que não dispõem de um endereço formal são muitas vezes discriminados ao se candidatarem a um emprego. (...). Na mídia, assim como em muitos ciclos sociais, o favelado ainda sofre com o estigma da criminalidade, em que pesem o trabalho pioneiro de Perlman (1976) (...) em que se demonstra que muitos residentes de áreas informais trabalham no mercado formal (SMOLKA, 2003, pg. 123).

Famílias Vulneráveis em virtude das obras de expansão da Linha 17 – “Ouro” do Metrô de São Paulo, em parceria com a CDHU. Através disso, ele mostra que quase metade das famílias dos assentamentos estudados não será reassentada, e, por esse motivo será indenizada por valores médios de R\$ 90 mil, e que poderão chegar apenas ao teto de R\$ 119.067,83 (conforme critérios de cálculos citados na página 11). Entretanto, a autora demonstra que esse valor será insuficiente para custear uma habitação nova e próxima ao local de remoção, pois uma moradia com tamanho equivalente ao de um apartamento do CDHU, considerando o custo do metro quadrado do raio próximo ao local de reassentamento (bairros como Campo Belo, entre outros), é quase 4 vezes maior do que o custo por metro quadrado ofertado aos moradores “reassentados”. Além disso, mesmo que esses moradores tentem aderir a um financiamento para baixa renda, não terá como comprová-la a ponto de dar entrada em um imóvel barato. Se aderir ao PMCMV, poderá esperar em uma fila de anos para conseguir um imóvel em localização equivalente. Macedo considera, de qualquer forma, curioso que, mesmo diante desse panorama, mais da metade dos removidos, 330 contra 440 que optaram por receber uma nova moradia em área próxima (MACEDO, 2014, pg. 12), opta pela indenização. A complexidade desse fato precisaria ser mais estudada para além do presente trabalho.

Áreas informais também estão alheias à ação do Estado, e submetidas a diversos tipos de assédio de agentes imobiliários e especuladores²⁰⁰.

Carecemos, assim, de uma análise econômica mais abrangente para validar os pressupostos sobre os efeitos da regularização fundiária de assentamentos precários. Há uma dificuldade estrutural em compreender por que há tantos impeditivos na cultura jurídica e cartorial para o reconhecimento da legitimidade da posse em comunidades de baixa renda, dificultando assim a assimilação real, pela sociedade (para não dizer o entorno imediato), das comunidades, mesmo após um extenso projeto de integração. A infraestrutura de as condições de habitabilidade, além de tudo o que foi posto até agora, nem sempre cumprem os requisitos mínimos para a consolidação de um registro, mesmo após uma grande intervenção, mas é difícil entender, mesmo tecnicamente, qual o padrão mínimo exigível como requisito para a formalização jurídica de uma moradia. Dificuldades adicionais são vistas sobre o “como lidar” com expectativa gerada em torno de uma regularização, o que poderia gerar especulação prévia, dado que é relatado de forma contundente pelos moradores pesquisados por este trabalho, conforme a discussão a ser feita no capítulo 4.

A questão da presença de um mercado informal nas favelas (tema também caro ao próximo capítulo desta dissertação), onde o preço não se forma nos mesmos termos do que ocorre nos mecanismos mais tradicionais de mercado, revela contradições das políticas inclusivas, conforme Smolka (2003, pg. 129) confirma:

‘Mutatis mutandi’ para as políticas (de corte liberal) que, em contraste, propõem a facilitação de acesso a terra por meio de uma maior desregulação do uso, ou seja, reconhecendo as práticas dos

²⁰⁰ Finalmente, os habitantes de assentamentos irregulares são achados por advogados inescrupulosos e ‘explorados’ por loteadores e/ou urbanizadores ‘piratas’ na aquisição de terrenos no mercado informal: preços desmesurados, cotas abusivas, dúbios documentos comprobatórios de aquisição, etc. Vale dizer, muitos pagam muito pelo pouco que recebem, em contraste aos poucos que recebem muito pelo pouco que entregam! (SMOLKA, 2003, pg. 123).

loteadores informais (formalização da informalidade). É falaciosa a proposição de que a redução de custos na provisão de solo urbanizado seja efetivamente repassada aos preços finais. Trata-se de um 'non sequitur', na medida em que os preços no mercado de terra não se formam como nos outros ramos de negócios, isto é, pelos custos acrescidos de um mark-up definido pela concorrência etc. O preço do solo vincula-se, antes, à capacidade de pagamento do comprador – ou por quando o comprador estaria disposto e apto a pagar pelos atributos que diferenciam o terreno de sua alternativa imediatamente inferior. Assim, é antes a facilidade de se comercializarem produtos de baixa qualidade para uma dada (também baixa) capacidade de pagamento que faz com que o preço resulte alto relativamente ao que se oferece. São esses preços altos que sancionam a lucratividade da informalidade e estabelecem a referência diferencial para as opções superiores.

A taxa de lucro do loteador irregular é, portanto, alta, pois ele não tem custos operacionais grandes no loteamento. “Não deixam de ser sintomáticas as evidências encontradas por Menna Barreto (2000) em enquetes sobre as datas de chegada da população aos assentamentos informais. Os períodos de mais intensa afluência de ocupantes a estes assentamentos coincidem, em muitos casos, com o período em que os assentamentos foram objeto de algum programa de regularização de qualquer natureza (titulação, urbanização, etc.)” (SMOLKA, 2003, pg. 129).

Smolka ainda apresenta dados importantes para provar que a irregularidade em si não é impeditivo para os mecanismos especulativos e para a fortíssima valorização ocorrida nos assentamentos, muitas vezes provocada pelas expectativas geradas sobre os moradores e sobre os agentes imobiliários locais²⁰¹, retroalimentando assim os ciclos da informalidade. Esses dados poderão ser corroborados na Parte II desta dissertação, conforme veremos, ainda que no nível da percepção do imaginário dos moradores em virtude desses processos.

Com base no diagnóstico da irregularidade urbana atual no Brasil, é preciso apressarmos o reconhecimento dos direitos dos ocupantes acima de tudo²⁰², para que se invertam alguns paradigmas da aplicação de leis e decisões judiciais em torno do direito de posse, contemplando sua complexidade em uma dimensão mais humana e programática²⁰³, além de participativa. A ordem jurídica também precisa, agora, ser pensada, além da ordem político-econômica, para satisfazer as condições de atendimento a todas as classes sociais urbanas, articulando isso tudo com políticas preventivas. Fernandes (2003) acrescenta que há um descompasso entre os programas de intervenção e a aceitação jurídica dos loteamentos irregulares²⁰⁴, embora o arcabouço legal tenha avançado sobremaneira a partir da

²⁰¹ Com efeito, segundo resultados obtidos por estudos pioneiros de Abramo (1998), a valorização média dos imóveis nas favelas beneficiadas pelo programa Favela-Bairro no Rio de Janeiro seria sido de 28,52%, havendo casos como o da favela de Mata Machado, de 42,5% ou o do Parque Royal, com valorizações de até 40,6%, ao passo que outros, como o do Caminho do Jobim apresentam modestos 15,3%. (...) Nos assentamentos consolidados, o valor dos imóveis parece ainda dominado pelo valor da localização. Prova disso é que imóveis em assentamentos bem localizados alcançam preços próximos aos similares em áreas formais – tipicamente uma habitação de dois quartos valeria algo como R\$ 18 mil, em 1997, período em que o dólar equivalia ao real (SMOLKA, 2003, pg. 132/133).

²⁰² A necessidade de enfrentamento urgente da ilegalidade urbana, de modo a promover a integração sócio-espacial dos grupos que vivem em assentamentos informais, é o tema central da Campanha Global pela Segurança da Posse, que vem sendo promovida desde 1999 pela agência Habitat da ONU (FERNANDES, 2003, pg. 140).

²⁰³ (...) o papel fundamental da legislação no processo de produção a ilegalidade urbana e da segregação espacial merece destaque. A ilegalidade urbana tem que ser compreendida (...) também em função da natureza da ordem jurídica em vigor, sobretudo no tocante à visão individualista e excludente dos direitos de propriedade imobiliária que ainda vigora no país. (FERNANDES, 2003, pg. 140).

²⁰⁴ Assim, com base nos estudos existentes, pode-se dizer com certeza que há com frequência um descompasso significativo entre os objetivos dos programas de regularização e as políticas e instrumentos adotados. Com todas essas limitações, esses programas têm sido mais bem-sucedidos em relação às políticas de urbanização do que em relação às políticas de legalização, e ao longo dos anos de investimentos públicos muitas das favelas beneficiadas já estão mais bem

Constituição Federal de 1988. Mesmo assim, há tentativas louváveis de enfrentamento, além do usucapião coletivo para áreas privadas. Nas áreas públicas, tem-se utilizado comumente a Concessão de Direito Real de Uso (CDRU), ainda que com muitas dificuldades administrativas²⁰⁵.

Há, contudo, controvérsias jurídicas diversas que influem na aplicação da lei. A ação dos cartórios, por exemplo, sobre o instituto das concessões, é em muitos momentos uma ação que coloca obstáculos, muito mais do que soluções, em virtude de sua insegurança quanto a temas novos. O problema é que falta estofamento mais técnico e menos político e humanitário para consolidar as ações. Há também resistências no plano ideológico relacionado às questões fundiárias e no plano ambiental, até mesmo por parte de órgãos como o Ministério Público, além de permanecer soberana, entre alguns gestores, uma visão mercantil perigosa, que funciona como obstáculo para as melhores intenções no âmbito das políticas públicas para os moradores pobres. Conforme Fernandes (2003, pg. 152), “na origem de tal movimento, estão as ideias do economista peruano Hernando de Soto, que é seguramente um dos ideólogos mais influentes do momento. (...) Diversos países têm traduzido as propostas de De Soto em políticas públicas nacionais de regularização fundiária em grande escala (...)”.

A esse respeito, conforme Cockburn Fernandes (2003, pg. 173), os cerca de um milhão de títulos de propriedades foram dados no Peru entre 1996 e 2000 podem ser entendidos como um meio político de fazer com que os pobres acessassem o mercado de crédito²⁰⁶. No entanto, estudos feitos em 2000 pelo Instituto Nacional de Estatística e Informática do Peru (INEI), sobre a base da informação das encostas nacionais de “Hogares” (ENAHOG), mostram que os resultados não lograram como se esperava, devido, entre outros motivos, à pouca familiaridade cultural com o registro e com o acesso ao crédito por parte dos moradores pobres, à má assimilação, por parte dos bancos, dos pressupostos do programa, etc. O estudo mostrou que apenas 18% delas conseguiu esse crédito (COCKBURN FERNANDES, 2003, pg. 173). De Soto teria, assim, radicalizado a ideia de que a pura e simples legalização anima o “capital morto” dos favelados em “capital líquido” a ser utilizado como garantia hipotecária no acesso ao crédito em outros setores, o que torna sua transposição a outros contextos um tanto perigosa. Pelos motivos vistos, a propriedade imobiliária conferida a famílias com alta vulnerabilidade com ênfase no seu valor de troca enquanto mercadoria, pode representar um risco para a garantia incondicional de seu bem inalienável, que é a moradia.

equipadas com infraestrutura urbana e serviços públicos do que os loteamentos ilegais das periferias das cidades (FERNANDES, 2003, pg. 147).

²⁰⁵ (Cf. FERNANDES, 2003, pg. 148).

²⁰⁶ A política nacional de formalização, com a concessão da propriedade, empreendida no Peru, conforme Cockburn Fernandes (2003) pretendia também a identificação mais fácil dos registros e moradores e também a garantia de um valor de mercado a seu bem, mas, principalmente, alavancar seu acesso ao crédito. Essa política era profundamente influenciada pelas ideias de Hernando de Soto. O Banco Mundial investiu US\$ 38 milhões nesse projeto em 1998. Hipotecar a casa em uma outra forma de crédito era, porém, um risco alto para essa população, pois ela podia então perder seu maior bem. Além disso, os créditos comprometem demais as famílias, e, por tais motivos, elas não mostram tanto interesse nesses acessos, salvo aquelas que tinham uma visão empresarial.

Em outros estudos, como feito por Spinazzola (2008, pg. 114) em Osasco, é possível concluir, além de tudo o que discutimos até aqui, que a regularização dominial de favelas, quando não feita a reboque de um plano de urbanização e requalificação urbana mais amplo:

(...) não tem alterado o padrão urbano de ocupação existente nas áreas de intervenção, e ainda dificulta a intervenção pública nas áreas regularizadas, pois da regularização dominial não resultam planos de diretrizes de intervenção ou áreas desocupadas que possam abrigar melhorias urbano-ambientais. A regularização dominial das favelas, portanto, acaba por cristalizar o padrão de ocupação precário desenvolvido durante o plano de expansão e consolidação das periferias da área metropolitana de São Paulo.

Entendendo, assim, que a solução do problema habitacional brasileiro é perpassada de maneira estrutural pelas ações relativas ao problema da terra, e também por questões já abordadas, como a da localização, da infraestrutura, do desenho urbano e da inclusão social, é necessário delimitar, agora, um aspecto fundamental que veladamente subjaz às prerrogativas constitucionais do direito à moradia que movem o Estatuto da Cidade, e que aqui denominaríamos, sem um compromisso epistemológico definido a priori, de *direito à escolha pela permanência*. Pretender que seja alcançado o objetivo da moradia digna e do direito à cidade, com justiça social, a todos os cidadãos, inclusive aqueles que não conseguem obtê-la de maneira regular pela venda de sua força de trabalho no mercado, traz implícita a noção da escolha voluntária pela permanência, ou eventualmente pela substituição de sua moradia, desde motivada por circunstâncias fortuitas ou por um salto qualitativo na condição econômica, se considerarmos, via de regra, que é cláusula pétrea do sistema de atendimento vigente o cadastro único de beneficiários²⁰⁷ de subsídio, seja ele parcial ou integral.

Enxergando o problema urbano por esse viés, pode-se considerar que as concessões de títulos (Concessão de Direito Real de Uso - CDRU e Concessão de Uso Especial para fins de Moradia - CUEM²⁰⁸), onde não há transferência de propriedade, mas a consignação e a confiança de um usufruto aos depositários da moradia, sendo essa a finalidade única e específica, podem até ser mais sustentáveis, mas são problemáticas. Isso porque, embora a CUEM, além de causar confusão interpretativa em suas zonas de sobreposição com a CDRU, não descreve os mecanismos processuais (sobretudo aqueles concernentes às possibilidades ou impossibilidades de transferência), o que causa interpretações jurídicas confusas. E, no cerne da aplicabilidade desses dois instrumentos de concessão, pode estar justamente uma discussão mais ampla sobre o problema do usufruto por oposição à propriedade. A concessão condicionada à não transmissão inter-vivos por um período longo pode estar sendo contraditória à prerrogativa do ir e vir, também pressuposta em uma sociedade livre, impondo, muitas vezes, ao morador, a permanência involuntária (dado que será estrutural na pesquisa de campo apresentada no capítulo 4), e salvo discricionariedades específicas, esse engessamento leva, em caso de necessidade extrema, muitos concessionários a buscar mecanismos alternativos e à margem do regulamentado, a

²⁰⁷ O Cadastro Único de Beneficiários da Caixa Econômica Federal tem sido utilizado por muitos municípios como importante instrumento social para o cruzamento de dados dos beneficiários, visando que a moradia seja garantida aos que realmente necessitam (apenas uma vez por mutuário, no caso de unidade subsidiada), sem dar margem a mecanismos especulativos. Definir o caráter especulativo de uma revenda de imóvel por beneficiários, porém, ainda é uma tarefa árdua aos gestores.

²⁰⁸ Após ter sido vetada pelo presidente como parte constituinte do Estatuto da Cidade, devido à sua ameaça no que concerne aos poderes dos ocupantes a CUEM foi depois regulamentada em 2001, por meio de Medida Provisória, a no. 2220/2001. Ver demais detalhes discricionários e restrições para transmissão e enquadramentos em Fernandes, (2003, pg. 164).

médio e longo prazo, para a obtenção de novas moradias visando a expansão familiar ou a mudança por motivos diversos²⁰⁹. Sendo assim, embora esse fundamento de caráter fixador contenha nele a ideia de que a fragilidade econômica dos grupos residentes em favelas é maior se comparada com a dos grupos de média e alta renda, refletir sobre essa suposta *tutela* nos permite avaliar mais criticamente a validade dos requisitos e consequências do conceito da “segurança na posse”²¹⁰, ainda que seja válido pensar que a regulação é mais justificável em caos de alto subsídio habitacional ou de dações a fundo perdido.

Fernandes alerta para os riscos dessas operações em esfera fundiária (2003, pg. 150/151):

Nesse contexto, uma questão fundamental a ser enfrentada refere-se aos impactos socioeconômicos que os programas de regularização – e, mais especificamente, as políticas de legalização – têm tido no mercado formal e informal de terras e na determinação de meios de acesso a crédito e financiamento. Muitos pesquisadores veem os programas de regularização como fatores intensificadores dos processos de ‘mercantilização’ dos mecanismos socioeconômicos já existentes nas áreas de assentamentos informais. Uma preocupação muitas vezes apresentada pelos pesquisadores diz respeito aos riscos e possibilidades de ‘gentrificação’ das áreas informais, uma vez que sejam urbanizadas e legalizadas, significando aqui o processo pelo qual grupos de classe média se apropriam das áreas dos assentamentos recentemente regularizados para fins residenciais ou mesmo para outros fins, com a consequente expulsão dos ocupantes tradicionais.

Fernandes (2003, pg. 156) ainda acrescenta, com base em suas pesquisas, que, quando o Estadodá a propriedade, o assédio é maior por parte dos especuladores. Em casos de títulos de concessão, e onde os processos participativos são mais bem sucedidos, a população original tende a se manter mais.

A regularização pode tornar o local, portanto mais atraente para o mercado formal. Essa pressão do formal e do informal já é vista também nos assentamentos não regularizados²¹¹. Se, por um lado impera o desejo do Estado e, eventualmente, dos beneficiários, de que determinadas comunidades moradoras de assentamentos precários permaneçam no local consolidado, evitando uma “expulsão

²⁰⁹ A pesquisa de campo componente da Parte II desta dissertação contém depoimentos preciosos sobre essa “permanência compulsória”.

²¹⁰ *Contudo, o reconhecimento desse direito na ordem jurídica é ainda bastante frágil e depende de uma ação determinante dos poderes públicos municipais. Ao mesmo tempo, a dimensão jurídico-fundiária pode facilmente substituir as ações concretas de melhoria das condições habitacionais, já que uma ‘canetada do prefeito’, como se diz, pode conceder Direito Real de Uso, passível de ser registrado em cartório, inclusive, sem identificação dos limites daquele simulacro de propriedade, podendo estar em área de risco ou sobre um córrego. No debate entre segurança da posse e intervenção física, o primeiro procedimento daria garantias legais que tenderiam a proteger o posseiro de possíveis remoções forçadas, (...). Ao mesmo tempo, diante da pretensão da urbanização pelo Poder Público de uma área hipotética na qual os moradores de alguma forma tenham registrado aquele ‘pedaço de chão’, a defesa incondicional da propriedade de ‘lotes’ ínfimos, (...), particularmente em assentamentos com altos níveis de precariedade e alta densidade, (...), pode ser impeditivo da urbanização (...) (SANTO AMORE, 2013, pg. 79/80).*

²¹¹ Segundo Fernandes, De Soto “parece não compreender que existe uma relação direta entre a ilegalidade urbana e a natureza da ordem jurídica em vigor, sobretudo no que respeita à definição dos direitos de propriedade urbana. Seus livros não qualificam a discussão sobre os direitos de propriedade, pressupondo que para ele existe uma definição jurídica universal, a-histórica e ‘natural’ de tais direitos. Entretanto, longe de conterem uma única definição, na ordem jurídica de muitos países em desenvolvimento – como no Brasil-, os direitos de propriedade têm sido tratados distintamente pelo Estado nas suas diferentes formas – financeira, industrial, intelectual, pública, privada, móvel, imóvel, etc. – e nas relações sociais estabelecidas em torno deles, permitindo graus diferenciados de intervenção estatal no domínio das relações econômicas de propriedade. É no tocante a uma forma específica de direito de propriedade – a propriedade imobiliária – que a ordem jurídica ainda não consegue afirmar a noção da função social da propriedade contra o enfoque individualista dominante dado a esse direito pela legislação civil, numa expressão dos fundamentos do legalismo liberal clássico. A sobrevivência do legalismo liberal quanto à propriedade da terra – (...) – deve-se naturalmente a uma combinação histórica de fatores sociais, políticos e econômicos, que tem que ser compreendida antes de qualquer programa de legalização em massa – tal como proposto por de Soto – possa ser implementado (FERNANDES, 2003, pg. 158).

branca”, por outro, indistintamente, a formalidade e a informalidade da cidade estão submetidas à regra do mercado, e essa pressupõe o alto potencial de mobilidade dos agentes. Vejamos, a partir, de agora, como eles operam.

Capítulo 3 – A dialética do formal e do informal no mercado imobiliário e sua relação com o espaço urbano metropolitano

3.1. Definições preliminares sobre a dicotomia “formal” e “informal” na produção e comercialização imobiliária

Faz-se necessário agora partir para uma aproximação em relação aos recortes empíricos desta pesquisa. A transição entre as teorias analisadas até este momento e a realidade da pesquisa de campo precisa, pelos pressupostos assumidos nesta dissertação, se dar pelo viés do estudo do indicador mais essencial dessa dinâmica: as relações econômicas, provocadas pela nova organização social dos núcleos urbanizados, e seu entrelaçamento com as dinâmicas envolvidas nas áreas ditas formais da cidade, sobretudo as do entorno imediato. Pensar, pois, em como os tecidos se comportam (no viés econômico) em separado (mesmo que por suspensão abstrata), para depois imaginar de que forma se relacionam em uma relação (seja ela conflituosa ou simbiótica), ainda mais após a pressuposição do cumprimento das ações integradoras dos governos em diversas esferas, pode ser um caminho útil para entendermos que efeitos as transformações urbanas, sobretudo em favelas, podem causar numa nova dialética intermercados, que de certa forma resulta nas transformações sociais desses tecidos em diálogo, após findas as intervenções.

Mas algumas definições são necessárias para que a incompreensão do caráter lógico de alguns termos empregados com frequência deste capítulo em diante não nos coloque em riscos. O uso dos termos “formal” por oposição ao “informal”, por exemplo, será intensificado a partir deste capítulo, pois permeará toda a discussão que culmina com análise do cotidiano das famílias diretamente afetadas por intervenções e seu entorno, na Parte II subsequente. Essa dualização em discurso tem sido objeto de diversas controvérsias, pois há quem a considere abstrata demais para ser considerada como relevante e representativa dos fenômenos que explicam a desigualdade social e econômica dos atores envolvidos. No entanto, ela implica num raciocínio caro ao presente estudo, pois contempla diversos aspectos dessa desigualdade, que vão da sua configuração físico-urbanística, passando pelo enquadramento jurídico-legal, até chegar às dicotomias presentes nos agentes de mercado, propriamente ditos. Abramo (2009, pg. 45) dá pistas importantes para esse entendimento:

Nossa perspectiva (...) é a de tomar o termo “informalidade” como termo descritivo, portanto pré-analítico (...). Vamos nos restringir à dimensão urbana propriamente dita, ou seja, aquela que nos remete ao uso do solo urbano. (...) Nossa primeira aproximação ao termo ‘informalidade’ é a partir da definição proposta por Bagnasco (1999), a qual nos remete ao campo disciplinar dos direitos: ‘se chamamos de economia formal o processo de produção e de trocas de bem e serviços regulados pelo mercado e promovidos e realizados por empresas industriais e comerciais com o objetivo do lucro e que atuam submetidas às regras do direito comercial, fiscal, do trabalho, etc., podemos chamar economia informal todo o processo de produção e troca que não se submete a um desses aspectos’ (...) O aspecto mais complicado e, efetivamente, o mais interessante, dessa diferenciação está no fato de que os elementos formais e informais estão imbricados em estruturas de ação social (...) a conclusão importante que podemos sugerir seria que a economia informal, enquanto tal, não deveria estar no centro da pesquisa (acadêmica), mas sobretudo a relação do formal e do informal nas estruturas reais de ação.

Temos aqui uma distinção essencial que diz respeito a uma definição minimalista de economia informal urbana, pela qual ela seria um ato mercantil de comercialização e/ou locação do solo (edificado) que estaria fora do marco institucional do direito urbanístico, do direito econômico e comercial, do direito de propriedade e dos outros direitos civis que regulariam o uso e a propriedade do solo urbano. Ou seja, o mercado informal transaciona um bem (material ou imaterial) à margem do marco regulatório da esfera jurídico-política do Estado de Direito Moderno. Ele ainda acrescenta que, “(...) seguindo essa aproximação de Bagnasco, podemos dizer que a informalidade urbana seria um conjunto de irregularidades em relação aos direitos: irregularidade urbanística, irregularidade construtiva e irregularidade em relação ao direito de propriedade da terra” (ABRAMO, 2009, pg. 56).

Para Baltrusis (2005), em referência a Cacciamali, não há uma separação nítida entre capital e trabalho, e, mais que isso, não há regulação jurídica ou do Estado, o que põe tal definição em sintonia com a dada por Abramo. No entanto, para autores como Lautier, Miras e Morice, conforme nos diz esse autor (2005), não existe uma fronteira tão clara entre a informalidade ou a formalidade. Isso se trataria de um falso binômio, uma vez que a informalidade é vista por esses autores apenas como complementos orgânicos do setor produtivo.

Fiquemos assim com a conservação daquilo que é consumado na informalidade, conforme já visto em Abramo: a ausência de parâmetros e de regulação jurídica nas mediações envolvidas na produção e distribuição desse setor do capital, e consideremos como elo desse binômio a presença dos mesmos paradigmas relativos à reprodução capitalista, eis que também na informalidade os proprietários fundiários e os especuladores, há muito, capitalizam²¹², a baixo custo, tendo como locais de exploração as franjas metropolitanas onde a terra custa barato ou sequer tem um custo de apropriação. De qualquer forma, poderíamos tentar, como esforço dialético, romper com as dicotomias clássicas que operam nesse campo que separam o “normativo” do “marginal”, e então caberia a seguinte questão: será que normas informais produzidas historicamente acabam se tornando quase regulares do ponto de vista temporal seriam, de fato irregularidades? E em caso afirmativo, por que isso ocorre, se elas são toleradas pelo Estado e pela própria sociedade, num processo de naturalização e assimilação, ao longo do tempo?²¹³

Abramo (2009), condensando anos de pesquisa a respeito dos territórios das transações comerciais chamadas “informais”, responde a essa questão de forma indireta, definindo aquilo que ele denomina *tradição contratualista*. Ela tende a pensar o Estado como coordenador social das relações, e é, segundo o autor, através de sua mediação (por meio das leis e dos institutos por ele regulados) que se dividem as águas entre a formalidade e a informalidade. Porém, há formas de pensarmos o mercado como principal regulador, uma vez que vivemos, conforme as definições dadas no item 1.1, sob a

²¹² O comércio irregular começava a ocorrer desde a década de 70 e favelas, contando inclusive com a ação de grileiros e proprietários especuladores. Nas palavras de Baltrusis (2005, pg. 07):

Sampaio destaca que o simples anúncio de melhorias no bairro ou de projetos de urbanização na favela criava expectativa de valorização imobiliária, fazendo com que as vendas dos imóveis se acelerassem e os preços dos imóveis na favela aumentassem (SAMPAIO, 1988). Essa dinâmica se assemelha muito à apropriação privada da mais-valia urbana que os proprietários de imóveis comercializados no mercado formal obtêm quando o poder público promove alguma melhoria no bairro, ou proximidade da propriedade.

²¹³ Esse tema também é tratado amplamente por Souza (2007), em seu capítulo 5.

organização da riqueza, sob o capitalismo, como participante inexorável da lógica da mercadoria. O Estado como regulador das práticas é, assim, expressão própria da noção de “Estado de direito”, o que resulta em uma forma dual de atuação, onde: 1-) Práticas orientadas nessa lógica definem o mercado formal; 2-) Práticas fora dessa forma definem o mercado informal (Abramo, 2003b;2009). Uma terceira, a chamada “lógica da necessidade”, que Abramo (2009) entende como aquela que definiria uma terceira via de acesso primário aos bens consumíveis (inclusive os imóveis), para além das descritas, pode ser entendida como aquela que instrumentaliza a coordenação de ações individuais ou coletivas para que se atinja o objetivo da moradia (essa sim entendida como a necessidade por excelência). Nessa forma de acesso à terra, ainda que ela se dê à margem dos meios legais (a exemplo da segunda atuação), não há um capital político, institucional ou de mercado investidos e acumulados, uma vez que ela é motivada pelo simples imperativo de ter um lugar para se morar.

Desse modo, para chegar a uma redução esquemática, mas não menos necessária, ocupações fora da lógica do mercado formal instituem o estatuto do mercado informal, sobre o qual não haveríamos de demandar maiores definições a não ser as que se sobressaem da observação empírica da distinção do uso do solo em situações que observam e em outras que não observam ou não contemplam as mediações legais e institucionais necessárias a esse acesso, ainda que a presença do mercado permeie quaisquer dessas relações. E os marcos desse mercado que se ampliam para além do dito “formal” encontram-se concentrados nas periferias metropolitanas e demais áreas precárias, dada a falta de eficiência do regime formal em dar conta de atender os pobres, dando ensejo a uma hierarquia de decisões sobre o solo urbano, onde a propriedade fundiária não é fronteira, mas é um elemento diferenciador.

3.2. O assim chamado “Mercado Imobiliário Formal” no Brasil e seus protagonistas: origens, operação e tendências recentes

A formação do mercado imobiliário tem vínculos estreitos com o crescimento da indústria da construção civil no Brasil após o ciclo cafeeiro. Pereira (1988) discutiu, como vimos no item 1.1, os processos capitalistas seus impactos na organização sócio-territorial de São Paulo, tendo um ponto de vista mais centrado na complexidade da produção do valor imobiliário enquanto resultado da relação entre o espaço (ou a regulação de sua escassez), a força de trabalho e a indústria da construção civil. Se, no caso agrícola, o nível de renda a partir da propriedade fundiária (renda da terra) se regulava pela produtividade, no caso das construções em perímetro urbano, tudo depende da *localização* e do parcelamento, o que garantiria um salto fundamental em termos de valor agregado na terra²¹⁴, ainda a

²¹⁴ A esse respeito, caberia também verificar o trabalho de Bonduki e Santoro (2009), que demonstra, através do estudo de casos empíricos no Estado de São Paulo, o salto de valor alcançado em áreas periurbanas, no momento em que seu uso é modificado do rural para o urbano, através do parcelamento. No caso dos parcelamentos informais, o ganho de mais-valia urbana (e consequentemente a valorização) é ainda maior do que nos loteamentos de médio e alto padrão, dado o baixo investimento em infraestrutura por parte do empreendedor, o que, dependendo da promiscuidade nas relações de poder, vir a ser feito pelo Estado, com capitalização dos especuladores. Complementando esse raciocínio, Pereira (1988, p. 64) acrescenta: *No caso da construção de edifícios, a terra não é um elemento de produção, mas a base material para a realização do processo de*

categoria deva ser considerada com as devidas ressalvas. Essa é uma diferença formadora da distinção entre tipos mais comuns de renda imobiliária²¹⁵.

O mercado imobiliário, até o século XIX, era basicamente resumido ao universo de locações (e não é por menos que as poucas linhas que Marx dedicou ao imobiliário, no Capítulo 46 do Terceiro Livro de “O Capital” tenham se concentrado nessa modalidade), orientando para esse fim a produção das edificações. Iniciavam-se assim os processos de valorização, que acabavam por pressionar, através das altas de preço para fins de habitação, principalmente por locação, os salários dos trabalhadores²¹⁶. As diferenciações no sentido da produção para a venda só aparecem posteriormente (PEREIRA, 1988), no mesmo momento em que a força de trabalho é também incorporada como meio de produção da própria indústria imobiliária que, ao extrair mais-valias da produção social, espolia a massa trabalhadora, conforme visto no primeiro capítulo deste trabalho. Já a extração de mais-valia da terra vem por meio da operacionalização do instrumental do Estado para gerar valor na da mesma (com produção de infraestrutura), movimentando-se essa máquina através de uma política de crédito e juros envolvida nas obras. Os bancos começam também a vincular seus negócios à construção da cidade e ao capital imobiliário, estreitamente ligado à riqueza da economia cafeeira²¹⁷. E todo um esquema industrial se alia ao financeiro, abarcando também a construção civil, dado que poucos autores têm explorado como um dos condicionantes da organização metropolitana. O preço das terras desocupadas vai, por sua vez, sendo regulado pelo preço das ocupadas, e, por isso, sua valorização ocorre conforme o ritmo da expansão e da economia da cidade. Quando ocorre a pressão da cidade por demanda de construção em terras novas, a cidade pressiona que ocorra uma inversão na terra rural para que ela se torne urbana²¹⁸.

A incorporação da terra no tear mercadológico gera uma dificuldade metodológica na abordagem da construção como forma capitalista, mas não é possível ignorá-la. Segundo Pereira (1988, p. 79), “embora pareça a mesma coisa, essa inversão muda a função no uso material da terra e modifica a determinação econômica do preço do imóvel, que, não podemos mais representar, só o juro e a amortização do capital empregado na produção da cidade, tem que representar também uma renda imobiliária”.

Como para o negociante imobiliário o que importa é obter algum tipo de renda a partir da terra, ele usa os preços do aluguel (pressionando-os para cima) como forma de regular o preço das terras

trabalho da construção. O acesso à terra é essencialmente uma condição prévia e de base para realização do trabalho construtivo.

²¹⁵ Segundo Pereira (1988), a renda do proprietário, antes capitalizada no escravo, agora passa a ser renda territorial capitalizada a partir do trabalho livre, conforme abordamos no capítulo 1. Isso gera um valor agregado a terra que impulsiona o mercado imobiliário. Estão formadas aí as bases para a privatização de uma riqueza imóvel, produzida socialmente, que depois serviria como base de capitalização. A renda de aluguéis, até então predominante, produto de capitalização sobre uma propriedade privada, passa a ser um novo trâmite capitalista na cidade.

²¹⁶ *Ou seja, como produto imobiliário, [o valor da mercadoria-habitação] expressa a interconexão do trabalho particular de construir o edifício e do trabalho social representado na privatização do valor imobiliário. Nesta ótica de valorização da produção habitacional conjugam-se duas vertentes de pauperização do trabalhador: uma horizontal, que é a espoliação urbana, e outra vertical, que é a exploração do trabalho* (PEREIRA, 1988, p. 72).

²¹⁷ *Neste âmbito é que se configura a origem capitalista do chamado problema habitacional, porque a habitação construída sob a forma capitalista de produção de mercadoria – tendo que reproduzir todo o capital adiantado- terá sempre o preço de sua venda relativamente alto se comparado com o custo de sua construção ou com o poder aquisitivo dos que vivem de salários* (IDEM, 1988, p. 77).

²¹⁸ A esse respeito, cabe novamente ler Bonduki & Santoro (2009).

urbanas, operando pela valorização através da escassez. Essa forma de obtenção de lucro pela propriedade acabou também por condicionar a diversificação das técnicas da construção e também uma forma de crescimento bastante heterogêneo e fragmentado da cidade. A situação crítica dos preços dos aluguéis e a regulação do preço das terras em ascensão através da escassez, a partir de um dado momento, obrigou à criação de órgãos oficiais de promoção de moradias, já sob o império da segregação territorial provocada pelo alto custo do “morar por conta própria”. Iniciava-se a partir do final do século XIX, portanto, uma intensificação e modernização forçosa da indústria da construção e do projeto. Tratava-se, já que havia um ímpeto “europeizador” nos primórdios desse processo (conforme discutimos no item 1.1), de se sofisticar o processo de produção do espaço através por meio da construção civil em São Paulo, através de um mecanismo que excluía a força de trabalho oriunda dos campos escravistas (e, portanto o maior contingente de trabalhadores nacionais), e ao mesmo tempo, e por muitas décadas, privilegiava a mão-de-obra imigrante, sobretudo a italiana.

Pereira (2011), posteriormente, retoma a questão imobiliária em um nível mais recente de evolução, que obriga teóricos a uma revisão metodológica da análise dos processos capitalistas, que se espelham sobretudo no modelo norte-americano e na globalização das sofisticações da produção do valor para além do sistema fabril²¹⁹. Ferreira (2007), Royer (2009), Tone (2010), Fix (2011) e Shimbo (2012), também discorrem mais apropriadamente sobre a escala mais alta da exploração capitalista do espaço²²⁰, dentro do ramo imobiliário, acompanhando as tendências internacionais de financeirização e desregulação. Relativizando a relação direta com a propriedade por parte dos investidores, agora o setor imobiliário atrai investimentos e ao mesmo tempo gera uma massa de capital que pode ser investida em outros destinos, diversos (TONE, 2010, p. 53), dentre os quais, o mundo do capital fictício.

A propriedade sobre a terra, nesse caso, perde relativamente a condição de obstáculo²²¹ para ser um impulso (gerando também o seu pressuposto de diferenciação com o futuro mercado informal de imóveis), já que é o suporte primordial da atividade humana e, conseqüentemente, da imobiliária. Nos preços das mercadorias, embute-se todo o valor necessário à sua reposição/reprodução. A renda referente à propriedade privada faz parte desse valor. Desse modo, na produção imobiliária em particular, a terra

²¹⁹ Frente aos condicionantes dessa necessidade de valorização, cada um dos agentes como proprietários do trabalho, proprietário da terra e proprietário do capital, se envolve na produção capitalista do espaço urbano e do valor imobiliário. (...) No processo imobiliário capitalista, (...), o preço do imóvel é estabelecido a partir do preço de produção do edifício (onde está incluída a taxa de lucro de sua construção), mais o lucro médio da promoção (imobiliária, comercial, financeira) como capital de circulação e mais o sobre-lucro de localização (a renda do solo). Na análise da particular formação do preço (ou do valor) de mercado do imóvel (produção do edifício mais propriedade do terreno) pode se identificar os elementos históricos que particularizam o setor imobiliário e, também, o que o diferencia no atual momento de reestruturação socioespacial da cidade (PEREIRA, 2011, p. 27/28).

²²⁰ As passagens recentes (...) nos remetem à formulação de Karl Marx sobre o processo de generalização das sociedades por ações e do sistema de crédito. Para ele, é nesse contexto que se torna possível uma forte expansão na escala da produção (...) com tendência à formação de oligopólios em contraposição à concorrência (Marx, 1988, Livro III, Capítulo 27). Assim, o modo de produção capitalista teria encontrado um meio de superar o limite (auto-imposto) pela prática da propriedade individual (privada) dos meios de produção, passando à prática da propriedade social em que as empresas assumem a forma de empresas sociais. É a abolição do capital como propriedade privada, dentro dos limites do próprio modo de produção capitalista (TONE, 2010, p. 52).

²²¹ No caso da terra, isso ocorre por meio da possibilidade do monopólio de um bem irreprodutível, o que limita a concorrência com outros setores, inclusive dentro do setor imobiliário. Com isso, segundo TONE (2010), “como tributo à propriedade da terra, o sobre-lucro obtido por meio da extensa exploração da força de trabalho tende a ficar retido como renda e não entrar no processo geral de equalização das taxas de lucro, levando ao desinteresse geral em aumentar a produtividade do trabalho na construção (TONE, 2010, p. 57).

integra o produto, garantindo aos antecipadores, simultaneamente a valorização (aumento de preço) provocada pelo monopólio de localização, e a possibilidade de um sobrelucro através da captação de suas “mais-valias”, empregadas convenientemente no ponto ótimo especulativo²²².

Então, conforme prossegue Tone (2010, pg. 58):

E como duas ‘tendências na elevação do preço da terra’, a renda imobiliária tende a predominar nas áreas mais urbanizadas, se ‘esparramando’ em direção a outras áreas. A renda fundiária tende a predominar nas áreas novas em transição do rural ao urbano (PEREIRA, 1988:122). As ‘duas rendas’ têm origens distintas, porém, de fato, se apresentam em um único tributo renda, parte da mais-valia, que oscila, acompanhando os preços de mercado imobiliário no processo de urbanização. E é pelo desdobramento em renda fundiária e renda imobiliária, com a distinção da origem do sobrelucro, com renda da terra, que podemos identificar mais claramente as relações sociais implicadas no processo de valorização.

Ressaltemos, ainda conforme Tone (2010), que a valorização imobiliária, expressa no aumento do preço, não se dá apenas pela simples lei da oferta e demanda. O mercado imobiliário opera aumento de preços não só através da exploração do trabalho, como também pela espoliação urbana, através da privatização do urbano²²³. É através desse mecanismo que o mercado engendra um controle e, por conseguinte, a fragmentação social, pois trata-se de um processo constante de acentuação do gradiente de preços da terra, que estimula, ainda que de forma diferencial (conforme as localizações), a contínua valorização imobiliária de todos os terrenos da cidade (TONE, 2010, pg. 59). Simultaneamente a essa operação “formal”, e ocasionada pela regulação dos preços diferenciais pelo mercado, o trabalhador responde mediante mecanismos disponíveis como a auto-construção e a ocupação de favelas, consolidando-se assim o *apartheid* social e urbano que configura as metrópoles latino-americanas.

Ficando ainda nas operações do mercado formal, o limite para o aumento dos preços, que ocorreria quando se deixa de absorver uma determinada produção, é evitado a partir da criação de novos mecanismos de oferta, como a construção em locais mais distantes, a verticalização com redução dos pés-direitos, diminuição das unidades, etc. Desse modo ele pode se desenvolver através da escala extensiva e da intensiva, hierarquizando a produção da construção e do espaço, e contando sempre com a dimensão do tempo a seu favor²²⁴, para explorar todas as possibilidades de obtenção de valor oriundas do capital variável e também do capital humano e coletivo embutidos no preço do suporte²²⁵.

²²² O monopólio de uma localização possibilita a valorização através do conjunto de investimentos que a constituem: via, praças, sistema de transporte, edifícios e à valorização simbólica, ligada aos usos e frequentadores (...). Portanto, o aumento de preço do produto imobiliário, além de se originar do sobrelucro (mais-valia), ou parte dele, formado dentro da própria unidade produtiva como renda fundiária, também se origina de uma alteração de valores fora da sua unidade produtiva como renda imobiliária e, parte destes, gerados em outros setores. Assim, a valorização do produto imobiliário, (...), tem origem a partir de valores pretéritos, se alimenta da produção presente e se lança para o futuro, pressupondo o desenvolvimento do entorno onde se insere. Esse processo (...) fez com que a construção se constituísse e permanecesse como setor de baixa composição orgânica (...) (TONE, 2010, p. 57).

²²³ É o conceito de “mais valia”, para Ferreira (2012), perigosamente transposto para o âmbito do urbano, pois expressa um “trabalho social não pago” que permitiria um ganho significativo ao proprietário fundiário, mediante um trabalho que foi realizado coletivamente, por analogia ao “trabalho individual não pago” expresso na mais-valia extraída do trabalhador e descontada em seu salário.

²²⁴ Também conforme visto em Abramo (2007) e tratado no capítulo 1 (item 1.2)

²²⁵ No que tange à valorização, Tone (2010, pg. 61) afirma: “essa valorização particular, (...), reserva à apropriação do espaço, mesmo pela simples retenção de caráter improdutivo e especulativo, a possibilidade de funcionar como capital fictício. Como um novo investimento, necessariamente deve-se considerar o preço da terra ‘em crescimento’, ou seja, deve-se pressupor um valor acrescido por um preço, a ser realizado no mercado futuro”. E esse processo vem acompanhado de outros expedientes, conforme Tone (2010, pg. 64), “simultaneamente (...) – há adoção de outras práticas para otimizar o processo: “atuação” junto à

Falta no Brasil, de qualquer modo, uma industrialização dos pré-fabricados que alavanque a modernização dos canteiros de obra, os quais também parecem ser montados segundo uma estratégia empresarial que deliberadamente congrega num mesmo ambiente a modernização (por meio de expertises) e o atraso (precarização das relações no âmbito do emprego de algumas técnicas e da especialização da força de trabalho)²²⁶. Além disso, a burocracia e a incompatibilidade de legislações regionais contribuem muito para as dificuldades nos mesmos. O uso predominante de técnica dita “artesanal”, de baixo investimento em capital constante, é uma tônica desses expedientes. O canteiro de obras brasileiras é, assim, um local de difícil análise, dada a diversidade de patamares tecnológicos que ele congrega. O deslocamento da cadeia produtiva leva a essa descontinuidade, heterogeneidade, descentralização e processos de exploração difíceis de definir²²⁷, e cuja estrutura é baseada na exploração do assalariado (o que não é privilégio dessa esfera produtiva), resultando numa “originalidade” do processo que não nos permite reduzi-lo, sem as devidas ressalvas, à pecha de “atrasado”.

Além disso, conforme informa Shimbo (2012, pg. 156), há alterações importantes no cenário atual e no contexto econômico: “de um lado, a necessidade de grande investimento financeiro, tanto para aquisição de terras como para dar conta do longo período de rotação do capital na construção habitacional, foi parcialmente suprida a partir da injeção de capital financeiro nas empresas construtoras e incorporadoras e do financiamento público à sua produção”. Ela (Id., pg. 156), ainda acrescenta; “De outro, a baixa capacidade de pagamento dos consumidores do produto ‘habitação’ foi aumentada consideravelmente com os incentivos públicos sobre o crédito habitacional”. A desqualificação do trabalhador pela “parcelização” das tarefas (num regime que conforme Shimbo carrega alguns aspectos da planta taylorista²²⁸) é assim o expediente mais comum (SHIMBO, 2012, pg. 163). O sistema “online”

Câmara dos Vereadores, procurando aumentar o potencial construtivo e garantir investimentos em infraestrutura, superação de limites impostos por órgãos de preservação ambiental e do patrimônio histórico, remoção de favelas e cortiços, etc”.

²²⁶ Sobre esse mesmo assunto, Shimbo (2012) chama a atenção para o fato de que a organização do canteiro, apesar de seu atraso, é rentável, porque, nela, “tudo sobe junto”, e ela também elimina a forma (o carpinteiro em sendo dispensado progressivamente). Mas esse sistema repete uma ordem tradicional, a da parcelização (equipes separadas), ainda que não evite técnicas extremamente artesanais, algumas das quais precárias, e “poros” ou intervalos constantes de parada nos processos. Mas, para Shimbo (2012, pg. 150), “a presença da manufatura na base produtiva da construção civil é (...) reforçada pela existência da ‘margem incompreensível do saber fazer’ do trabalhador, recuperando-se as palavras de Farah (1996), e de uma margem frouxa na precisão na instalação dos componentes construtivos”. E quanto ao canteiro de obras, Shimbo (2012, pg. 151) complementa: “o caráter intrínseco à produção imobiliária, na qual o produto é consumido no local onde é fabricado, (...), coloca o setor da construção civil numa condição analítica totalmente diferente (...). O fato de o canteiro não corresponder ao espaço de uma fábrica, (...), impõe uma lógica de produção que perpassa as etapas clássicas da modernidade industrial – (...) -, mas que a extravasa”.

²²⁷ Para Morice (1996), a ideia do ‘paternalismo’, presente no processo de trabalho no canteiro de obras, atende a diversas funções na construção civil brasileira, sobretudo, porque reforça o ‘fantasma do arcaísmo’, utilizado pelas construtoras como base de um discurso, bastante difundido, que procura transformar a absorção de mão de obra desqualificada numa ‘questão social’. Assim, para o autor, o cálculo do lucro não passa necessariamente por critérios estritamente capitalistas, e sim, pela combinação histórica entre classes política e econômica, que mantém vistas grossas aos superfaturamentos e à corrupção e que canaliza dinheiro público para o setor. (...) torna-se necessária a mediação política, sob a lógica do favor, no nível imediato das relações, e da promiscuidade entre funcionamento econômico e poder político, numa ótica geral (SHIMBO, 2012, pg. 154).

²²⁸ Nessa “planta” industrial, a tríade formada pelo mestre de obras, o engenheiro e o almoxarife parece, conforme levantamento feito pela autora, estratégica para o controle da produção, que se faz parcelizada. O mestre de obras funciona como uma “engrenagem taylorista” (“amigo” e controlador ao mesmo tempo). O ambiente fica “amigável” acoberta a tensão imanente do controle, onde o respeito é mediado pelas relações que pressupõem o pagamento da força de trabalho, as prescrições (padronização de procedimentos) orientada e controlada pelo conhecimento da lógica global do projeto, da obra, e de sua logística (SHIMBO, 2012, pg. 168/169).

de acompanhamento é o elemento fundamental de monitoramento usado pelo tripé formado pelo mestre de obras, almoxarife e engenheiro.

Surge agora, além disso, uma espécie de “profissional de marketing” responsável por toda a ideologia por trás da incorporação da obra e sua venda. Às vezes, arquitetos acabam por buscar essa formação complementar, a fim de poderem competir no mercado. A empresa se sofisticava em sua estratégia integrada, visando, assim, unicamente o lucro de seus empreendimentos e sua maximização em todos os ciclos de geração de valor²²⁹.

Para Shimbo (2012), devem também ser ressaltadas no Brasil as mudanças na produção habitacional de grandes empresas para o foco nas camadas de renda média e baixa (no assim chamado “segmento econômico”), às vezes, coincidente com a Habitação de Interesse Social²³⁰, num contexto em que boa parte das empresas do setor da construção civil e imobiliário estão ingressando em uma nova realidade de mercado, que une a abertura de capital para o setor financeiro e o foco nas camadas de baixa renda. As incorporadoras, fundidas com construtoras, conseguem, nessa conjuntura, confluir as funções de proprietária da terra, produtora da obra, vendedora, intermediadora do crédito pelo mutuário, compradora de terra para investimento futuro, etc., beneficiando-se, assim, duplamente do Sistema Financeiro da Habitação, com potencialidades alavancadas a partir do governo Lula. Acaba aqui a polarização representada pela produção de mercado para alta renda e do Estado para baixa renda. Os novos vínculos envolvem a produção imobiliária, a construção civil, a política habitacional e a financeirização da indústria da construção civil²³¹, também focadas naquilo que Shimbo (2012) denominaria os braços da “habitação social de mercado”, correspondente ao “segmento econômico”, amplamente dependente dos fundos públicos (FGTS, SBPE e SFH) que, a despeito desse caráter, acaba sendo focado em faixas de famílias de 3 a 10 salários mínimos. Conforme Shimbo (2012, pg. 18), “esse segmento lançou, em 2006, aproximadamente, oito mil e quinhentas unidades habitacionais (em diversas cidades brasileiras), ao passo que, em 2008, foram mais de 78 mil – ou seja, o número de unidades produzidas aumentou aproximadamente nove vezes em apenas dois anos”.

²²⁹ A estratégia das empresas, desse modo, é resumida por Tone (2010, pg. 128/139), conforme a seguir:

A valorização baseada na propriedade imobiliária ocorre mediante o trabalho na construção que pressupõe anterior concepção do produto e, sobretudo, fora da unidade produtiva em si, podendo ocorrer em tempos diferentes, antes ou depois da produção do edifício em si(...). Tal processo em particular de valorização leva ao desinteresse no aumento da produtividade do trabalho na construção, mantendo-a como produção manufatureira. A valorização imobiliária, portanto, se dá na prática social, no entanto, aparece sob o fenômeno da elevação dos preços de mercado do terreno e da edificação e os preços em elevação constituem-se como obstáculo tanto para a reprodução do capital via valorização imobiliária quanto para a apropriação social do espaço. Ao mesmo tempo como obstáculo, impulsiona a valorização pela adoção de novas tecnologias que permitem intensificar o uso do solo, pela criação de novos produtos imobiliários, por novas formas de propriedade, pelo aprofundamento na divisão do trabalho, pelo deslocamento de uma área para outra e constante reorganização sócio-espacial.

²³⁰ Operação de produção de moradias destinadas a beneficiários que não conseguem comprometer ou ofertar renda para a sua aquisição ou financiamento, envolvendo, portanto, subsídio estatal, acoplado ou não a parcelas de financiamento.

²³¹ Conforme Shimbo (2012, pg. 17), “desde os anos 1990 vêm se constituindo, no Brasil, mecanismos jurídicos e institucionais que prepararam o terreno para a ampliação e a consolidação da produção privada de moradias, inclusive para uma faixa de renda familiar que anteriormente não era atendida pelo mercado formal promovido por grandes empresas”. Royer (2009) também contribui sobremaneira para falar sobre o segmento financeirizado da produção habitacional para diversas faixas de renda, e Silva (2010) e Fix (2011) abordam, além de Shimbo (2012), a abertura de capitais e o endividamento imobiliário em São Paulo, nos últimos anos.

As empresas de hoje, no ramo destacado, captam recursos no SFH tanto para produzir como para seus clientes (mutuários) e também capta recursos no mercado de ações. Além disso, apresenta alta solvabilidade, e incorpora várias funções, muitas vezes todas da cadeia de um empreendimento.

Descobre-se assim uma relação promíscua entre a construtora e o Estado, pela qual muitas construtoras chegaram, no ápice desse processo, a participar da formulação de programas como o “Minha-Casa-Minha-Vida” (SHIMBO, 2012, pg. 24). O Estado, agora, ainda mais com o já citado PMCMV, praticamente subsidia ações para demandas não solváveis, ajuda também na aquisição de terras e na organização dos mutuários, contrata empresas para construir, e agencia processos autogeridos de movimentos. Vale lembrar que é também é legislador e regulador urbanístico e do crédito, facilitando assim o lucro privado capitalista no ramo “privado” da produção na cadeia da construção civil. O mercado, agora, como agente de toda a produção, impede ainda mais a constituição dessa fronteira, que não separa mais facções como as postas por Harvey (1982). Essa concentração de poder enfraquece o controle político sobre a produção da cidade e tem, portanto, ressonância na sua espacialização.

A preponderância do capital financeiro sobre o industrial começa também a se ressaltar no mesmo momento em que o governo impõe sobre a economia mecanismos anticíclicos sobre uma indústria em particular que é a da construção. Novos mecanismos e instrumentos financeiros se proliferam, estimulando, em esfera planetária, a tendência à desregulamentação dos mercados, resultando numa quase fusão entre o setor financeiro e o imobiliário, sendo esse antes pouco atrativo devido à sua baixa liquidez e longo tempo de maturação (Shimbo, 2012, pg. 59).

No Brasil, o processo ocorreu inicialmente sem os lastros financeiros e produtivos, como ocorria no Primeiro Mundo. Por isso, só alavancou após um ciclo de 12 anos. De 1993 a 2004, o primeiro passo foi a criação do Sistema Financeiro Imobiliário (SFI), possibilitou a vinda dos CRIs (Certificados de Recebíveis Imobiliários). Shimbo (2012, pg. 60) então afirma:

Para os empresários do setor, os CRIS vêm cumprir um importante papel para atenuar a ‘condição desigual’ existente nas atividades imobiliárias em que o comprador paga a mercadoria em um longo período, enquanto a incorporadora/construtora depende de grande volume da capital em apenas três anos de construção. Dessa forma, na medida em que transfere o comprador (leia-se a ‘dívida’) para outro agente financeiro, encurta-se o período de retorno de capital à empresa (Volocho, 2007).

Além disso, criam-se os fundos imobiliários, que transformavam bens imóveis em títulos mobiliários, comercializáveis na Bolsa (em 1993) (SHIMBO, 2012, pg. 61). A desabsolutização da propriedade imobiliária integral em nome de uma propriedade parcelar da qual se podem extrair renda e juros do capital adiantado vira numa nova realidade.

O período de 2004 a 2008 corresponde assim à estabilidade e crescimento econômico, aumentando o número de ‘sujeitos passíveis de obterem créditos’ (SHIMBO, 2012, pg. 66), quando eles são ‘descobertos’ pelas empresas do ramo imobiliário. Há também a possibilidade da bolha especulativa no fim da primeira década do ano 2000, o que impede de sabermos se essa versão será duradoura. Conforme Shimbo (2012, pg. 67), nesse novo setor imobiliário, “o capital financeiro é condição para reprodução ampliada do capital investido na produção de moradia por permitir um fluxo na obtenção de terrenos – um aumento da escala de produção, uma antecipação do capital ao produtor e, finalmente, um

pagamento parcelado do consumidor”. Isso, associado ao melhor acesso ao financiamento do SHF acaba contribuindo cada vez mais para que empresas brasileiras se aproximem do “Real State” americano²³² que, hoje, está para além de transações de bens imóveis.

Trata-se aqui de um novo modo de produção da indústria imobiliária, onde a residência se torna garantia do financiamento no caso das hipotecas. No Brasil, esse modelo foi utilizado com adaptações importantes, mais modeladas ao nosso sistema econômico, tendo preservado, estruturalmente, apenas a imersão das empresas incorporadoras no mercado de capitais com captação direta de recursos por meio da abertura de seus capitais na Bolsa de Valores. Diferentemente do que ocorreu em países como os Estados Unidos, no Brasil, a unidade habitacional não passou a ser transacionada no mercado financeiro como ativo²³³, mas, em lugar dela, as ações das empresas participantes na incorporação (SHIMBO, 2012, pg. 68).

E esse elemento híbrido, o chamado “segmento econômico” (ou “habitação de mercado”), lançado, por meio de “joint-ventures” e outros tipos de fusão ou desmembramento de segmentos, lança-se assim ao desafio de atender aos 89,4% do déficit habitacional correspondentes às populações com faixa de renda de até 3 salários mínimos. As faixas de renda acima de 5 salários mínimos se retraíram no déficit de 11,8% em 2000 para 4,1% em 2007, mostrando, posteriormente, o quanto o segmento foi muito mais focado em faixas intermediárias do que nas camadas mais pobres. As terras compradas eram também um nicho novo, e geraram capacidade de implantar 408.123 unidades, ou 37 bilhões de reais. A expertise dessas mesmas empresas, conforme mostra o exemplo estudado na pesquisa de campo de Shimbo (2012)²³⁴, é controlar e otimizar a lucratividade contida em todo o processo do canteiro, divergindo assim da tendência vista nos anos 1990. Quatro outras vantagens também apontadas pela autora são a captação de capital financeiro em vultuosos volumes, na casa dos bilhões de reais, a ponto de poder constituir com eles um estoque de terras para investimentos futuros, o financiamento a clientes via bancos, a padronização arquitetônica, e o sistema de controle de custos e prazos na obra. Além disso, cabe ressaltar a diversificação dos territórios de atuação no país.

Shimbo (2012, pg. 104), informa que:

A utilização de ‘política imobiliária’, ao invés de uma ‘política habitacional’, é intencional – assim como é intencional a confusão entre financiamento imobiliário e financiamento habitacional, como

²³² Termo que significava, nos Estados Unidos “bem imóvel” e passou a significar, nas novas tendências do mercado, a complexidade da “atividade imobiliária” como um todo.

²³³ Dado tratado também por Fix (2011).

²³⁴ Shimbo (2012), a partir do estudo de caso da “ECP” (nome fictício à empresa pesquisada), obtém importantes dados para entendermos a chamada “Habitação Social de Mercado”. A expertise da padronização incorporada consiste na criação de ciclos de 14 meses para viabilizar o produto. A empresa atua desde a captação do terreno (chegando a um estoque virtual suficiente para 110 mil unidades) e dos clientes até o pós-ocupação. Criam-se bancos de tipologias “carimbáveis”, duas verticais e uma horizontal, como na histórica Werkbund alemã (1907 a 1914), mas com prejuízo na qualidade arquitetônica, até porque arquiteto vira mais um trabalhador do canteiro e da gestão (muitas vezes em situação de trabalho informal), além da aprovação, do que um criador de fato, interferindo apenas nas diferenças de implantação dos empreendimentos e nas fachadas. A alvenaria estrutural é o sistema construtivo predominante, permitindo uma predição padronizada de procedimentos e rapidez na execução e controle dos materiais empregados, o que também resulta num maior controle financeiro da obra e seus insumos (já que os custos de obra correspondem a 32% dos custos totais empreendidos). Há também mecanismos de incentivo à produtividade, mediante uma competição entre canteiros da mesma empresa. Hoje, a “ECP” terceiriza parte das empresas da sua cadeia produtiva. Cerca de 90% das unidades vendidas fica dentro do limite de R\$ 130.000,00, previsto para a faixa até 3 salários mínimos, do PMCMV. Mas essas não são propriamente inovações tecnológicas, e é preciso considerar que estão para além da “bipolaridade entre o ‘arcaico’ e o ‘moderno’ no canteiro de obras (SHIMBO, 2012, pg. 130).

apontou Royer (2009). Esse embaralhamento semântico entre habitação e setor imobiliário evidencia o processo de aproximação entre mercado imobiliário e a política habitacional. O PMCMV, portanto, só veio a corroborar a constituição da habitação social de mercado, em curso desde 2004.

A rentabilidade de uma empresa nesse novo contexto não vem, portanto, do sobrelucro, mas sim, do lucro da produção (rentável) no canteiro e de sua capacidade de criação de estoque de terras e empreendimentos através da antecipação de capital via abertura de capital na bolsa e pelos financiamentos dados pelo Governo Federal, no âmbito do SFH e do PMCMV²³⁵, além dos mecanismos e expertises citados, que envolvem inclusive o esvaziamento do papel do arquiteto.

O novo sistema cria assim extrema dependência financeira da conjuntura econômica, sobretudo daquela que favorece a expansão de um “mercado de habitação popular”, que reinventa e sofisticada o modelo visto no BNH, pela própria assimilação dos investimentos do mercado de capitais. A compreensão desse processo, complementada pelas colocações feitas no capítulo 1, é de suma importância para que entendamos os principais mecanismos que engendram a produção imobiliária brasileira na contemporaneidade, um “player” estratégico na produção e reprodução da organização metropolitana.

3.3. O entendimento do chamado “Mercado Imobiliário Informal” no Brasil através de sua operação em favelas

Entramos, para complementar o estudo sobre o funcionamento do setor imobiliário, nos mecanismos de mercado que operam na informalidade, por meio da retomada de Abramo (2003; 2003a; 2009), autor que trata do tema com importantes contribuições, além de Baltrusis (2005), Souza (2007), e outros estudos locais como o de Cyrillo (2011).

Abramo (2003b; 2009) afirma que é preciso admitirmos que o mercado informal subiu muito em sua participação na realidade imobiliária, e hoje alcança valores altos se comparados com o do aluguel. Por isso esse fenômeno precisa ser melhor estudado, na chave da racionalidade dos compradores de imóveis, e também na formação de preços nas favelas e seu entrelaçamento com os preços praticados no mercado formal. Nesse momento, Abramo (2003, pg. 189/190), informa um dado fundamental, que será confirmado no estudo de campo do capítulo 4:

²³⁵ Há três fatores estruturantes, portanto. Segundo a autora;

O Primeiro é de ordem estrutural. Como apontou Francisco de Oliveira (1988), para se construir ‘o pretendo mercado autorregulado, que dispensaria tudo o mais a não ser os próprios critérios da lucratividade’, é necessário ‘muito Estado, muitos recursos públicos’ (Oliveira, 1998, p. 13.). Nesse sentido, houve uma mudança recente das relações do fundo público com os capitais particulares e com a reprodução da força de trabalho: o fundo público funciona como prerrogativa (ex-ante) das condições de reprodução e não mais como ex-post, típico do capitalismo concorrencial. Isso significa, ainda de acordo com Oliveira (1998), que a ‘per-equação da formação da taxa de lucro passa pelo fundo público, o que o torna um componente estrutural insubstituível’ (Oliveira, 1998, p. 21) (SHIMBO, 2012, pg. 208).

O segundo tem a ver com o “discurso” do atendimento social do mercado, que convence a todos (ou quase todos), mesmo que não atinja de fato as faixas realmente pobres. O terceiro trata da confluência de interesses entre o mercado e a política, em nome da lucratividade e eficiência na produção. Mas isso pode comprometer a política urbana (conforme vemos nos enclaves urbanos citados por Teresa Caldeira).

Na literatura dos mercados fundiários-imobiliários encontramos a hipótese da concorrência por meio dos preços como elemento determinante do funcionamento dos mercados urbanos. Essa premissa teórica nos permitiria supor que a concorrência entre o mercado imobiliário informal com o mercado formal reduziria os preços do informal em razão do primeiro oferecer opções mais atrativas a preços semelhantes; p. ex., a substituição da moradia próxima ao mercado de trabalho por imóveis mais amplos na periferia com a vantagem do título de propriedade. No entanto, os resultados de algumas pesquisas recentes mostram que essa concorrência não se verifica. (...) Um dos argumentos que sugerimos para explicar os preços elevados da moradia em favela explora o nexo entre o mercado de trabalho e o mercado imobiliário onde a informalidade no primeiro impede a entrada no mercado formal no segundo. Essa barreira à entrada no mercado formal imobiliário, dada a informalidade do mercado de trabalho, e afine um 'mercado racionado' que tende a responder as flutuações de demanda com variação acentuada em seus preços.

Há, além disso, uma heterogeneidade das famílias em moradias ilegais, segundo o autor. Os estudos sobre o mercado imobiliário em favelas do Rio de Janeiro (ABRAMO, 2003; 2003b), também apontam para uma relativa diversidade entre as favelas da cidade, mas sobretudo uma forte diversidade interna nas favelas. Isso permite explicar a existência de uma segmentação dos mercados imobiliários dentro das favelas, que atraem compradores por motivos muito específicos²³⁶. No entanto, apesar das novas redes de relações, o autor reconhece que a proximidade entre trabalho e moradia ainda é fator preponderante. Por isso, muitos moradores auferem renda (de várias formas, até as ilegais), nas proximidades da própria favela²³⁷. O assentamento precário (que coincide na maior parte dos casos com as favelas) é, assim, um centro local de serviços e comércio, em que a confiança e a reciprocidade são decisivos para manter o equilíbrio relacional dos seus atores e mesmo do mercado. Inaugura-se assim a teoria da “economia da proximidade”, embora os dados empíricos para corroborá-la sejam ainda muito preliminares. Sua definição é dada por Abramo (2003, pg. 192), conforme a seguir:

Os autores dessa corrente de pensamento econômico, definem três conceitos de proximidade (Rallet, 2000). A primeira definição de propriedade seria 'topológica'. Sugerimos que essa definição permite identificar as relações econômicas na favela tendo como seu princípio estruturador a proximidade física, isto é, a territorialidade da favela (...). Uma segunda definição de proximidade é de ordem classificatória. A favela e seus moradores adquirem uma 'proximidade' pelo fato de estarem classificados socialmente como um território particular: favela. Assim, temos uma proximidade que se remete a um plano meta-territorial, pois as favelas se relacionam a partir de uma característica particular do processo de ocupação do solo urbano, isto é, não terem o título de propriedade fundiária. (...). Essa proximidade se manifesta e forma territorializada, porém permite uma relação de proximidade entre um conjunto de favelas que estão dispersas na malha urbana (...). A terceira definição é concebida como uma 'proximidade organizada'. Essa proximidade pode ser constituída a partir de relações institucionalizadas, por redes e hierarquias informais e tácitas ou mesmo pelo poder da força e da violência. O fator que distingue essa forma de proximidade das duas outras é o fato de que ela é uma construção social que envolve agentes e sua manutenção é exercida por um conjunto de ações, normas, regras e procedimentos. Assim, a proximidade não é um fato geográfico ou classificatório, ela se reproduz socialmente (...).

²³⁶ A oportunidade de um eventual rendimento estaria vinculada à amplitude e às possibilidades abertas pela rede (de relações parentais, pessoais ou religiosas). Porém, essa rede, em geral, se manifesta de forma difusa em termos territoriais. Nesse sentido, a oportunidade de emprego não estaria necessariamente vinculada à proximidade física de uma demanda por mão-de-obra como no caso da proximidade de uma fábrica (...), canteiro de obras da indústria da construção civil (...), mercado de trabalho para domésticas (...). Uma rede de relações construída, por exemplo, a partir das igrejas evangélicas abre um leque de oportunidades de rendimentos eventuais que se manifesta de forma difusa na territorialidade da cidade (ABRAMO, 2003, pg. 190/191).

²³⁷ A 'economia do narcotráfico' gera uma dinâmica econômica intrafavela que é promotora de um comércio e de serviços de caráter local; uma 'economia autarquizada' que gera rendimentos e um protomercado informal de trabalho. Nesse caso, encontramos uma eventual fonte de rendimentos para moradores da favela onde a relação de proximidade entre o local de residência e o desempenho da atividade é uma qualificação determinante para entrar nesse mercado. (ABRAMO, 2003, pg. 191).

A proximidade organizada pelos fatores topológicos, de classificação e de organização requer mediações sociais que, por sua vez, explicam relações econômicas e imobiliárias. O capital humano é um dos elementos centrais para explicar diferenças sociais, inclusive em favelas (ABRAMO, 2003, pg. 193). Esse, associado à disponibilidade de infraestrutura pública, capacidade tecnológica e institucional, em tese, explicariam o crescimento de cidades.

A partir dos anos 1990, muitos gestores apostaram nas políticas públicas de fomento à capacitação e ao investimento em capital humano dos moradores de favelas, como forma de reduzir a pobreza (ABRAMO, 2003, 194). O “Favela-Bairro” foi um desses programas pioneiros, conforme vimos. Isso refletia um investimento em capital humano para além das infraestruturas físicas²³⁸ (ABRAMO, 2003, pg. 194), dado que poderemos verificar nas pesquisas amostrais analisadas no capítulo 4, onde a simples dotação de infraestrutura e a criação do endereço social, para não falar das demais melhorias, alavancam as possibilidades econômicas dos moradores. A descentralização do bem público aumenta, por outro lado, a segregação entre as comunidades, assim como as desigualdades de capital humano, mesmo dentro dos assentamentos. Há também resultados que mostram ascensão educacional dos moradores atingidos pelas políticas focalizadas, sem que isso implique, no entanto, em incorporação pelo mercado formal²³⁹ (isso se explicaria, nas teses credencialistas, por uma “sobreeducação” que o mercado de alguma forma não consegue assimilar).

A preferências locacionais mais relevantes na decisão residencial das famílias estão em três grupos (ABRAMO, 2003, pg. 199): preferências por acessibilidades/preferências por vizinhança/preferências por ‘estilo de vida’. É através assim da localização residencial que se pode ter acesso às vantagens da aglomeração, como empregos, serviços, comércio e transporte, entre outros, o que pode melhorar conforme a posição do local na hierarquia da cidade. Além disso, melhorias na infraestrutura resultam em um aprofundamento na evolução das condições dos moradores (ABRAMO, 2003, pg. 199).

Atualmente, em cidades como o Rio de Janeiro, a principal forma de acesso à moradia dos pobres é o mercado de compra e venda de lotes, lajes e imóveis (informais). Os processos clássicos de ocupação se dão tanto pelo meio individual como pelo coletivo. Constroem-se residências precárias provisórias, para garantir a demarcação do lote individual, e, depois, vão sendo feitas melhorias

²³⁸ Segundo o novo receituário de intervenção pública em áreas de pobreza, é necessário que o poder público atue na elevação do nível de capital humano da favela de tal forma que permita o surgimento de efeitos de sinergia social que promoveriam o aparecimento de uma externalidade local que alavancasse o crescimento e geração de renda dessa comunidade (ABRAMO, 2003, pg. 195).

²³⁹ Assim, nossas entrevistas relativizam as teses que relacionam diretamente a educação com o crescimento (econômico e social) ou a tese que define a educação como uma ‘credencial’ para dispor de melhores condições no mercado de trabalho e sugere como alternativa propositiva de análise o papel desempenhado pelas crenças familiares na importância da educação para explicar a permanência dos jovens no sistema educativo e assegurar algum elemento distintivo no seu processo de formação formal educacional. Acreditamos que esse fator de subjetividade familiar, em geral mais explícito nas famílias de migrantes, deve ser melhor explorado nos estudos sobre a mobilidade socioespacial, pois ele constitui uma variável importante no processo de configuração e alteração da localização dos pobres na territorialidade da cidade (ABRAMO, 2003, pg. 199).

sucessivas até que a moradia possa, inclusive, ser fracionada (quando o morador já sente, mesmo na informalidade, uma relativa segurança na posse). Então Abramo (2003, pg. 210) acrescenta:

Outro elemento importante que alimenta a constituição desse mercado imobiliário é a transformação das características construtivas das favelas ao longo do tempo. A transformação de uma parte do estoque residencial em imóveis edificadas (em geral inacabados) com material permanente passa a exercer uma atração para famílias de baixos rendimentos que não conseguem ter acesso ao mercado imobiliário formal, mas desejam deixar de comprometer seus rendimentos em aluguel. Assim, a favela passa a incorporar uma demanda habitacional que não consegue entrar no mercado imobiliário formal e tem acesso às moradias da favela não mais pelo processo clássico que sistematizamos anteriormente, mas pela via do mecanismo de mercado.

Em geral, o mercado cria uma “externalidade positiva” (ABRAMO, 2003, pg. 211) na medida em que pessoas de fora, em geral menos pobres do que as de dentro, se interessam pelos imóveis de pessoas mais pobres. Isso gera um padrão de diferenciação interno da favela (intrafavela), o que pode ser um elemento de assédio que se acentua naquelas que sofrem melhorias, caso não haja mecanismos de “proteção”, conforme poderemos ver na análise do capítulo 4.

Abramo (2003, pg. 183) acrescenta ainda que há uma diferenciação extra-favelas, no sentido de que elas “absorvem de forma indireta as externalidades de localização produzidas pelo processo de estruturação urbano”. Aqui ele dá pistas para que pensemos que o diálogo entre o assentamento precário e a cidade formal é mais simbiótico, com ganhos maiores para a favela, do que parece. Essa espécie de “hierarquia”, causada por diferentes externalidades, provoca uma segmentação e uma segregação das famílias moradoras de diferentes núcleos, sutil a olhos nus, mas que podem ser vistas nas diferentes rendas auferidas, conforme poderemos ver no capítulo 4 desta dissertação, e mesmo nas condições das moradias. Abramo (2003, pg. 211) acrescenta outro dado importante na relação dialética entre a favela e suas externalidades condicionantes:

Em trabalho anterior (Abramo 1999b), sistematizamos alguns dados que indicam que a diferenciação socioespacial intrafavela é superior à diferenciação verificada no seu entorno, inclusive aqueles que abrigam uma população pobre. Porém, essa afirmativa não poderia ser feita em relação à diferenciação inter-favelas que, apesar de não seguir integralmente o mesmo padrão de diferenciação socioespacial dos bairros formais da cidade, apresenta alguma similitude em relação a esse padrão espacial. Porém, podemos imaginar que os mesmos efeitos de hierarquização produzidos pelo funcionamento do mercado imobiliário informal na hierarquização socioespacial dos bairros poderá, a longo prazo, ser promovido pelo funcionamento do mercado imobiliário informal nas favelas. Isso significa que paulatinamente os fatores de externalidade locais, ao se refletirem nos preços imobiliários, promoveriam uma aproximação da hierarquização socioespacial das favelas com a estrutura hierárquica dos bairros. Aqui podemos identificar um elemento importante nas estratégias familiares das famílias pobres e suas decisões inter-generacionais, pois a opção de manutenção de uma escolha de localização residencial pode significar uma melhoria na hierarquia socioespacial. (...) será, como vimos antes, um ‘capital locacional’ das famílias e elas podem, ao entrar no mercado imobiliário informal, disponibiliza-lo em forma monetária.

Abramo acrescenta, também com base nos seus estudos, que, no caso das favelas, “a moradia serve não somente como espaço da segurança patrimonial, mas também como o *locus* da acumulação e bens duráveis” (ABRAMO, 2003, pg. 211). Desse modo, a ocupação e suas benfeitorias são o principal aspecto que qualifica o lote para o mercado imobiliário (ABRAMO, 2003, pg. 212).

É de se surpreender também o fato de que foram encontrados preços de imóveis nas favelas que em alguns momentos eram superiores do que os preços em bairros legalizados e com externalidades

urbanas até mais favoráveis, o que poderia ser em parte explicado pelo “super-investimento” em materiais de construção sobreposto às vantagens de localização oriundas das externalidades urbanas locais. Isso torna o padrão de construção um indicador seguro como referência para explicar a lógica dos preços de cada imóvel em uma favela, diferentemente do que ocorre (ABRAMO, 2003, pg. 212/213). A criação de uma nova tipologia no processo de reassentamento, motivada por um projeto de reurbanização, conforme poderemos ver no capítulo 4, é o que poderá explicar, então, o salto de valorização que ocorre nas ofertas de preço feitas pelos moradores quando eles recebem suas novas moradias, mesmo que sem deter propriedade sobre elas. Isso porque o investimento em benfeitorias - e uma nova moradia de remanejamento ou reassentamento poderia ser entendida, nesse caso, como um salto qualitativo que agrega valor nessa mesma lógica - valoriza mais o imóvel na lógica informal do que na formal do mercado imobiliário. Mesmo assim, a composição de um valor imobiliário na favela, para oferta, é algo que os moradores ainda têm muita dificuldade em mensurar, dado que o autor denomina como uma “opacidade informacional” condicionada pela complexidade da diferenciação do capital empregado nas benfeitorias e do envolvido nas valorizações em virtude de vantagens de vizinhança e da mimetização dos preços das áreas formais²⁴⁰.

Acrescenta-se então a importância de se entrelaçar o reconhecimento do mercado informal com o formal, até para que os efeitos dos processos de urbanização nos assentamentos precários possam passar a figurar entre os objetos de estudos urbanos. Abramo (2003, pg. 214) enfatiza essa necessidade:

Com o crescimento da importância do mercado imobiliário informal e a hipótese que isso acarreta uma aceleração no processo de diferenciação interna da favela, podemos imaginar que em muitas circunstâncias uma política de urbanização restrita a essa espacialidade teria como resultado uma elevação da diferenciação socioespacial no interior da favela e a redução dos diferenciais de preços dos imóveis da favela dos bairros formais da cidade conduziria a um resultado oposto, isto é, uma maior homogeneidade intrafavela. Da mesma maneira, políticas que valorizem as externalidades do entorno da favela podem, paradoxalmente, aumentar o bem-estar dos mais desfavorecidos no interior da favela. A introdução da análise do mercado informal como uma variável que articula as estratégias residenciais dos pobres urbanos e a apropriação dos benefícios/mafeícios das políticas públicas nos parece um procedimento de refinamento na avaliação da trajetória da pobreza urbana e da produção do ambiente construído das cidades. Ela permite avaliar efeitos perversos das políticas focalizadas e eventuais ganhos de políticas urbanas formuladas na escala (macro) da cidade. Acreditamos que desvelar a dinâmica do mercado imobiliário informal também permite articular a dimensão micro-sociológica das decisões individuais com a resultante agregada da mobilidade residencial e os seus efeitos na configuração da estrutura intra-urbana. (...) a sensação de que a favela permitia uma maior plasticidade de alteração na espacialidade do domicílio é citada frequentemente quando comparada com a opção de moradia no conjunto habitacional. Em alguns casos, a rigidez do território do conjunto é identificada como um elemento pedagógico, pois estabelece uma norma de conduta em relação aos direitos e deveres da construtibilidade: (...).

²⁴⁰ Geralmente os compradores e vendedores de imóveis, quando perguntados sobre os preços de imóveis em outras favelas, revelam um desconhecimento surpreendente para quem está transacionando seu principal patrimônio familiar. Essa característica define um mercado com uma grande opacidade informacional favorecendo o caráter auto-referencial do mercado imobiliário local. Quando os compradores e vendedores são indagados sobre suas referências de preços externos em relação aos praticados na favela, os preços dos bairros do entorno e dos bairros mais valorizados da cidade surgem como resposta predominante (Abramo, 1999b). (...) Aqui podemos estabelecer uma discussão sobre a articulação entre o mercado formal e informal de bens imobiliários e o impacto das políticas urbanas na formação desses preços imobiliários (ABRAMO, 2003, pg. 213).

Decorre da afirmação citada uma conclusão importante para o presente trabalho, que será vista com maior propriedade nos estudos empíricos das realidades pós-intervenção a serem apresentados no capítulo subsequente: a rigidez da territorialidade do conjunto habitacional inibe investimentos, enquanto que, para Abramo (2003, pg. 215) “a perspectiva de investir na ampliação do espaço domiciliar fica bloqueada no conjunto habitacional com a impossibilidade de expansão física do imóvel. A única solução para readquirir essa possibilidade é voltar ao território mais ‘plástico’ da favela”. Ele (2003, pg. 216) conclui:

Temos aqui um certo ‘trade-off’ entre a garantia do título de propriedade do conjunto habitacional, uma relativa visibilidade e perenidade da sua característica física, porém rígida, e a relativa liberdade de ‘direito de construção’ dos imóveis na favela que não estão subordinados às leis de controle urbanístico da cidade formal. Assim, teríamos uma relação de troca compensatória entre a garantia do título legal de propriedade no conjunto habitacional e a liberdade de construção na favela. Essa característica de liberdade de ‘direito de construção’ na favela é interessante, pois nos permite sugerir que os preços do mercado imobiliário nas favelas incorporam essa variável de ‘liberdade urbanística’. Assim, o paradoxo dos preços elevados nas favelas teria uma das suas explicações possíveis na monetização da liberdade do direito de construir via formação dos preços imobiliários.

No entanto, embora essas colocações do autor sejam as mais lógicas em uma visão menos sistematizada dos processos de urbanização complexa, poderemos ver no capítulo 4 que as externalidades criadas pelo próprio Estado no bojo dos processos de intervenção e pós-ocupação, têm sido, em muitos casos, inibidor dessas saídas em direção a outras situações informais, ainda que mais atrativas do ponto de vista da “plasticidade” citada.

Smolka (2003) contribui para o estudo dessas relações, estudando os preços da terra no mercado informal, os quais para ele, em concordância do que diz Abramo, começam a mimetizar as operações formais, chegando a ter ágio superior aos delas, em alguns casos. Smolka (2003, pg. 122) diz:

De um modo geral, os preços refletem o ágio que o adquirente deve pagar para não sujeitar-se à situação imediatamente inferior. O preço da terra no mercado informal (superior ao preço de terra nua) é tipicamente inferior à soma deste último ao custo de provisão de serviços, mas por sua vez, inferior ao preço de comercialização da terra urbanizada no mercado formal. Assim, contrariamente à crença popular, a ‘opção’ pela aquisição de lote informal tende, em geral, a ser cara. Além disso, sob vários aspectos, o custo (de transação, licenças, etc.) de acesso à terra através de meios legais é bastante alto.

Baltrusis (2005) também faz um estudo sobre a comercialização de imóveis em favelas da Região Metropolitana de São Paulo, em situações se aproxima um pouco mais dos nossos recortes espaciais, embora tenhamos que considerar que seu universo de estudo não chegue a distinguir situações pré e pós-intervenção do poder público. Para esse autor, o mercado imobiliário informal é apresentado como resultado de uma incapacidade estatal de gestão urbana e da exclusão social por parte do mercado nos países de terceiro mundo. Conforme Baltrusis (2005, pg. 8):

*No final dos anos 1990, esse segmento do mercado se consolida e podemos dizer que, na maioria das favelas existentes nas grandes cidades, a comercialização e locação de imóveis já não é uma exceção, mas uma regra. Essa nova forma de acesso a imóveis e a solos na favela reproduziu estruturas de comercialização e de formação de preços muito semelhantes às encontradas no mercado formal, que atuam *pari passu* com a estrutura de poder existente nas favelas, bem como com a profissionalização de seus agentes.*

Países como o Brasil, que estão longe de atender a todas as demandas, dada a complexidade do problema habitacional e de segregação urbana, continuam a apresentar, como vimos, déficit quantitativo

médio de quase 54% do estoque existente, dadas as impossibilidades já comentadas, por parte do trabalhador de baixa renda, no sentido de alcançar pela via formal do mercado sua moradia. Baltrusis (2005) afirma, assim, complementando o que disse Abramo, que os baixos salários, além de tudo, transformam a moradia em um bem de peso na economia doméstica. Considerando que a informalidade vira, por isso, a opção de mercado, ele passa a achar que as teorias neoclássicas são as que melhor se aplicam ao entendimento do mercado informal, já que a ausência de mediações legais e de mercado conferem à sua ação uma maior liberdade. Segundo Baltrusis (2005, pg. 81), “o modelo concorrencial, da livre escolha de negociação, em que o valor da mercadoria, a liberdade de escolha da demanda, e o papel do proprietário como um agente neutro, servem, a nosso ver, para explicar as características desse mercado (informal)”. A escolha de Baltrusis (2005) pode, apesar da validade lógica de seu argumento, correr o risco de isolar a informalidade em um campo paralelo, que não sofre as influências das tênues e complexas do restante do tecido urbano. No entanto, ele mesmo reconhece os limites desse estudo na atualidade, conforme a seguir:

Considerando que as comercializações realizadas nas favelas fazem parte de um mercado maior, o mercado imobiliário como um todo, seria possível estabelecer uma relação entre a dinâmica imobiliária existente na favela com a dos imóveis comercializados em seu entorno? Seria possível afirmar que em uma favela situada num bairro de classe média alto, como é o caso de Paraisópolis, apesar de não existir uma relação concorrencial entre os imóveis da favela e os comercializados no bairro, existe algum tipo de relação que contribui na formação do preço de cada um dos territórios? (BALTRUSIS, 2005, p. 134/135).

Outra questão posta por Baltrusis (2005): se os preços vêm se equivalendo (dado que corroboramos na pesquisa imobiliária feita na Parte II deste trabalho, as favelas ainda são a opção de compra de muitos moradores? A hipótese colocada por ele para responder essa pergunta se dá pelo dado de que por mais que a oferta se mostre precária, faltam ainda opções para as camadas de mais renda na política habitacional, sobretudo para aquelas que ganham menos de 3 salários mínimos.

Para Baltrusis (2005), a longo prazo, além de tudo o que vimos, “o acesso do assentamento à infraestrutura básica agrega valores ao imóvel. (...) A simples expectativa de melhoria de uma área pode provocar valorização do imóvel” (BALTRUSIS, 2005, p. 120). É fundamental então para nós conservar a ideia implícita de que, quando há iminência de melhorias, o imóvel se valoriza substancialmente, mesmo em caráter especulativo prévio, ou, nas palavras de Abramo (2007), como uma antecipação estratégica.

Nos resultados da pesquisa de Baltrusis (2005), demonstrava-se também que 35% dos chefes de família trabalhavam no próprio local onde moravam ou em seu entorno. Apenas 15% dos moradores usam mais de uma condução para trabalhar em outro local, e apenas 6% usam veículo motorizado próprio para se deslocar para o trabalho, confirmando em parte as hipóteses da escolha por melhor localização e até mesmo pela permanência, num mercado concorrencial permeado pela informalidade. As comunidades de assentamentos precários, contudo, se municiam, uma vez que a regulação da segurança na posse está quase ausente, de mecanismos de proteção, conforme cita o autor²⁴¹.

²⁴¹ *As redes sociais de proteção podem ser apontadas como um dos elementos constituintes de uma estrutura de oportunidades na favela. Essas redes contribuiriam para facilitar a resolução de problemas. Nesse sentido, as redes sociais e de solidariedade exercem um papel de destaque na dinâmica imobiliária informal da favela (BALTRUSIS, 2005, p. 122).*

Há também lideranças nas favelas que são equivalentes aos síndicos, e que acabam contribuindo para agregar essas redes, que criam assim relações de vizinhança que corroboram a ideia do “capital social” e do “capital humano”, bem como das consequências positivas individuais e coletivas da integração das comunidades, tratadas por Abramo. A base dessa relação é a confiança mútua e a reciprocidade. No caso do “capital social” aqui mencionado, o valor de capital gerado pode ser expresso pela apropriação coletiva dos recursos gerados pela sociedade. Eles correspondem aos direitos à segurança, à permanência na moradia, e à proteção mútua. Nesse sentido, as lideranças é que coordenam a rede socialmente disposta aos comuns para usufruto. O espaço público é, então, o local de espacialização das trocas que compõem e definem o “capital social” compartilhado entre os pertencentes à comunidade. Mas há outros fatores que valorizam os imóveis além desses de caráter social agregador. Um deles é o senso coletivo de “segurança de permanência”, que não depende da regularidade jurídica do imóvel adquirido pelo morador. Basta, para tanto, que a contingência local (conferida pelo senso coletivo ou então pela presença do Estado) lhe garanta virtualmente a “garantia futura de posse”.

Falando mais propriamente do sistema de comercialização, o autor revela, com base em seus estudos, que ele é em muitos aspectos similar ao formal (BALTRUSIS, 2005, p. 129) e envolve corretores autônomos, pequenas imobiliárias, e até grandes empresas. Há o comércio de proprietários e aquele promovido por especuladores (os das associações de moradores, os ligados ao tráfico de drogas e os autônomos), dado que não conseguimos captar no presente estudo, em detrimento dos casos transacionados entre particulares. Muitas vezes a associação de moradores também passa a perder sua função original em face dessa questão comercial, tornando-se uma associação especuladora. Além disso, nas favelas onde o crime organizado opera com maior intensidade²⁴², ele tem maior presença no mercado imobiliário local. Seus representantes chegam a decidir quem fica na favela. Há, além disso, comerciantes que financiam ocupações desde que depois tenham garantido um local privilegiado para seus estabelecimentos, em troca desse benefício. Há também vários tipos de autônomos atuando nesse mercado.

O mercado informal, segundo o autor, em alguns momentos, até se confunde com alguns casos do mercado formal, o que corrobora para que tendamos a extinguir cientificamente essa dualidade. Há corretoras instituídas em determinados locais, haja vista o que ocorre há anos em Paraisópolis, uma das melhores localizações de São Paulo no que concerne às ocupações por favelas. Muitas vezes o movimento de ocupação é o parcelador e o líder local é o empreendedor, que intermedia a relação entre o proprietário da gleba (quando há) e os compradores. No que tange ao sub-mercado de locação, há dois grupos a considerar: os moradores que alugam ampliações para subsistência, e os que possuem vários imóveis para alugar (verticalizando ou abrindo vielas condominiais)²⁴³. Segundo Baltrusis:

²⁴² Esse assunto também é aprofundado por Souza (2007).

²⁴³ *Se no primeiro caso podemos identificar uma estratégia de sobrevivência, no segundo podemos aventar pelo menos duas hipóteses. Na primeira, trata-se de uma diversificação da atuação dos grandes comerciantes da favela. O sobrelucro gerado pela atividade comercial é investido na produção e locação de unidades*

Abramo (2003b e 2009) também tenta entender o “raio-x” da lógica informal em seus aspectos econômicos. O “informal”, nas definições já postas, subdivide-se, para ele, em dois submercados fundiários: o submercado de loteamentos e o submercado de áreas consolidadas, o que aproxima mais a compreensão do fenômeno e de seu entrelaçamento com o mundo da formalidade. O funcionamento desses submercados não é regular e nem errático, pois, num mesmo bairro os gradientes de preço de uma favela têm uma lógica própria e diferente dos gradientes proporcionais à localização do mercado formal. A mobilidade sócio-residencial é, de qualquer forma, para Abramo, a indicadora do valor, nas favelas. Existe, nesse caso, uma complexidade específica, que nos permite identificar tanto a mobilidade *intra-favela*, como também a que ocorre na esfera *inter-favelas*, e também na relação dessas favelas com a cidade formal, naquilo que aqui chamamos de *interação simbiótica, porém hierárquica*.

No mercado formal existem os imóveis novos, que constituem o mercado primário e o estoque existente, que constitui o mercado secundário. Para Abramo (2009), no caso da informalidade, o bem primário é produzido sem valor de mercado, e o bem de mercado só começa a existir no estoque (secundário).

O mercado primário no MIS (abreviatura dada por Abramo em 2009 para destacar o *Mercado Informal do Solo*) é apenas o estoque fundiário (terra), e, eventualmente, aparece também quando há “ampliação” de estoque no lote já edificado (os chamados “puxados”). A apropriação desses estoques se dá à margem dos requisitos jurídico-legais de acesso à terra, e por isso, quase sempre coincidem com o regime da necessidade. Há duas diferenças principais, portanto, do MIS em relação ao mercado formal: 1-) Não há nesse caso o promotor imobiliário regular; 2-) Há pouca produção nova e, por isso, trabalha-se muito mais com o estoque existente.

O mercado primário, correspondente à oferta de lotes, ou seja, fundiário, é escasso na informalidade. O mercado secundário, ou seja, o estoque de casas, acaba sendo o preponderante, o que explica as altas taxas de verticalização, como vimos, enquanto que, no formal, por sua vez, havia uma articulação funcional entre os mercados primário e secundário, que se dava através do crédito imobiliário institucionalizado (em suas diversas modalidades, onde se destaca hoje em dia a alienação fiduciária) e amparado pelo Estado. Os preços do estoque, no caso, se ajustam aos preços do mercado primário uma vez que, conforme já dito, as localizações imprimem ao valor imobiliário nessas searas a ponderação mais decisiva.

Já no âmbito do informal, há outras formas de articulação entre esses dois mercados (primário e secundário), que complexificam sobremaneira a relação entre a esfera intra-favela e esfera extra-favela. Conforme nas duas citações subsequentes de Abramo (2009, pg. 29/30):

Os resultados da pesquisa Infosolo revelam de forma contundente que a venda de imóveis nos APIs (assentamentos precários informais) não é motivada por um desejo de troca de um imóvel em assentamento consolidado por um lote informal na periferia. Da mesma maneira, pesquisas realizadas em loteamentos informais indicam que a compra dos lotes é, em sua grande maioria, financiada pelo próprio

habitacionais, uma atividade muito semelhante ao que acontecia na cidade de São Paulo antes da lei do inquilinato. A outra, mais difícil de ser comprovada, é que esses empreendimentos seriam realizados com os recursos oriundos das atividades ilícitas. Nessa lógica, o empreendimento serviria para ‘lavar’ o dinheiro obtido pelas atividades ilícitas (BALTRUSIS, 2005, p. 133/134).

loteador ou a partir de dívidas familiares, com amigos ou com o próprio loteador, e não envolve uma venda anterior de residência em áreas de favela. Os resultados da pesquisa Infosolo sobre a mobilidade residencial revelam que as preferências de localização residencial dos vendedores dos MIs nos APIs [assentamentos precários ou informais] não indicam intenção de deslocamento domiciliar dessas famílias para os loteamentos periféricos. (...) Em outras palavras, os submercados informais de loteamento e em áreas consolidadas podem estabelecer relações de concorrência, mas também relações de complementaridade e de efeitos de influência de borda que interferem nas estratégias da demanda e da oferta popular, e, portanto, na dinâmica de funcionamento dos dois submercados.

Como sinal dessa complexidade, Abramo (2009) afirma então haver três grandes submercados informais: o sub-mercado de compra e venda de imóveis residenciais, o sub-mercado de locação residencial informal, e o mercado comercial, ou seja, aquele que vende ou subloca imóveis para fins comerciais e não residenciais. O mercado primário, ou mercado de solo, é um mercado instável, pois depende do estoque de solo (normalmente pouco elástico até em virtude de seu caráter informal) e de uma complexidade do jogo político que são ocasionais. Já a mobilidade residencial, segundo o autor, está ligada intimamente à reurbanização local. Ela aumenta quando ocorre uma intervenção no local, através do fenômeno da chamada “expulsão branca”. A locação, por sua vez, conforme já citado, vem crescendo muito nos últimos anos, e se tornando um mercado representativo, tanto devido ao empobrecimento da população que quer acessar o mercado de imóveis, como também devido ao fato de ser uma importante composição de receita para quem vive em favelas.

Já o mercado de locação, que poderia ser a retomada de uma modalidade tradicional no âmbito da formalidade, acaba sendo uma forma de acentuar a precarização do precário. De qualquer forma, mesmo nas favelas, o mercado aparece hoje como elemento determinante na construção do tecido urbano, numa relação simbiótica com os demais fragmentos. Ele volta após uma relativa e proposital ausência do Estado no planejamento das cidades, e explora justamente a periodicidade dessa tensão. O modelo “excludente” (nas palavras do autor) e a precarização da renda alimentam essa lógica da urbanização ao mesmo tempo fordista (pois é regulada pelo mercado) e excludente.

O mercado informal e o mercado formal produzem, assim, uma cidade compacta e ao mesmo tempo difusa, que Abramo (2009), por esse motivo, batiza de cidade “com-fusa”. Essas duas lógicas se retroalimentam na dialética da produção do espaço construído, que de algum modo, colocam em uma estranha simbiose a formalidade e a informalidade urbana, de modo a que possamos praticamente eliminar tanto fenomênica como epistemologicamente essa dualidade.

O mercado de terras, pela sua natureza, informal, é atrativo, e os preços são por ele ajustados tendo em vista vários fatores. A tônica é maximizar o lucro através do fracionamento. Essa é a forma difusa que orienta o mercado da terra. A forma compacta de urbanização, por sua vez, se dá no adensamento que foge à regulação estatal e urbanística, dos assentamentos edificados. O custo de transporte, por sua vez, orienta a valorização das localizações, e gera a comercialização maior em áreas mais centrais consolidadas. Nesse caso, a favela, como veremos mais tarde nas ponderações de Baltrusis, opera em um regime praticamente livre-concorrencial. A locação informal também contribui para a compactação e a precarização da cidade informal existente.

Passa a ocorrer, assim, uma retroalimentação dessas formas (compacta e difusa): o modo difuso de ocupação alimenta o modo compacto de adensamento, e vice-versa. Essa retroalimentação opera de forma a que uma família que vive num assentamento recém construído, querendo ir a uma zona mais central devido ao seu alto custo de deslocamento, adquire ou loca um imóvel no mercado de estoque de assentamentos mais centrais. Isso causa um adensamento nesses mercados que são inelásticos. A nova demanda por estoques cria preços altos nos imóveis existentes nesses locais, o que pressiona muitas famílias a venderem pelo preço do mercado informal seus imóveis e a construir em locais mais distantes. O mercado de solo é então novamente alimentado pelo mercado existente nas áreas com estoque adensado.

Do ponto de vista do perfil de mercado, Abramo (2003b, pg. 9) informa alguns indicadores importantes: conforme ampla experiência de pesquisa no Rio de Janeiro, que a maior parte dos compradores de imóveis em favelas são mulheres (62,3%), apesar de que em favelas urbanizadas (pelo Favela-Bairro), onde há maior valorização, essa presença decresce para 58%. Isso mostra, de qualquer forma, conforme ele afirma, que “esse fator da sociologia familiar das mulheres de baixa renda tende a se manifestar como um elemento estrutural do mercado de imóveis nas favelas” (ABRAMO, 2003b, pg. 9). Os compradores de imóveis em favelas também são predominantemente jovens, estando 42,8% dos entrevistados na pesquisa feita no Rio de Janeiro concentrada na faixa entre 21 e 30 anos, o que será corroborado na pesquisa apresentada no item 4.3 deste trabalho. As faixas de renda predominante dos compradores também está inserida entre 1 e 3 salários mínimos (ABRAMO, 2003b, pg. 9). Em 85% dos casos o valor de transação ofertado é o efetivado (sendo pouca a taxa de negociação) (ABRAMO, 2003b, pg. 11). A razão entre compras e aluguel é 2/1 (ABRAMO, 2003b, pg. 11), e a maior parte das informações sobre imóveis disponíveis para transações é feita, conforme ele afirma, por relações entre amigos e parentes. Naquela época, é de se notar que Abramo (2003b, pg. 13) encontrou valores médios de compra de 11 mil e quinhentos reais, o que equivalia, pelos nossos cálculos, a aproximadamente 3.700 dólares do câmbio da época. Hoje, conforme poderemos ver nas tabelas comparativas do capítulo 4, os preços pesquisados em diversas favelas, em valores convertidos, ficaram em US\$ 37.712,00, considerando todas as localizações metropolitanas pesquisadas, contra US\$ 16.649,00 de valor de venda efetiva. Ainda que se façam as devidas ressalvas na comparação de localizações, tipologias habitacionais e urbanas, bem como metodologia, área média e conversões monetárias, fica visível que o preço das transações praticamente quadruplicou nos dias de hoje, e os preços especulados chegaram a ficar quase dez vezes maiores. Isso em grande parte pode ser imputado ao fato de que, no estudo realizado neste trabalho, tratou-se de tipologias novas e entregues pelo Estado, ainda que em assentamentos precários urbanizados, que potencializam o movimento especulativo nas áreas.

O fato de surgirem concentrações de atividades e serviços na continuidade de uma favela gera bem estar e a valoriza. Surge assim uma economia solidária no universo da pobreza urbana. Essa teia de relações opaciza a favela e complexifica as decisões de saída e entrada de famílias, já que as relações acumuladas num local não se transferem para outro local (ABRAMO, 2003, pg. 205), posto que a

vantagem locacional é incomensurável e subjetiva, tornando a favela, então, um forte elemento de coesão. Nas palavras de Abramo (2003, pg. 205/206) “a territorialidade da favela transforma-se em um verdadeiro capital locacional e isso seja em função da melhoria do seu posicionamento na hierarquia de acessibilidades da cidade como um todo, seja em função das externalidades de vizinhança (...) e ‘bem estar urbano’ relacionado a convivência de estilos de vida no território da favela”.

Hoje, pelo fato de o solo urbano ter se encarecido muito com a bolha *imobiliária*²⁴⁴, não se sabe mais em que termos a favela se insere na dinâmica de mercado, e mesmo, se há meios de aquisição de imóveis, mesmo os irregulares a não ser com programas de provisão que envolvam subsídios e políticas de permanência independentemente do valor do terreno. No entender deste trabalho, não se trata então propriamente de uma incapacidade dos agentes, e sim, de um problema de mercado e demanda.

Há até aqui importantíssimas conclusões dos dois autores principais estudados neste item, a reconhecer, que podem dar algumas pistas a uma similaridade e mimetização entre os mercados, guardadas as devidas diferenças²⁴⁵. Ademais, há uma consolidação cada vez maior do mercado de locação, como primeiro acesso de muitos à moradia e também como geração complementar de renda quem aluga. Há tanto os pequenos empreendedores que alugam cômodos ou partes de suas casas, como os empreendedores maiores que transformam as edificações em cortiços ou mesmo condomínios de aluguel.

A acessibilidade da favela ou sua proximidade com o local de trabalho são, também, fatores preponderantes para as escolhas dos moradores nas compras. Há tanto favelas em que os deslocamentos se dão para círculos concêntricos próximos ao seu redor, como aquelas em que a maior parte dos deslocamentos dos trabalhadores se dá em vetores para outros pontos da metrópole.

O mercado informal, tratado no presente capítulo, tem, contudo, o perigo de ser uma forma alternativa de acesso ao solo urbano que acaba por acentuar a reprodução da informalidade.

Embora haja uma grande dificuldade na quantificação e mensuração dos dados, até pela ausência de bancos de preços e evolução desse tipo de mercado em órgãos oficiais e mesmo em gestões, Abramo e Baltrusis chegaram a resultados qualitativos bastante interessantes, identificando a rentabilidade alta desse mercado, mencionando com pistas importantes sua relação dialética com a dita cidade formal, dando alguns parâmetros para o jogo que envolve as escolhas por localizações e proximidade do emprego, por parte dos moradores, e identificando o submercado de locação como uma presença marcante da realidade atual desses assentamentos.

Os tecidos do entorno de um assentamento precário podem funcionar, como veremos no capítulo 4, como fatores de consolidação da segurança em virtude dos vínculos econômicos criados pelos

²⁴⁴ Ainda conforme as definições de FIX (2011).

²⁴⁵ No entanto, apesar da diversidade, a pesquisa realizada demonstrou a existência de algumas similaridades, tais como as redes de solidariedade e de proteção, o fator localização, a estrutura de oportunidades, no entanto em cada uma das favelas estudadas o mercado imobiliário informal possui um rol de características próprias, relacionadas às condições de ocupação, grau de urbanização, estrutura de organização, estrutura de comercialização, entre outras (BALTRUSIS, 2005, pg. 211).

moradores com a nova situação após uma intervenção. Nesse sentido, a construção do valor diferencial das distintas localizações, embora encontre seu solo na competição do mercado, não se faz em um ambiente totalmente neutro nessa realidade. Não podemos ignorar a presença das estruturas não neutras e dos agentes complexos dentro da cidade, o que leva ao estabelecimento de uma relação entre os tecidos precários e os não precários da malha urbana como um todo, num sistema hierárquico condicionado sobretudo pelo poder econômico, mas onde o “desigual e combinado” de Oliveira continuam sendo pressupostos para que a hierarquia não configure, conforme veremos aqui, para a simbiose dos mercados, enquanto representantes econômicos de seus agentes.

3.4. Todos somos mercado: hipóteses sobre o entrelaçamento entre o formal e o informal no mercado imobiliário

Os estudos de Baltrusis (2005) e Abramo (2003; 2009) contribuem para verificarmos a diversidade e a complexidade do mercado imobiliário em favelas, dentro de uma hierarquia urbana que de alguma forma entrelaça os mercados (pressupondo-se, conforme já comentado pelos autores estudados, uma mimese entre os mercados), como pré-condição da reprodução do capital em termos da economia “desigual e combinada”. Tendo cada um dos mercados externalidades que a provocam as alterações no outro, mecanismo dialético que não prescinde também da externalidade da ação do Estado. Souza (2007, pg. 133), baseado nos autores aqui descritos, admite a seguinte necessidade:

A existência de “territórios-enclaves”, que funcionam como nós das redes do tráfico de drogas no varejo, somada a busca pela auto-segregação espacial das elites –simbolizada na figura dos condomínios fechados, “enclaves fortificados”- irá impactar não só na compreensão e identificação da cidade como unidade contraditória, mas também na conformação dos mercados imobiliários informais.

Com base nesses pressupostos, pode-se assim ensaiar dizer, assumindo os devidos riscos envolvidos neste estudo, que a relação entre as áreas informais e as áreas formais da cidade, engendram mecanismos *de interação simbiótica, mas hierárquica*, numa disputa concorrencial por localizações, e essa hierarquia de decisões se explica, nos casos de simbiose entre os tecidos, dado o grau de entrelaçamento que se acentua entre as partes, pelas externalidades provocadas pelas valorizações e desvalorizações que cada tecido provoca em seu entorno, pelas diferenças de renda, de acesso aos mercados, e pelo tratamento dado pelo Estado às classes sociais. Em geral, nesses casos, o entorno (bairro formal) funciona quase sempre como externalidade positiva em relação ao assentamento precário, salvo nos casos em que há uma requalificação urbana desses últimos. O mesmo entrelaçamento pode, contudo, resultar em mecanismos *de interações com mediação violenta*, provocada pela mesma concorrência hierárquica, quando ainda há a insistência, movida pelos interesses de classe ou de mercado, ou pelo puro preconceito, na erradicação de um assentamento precário em contato com a cidade formal, conforme o exemplo que veremos logo a seguir. Uma terceira via de entrelaçamento, que será tratada sobretudo nos estudos de caso da Parte II, é a que hipoteticamente pressupõe a *interação com mediação*

do Estado através de políticas inclusivas, como é que ocorre nos estudos de caso apresentados no capítulo final desta dissertação.

A hipótese da *interação com mediação violenta* se assenta em dizer que os assentamentos precários, onde residem os tipos de informalidade, estão, em virtude de sua condição, sujeitos à pressão que ocorre tanto por parte de agentes imobiliários do regime da informalidade como também do regime formal, por formas mais ou menos indiretas, sobretudo em virtude do preconceito que ainda é visível no que tange à aceitação desses tecidos (mesmo após urbanizados), ocupados por populações de baixa renda, como participantes da cidadania e detentores do direito a cidade. Pode haver indícios de que o dito mercado imobiliário formal de alguma forma acaba assediando as áreas precárias, seja no intuito de provocar movimentos para sua erradicação, seja para pressionar pela mudança de suas características enquanto tipologia urbana, visando atrair perfis socioeconômicos distintos dos existentes, ou mesmo incorporando, através de sutis adaptações, esses territórios como oportunidades econômicas, muitas vezes com a participação substancial do Estado.

Em contrapartida, *uma interação mais simbiótica*, constitui uma sutil relação de tolerância entre as partes envolvidas, na medida em que, no que tange ao uso da força de trabalho presente nas favelas localizadas próximas às zonas residenciais de média e alta renda, as favelas se intercalam na cidade de uma maneira necessária à otimização desse mecanismo de circulação da força de trabalho e sua relação com o interesse dos empregadores. Desde que não contrarie uma lógica decisória hierárquica, que envolve inclusive a determinação de enclaves concretos que limitam o livre acesso entre as partes²⁴⁶, a presença da favela, sob a pressão dos preconceitos sociais envolvidos contra ela, ainda assim é aceita e eventualmente integrada paulatinamente ao tecido formal (o que transformaria a simbiose em uma quase homogeneização, se feita *com a mediação institucional do Estado*).

Apresentando essa hipótese, podemos pensar, ao menos sob um olhar apriorístico, que estamos atualmente navegando em numa situação sofisticada da organização espacial da produção metropolitana, onde o Estado, em sua relação dialética com o mercado, estaria ambigualmente, contribuindo tanto para acentuar a inserção de moradores de assentamentos precários na cidade formal como, simultaneamente, no universo das transações capitalistas sobre o território urbano, para expulsá-los em casos de interesse estratégico.

Pela defesa da ideia da hierarquia que condiciona a segregação na cidade, resultando no entrelaçamento entre os mercados com uma *interação simbiótica*, sobretudo para a favela, em detrimento do tecido formal²⁴⁷, dado que podemos relacionar com os temas já tratados da *hierarquia de decisões*, tratados no capítulo 1, podemos nos respaldar novamente em Abramo (2003, pg. 200):

O fato de algumas favelas se localizarem nas proximidades das áreas melhor dotadas de infraestrutura e condições naturais permite que elas absorvam uma parcela dessas externalidades e promove uma diferenciação interfavelas. Esse processo de diferenciação entre as favelas reflete, em grande medida, a dinâmica das mudanças ocorridas na hierarquia locacional da cidade formal. Nesse

²⁴⁶ Como os condomínios fechados tratados por Caldeira (2000).

²⁴⁷ Conforme a defesa de Nadalin (2010), a área informal é, para a área formal, uma externalidade geralmente negativa.

sentido, esse processo pode ser visto como uma diferenciação interfavela passiva e que se distingue de uma diferenciação interfavela ativa resultante das intervenções urbanísticas do poder público (frequentemente seletivas) e/ou das ações comunitárias de automelhoria (pavimentação, saneamento, etc.). Essas ações públicas e/ou comunitárias intervêm na estrutura física da favela promovendo melhorias localizadas cujo resultado é uma diferenciação no ambiente construído das favelas da cidade. Distinguir conceitualmente esses dois processos de diferenciação interfavela (ativa e passiva) é importante, pois permite identificar dinâmicas diferentes de produção do ambiente construído e sua articulação com a territorialidade urbana formal e informal. (...) Em trabalhos anteriores (Abramo 2001), identificamos a dinâmica de estruturação do espaço como um processo contínuo de diferenciação do ambiente construído marcado por um movimento contrário de difusão espacial das inovações espaciais que resulta em uma contra-tendência de uniformização. Ao introduzirmos a dinâmica de diferenciação do ambiente construído interfavelas (nas suas duas dimensões), o processo de estruturação intraurbana se complexifica e exige uma análise das relações de continuidade/ruptura e apropriações/rejeição entre o tecido urbano formal e o informal. Essas relações determinam dinâmicas de valorização/desvalorização do espaço construído e das suas externalidades. Assim, tanto as favelas serão objeto de valorização/desvalorização a partir das transformações do ambiente construído formal, como este será, também objeto de requalificação em função das alterações no ambiente construído das favelas.

A dialética do formal e do informal é posta, assim, nessa interação *simbiótica*, como uma retroalimentação de valorizações. Trata-se, porém, apesar da simbiose não explicitada, de uma “interação conflitiva” (ABRAMO, 2003, pg. 201), já que existe uma diferença gradual de “positividades” e “negatividades” entre as externalidades pressupostas. Para o formal, o informal desvaloriza, mas o formal valoriza o informal, numa dialética interativa que abarca não só as favelas entre si mas também sua relação com o entorno, algo que, numa abrangência maior, seria depois consolidada nos estudos do autor sobre a “cidade caleidoscópica” (Abramo, 2007). Ele irá em 2003 antecipar essa lógica interativa das escolhas residenciais no estudo dos favelados. A esse respeito, Abramo (2003, pg. 201/202) afirma:

Podemos dizer que (...) as transformações da/na favela são manifestações de uma dinâmica de produção do ambiente construído urbano resultante de relações informais (processo de ocupação e automelhoramentos e mercado imobiliário) e/ou da ação pública e de ONGs. Porém, as qualificações e a hierarquia entre as favelas também se alteram em função das características da sua localização da estrutura urbana. Em grande medida, a estrutura urbana do entorno da favela e sua posição relativa em relação a outras áreas da cidade é objeto de um processo contínuo de transformação promovido pelo mercado imobiliário formal, ação pública e outros agentes que intervêm na materialidade urbana. (...) Uma favela pode apresentar uma melhoria/piora em sua posição relativa com as alterações territoriais da cidade ainda que ela mantenha ao longo do tempo suas características. Essa característica reflexa das favelas transforma a residência dos favelados (...) em um ‘capital locacional’ que se valoriza/desvaloriza no tempo. (...) Assim, um reposicionamento desse capital locacional tanto pode significar uma mobilidade ascendente da família, quanto uma queda na qualidade da vida familiar. É interessante observar que uma queda na hierarquia locacional urbana não significa necessariamente uma redução no bem-estar familiar ou vice-versa. Podemos imaginar, p. ex., uma decisão de transferência domiciliar de uma família residente em uma favela bem localizada na hierarquia intra-urbana para a periferia da cidade e isso significar um ganho monetário que permita a aquisição de uma casa maior proporcionando um aumento de bem-estar a todos os membros da família. Igualmente essa família pode ter antecipado que, em alguns anos, sua nova localização estará em posição superior no mapa de acessibilidade (...).

Ditas algumas afirmações preliminares sobre *interações simbióticas* que estimulam ganhos sociais dentro da favela, alimentadas pelas externalidades citadas, passemos então ao entendimento de um possível entrelaçamento entre mercados pode ser também iniciado através do estudo de casos da Região Metropolitana em que o atrito entre tecidos díspares de uma mesma localização, ocupados por classes sociais diversas, quando se tornou também alvo do interesse empresarial, logo teve seu problema “resolvido” nos meandros do poder e da violência. Nesse caso, falamos de *interações com mediação violenta, provocada pela mesma concorrência hierárquica*.

A “urbanização” recente da favela Jardim Edith é um exemplo claro de como, quando estão envolvidos interesses do poder econômico, a perda de estanqueidade, que seria esperada no entrelaçamento dos mercados acaba retirando o equilíbrio concorrencial que os liberais esperariam num jogo neutro. Em outro caso mais antigo, conforme Kowaric (1979), que são os da Favela Cidade Jardim e Jardim Panorama, muitos moradores expulsos foram para habitações provisórias da Prefeitura, esperando por uma outra solução de moradia. Mas, àquela época, em vista da ausência de políticas mais efetivas, muitos dos removidos foram simplesmente obrigados a procurar outro local para refazer seu barraco. Outros voltaram pra suas cidades-natal. Destaque-se o fato de serem áreas ocupadas em regiões que hoje são relativamente centrais e que, por isso, sofreram enorme assédio no sentido de sua erradicação pelo poder público, interação que consideramos *violenta* e que persiste ainda em algumas situações estratégicas para o mercado.

Sobre outro caso conhecido de erradicação violenta, o do Real Parque, favela existente nas proximidades de um famoso empreendimento imobiliário de grande porte, conhecido como complexo “Cidade Jardim”, Santo Amore (2013, pg. 109), menciona o que se segue:

Diz-se que as ZEIS em áreas ocupadas, sobretudo em regiões da cidade onde a disputa imobiliária é mais acirrada, poderiam contribuir como categoria de zoneamento para a permanência das famílias, a segurança na posse. A notícia de que a empresa JHSF vem comprando as moradias precárias em área em torno de seus empreendimentos de alto padrão, onde está o Shopping Cidade Jardim na Zona Sul de São Paulo, na região do Jardim Panorama, põe por terra esse argumento. São operações comerciais convencionais, onde a ‘empreiteira de luxo’ chega a pagar oitenta mil reais por uma moradia precária, vai demolindo e cercando as áreas adquiridas, com seguranças que tentam impedir a reocupação do local. São áreas demarcadas como ZEIS no Plano Regional Estratégico do Butantã e as aquisições no ‘mercado’ possivelmente trabalham com a expectativa de futuras mudanças no zoneamento – mesmo que a efetividade esteja em xeque diante das regras às quais estão submetidas em São Paulo. E, nesse caso, não sobraria nem mesmo o potencial de ‘reconhecimento’, uma vez que, desocupada, a ZEIS praticamente perde o sentido.

D’Andrea (2012) também relata as interações violentas e coercitivas que levaram à expulsão recente de moradores em três favelas, notadamente na valorizada região sudoeste de São Paulo: a Favela Real Parque, onde, coincidentemente ou não²⁴⁸, chegou a ocorrer um incêndio na mesma época em que os empreendimentos ligados à expansão de mercado na região da Marginal Pinheiros estavam ganhando maior vigor, nos anos 2000, a favela Jardim Panorama e a favela de Paraisópolis, onde o Estado se valeu frequentemente de força policial para reprimir moradores resistentes.

Mariana Fix (2001), antes disso, já havia registrado, por meio de minucioso estudo que ocorreu concomitantemente à concretude do processo, o ocorrido com as famílias do Jardim Edith, na região da Faria Lima e Águas Espraiadas. A autora diagnostica, nesse esforço, o movimento capitalista em torno da criação de novas centralidades urbana na cidade de São Paulo, os bairros em torno da Marginal

²⁴⁸ O assunto dos incêndios em favelas deveria se constituir, caso tivéssemos mais provas de correlação entre tais acontecimentos e a localização privilegiada da maior parte das favelas incendiadas, seria um claro exemplo de violência provocada por motivos estratégicos de mercado. Bruno (2012) aborda o tema da incidência dos incêndios em São Paulo, tentando reunir indicadores para monitoramento e prevenção, mas reconhece que estabelecer ligações entre a boa localização e a suspeita de incêndio criminoso é algo que dependeria de diversos fatores. Por hora, podemos supor, como ela, que em geral, as favelas localizadas em áreas mais centrais são sempre muito assediadas pelo entorno (pelo preconceito existente e pelo interesse imobiliário envolvido, gerando assim, nos moradores, a sensação contínua de insegurança, o que os inibe no sentido de investir mais em benfeitorias (seria um investimento de risco). Esse dado contribui assim para a maior incidência de casas de madeira (mais precárias) nesses locais do que em favelas mais periféricas.

Pinheiros, e a Avenida Faria Lima²⁴⁹, que correspondem na verdade a uma sofisticação do predadorismo imobiliário, travestida de ideologias que permeavam o desejo de uma “cidade global”, onde a favela e o pequeno bairro, ou mesmo reassentados, não poderiam mais ter lugar. A ideologia girava em torno de um viés modernizador. Mas, segundo Maricato, “o que se viu de fato, em vez da pós-modernidade ou de neoliberalismo, foi a ação arcaica cujas raízes estão bem fincadas há séculos, no Brasil: a captura da máquina pública e recursos municipais para viabilizar o empreendimento gigantesco que nenhum lobby de capitais privados teria condições de fazer” (FIX, 2001, pg. 10). Tratava-se então do espetáculo ganhando visibilidade em detrimento das reais demandas sociais, resultando em boa parte dos moradores expulsos, e conduzidos forçosamente a locais como as margens da represa Billings, para morar em uma zona de proteção ambiental²⁵⁰.

A favela Jardim Edith ficava justamente no espaço entre a Av. Berrini, recém construída, e a Marginal Pinheiros, em uma várzea do Córrego Água Espraiada. Tratava-se de aproximadamente 3 mil famílias ocupando um terreno de 68 mil metros quadrados (FIX, 2001, pg. 37), próximo ao novo World Trade Center de São Paulo, que precisava ser retirada para a consolidação do eixo da Avenida Águas Espraiadas, no âmbito da Operação Urbana que levava o mesmo nome. Havia por parte das famílias um clima de grande apreensão e medo, mas eles já ensaiavam nas reuniões e rodas algum tipo de resistência ao processo, que, embora incipiente, já mostrava sinais de violência²⁵¹.

²⁴⁹ A Marginal Pinheiros, em 2000, configurava-se como novo eixo de estratégias imobiliárias do grande capital. Inicialmente pelo viés dos escritórios e empresas (desde os anos 70). Hoje são empreendimentos extremamente complexos os que estão sendo construídos ao longo da Marginal, congregando diversos usos simultâneos (convenções, hotelaria, comércio, etc...). O exemplo mais claro dessa nova lógica é a construção de um World Trade Center, nos moldes do norte-americano. O bairro Panamby também foi promovido, do outro lado da marginal, na mesma corrente imobiliária, completando a dinâmica da região no que tange ao residencial e ao comercial mesclados, e fundados nos chamados Fundos de Pensões, entidades de previdência regulamentadas no final dos anos 1980, tendo imóveis como carteira de investimentos, assim como ações (FIX, 2001, pg. 23). O grande atrativo para a valorização daquele local é a criação de áreas verdes como o Parque Burle Marx. Na Marginal, nos anos 1990, a Prefeitura urbanizou a favela Real Parque, promovendo o Projeto Cingapura, algo que mais parecia um projeto de “maquiagem e de embelezamento urbano”. Entretanto, a mais notável prova de relação íntima do poder público com as estratégias do mercado se configura através das Operações Urbanas Faria Lima e Águas Espraiadas. Não se tratava apenas de uma grande obra viária, mas de um planejamento estratégico visando formas de revalorização do capital imobiliário. Apesar de toda a resistência dos setores pobres e ricos do entorno, surgiu um “pool de empresas” para colaborar então com a remoção de famílias da favela do Jardim Edith, indesejado para os alcances em termos de “requalificação urbana” pretendidos pelos empreendedores.

²⁵⁰ Para ver maiores detalhes sobre a simultânea disfarçatez e violência do processo, caberia a leitura pormenorizada do livro de Fix (2001), além da atualização dos dados sobre a ocupação dos poucos imóveis construídos pela Prefeitura de São Paulo, para reassentar uma parcela ínfima da população removida (240 famílias) e mais resistente (como se pode ver no histórico da associação dos moradores, disponível em <http://jardimedith.blogspot.com.br/>), deixando nebulosa situação da grande maioria dos expulsos, conforme especulações ainda incipientes de Saragoça (2014). Fix (2001, pg. 40) já adiantaria esse dado em 2001: *A questão era que o terreno não era suficiente para os 12 mil moradores de Jardim Edith. Se todos decidissem comprar as casas no terreno oferecido pelos empresários, teríamos uma densidade de 3 mil habitantes por hectare, 6 vezes superior à planejada para Brasília, 10 vezes superior à média de São Paulo, ou 50 vezes superior à do Panamby. Além disso, o terreno, cercado por muitos outros conjuntos habitacionais, fica numa encosta de morro, já apresentando deslizamentos de terra* (FIX, 2001, pg. 40).

Além disso, conforme demonstrado por CASTRO (2013), a valorização imobiliária do entorno pode representar um risco de “gentrificação” daquele conjunto, transformando os moradores de baixa renda em uma “ilha” de resistência forçosa.

²⁵¹ *Ao serem cadastrados para a remoção, os moradores das favelas do córrego Água Espraiada deveriam optar entre: a) comprar uma ‘moradia’ financiada e construída pela Prefeitura, b) receber uma ‘verba em dinheiro’ ou c) ganhar uma passagem de volta à ‘terra natal’. Os apartamentos seriam construídos no Barro Branco, Cidade Tiradentes, zona Leste, a 50 quilômetros da favela, onde a Prefeitura já possuía um terreno. Contudo, a situação dos moradores de Jardim Edith era um pouco diferente: graças à doação de um ‘pool’ de empresários que se reuniu para forçar a remoção completa da favela (e não apenas da faixa necessária para a construção da avenida), foi comprado um terreno no Jardim Educandário, próximo à divisa com Taboão da Serra, a 15 quilômetros da favela* (FIX, 2001, pg. 38).

Até para os moradores, à época, essa condição específica do Jardim Edith era privilegiada. No entanto, descrentes e mal informados, muitos moradores não optaram pela moradia nova, até porque teriam que passar por vários percalços (remoção, alojamento provisório, espera do projeto e da obra, pagamentos de 57 reais por 25 anos de prestações e inseguranças diversas) para tê-la. Havia também denúncias sobre a existência de planilhas, nas mãos de assistentes sociais, onde as indenizações, que deveriam ser apenas de R\$ 1.500,00, chegavam a até R\$ 24.000,00, tudo em face das negociações feitas individualmente.

E, nas demais áreas do complexo, a situação ainda era pior: 638 moradias eram ofertadas para 40 mil pessoas removidas, ou 10 mil famílias, em locais bem mais distantes, como o Barro Branco na zona leste, a 18 quilômetros do metrô. A indenização de R\$ 1.500.000, conforme FIX (2001), passou a ser uma espécie de negociata. Isso acabava gerando indenizações divergentes mesmo para famílias de mesmo tamanho, e quem “chorava” mais, ganhava mais. Havia também boatos de que muitos líderes, durante o processo, estavam sendo “cooptados” pelas empresas do consórcio, para ficarem quietos.

Temos aqui um ponto importante de reflexão sobre o fenômeno de reordenação do capital imobiliário em São Paulo. As intervenções, de grande vulto, têm a pretensão de criar novas centralidades, congregando dinheiro, poder, forças políticas e segregação socioespacial. Ambos utilizam um mecanismo novo: a “parceria público-privada”, que no final das contas, são originárias de uma crise fiscal do Estado, que não mais podia ser o promotor de obras públicas. No entanto, o tratamento dado aos afetados pelas operações foi diferencial, conforme a classe social com a qual o poder público dialogou.

A ideia do *pool de empresas*, um fundo levantado com os proprietários de novos empreendimentos (FIX, 2001), que vestia um manto de generosidade por trás de outras intenções, era não só remover as moradias em número necessário para a construção do sistema viário, como também, despejar outras famílias para além das necessidades da prefeitura, com fins a valorizar a região (agora sem favelas). Fix afirma, citando Frúgoli Jr.:

O percentual de participação de cada membro (...) foi definido através do trabalho de consultoria da Arthur Andersen, que considerou além da distância em relação à favela a ser removida o poder aquisitivo, o status e o tamanho da área construída. O valor doado é irrisório perto das previsões quanto às possibilidades de valorização, bastante otimistas, como vimos nos depoimentos do presidente do World Trade Center, Gilberto Bomeny – que estimava uma valorização da região da Berrini em torno de 20% a 30% - e do consultor imobiliário Luís Pompéia – que previa um ganho imobiliário ‘fabuloso’, com valorização superior a 100% nas proximidades da remoção (FRÚGOLI Jr. 1998, p.32-33 apud FIX, 2000, pg. 94).

Mostramos até aqui de que forma o Estado acabou se tornando uma espécie de sócio dos interesses privados voltados a grandes investimentos do capital financeiroS, sem que necessariamente este fosse um interesse coletivo das cidades. Isso promove mais concentração de renda e reforça o caráter clientelista e patrimonialista do Estado brasileiro. Fica claro que a política do “fato consumado”, onde há sempre uma intervenção indutora, normalmente uma grande obra viária, como alavanca para lançar os grandes empreendimentos, também serve para minar qualquer tipo de oposição. O Estado, nesse caso,

investe mesmo assumindo os riscos de um fracasso²⁵² (já que o prejuízo será socializado). A ideia da “cidade global” vem ao encontro desse contexto, pois, ao invés de se tornar um estudo político em que as viabilidades precisassem de exame, foi tratada como uma receita a ser seguida, e estimulando o que autores como Harvey e Ferreira chamam de “competição inter-cidades”. No entanto, o que vemos de fato é que apenas o que entra nesse mote competitivo é uma parte da cidade, e não sua totalidade, já que tratamos de uma metrópole que apenas acentua suas desigualdades sociais, e não é papel da competição pela cidade global reduzir essas disparidades.

Nesse ínterim, Operações Urbanas como Água Espraiada não poderiam resultar em outra coisa senão na expulsão dos moradores pobres, com uma *interação hierárquica com mediação violenta*, nos termos que assumimos neste trabalho. Se, no caso da Operação Faria Lima, os moradores de classe média haviam conseguido, por meio da valorização de seus imóveis na desapropriação, comprar outra moradia em local próximo e valorizado, no caso da Água Espraiada, quase 50 mil moradores foram expulsos para bairros ainda mais distantes, em situações de ilegalidade ambiental. Aumentava-se assim o tempo de deslocamento dos moradores dessas novas regiões, piorando suas condições.

Vimos aqui, por conseguinte, um caso em que a hierarquia de priorização de classes na metrópole, quando em uma localização atrativa para o mercado, é garantida, conforme FIX (2001) demonstrou, através de expedientes de violência mascarada por procedimentos oficiais, onde a saída dos consumidores informais de solo (moradores da favela) é garantida por um enorme aparato. Mas o mercado informal pode dialogar, quando essa violência é menos sutil, de outras formas²⁵³.

Mais recentemente, foi divulgado amplamente que no único conjunto construído no Jardim Edith pela Prefeitura de São Paulo que, conforme levantamentos em andamento²⁵⁴, só deram conta de reassentar uma parcela ínfima dos moradores originais. Além disso, há grande chance de que esse Conjunto Residencial, com 240 moradias, como vimos, sofra grande assédio de compradores de perfil econômico mais favorável, em virtude da boa localização.

Encerrando as hipóteses sobre uma interação hierárquica com mediação violenta, ensejamos assim a vinda da Parte II, onde uma terceira dinâmica possível, onde, através da intervenção do poder público, visando a integração urbana de assentamentos precários, chega-se ao resultado de uma nova *interação simbiótica, com mediação do Estado*. Como esse assunto ainda é incipiente nos meios acadêmicos, o capítulo 4, no contexto dessa possível interação, será apenas uma contribuição específica e particular.

²⁵² O questionamento das intervenções é dificultado justamente quando analisamos abstratamente um instrumento que é considerado um avanço, pela esquerda e pela direita, e o separamos da realidade brasileira, sem discutir o que significa sua implementação num país onde Estado e elite sempre se combinaram segregando a maior parte da população. A Operação Urbana não impede a concentração de renda, aliás encobre os seus mecanismos mais atuais de funcionamento, legitimando-o. A parceria adota formas específicas quando poder público e elite descartam o restante da população para criar uma ‘cidade própria’. Aplicada na cidade, a operação não se assemelha à elogiada ‘fórmula mágica’, em que todos ganhariam e ninguém perderia. Ao contrário, funciona como um mecanismo para que apenas um aparte da cidade continue a resolver seus problemas, utilizando o Estado como instrumento provado de acumulação, como sempre fez (FIX, 2001, pg. 119).

²⁵³ A esse respeito, conforme noticiado na mídia, há relatos de que empreiteiras de luxo, recentemente, chegaram a oferecer valores para moradores deixarem a favela Jardim Panorama. Esse dado pode ser verificado em notícia de 2012, Capriglione (2012), no portal “Folha de São Paulo”. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidiano/72265-empreiteira-de-luxo-paga-para-morador-deixar-favela-vizinha.shtml>.

²⁵⁴ Conforme pesquisas de mestrado em andamento, desenvolvidas por Júlia Saragoça (2015) e gentilmente relatadas.

PARTE II

Capítulo 4 – Pesquisa de campo: por um ensaio de correlações

4.1. Esclarecimentos sobre a pesquisa de campo e apresentação da metodologia de análise

Este capítulo representa na sua íntegra o bloco empírico da dissertação, contendo a discussão da pesquisa de campo, que de alguma forma dialoga com o bloco referente à interpretação bibliográfica mostrada nos capítulos 1 a 3. A necessidade de coleta de dados empíricos em recortes locais relacionados ao tema da pesquisa se justifica devido à já colocada intenção de se confrontarem algumas hipóteses sobre os limites e alcances das políticas de reurbanização de favelas na Região Metropolitana, considerando seus pressupostos integradores, em face dos fenômenos imobiliários presentes nas disputas por localizações e pelo acesso à cidade na RMSP.

Além dos já citados trabalhos desenvolvidos por Abramo et. al (2003; 2003b; 2009), vale lembrar que boa parte da metodologia desenvolvida a partir deste capítulo tem também influência nos trabalhos de Baltrusis (2005) e Silva (2000). Silva desenvolveu, através de grupos de pesquisa associados, com a colaboração do LABHAB-FAUUSP, ao final da década de 1990, um trabalho de levantamento dos efeitos de programas de urbanização sobre a dinâmica imobiliária das favelas, avaliando também a hipótese de substituição de moradores e o aumento de preços nas moradias consolidadas pelas urbanizações e outras intervenções em virtude das melhorias havidas no bairro e no entorno. Conforme Silva (2000, pg. 01):

(...) a localização na favela passa a constituir-se num bem de troca para as famílias que já estão instaladas e a ter um preço para as famílias que pretendem entrar (...). Supõe-se que ele se crie a partir da escassez de espaços livres naquela favela e se desenvolva a partir da procura por aquela localização. Sabe-se que a procura estaria influenciada pela melhoria de acessibilidade do bairro, pela introdução de melhorias urbanas na favela e pela melhoria geral do padrão das construções. Por outro lado, os investimentos familiares na melhoria das moradias devem variar em função da expectativa quanto à permanência da favela, ou seja, serão tanto maiores quanto menor for o sentimento do risco de remoção.

Oito favelas foram estudadas por Silva (2000) com o auxílio do Lab-Hab e de grupos de estudos locais: Barão de Uruguaiana e Vila Olinda, em Diadema, Castelo Encantado, em Fortaleza, D. Fernando e Jardim Conquista, em Goiânia, Ladeira dos Funcionários/Parque São Sebastião no Rio de Janeiro, e Santa Lúcia II e Jardim Esmeralda em São Paulo. Foram aplicados 459 questionários para um total de 3.270 domicílios que constituíam o universo. Em alguns casos, não se atingiu consistência estatística para se obterem resultados mais claros (risco corrido também pelo presente trabalho), a forma de aplicação de questionários foi de grande interesse para influenciar esta dissertação. Após apresentar os resultados dos questionários e das entrevistas com representantes, Silva (2000, pg. 48) conclui que ocorre, após as intervenções, “a predominância absoluta da casa própria como condição de ocupação da

moradia na favela; os investimentos dos moradores na melhoria de suas casas após as melhorias trazidas pelos programas de urbanização; e a valorização dos imóveis da favela como resultado do processo de urbanização, esta confirmada pelas expectativas, valores das ofertas e valores de aluguéis encontrados”, e o maior estímulo para a comercialização era a titulação das famílias (posse e regularização fundiária), além do comportamento especulativo provocado pelas possibilidades de ampliação e compra para aluguel. No entanto, uma conclusão importante dada pela autora é a de que a valorização dos imóveis “não determina necessariamente a expulsão (substituição) dos moradores mais pobres. No entanto, estabelece um padrão de preço para as entradas novas (por compra ou aluguel)” (SILVA, 2000, pg. 49). Poderemos corroborar essa hipótese neste item da dissertação.

Diante disso, o aprimoramento de uma metodologia de análise dos casos, em vista dos objetivos a serem alcançados na pesquisa, nos leva também a pensar em algumas variáveis que podem ser decisivas para a interpretação dos dados a serem coletados em campo, mais propriamente no que concerne aos efeitos pós-intervenção em assentamentos precários, no caso de reassentados e remanejados (campo onde existem ainda poucas contribuições).

Nos limites de um trabalho acadêmico, em nível de mestrado, a coleta de dados de campo em áreas ocupadas por assentamentos precários que estejam sofrendo ou que tenham sofrido intervenções urbanas promovidas pelo poder público pode servir de subsídio para iniciarmos a busca por respostas a diversas questões no que diz respeito às dinâmicas socioeconômicas pós-intervenção. Caso se mostre possível, o estabelecimento desses elos poderá ter alguma serventia para as discussões a respeito da relação entre as políticas de integração de assentamentos precários e a segregação metropolitana.

Um risco que corremos: a relativa incipiência dos estudos sobre efeitos e impactos socioeconômicos das urbanizações e reurbanizações de favelas no cotidiano de reassentados é um fato que nos dá poucas pedras de toque para a discussão. Este trabalho pode estar, inclusive, defrontando-se com situações que, por não terem como escapar à dinâmica de apropriação inerentes à organização capitalista do espaço, capitalismo, o que nos coloca o risco de expedientes tautológicos ou mesmo inócuos, resultando na proposição eventual de um não-problema científico, mesmo que se considerem hipóteses de interação mencionadas no capítulo anterior e sua relação com os efeitos de intervenções urbanas como as aqui pesquisadas. Justamente por esse motivo o trabalho empírico se lançou em um campo aberto de possibilidades, cujos resultados eram difíceis de prever.

Para selecionar um conjunto de casos que pudessem constituir amostragem para o estudo físico das questões aqui relacionadas, foram utilizados dois critérios fundadores, já no projeto de pesquisa desenvolvido em 2011. Primeiramente, os municípios em que foram escolhidos casos de estudo deveriam ter, em seu histórico de gestão de políticas urbanas e habitacionais, algum grau de amadurecimento no que concerne à promoção de intervenções urbanas para setores de baixa renda, sobretudo em assentamentos irregulares e/ou precários. Um segundo critério derivado dizia respeito à intenção de se estudarem localizações esparsas, mas sempre contíguas a zonas de valorização imobiliária recente das divisas municipais desses municípios com o de São Paulo. Além disso, a localização

metropolitana (busca da maior gama possível de localizações na distribuição dispersa da metrópole, ainda que ficassem algumas lacunas), a existência de técnicos e gestores de fácil acesso, que dispusessem de tempo e recursos para o atendimento a esta pesquisa também foram critérios que auxiliaram na escolha. Pretendia-se assim, de início, estudar um total de 25 casos em 7 municípios:

São Paulo, por sua posição de centralidade na metrópole; Diadema, pelo seu pioneirismo em projetos de habitação, urbanização de favelas e regularização fundiária; São Bernardo do Campo, por representar a região sudeste da metrópole e pelo volume de investimentos recentes que dedicou a programas habitacionais e urbanos para baixa renda; Guarulhos, por representar a região nordeste da metrópole e também pelo volume de investimentos recentes que dedicou a programas habitacionais e urbanos para baixa renda; Taboão da Serra, por representar a região sudoeste da metrópole e pela experiência profissional anterior tida pelo pesquisador naquela municipalidade, além do volume recente de investimentos municipais em políticas habitacionais e urbanas; Embu das Artes, por representar a região sudoeste da metrópole em franja urbana, limítrofe em relação às áreas rurais, o que representaria a possibilidade do estudo de um caso variado em relação aos demais; Osasco, por representar a região oeste da metrópole, pelos contatos e intercâmbios anteriores feitos com técnicos da municipalidade, e também pelos investimentos recentes que dedicou a programas habitacionais e urbanos para baixa renda.

Infelizmente, o contato com Diadema não seguiu, isso se deveu menos a um desinteresse deste trabalho do que à dificuldade na obtenção de dados, provocada, sobretudo, pela alteração nos quadros e na estrutura administrativa daquela municipalidade após o período eleitoral de 2012. Outras dificuldades pessoais e profissionais, além dessa, tornaram o plano original inexecutável no curto espaço de tempo remanescente ao final de 2014. Diadema, a despeito do seu pioneirismo, passou por uma mudança de administração entre 2012 e 2013 que resultou num corte fortuito das possibilidades de contato com os técnicos que lá trabalhavam (muitos dos quais deixaram a administração ou foram realocados), obrigando, com imenso pesar, dada a riqueza de informações ali contidas (como pudemos ver ao longo do capítulo 2), a que o caso fosse, dentre todas, a primeira a ser retirada da pesquisa.

No que diz respeito à redução de metas nos demais municípios, pode-se dizer que, com a revisão de alguns pressupostos da pesquisa de campo, e em grande medida devido à contingência, a expectativa de trabalhar com um amplo universo de situações (áreas consolidadas integralmente, áreas de total reassentamento, áreas de intervenção mistas, contempladas em todos os municípios estudados) se frustrou. O planejamento original se mostrou um pouco ambicioso demais para a complexidade que depois viria a ser mostrada na coleta de dados, agendamento de reuniões e entrevistas com técnicos em todos os locais, entre outras dificuldades, o que tornou o cronograma bastante exíguo para o plano original. Em parte, isso se deveu ao fato de que o desenho inicial do projeto não levou em conta o correto dimensionamento das imprevisibilidades relativas às fases de aproximação com o poder público e com as comunidades que sofreram as intervenções, as quais resultaram num alargamento significativo do tempo total que envolveu a etapa de campo. Isso significa dizer, na prática, que, nos 3 anos que compreenderam o período total do mestrado (contemplando também o curso de disciplinas, a elaboração

de trabalhos intermediários e a pesquisa em si), houve uma parcela considerável do esforço dedicada ao estabelecimento de contatos iniciais e intermediários, até que se chegasse efetivamente às lideranças e, posteriormente, aos domicílios, isso tudo para não falar de que uma pesquisa de mestrado tem alcance curto para que a coleta de dados dessa complexidade, em espaço amostral significativo, seja efetivada.

Por isso, a proposta de recorte empírico, que tinha previsão de tratar de uma gama maior de casos (comparando inclusive áreas consolidadas nas urbanizações com as áreas reurbanizadas com reassentamento e relocação de domicílios), foi reformulada em 2014, resultando num total de 10 casos remanescentes (menos da metade), em lugar dos 25 originais. Para dar maior consistência ao novo recorte, escolhi ainda, com base nas sugestões da banca de qualificação, restringir os casos amostrais para uma das tipologias propostas originalmente no projeto de pesquisa: as áreas de reassentamento/remanejamento, em detrimento das áreas originais consolidadas com melhorias na infraestrutura e na habitabilidade, ainda que isso tenha resultado num prejuízo em termos comparativos²⁵⁵. A escolha se explica porque, os recortes equivalentes às moradias de reassentamento e de remanejamento de famílias resulta em mais transformações visíveis no cotidiano das famílias, o que poderia resultar em um potencial maior de indicadores a pesquisar. Reconhece-se, porém, a necessidade, em pesquisas futuras, de estabelecer um quadro comparativo entre as transformações e os efeitos de intervenções no cotidiano de famílias deslocadas, que estão sendo aqui contempladas, e as que ocorrem nas famílias que são consolidadas após a implantação dos projetos. Originalmente, se a pesquisa de campo tivesse obtido um espaço amostral mais significativo para fins comparativos, teria sido possível ensaiar um tratamento estatístico, embasado em uma metodologia de regressão logística²⁵⁶, complementada eventualmente por parâmetros hedônicos, a fim de estabelecer as correlações e os preditores possíveis nas relações imaginadas, por exemplo, entre diversas variáveis envolvidas nas intervenções (tempo decorrido, trabalho social desenvolvido, localização do assentamento, etc.), enquanto explicativas para variáveis-resposta como a permanência (ou saída) dos moradores e principalmente a valorização imobiliária dos assentamentos.

Falando dos recortes selecionados para a pesquisa final, podemos considerar, em termos geográficos, que, num primeiro plano, mais central, está um dos casos contidos no município de São Paulo que, dada sua localização e a presença estratégica de ações do Estado e do mercado imobiliário em seu entorno imediato (Sapé A). Outro bloco é composto por um caso em São Paulo (Jd. Matarazzo – Jacuí “A”) e também pelos inseridos municípios que, ainda que fora dos limites da capital, estão localizados majoritariamente em vetores importantes de crescimento (oeste, sudoeste e leste), e articulados de alguma forma aos subcentros metropolitanos, o que, portanto, mantém o seu potencial de

²⁵⁵ O ideal, que fica para uma pesquisa futura, seria, desde já, comparar os casos de consolidação com os de remanejamento, para ver que diferenças resultam dessas dinâmicas já diferenciadas em termos de tipologia urbana, mas o estabelecimento dessa matriz em sua completude se revelaria inviável para o alcance de um mestrado.

²⁵⁶ Agresti (2002) apresenta as teorias e métodos que envolvem o uso de dados categóricos (métodos estatísticos para respostas categóricas), visando modelos que possam se aproximar melhor às realidades, em diversas disciplinas do conhecimento. Infelizmente, os riscos de uma redução metodológica, possivelmente provocada pela pouca capacidade preditiva das análises categoriais, e também em face do pequeno espaço amostral alcançado, se fossem ser seguidos os pressupostos de Hsieh et. al (1998), afastaram a possibilidade antes aventada de tratar dos dados dos questionários amostrais nesses termos.

adensamento e pressão imobiliária, em virtude das tendências à maior expansão e segregação urbana. Esse é o caso do que ocorre (além do caso paulistano), em Taboão da Serra, São Bernardo do Campo, Osasco e Guarulhos. Há, por fim, as áreas pesquisadas (no município de Embu) que se encontram nas franjas metropolitanas, praticamente em contato com as áreas rurais, e, por isso, em hipótese, ainda não sofrem a pressão imobiliária que pode ser vista nos dois primeiros blocos de assentamentos. Cabe também dizer que apenas um estudo, o do Jardim Matarazzo/ Jacuí “A”, envolve uma intervenção realizada por um órgão estadual (a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano- CDHU), ligado à Secretaria de Habitação do estado.

Nos mapas 03 a 05 e nas tabelas 08 e 09, apresentados adiante, é mostrada a síntese e a localização geográfica das áreas pesquisadas, bem como o histórico resumido das visitas realizadas. Como se pode ver também mediante a leitura desse quadro, as pesquisas de campo, ou empíricas, como serão chamadas ao longo deste capítulo, envolveram um trabalho que correu simultaneamente à pesquisa e interpretação bibliográfica. Ela consistiu basicamente em três etapas principais, parte das quais ocorreram com sobreposição ao longo do tempo:

1-) Contato com a gestão: diz respeito à fase de estabelecimento do contato inicial com as gestões municipais e do órgão estadual, reuniões para apresentação das premissas da pesquisa e trocas iniciais de dados, bem como à distribuição do questionário a gestores e técnicos. Conforme pode ser visto na tabela 09, essa foi a fase que mais se estendeu no tempo. Foram feitas 23 visitas nos órgãos de gestão (de janeiro de 2013 a junho de 2014), somadas às visitas nos recortes pesquisados para estabelecimentos de contatos iniciais, além das reuniões iniciais nas repartições. Esse tempo durou muito mais do que o previsto, sobretudo pelas dificuldades encontradas no que tange à conciliação de agendas dos já atarefados gestores e técnicos com os quais estabeleci contato. Isso, além de algumas dificuldades burocráticas vistas em alguns casos, dificultou a agilidade na obtenção de informações ou mesmo das visitas iniciais, para as quais os administradores locais eram uma ponte essencial entre o pesquisador e as lideranças dos bairros estudados.

2-) Visitas para entrevistas de lideranças e representantes das áreas de intervenção: essas só podiam ser agendadas mediante contato intermediado pelos gestores e técnicos das municipalidades e do órgão estadual mencionado. Essa etapa foi a mais curta, pois, para cada área, eram entrevistados de um a três líderes e/ou representantes. Foram realizados, no total, eventualmente ocorrendo na mesma data das pesquisas domiciliares amostrais, 11 idas a campo para esse fim. Em algumas das áreas pesquisadas, não foi possível entrevistar nenhum representante, por falta de tempo hábil ou pela dificuldade em encontrar um representante disposto a ser entrevistado.

3-) Visitas para pesquisa domiciliar amostral, para coleta de dados e indicadores socioeconômicos dos moradores após a intervenção, e para coleta de alguns indicadores do entorno imediato: essas visitas foram feitas de forma concentrada e intensiva, sobretudo em finais de semana, entre o início de junho de 2014 e o início de fevereiro de 2015, e envolveram o maior esforço de coleta, e grande número de visitas (22 no total).

Mapa 3 – Identificação geográfica dos municípios previstos na pesquisa na RMSP

Fonte: Base Cartográfica do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), 2013

Mapa 4 – Identificação geográfica e articulação dos recortes pesquisados nos municípios estudados

Fonte: Base Cartográfica do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), 2013 e Google Maps; 2013 (marcações nossas)

Mapa 5 – Distribuição geográfica dos estudos de caso na RMSP

Fonte: Google Earth, 2013 (marcações nossas)

Tabela 8 – Síntese de informações das áreas de pesquisa de campo

QUADRO SINTÉTICO DOS ESTUDOS DE CASO*												
ÁREA	MUNICÍPIO	NOME	ESFERA EXECUTORA	PROGRAMA E/OU FONTE DE RECURSOS	TOTAL DE FAMÍLIAS CADASTRADAS EM TODA A ÁREA DE INTERVENÇÃO	NÚMERO DE FAMÍLIAS CONSOLIDADAS OU A SEREM CONSOLIDADAS NO TECIDO ORIGINAL	TIPO DE RELOCAÇÃO	FAMÍLIAS REASSENTADAS OU REMANEJADAS	FAMÍLIAS A REASSENTAR (CASOS DE INTERVENÇÃO INCOMPLETA ATÉ A PESQUISA)	TITULAÇÃO	TIPOLOGIA DO REASSENTAMENTO NO RECORTE PESQUISADO	DATA DE CONCLUSÃO DA INTERVENÇÃO OU DE ENTREGA DAS UNIDADES CONCLUÍDAS
1.	EMBU	VAZAME	Municipal - Companhia Pró-Habituação	FUMEFI/PSH/PAC E PRÓPRIOS	DESCONHECIDO	DESCONHECIDO	REASSENTAMENTO ADJACENTE	13	0	ALIENAÇÃO COM SUBSÍDIO PARCIAL	UNIDADES ASSOBRADADAS GEMINADAS	2011
2.	EMBU	VILA BONFIM	Municipal - Companhia Pró-Habituação	PSH E PRÓPRIOS	64	32	REMANEJAMENTO	32	32	ALIENAÇÃO COM SUBSÍDIO PARCIAL	SOBRADOS SOBREPOSTOS GEMINADOS	2005 A 2008**
3.	EMBU	VALO VERDE	Municipal - Companhia Pró-Habituação	PSH E PRÓPRIOS	540	367	REMANEJAMENTO	63	110	ALIENAÇÃO COM SUBSÍDIO PARCIAL	SOBRADOS	2008 A 2011***
4.	TABOÃO DA SERRA	POR DO SOL /ACAMPAMENTO - EMBRIÕES	Municipal - Secretaria de Habitação	HBB E PRÓPRIOS	DEMANDA DE DIVERSAS ÁREAS	0	REASSENTAMENTO PRÓXIMO	46	0	CONCESSÃO - NÃO ONEROSA	EMBRIÕES PARA UNIDADES ASSOBRADADAS	2007
5.	OSASCO	PORTAIS E COLINAS D' OESTE	Municipal - Secretaria de Habitação	PAC-1/ PRÓPRIOS	10.534	9.582	REMANEJAMENTO	582	370	NÃO DEFINIDA	DIVERSOS****	2010 A 2013***
6.	GUARULHOS	SANTO AGOSTINHO	Municipal - Secretaria de Habitação	PAC-1/ PRÓPRIOS	102	0	REMANEJAMENTO	120	0	CONCESSÃO	EDIFÍCIOS DE 5 PAVIMENTOS	2012
7.	GUARULHOS	VILA FLÓRIDA	Municipal - Secretaria de Habitação	PRÓPRIOS E FEDERAIS DIVERSOS	516	0	REMANEJAMENTO E REASSENTAMENTO EXTERNO	248	0	CONCESSÃO	EDIFÍCIOS DE 7 PAVIMENTOS COM ACESSO INTERMEDIÁRIO	2001
8.	SÃO BERNARDO DO CAMPO	SÍTIO BOM JESUS	Municipal - Secretaria de Habitação	PAC-1 / PRÓPRIOS	749	226	REMANEJAMENTO E REASSENTAMENTO EXTERNO	443	80	ALIENAÇÃO COM SUBSÍDIO PARCIAL	EDIFÍCIOS DE 6 E 7 PAVIMENTOS COM ACESSO INTERMEDIÁRIO	2012
9.	SÃO PAULO	JARDIM MATARAZZO - JACÚ "A1"	Estadual - Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU)	Estaduais diversos e PAC	DESCONHECIDO	0	REMANEJAMENTO	592	0	ALIENAÇÃO COM SUBSÍDIO PARCIAL	SOBRADOS- EMBRIÕES	2001
10.	SÃO PAULO	SAPÉ A E B	Municipal - Secretaria de Habitação	Próprios e estaduais (SABESP)	2.427	982	REMANEJAMENTO E REASSENTAMENTO EM ÁREA LONGÍNQUA	75	985	ALIENAÇÃO COM SUBSÍDIO PARCIAL	EDIFÍCIOS DE 7 PAVIMENTOS COM ACESSO INTERMEDIÁRIO	2014
TOTAIS												
* FONTES: DADOS PESSOAIS E DADOS COLHIDOS DOS ARQUIVOS TÉCNICOS DAS SECRETARIAS DE HABITAÇÃO (OSASCO, TABOÃO DA SERRA, GUARULHOS E SÃO BERNARDO DO CAMPO), DA COMPANHIA PRÓ-HABITAÇÃO (EMBU DAS ARTES) E DA CDHU.												
** CONCLUSÃO DA ETAPA 1 - PENDE A ETAPA 2, COM RECURSOS DO PMCMV												
*** CONSIDERANDO APENAS O UNIVERSO PESQUISADO, POIS NO GLOBAL AINDA HÁ OBRAS E/OU UNIDADES HABITACIONAIS PENDENTES DE ENTREGA												
**** EDIFÍCIOS DE 3 E 4 PAVIMENTOS, SOBRADOS, SOBRADOS SOBREPOSTOS, UNIDADES ASSOBRADADAS MISTAS E UNIDADES TÉRREAS SOBREPOSTAS COM CORREDOR COMPARTILHADO.												

Tabela 9 – Dados sintéticos do processo de pesquisa de campo realizado

QUADRO SINTÉTICO DA PESQUISA REALIZADA*											
ÁREA	MUNICÍPIO	NOME	RECORTE PESQUISADO	DATAS DAS VISITAS E/OU REUNIÕES REALIZADAS NO ÓRGÃO MUNICIPAL / ESTADUAL PARA COLETA DE DADOS OU ENTREVISTAS	DATA(S) DE RECONHECIMENTO LOCAL	DATA(S) DA ENTREVISTA REALIZADA COM LIDERANÇA(S)	DATAS VISITAS DE CAMPO PARA PESQUISA DOMICILAR AMOSTRAL	NÚMERO DE LIDERANÇAS ENTREVISTADAS	UNIVERSO CONSIDERADO (UNIDADES ENTREGUES NO RECORTE ESCOLHIDO)	NÚMERO DE ENTREVISTAS AMOSTRAIS DOMICILIARES REALIZADAS NO RECORTE	PERCENTUAL (AMOSTRA)
1.	EMBU	VAZAME	13 UNIDADES DE REASSENTAMENTO	25/01/2013, 28/06/2013, 07/02/2014, 15/05/2014	03/06/2014	22/06/2014	22/06/2014	1,00	13,00	8,00	61,54%
2.	EMBU	VILA BONFIM	32 UNIDADES REMANEJADAS DA PRIMEIRA FASE		03/06/2014	06/07/2014	06/07/2014 e 20/07/2014	1,00	32,00	14,00	43,75%
3.	EMBU	VALO VERDE	63 UNIDADES DE REMANEJAMENTO		03/06/2014	01/08/2014	01/08/2014, 03/08/2014 e 24/08/2014	3,00	63,00	12,00	19,05%
4.	TABOÃO DA SERRA	POR DO SOL /ACAMPAMENTO - EMBRIÕES	46 EMBRIÕES	25/01/2013	JÁ CONHECIDA	NÃO REALIZADA	31/01/2015	0,00	46,00	10,00	21,74%
5.	OSASCO	PORTAIS E COLINAS	582 UNIDADES DE REMANEJAMENTO JÁ ENTREGUES	02/01/2013, 05/07/2013, 24/06/2014, 26/08/2014	26/08/2014	20/09/2014, 27/09/2014, 21/11/2014, 29/11/2014	20/09/2014, 27/09/2014, 18/10/2014, 26/11/2014, 29/11/2014, 02/12/2014 e 04/12/2014	6,00	582,00	48,00	8,25%
6.	GUARULHOS	SANTO AGOSTINHO	FASE 1 DOS REMANEJAMENTOS- BLOCOS 1 A 4 (80 UNIDADES)	05/11/2013, 29/05/2014, 18/06/2014	24/09/2014	NÃO REALIZADA	24/09/2014, 28/01/2015	0,00	80,00	9,00	11,25%
7.	GUARULHOS	VILA FLÓRIDA	FASE 1 DOS REMANEJAMENTOS - BLOCOS 1 A 3		18/06/2014	11/10/2014, 08/11/2014	31/10/2014	3,00	84,00	10,00	11,90%
8.	SÃO BERNARDO DO CAMPO	SÍTIO BOM JESUS	FASE 1 DOS REMANEJAMENTOS - 212 UNIDADES	31/07/2013, 14/11/2013	30/09/2014	28/11/2014	28/11/2014, 06/12/2014, 20/12/2014	1,00	212,00	23,00	10,85%
9.	SÃO PAULO	JARDIM MATARAZZO - JACUÍ "A"	RUAS 11 A 13	06/11/2013, 29/01/2014, 20/06/2014, 30/01/2015	08/08/2014	09/10/2014	09/12/2014	3,00	158,00	12,00	7,59%
10.	SÃO PAULO	SAPÉ 1 - BLOCO A1	SAPÉ A - BLOCO A1	03/12/2014	03/12/2014	NÃO REALIZADA	05/02/2015	0,00	42,00	8,00	19,05%
TOTAIS								18,00	1.312,00	154,00	11,74%
* FONTES: DADOS PESSOAIS E DADOS COLHIDOS DOS ARQUIVOS TÉCNICOS DAS SECRETARIAS DE HABITAÇÃO (OSASCO, TABOÃO DA SERRA, GUARULHOS E SÃO BERNARDO DO CAMPO), DA COMPANHIA PRÓ-HABITAÇÃO (EMBU DAS ARTES) E DA CDHU.											

Resumidamente, pode-se dizer que as etapas 1 e 2 corresponderam mais grosseiramente a uma pesquisa que se assemelhou a um trabalho etnográfico, e foram concentradas na coleta de dados mais opinativos para análise da eficiência das intervenções e de seus impactos na rotina das áreas pesquisadas e no próprio aprendizado da gestão. A etapa 3 correspondeu à parte de coleta de indicadores mais quantitativos, os quais puderam ser sistematizados, tabulados em gráficos e discutidos, como veremos. A ideia é entrelaçar os conteúdos das três esferas de entrevistas, por meio de sua análise e interpretação combinadas, é algo que se respalda pela necessidade natural da criação de elementos heurísticos.

Na fase 1, além das visitas iniciais para apresentação dos intuitos da pesquisa e conhecimento dos órgãos envolvidos, uma entrevista com técnicos e gestores que representam o poder público nas áreas estudadas foi feita por meio da aplicação de um questionário, enviado por email ou apresentado diretamente a esses representantes nas reuniões e visitas técnicas preliminares. Em cinco dos seis municípios estudados, totalizando seis órgãos gestores (considerando que em São Paulo foram estudados assentamentos reurbanizados por duas esferas diferentes de governo), foram apresentados os questionários. A exceção foi Taboão da Serra, local em que trabalhei por 5 anos, e cuja experiência, ao menos até 2012, tem sua interpretação consolidada, ainda que sobre recorte temporal específico, por meio de artigo publicado. Três do total de sete órgãos entrevistados responderam em tempo hábil para sistematização, por meio de seus representantes (secretários, diretores ou técnicos de outros cargos), e um órgão (a CDHU) respondeu o questionário por entrevista de seu representante. Segue abaixo o teor do questionário da etapa 1:

1. Nome do Gestor/técnico/outro;
2. Qual a função/cargo que ocupa no órgão público ou prestador/colaborador?
3. Que atividades estão envolvidas no cargo?
4. Qual a estrutura (recursos humanos, materiais) envolvida em sua atuação?
5. Quais as demais atividades envolvidas no órgão em que atua? Que articulação existe entre essas atividades e as políticas públicas mais gerais que englobam ou nas quais esse órgão/gestão se insere?
6. Das atividades descritas, gostaria que destacasse como a instituição / órgão atua no campo da provisão (de estoque) habitacional e no campo das intervenções urbanísticas/fundiárias (urbanização e/ou regularização de assentamentos, melhorias, etc.).
7. Destacar os programas e modalidades operados (em esfera federal, estadual, municipal, se for o caso), quais as fontes de recurso financeiro e aspectos legais (amparo jurídico) relacionadas que sejam pertinentes ao tema.
8. Quais as sugestões para seleção de áreas de intervenção operada por esse órgão/gestão você considera mais pertinentes dentro do enquadramento: “áreas de favelas reurbanizadas ou em fase de reurbanização, com reassentamento total ou parcial de famílias no próprio local de intervenção ou em terreno limítrofe”? Se possível, sugerir áreas que estejam em iminência de intervenção, em processo de intervenção, recém inauguradas e com intervenção consolidada há algum tempo (5 anos ou mais).
9. Nas áreas destacadas, quais as características de partido de projeto e intervenção, sob o ponto de vista das tipologias adotadas, grau de transformação física, obras mais relevantes, trabalho social realizado, etc.? Houve conflitos no processo? Quais?
10. Das intervenções descritas, onde você considera que o órgão e os atores envolvidos obtiveram maior êxito? De que natureza foi o êxito e por quê?
11. Considerando as mesmas intervenções, onde você considera que houve frustração das expectativas ou dificuldades, das pontuais às gerais? De que natureza foi o êxito e por quê?
12. Os programas aqui destacados envolvem processos participativos? Como isso se dá e qual o nível de percepção, participação e controle dos atores e agentes envolvidos?
13. No caso das áreas selecionadas, o reassentamento de famílias segue quais critérios de cadastramento e concessão dos benefícios (ou alienação)?

14. No caso das regularizações (tanto nas áreas ditas consolidadas como nas áreas reassentadas), quais os instrumentos legais utilizados para a concessão de posse e/ou titularidade? Em algum caso essa regularização já se efetivou?

15. Ocorre acompanhamento pós-intervenção? De que natureza?

16. O acompanhamento pós-intervenção ou pós-regularização envolve o monitoramento das ações de mercado imobiliário nas áreas afetadas?

17. Em caso afirmativo quanto à última pergunta, qual é o tipo de monitoramento? Recadastramento? Controle estatístico (se houver)? Há mecanismos legais impostos para garantir permanência voluntária dos beneficiados, se é que esse é o desejo da política?

18. Em caso negativo quanto à última pergunta, há alguma análise qualitativa feita a esse respeito?

19. Vocês consideram esse monitoramento uma questão relevante, ou é uma situação inevitável de mercado, à qual não se pode escapar? Há algum impacto dessa dinâmica nos preceitos da política habitacional e do direito à cidade?

20. Há a percepção de valorização do preço dos imóveis, mudança no perfil sócio-econômico e mudanças na dinâmica econômica da(s) área(s) de intervenção?

21. Em caso afirmativo quanto à questão anterior, há uma percepção de que as saídas dos moradores originais, quando há, é motivada por pressão de agentes imobiliários ou incapacidade em termos econômicos, de arcar com os custos relativos à manutenção da moradia e/ou custos de vida em virtude da valorização local ou ela não está associada a esse fator?

22. Caso as saídas de moradores não sejam motivadas pelo que foi apontado na questão anterior (pressão econômica/imobiliária), quais os fatores a que se pode atribuir essas mudanças?

23. Na avaliação de vocês, de que maneira o entorno imediato à área de intervenção/reassentamento reage nos três momentos mais marcantes, quais sejam, na expectativa da intervenção, durante a intervenção e após seu término?

24. Há a percepção de alguma dinâmica imobiliária envolvendo as famílias reassentadas e sua relação com o entorno? Que agentes atuam nesse processo, em caso afirmativo?

25. Nas áreas consolidadas (não reassentadas), você considera que há alguma alteração na dinâmica imobiliária local (novas atividades relativas a vendas, renda de aluguel, adensamento, etc.?)

26. Você considera ter havido grandes transformações urbanas no bairro e seu entorno que estejam relacionadas à(s) intervenção(ões)?

27. Você considera que o trabalho social realizado foi efetivo em termos de chamar a atenção dos moradores/cadastrados para a importância do acesso à moradia digna, caso esse tenha sido o mote principal da intervenção? Você acha que esse trabalho pode ter algum impacto na permanência /saída dos beneficiários do bairro?

28. Qual a sua avaliação das políticas habitacionais e dos programas e ações promovidos pela instituição /órgão em que trabalha, do ponto de vista de seu êxito interno e articulação metropolitana?

29. Ainda de forma relacionada com a questão anterior, há alguma percepção de que falta aos programas relacionados à urbanização de favelas/reassentamento de famílias medidas mais efetivas (além das existentes) para que não se criem contradições intrínsecas, relacionadas com o processo especulativo envolvendo imóveis (independentemente da titularidade?) Ou, pelo contrário, a percepção é a de que a liberdade nessas ações deve ser a mesma liberdade concorrencial conferida no mercado de imóveis tradicional?

30. Algum comentário adicional a respeito do tema? Questão relevante que poderia ser colocada independentemente das perguntas feitas?

Optou-se, no lugar de transcrever todas as respostas, por considerar as falas mais relevantes do ponto de vista do tema e dos objetivos dessa pesquisa, em que pese o prejuízo que uma interpretação e seleção subjetivas. A sistematização dos dados obtidos é apresentada assim de forma esparsa, concentrando dados em locais em que falas são pertinentes aos temas discutidos. No caso das entrevistas com os técnicos e gestores, a maior parte dos dados dos depoimentos aparece, neste capítulo, na apresentação do diagnóstico dos municípios e de suas políticas habitacionais, e eventualmente há algumas falas que são colocadas juntamente com a análise dos dados colhidos nas áreas (com representantes e na pesquisa amostral), para criar as devidas confrontações e/ou corroborações.

Na segunda fase da pesquisa de campo, após visitas iniciais acompanhadas pelos representantes técnicos (arquitetos, assistentes sociais e outros), os quais estabeleceram uma importante ponte para entrada nas áreas de intervenção, foram agendadas visitas para que as lideranças ou representantes

identificados respondessem, oralmente, a um outro questionário, mais específico para a sua experiência. As entrevistas, nesse caso, foram gravadas. O teor do questionário é apresentado logo a seguir.

1. Nome, idade, profissão;
2. Que função desempenha atualmente no bairro?
3. Que atividades estão envolvidas no desempenho dessa função e qual o tempo médio de ocupação com essas atividades?
4. Quais as demais atividades envolvidas na entidade/instituição/associação/organização em que atua? Como essas atividades estão dialogando com o governo e as demais atividades do bairro, do entorno, etc.?
5. Que participação e papel a entidade/instituição/associação/organização teve durante a intervenção ocorrida neste bairro? Quando a participação se iniciou/ Ela permanece atuante? Se sim, de que forma?
6. Além de vocês, houve participação e controle social por parte de outros atores e agentes envolvidos? Quais? Como ela se deu?
7. Qual a avaliação que você e/ou a organização que você representa faz de todo o processo de intervenção, desde o diagnóstico até os efeitos atuais, levando em conta:
 - Mudanças urbanas (físicas);
 - Mudanças nas condições do bairro/entorno em termos dos serviços, transportes, comércio, etc.;
 - Mudanças nas condições do bairro/entorno em termos da violência;
 - Mudanças no perfil dos moradores locais;
8. Há mudanças verificadas nos valores dos imóveis após a intervenção?
9. Você ou a organização tem verificado aumento nas construções e/ou ampliações de imóveis no bairro e no entorno durante e após a intervenção?
10. No caso das ampliações, novas construções, etc., elas estariam ocorrendo por quais motivos? Aumento do núcleo familiar? Uso para fins econômicos, como aluguel e/ou comércio? Venda de laje e/ou ampliação? Outros? Quais?
11. Tem sido verificado aumento da comercialização (venda e compra) de imóveis no local e no entorno após a intervenção? Qual o valor médio da unidade habitacional (reassentamento) e do imóvel médio do entorno?
12. Tem sido verificado aumento no número de imóveis alugados? Se sim, qual o valor aproximado dos aluguéis no local e no entorno?
13. Relacionado ainda à questão anterior, quem eram e quem são, do seu ponto de vista, os atores (agentes) que participam da comercialização dos imóveis no local e no entorno? Particulares? Imobiliárias? Outros? Quais?
14. No caso das famílias que vieram para novas unidades habitacionais, houve muita resistência inicial ao processo? Se sim, como essa questão foi debatida/negociada? Qual sua avaliação da participação da administração municipal no processo?
15. Como você(s) avaliam a adaptação das famílias que vieram para as novas unidades em termos de regras condominiais, valores de taxas e outras despesas, relações vizinhança, fortalecimento comunitário, etc.?
16. Os moradores (tanto do entorno como do conjunto) hoje se sentem seguros quanto à sua consolidação?
17. Mesmo que se sintam seguros do título que receberam, há receios quanto à pressão de imobiliárias ou compradores para sua saída?
18. Há muitos moradores que demonstram intenção de comercializar seus imóveis, mesmo com as restrições existentes na concessão/título (se houver)? Eles se sentem inibidos por essas restrições?
19. Vocês avaliam que a permanência das famílias originais na intervenção é da ordem de quanto? (percentual ou números absolutos, caso haja essa precisão). Quais os motivos principais que teriam sustentado a saída de alguns moradores? Qual o destino da maior parte dos que saíram?
20. A administração municipal ainda se faz presente no local mesmo após a intervenção? De que forma? Há um trabalho social específico?
21. Algum comentário ou aspecto adicional a respeito do tema?

As respostas aos questionários realizados com representantes e lideranças, as quais foram depois parcialmente transcritas e parcialmente resumidas, estão apresentadas na discussão dos itens subsequentes com os mesmos critérios utilizados no caso das respostas realizadas com os técnicos e gestores do poder público, e mais concentradas em conjunto com a discussão das pesquisas domiciliares amostrais, conforme logo adiante. Por fim, na etapa 3, que ocorreu muitas vezes em concomitância com a etapa 2, com a ajuda dos representantes já funcionando como vínculos de apresentação da pesquisa aos moradores, foi aplicado, de forma esparsa e aleatória, com média de 11% de abrangência de amostragem em relação aos universos, um outro questionário instrumental que, após traçar um perfil das famílias entrevistadas, questionava-as sobre a sua avaliação do cotidiano pós-intervenção, sob diversos aspectos,

constituindo uma análise pós-ocupação em termos físicos, mesclada com uma pesquisa de opinião focada em aspectos socioeconômicos da nova vida. A ficha instrumental tinha o conteúdo mostrado a seguir.

Figura 01 – Modelo do instrumental de pesquisa amostral domiciliar – frente

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO		INSTR. Nº	
FACULDADE DE ARQUITETURA E URBANISMO		DATA	
PESQUISA DE MESTRADO - 2012-2014 - JOÃO CARLOS SANTOS TAQUEDA		FL - 01/02	
INSTRUMENTAL DE ENTREVISTA EM DOMICÍLIO PARA PESQUISA AMOSTRAL			
1 - DADOS DO LOCAL			
1.1 - Município			
1.2 - Área pesquisada			
1.3. Intervenção ocorrida	Ano de término		
1.3 - Endereço			
2 - DADOS DO ENTREVISTADO E FAMÍLIA MORADORA (OPCIONAIS)			
2.1. Nome			
2.2. Sexo	☐ fem.	☐ masc.	
2.2. Idade			
2.3. Chefe de família?	☐ sim	☐ não	
2.4. Em caso de resposta negativa na anterior, qual a relação de parentesco com o/a chefe de família?			
2.5. Número de pessoas no domicílio			
2.6. Renda familiar aproximada			
3 - DADOS BÁSICOS DO DOMICÍLIO			
3.1. Situação de implantação	☐ INDIVIDUAL	☐ CONDOMINIAL	☐ OUTRO
3.2. Tipologia (Indicar se é térreo, sobrado, ou edifício - neste último caso, marcar o número de pavimentos)	qual?:		
3.3. Situação de titularidade do imóvel (entrevistado ou chefe de família)	☐ PROPRIETÁRIO	☐ CONCESSIONÁRIO	☐ OUTRO
	qual?:		
4 - DEMAIS DADOS			
4.1. Tempo de residência no domicílio			
4.2. Chefe de família trabalha em qual localidade?			

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO		INSTR. Nº
FACULDADE DE ARQUITETURA E URBANISMO		DATA
PESQUISA DE MESTRADO - 2012-2014 - JOÃO CARLOS SANTOS TAQUEDA		FL - 02/02
INSTRUMENTAL DE ENTREVISTA EM DOMICÍLIO PARA PESQUISA AMOSTRAL		
4 - DEMAIS DADOS (CONT.)		
4.3. - Qual o tempo médio de deslocamento da(o) chefe de família até o trabalho?		
4.4 - Caso seja proprietário ou tenha obtido o imóvel por compra, quando compraram e por qual valor?		
4.5 - Qual o tipo de posse/propriedade dos proprietários anteriores?		
4.6 - Os proprietários anteriores informaram o motivo pelo qual saíram do imóvel e venderam para v.sa(s)?		
4.7. Identifique as alterações que viu no bairro após a intervenção		
4.8. Há pretensão de venda do imóvel? Em caso afirmativo, por qual valor venderiam?		
4.9. Caso não tenha pretensão de vender o imóvel, qual o motivo que leva a querer permanecer no bairro? A intervenção ocorrida tem influência nisso?		
5 - CROQUI DO DOMICÍLIO/LOCALIZAÇÃO		

Figura 02 - Modelo do instrumental de pesquisa amostral domiciliar - verso

A obtenção dos dados através desses instrumentos, no decorrer da pesquisa, acabou abrindo novos horizontes, e, em dados momentos, subvertendo a lógica de alguns pressupostos iniciais. Muitos moradores, sobretudo na pesquisa amostral, apresentaram depoimentos e falas que não estavam contempladas nos campos das perguntas, mas, como não se podia mudar o instrumental, sob risco de perder o efeito comparativo, essas falas acabaram, como veremos na discussão dos itens adiantes, tendo que ser incorporadas como dados novos a tabular, ainda que tenham resultado incompletos em alguns

casos, onde o questionário já estava aplicado. O campo onde houve maior prejuízo, por sua vez, foi o que captaria o destino e a razão da venda por parte dos moradores originais, quando houve. Os dados obtidos ali, se lograssem, poderiam ser importantes indicadores sobre se a venda era motivada pela melhoria, se pela estagnação socioeconômica dos beneficiários originais após a intervenção, ou se por motivo de força maior. Infelizmente os destinos de vendedores eram na maior parte das vezes desconhecidos por parte dos compradores. O prejuízo à pesquisa, nesse caso, foi grande, pois por esse quesito visávamos verificar se a permanência ou saída das famílias beneficiadas após uma reurbanização de favela seria um indicador confiável de sucesso nos pressupostos governamentais ou mesmo nos anseios das comunidades e demais agentes envolvidos nesses processos no sentido de consolidar um perfil e reverter processos de segregação sócio-territorial. Ainda que contrariando as normas previstas em concessões de títulos para usufruto de imóveis, a não permanência poderia ser entendida de três formas: indicando fortalecimento econômico do morador, o que pode tê-lo levado ao uso da mercadoria habitação como renda auxiliar para alavancar a procura por moradia em uma nova condição mais condizente com sua necessidade familiar; indicando uso especulativo, por parte de moradores oportunistas que fariam uso mercadológico dessa concessão, mesmo que por expedientes informais; ou indicando ser efeito de uma estratégia local tácita de higienização social, sem atores personificados, onde agentes do mercado pressionam moradores para a venda de suas “propriedades” a preços baixos, e onde o resultado seria a expulsão do morador para uma nova condição de precariedade e espoliação.

Tentou-se também captar a modificação gradual dos preços imobiliários (seja os ofertados, seja os de venda), tanto nos casos dos domicílios dos remanejados e reassentados, como na curta pesquisa de preços imobiliários em anúncios eletrônicos referentes a imóveis do entorno e dos municípios pesquisados, tentando comparar os preços de oferta com os das transações efetivamente realizadas no entorno e nas áreas adjacentes consolidadas, conforme demonstrado nas tabelas 10 e 11. Esse poderia ser um indicador indireto de que o novo preço de um imóvel, com valorização substancial, ao mesmo tempo em que resulta na automática obtenção de renda por parte do concessionário, em que pesem as restrições postas pelo poder público sobre transações com imóveis de reassentamento e remanejamento, também indica que as potencialidades de mudança de perfil do bairro após as intervenções são fortes, levando a sinais de que, ou há substituição paulatina de ocupantes, como é o que acontece em toda a metrópole por meio da segregação urbana, ou eles podem ter criado, com a ajuda de outras externalidades, mecanismos de proteção de seu patrimônio e renda, conciliando um salto qualitativo de seu próprio perfil à permanência no bairro. A comparação dos dois quadros comparativos também poderia apontar para uma mimetização, pelas transações informais, dos preços praticados no entorno e no mercado formal local.

O estudo empírico, de qualquer forma, debruçou-se propositalmente sobre áreas de situação transitória, em que, conforme as hipóteses teóricas colocadas, a localização, mesmo que não sendo das mais estratégicas em termos de relação com a centralidade (metropolitana ou local), é fator de valorização em virtude da pressão de expansão da densidade e do valor da mercadoria terra no espaço urbano, de forma a que esse fenômeno se torne visível em sua concretude, quer pelas alterações em sua

infraestrutura, quer pelo adensamento de sua tipologia urbana, quer pelos movimentos identificáveis de segregação territorial.

Por fim, era necessário assumir a premissa de que as áreas ocupadas por assentamentos precários (favelas, loteamentos informais, entre outras categorias), sobretudo as urbanizadas e consolidadas, ainda que com verticalização, podem estar, em sua relação com o entorno, sob duas dinâmicas:

1-) A pressão não delimitada em recorte temporal, ou seja, devida à natural tendência de valorização imobiliária, assumida *a priori* como um movimento na direção centro-periferia de toda a região metropolitana. Esse processo contínuo, que mistura a segregação social com a elevação do perfil socioeconômico de uma região, acaba de alguma forma afetando naturalmente o assentamento, independentemente de haver ou não intervenção do poder público sobre ele.

2-) As pressões que se originam ou que se potencializam em recortes temporais específicos, mais precisamente quando uma intervenção urbana mais estrutural ocorre no local (projetos urbanísticos, implementação de infraestrutura, regularização urbanístico-fundiária), em seu entorno (operações urbanas mais complexas, criação de equipamentos urbanos de significância local, surgimento de centros econômicos dinâmicos), ou nos dois locais ao mesmo tempo. Esses eventos, entendidos como indutores de transformação urbana local, atraem o mercado imobiliário e seus agentes, sejam particulares, sejam profissionais do mercado, podendo resultar em resultados contrários aos pressupostos da integração social (embora possam ter logrado na intervenção física dos assentamentos).

Previamente, no item 4.2, será realizada uma introdução aos recortes, necessária a uma compreensão do contexto mais geral das relações estudadas. Por meio dela, percorrem-se os perfis dos municípios, o histórico de intervenção nas áreas selecionadas dentro deles (ordenadas conforme a numeração da pesquisa amostral), e a visão de técnicos e gestores das políticas implementadas, e seus efeitos nos programas de intervenção ocorridos, destrinchando-se assim as informações coletadas na primeira fase das pesquisas de campo.

No item subsequente (4.3), a análise das entrevistas com os representantes e as lideranças, bem como parte das entrevistas com técnicos e gestores dos poderes públicos, é apresentada após prévia análise nos dados das pesquisas amostrais, tentando conferir algum diálogo entre o quantitativo e o qualitativo, e verificando-se os níveis de satisfação dos moradores, os problemas enfrentados, as conquistas obtidas, as dificuldades existentes e, sobretudo, o movimento supostamente especular dos moradores após uma evidente valorização imobiliária provocada pela intervenção no local. O item 4.3, portanto, se constituirá de uma apresentação textual, mesclada com dados numéricos apresentados por meio de gráficos, da pesquisa realizada diretamente nos assentamentos precários reurbanizados.

4.2. Os municípios estudados, a avaliação de sua política habitacional e urbana, e das áreas pesquisadas

4.2.1. Embu das Artes – caracterização do município e das áreas estudadas

Localizado no quadrante sudoeste da metrópole paulista, a Estância Turística de Embu das Artes pode ser considerada um município de transição urbano-rural, repleto de franjas periurbanas. Conta com alta concentração de ocupações no centro, a leste, nordeste e sudeste, nas regiões mais próximas às suas divisas com Taboão da Serra, São Paulo e Cotia, e com baixa densidade de ocupação em outras porções (oeste, norte e noroeste). Atualmente, o município é cortado por dois eixos rodoviários estruturais: O Rodoanel Metropolitano, que o faz de norte a sul, e a Rodovia Régis Bittencourt (BR-116), que o faz de leste a oeste. Este segundo contribui mais para seu desenvolvimento do que o primeiro, uma vez que é vetor tanto do desenvolvimento industrial e comercial da região (a exemplo do que será comentado em relação a Taboão da Serra). Além disso, Embu das Artes, em virtude da sua história, tem grande tradição de exploração turística, por seu centro histórico, pelas feiras e lojas de artesanato, entre outras atrações.

No que diz respeito à sua história, Embu das Artes, conforme dados coletados no SEADE (2015), era, até meados do século passado, um pequeno povoado, localizado em terras tidas como propriedade de Fernão Dias, o famoso bandeirante. Em função da sua presença, fundou-se ali pequena aldeia jesuítica com o nome de *M'Boy*, onde eles desenvolviam atividades ligadas à catequese. Nesse período, concentravam-se na região apenas atividades agrícolas, onde se sobressaía a cultura de algodão. Com a expulsão dos jesuítas, porém, o povoado ficou por muito tempo em situação de relativo isolamento, motivo pelo qual, a partir de então, a maior parte de seus moradores passou a viver de pequenas atividades agrícolas e de extração (como os carvoeiros). Em 1869, a cidade foi elevada à condição de freguesia do município de São Paulo, e passou a ser chamada como Nossa Senhora do Rosário de M'Boi. Voltou à condição de povoado em 1870, mas depois se tornou freguesia do município de Itapeverica da Serra, em 1880, passando a se chamar apenas M'Boi. O nome de Embu nasceu em 1938, quando já havia um grande contingente de japoneses imigrantes desenvolvendo atividades rurais nas suas redondezas, e sua emancipação veio a ocorrer em 1959, quando adquiriu também porções de terra de Itapeverica e de Cotia. A partir do final dos anos 1960, em função da construção da Rodovia Régis Bittencourt, ligando São Paulo ao Sul do país, a cidade atraiu atividades industriais e implementou também a famosa feira de artesanato, o que levaria, já ao final dos anos 1970, a ser chamada de instância turística.

Embu das Artes, pela legislação estadual atual, tem seu território quase que integralmente inserido na Área de Proteção aos Mananciais da Bacia de Guarapiranga, o que resulta em diversas restrições oficiais quanto à sua ocupação urbana. Mesmo assim, como se pode verificar em uma visita às suas porções sul, sudeste e noroeste, o município concentra, nesses setores, altos índices de precariedade urbana e fundiária, e alta vulnerabilidade social e econômica, trazendo, a seu reboque, grande degradação

de seus recursos naturais (fauna, flora, rios e córregos), fato que vem preocupando as autoridades nas últimas décadas, sobretudo no que diz respeito à necessidade de conciliação entre a ocupação humana e a preservação ambiental.

Conforme dados do SEADE e do IBGE²⁵⁷ a Estância Turística de Embu das Artes possui população de 252.729 habitantes, distribuídos de maneira não uniforme ao longo dos seus 70,40 km² de extensão territorial, o que resulta, também, numa densidade demográfica de 3.590,41 hab/km². Apesar de ser considerada pelos mesmos órgãos como 100% urbanizada, ela possui grandes partes de seu território tomadas por áreas de mata (predominantemente secundária e terciária), por alguns condomínios residenciais de alto padrão e alto grau de arborização, e por sítios e chácaras. Também conforme o SEADE, a taxa de crescimento geométrico em 2014 foi de 1,31, bastante acima da média do estado e da Região Metropolitana, o que pode justamente ser explicado por sua condição de franja de expansão urbana, mesmo no século atual. Conforme dados do próprio SEADE, até 2010, do ponto de vista do seu desenvolvimento socioeconômico, Embu das Artes foi considerada como pertencente ao Grupo 2, dos “municípios que, embora com níveis de riqueza elevados, não exibem bons indicadores sociais”. Seu índice de desenvolvimento Humano (IDHM), em 2010, era de 0,735, ligeiramente abaixo da média do estado de São Paulo (0,783). A renda média per capita, naquele mesmo ano, era de R\$ 474,17, e o rendimento médio dos empregos formais, 2013, era de R\$ 2.079,01. A predominância dos empregos em 2013, conforme dados desse mesmo órgão, estava no setor de serviços (46,24%), o que provavelmente envolve também a exploração do turismo, seguida pela Indústria (25,53%). No que tange aos indicadores urbanísticos de infraestrutura, também conforme o SEADE, em 2010, a coleta de lixo atingia 99,32% da população, o abastecimento de água atingia 98,01% e a coleta de esgotos abrangia 72,78% das famílias moradoras da cidade.

No que diz respeito ao enfrentamento do problema habitacional no município, vamos nos basear nas informações concedidas através de questionário, pela arquiteta Lilian Farah Nagato, arquiteta e urbanista da FAUUSP, que hoje é Diretora Técnica da Companhia Pública Municipal Pró-Habitação, empresa pública responsável pela execução da política habitacional do município²⁵⁸. No setor, ela dirige e supervisiona a execução de projetos, planos e obras habitacionais da companhia, coordenando as equipes envolvidas, de forma interdisciplinar, e articulando as relações com outros atores (equipes de trabalho social, comunidade, demais setores da sociedade civil e outras secretarias municipais, entre outros), contribuindo também pela formulação de diretrizes de ação para regularização fundiária e definição de critérios para organização do atendimento à demanda habitacional do município²⁵⁹, o que é feito em parceria com outras secretarias como a de Planejamento Urbano e a de Obras. A Companhia conta hoje com uma equipe enxuta de 3 assistentes sociais, dois arquitetos, um historiador e uma equipe de apoio social flutuante, que hoje tem em torno de 5 pessoas. O orçamento físico, segundo ela, “vem diminuindo

²⁵⁷ 2010 a 2015.

²⁵⁸ Questionário respondido e enviado pela arquiteta em 03/12/2014, via correspondência eletrônica.

²⁵⁹ Tendo por referência o Art. 16 do Estatuto Social da Companhia Pública Municipal Pró-Habitação.

ao longo dos anos, pela mudança na natureza dos recursos para habitação existentes (PMCMV e PAC). O setor social não possui orçamento fixo”²⁶⁰

Os programas que ela destaca, e que atualmente estão em andamento são o Programa de Aceleração do Crescimento (com urbanização e reurbanização de assentamentos precários), Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), e algumas obras realizadas com recursos do FNHIS e do PSH (para melhorias habitacionais). Há algumas obras com recursos estaduais, como repasses para o auxílio-moradia, seja ele emergencial ou não. Os projetos são desenvolvidos pautando-se pela priorização de ações em assentamentos precários, com obras de infraestrutura e com o máximo possível de consolidação de famílias, e reassentamento daquelas em situação de risco ou insalubridade, ou em outras situações em que sua consolidação não é possível. Ainda, segundo Nagato, “A maioria dos projetos elaborados sempre buscou, historicamente, o reassentamento habitacional dentro da própria área de intervenção, para manutenção dos vínculos sociais das famílias removidas, e também pelo alto custo dos terrenos para construção de novos empreendimentos. Com a chegada do Programa Minha Casa Minha Vida, aumentou o número de empreendimentos habitacionais em terrenos antes vazios (marcados como ZEIS ou não no Plano Diretor), e muitos deles agora estão também servindo como ‘pulmões’ dos projetos de urbanização no município, para reassentamento de parte das famílias removidas”²⁶¹. Buscaram-se, dentro do possível, tipologias horizontais, quando ainda havia maior disponibilidade de terrenos em que se pudesse construir com menor densidade, mas, segundo a arquiteta, paulatinamente as soluções verticais, onde se destacam os edifícios de 5 ou mais pavimentos, têm tomado espaço maior. A maior parte das obras de urbanização, por sua vez, é focada em dotação de infraestrutura, com canalizações de córregos, redes de água e esgoto, contenções de encostas, provisão e melhorias habitacionais, reformulações viárias, etc., além das provisões habitacionais demandadas por essas requalificações. Nagato afirma também que todas as urbanizações são realizadas com trabalho de acompanhamento social desde a fase de projetos, passando pelo acompanhamento das obras, trabalhos de educação ambiental, acompanhamento das famílias removidas, organização social e comunitária, até a fase pós-ocupação, que só se consolida em alguns casos.

Ainda, conforme Nagato:

*A adoção de processos participativos é prerrogativa do governo, especialmente em projetos deste tipo. Em alguns casos (Valo Verde, por exemplo), houve a consulta da população acerca da tipologia habitacional preferida, discussão do projeto e da forma de execução, sendo que o resultado – projeto e obras executadas – foi fruto direto deste processo. Na maioria dos casos, porém, o processo participativo ocorre com reuniões ou assembleias onde são apresentadas propostas e projetos, e perspectivas e prazos de obras, para informação da população, e mobilização comunitária. A população, através do trabalho técnico social, consegue acompanhar as obras, ajudar na fiscalização, assim apropriando-se aos poucos do novo ambiente construído, processo importante para manutenção das conquistas após o término e entrega das obras*²⁶².

Há, conforme, ela salienta, alguns conflitos no processo, sendo que a grande maioria é inerente às remoções, à dificuldade de aceitação de algumas tipologias, sobretudo por famílias que habitavam

²⁶⁰ NAGATO, 2014 (Resposta à questão 4 do questionário em 04/12/2014).

²⁶¹ NAGATO, 2014 (Resposta à questão 9 do questionário em 04/12/2014).

²⁶² NAGATO, 2014 (Resposta à questão 12 do questionário em 04/12/2014).

unidades de área maior antes de serem removidas, e à falta de acabamento em algumas unidades habitacionais de antes do PMCMV, que obrigam moradores muitas vezes sem recursos a arcarem com esses custos finais. Há também, segundo a arquiteta ressalta, e conforme confirmamos nas pesquisas amostrais e entrevistas com lideranças, casos de conflitos inter-vizinhos, ocasionados por problemas de convivência. Esse dado informado pela arquiteta será confirmado no caso do Vila Bonfim, onde as famílias eram economicamente mais frágeis, conforme veremos no item 4.3.

Quanto à regularização fundiária das áreas de intervenção, conforme ela relata, há diversas modalidades de titulação, as quais se moldam às situações fundiárias encontradas. Nos casos de programas como o PSH (que coincidem com os das áreas aqui pesquisadas), os beneficiários receberam um termo de contrato com concessão de posse, o que é precário porque foi realizado antes da obra, sem conter a identificação correta do imóvel. Nenhuma regularização fundiária ou técnica foi completa até o momento, salvo em alguns loteamentos já consolidados. No que diz respeito aos trabalhos de acompanhamento do pós-ocupação, Nagato informa que a presença constante dos técnicos da equipe social na área, a Pró-Habitação tem detectado algumas ações de moradores no sentido de comercializar ou alugar seus imóveis em áreas de projeto. Ela diz:

Busca-se sempre desincentivar os beneficiários que querem vender ou alugar o imóvel antes de cumpridas as exigências contratuais, no caso dos projetos que possuem contratos de alienação. Nos casos dos imóveis entregues sem contrato de alienação, os moradores são verbalmente informados que não estão autorizados a vender ou alugar os imóveis antes da regularização administrativa. Já foram feitas reintegrações de posse de famílias que compraram imóveis, e atendidas outras famílias da demanda cadastrada nos imóveis reintegrados. Em todos os casos, os beneficiários que precisam sair de seu imóvel são incentivados a procurar a equipe técnica social da Pró-Habitação, para que seja analisada a sua situação e motivos que o impelem a mudar-se, para que sejam estudadas e oferecidas a ele opções de troca ou atendimento habitacional regular, com atendimento de nova demanda cadastrada no programa habitacional do município. Assim, os casos de alienação são todos conhecidos, apesar de nem todos terem sido resolvidos até o momento, da maneira desejada pelo governo²⁶³.

Lilian Nagato considera também que o monitoramento da dinâmica pós-intervenção é importante, embora haja limitações administrativas para sua eficácia. Conforme ela responde²⁶⁴:

Ninguém acha justo uma pessoa que recebeu um atendimento habitacional vender seu imóvel e voltar a viver em uma ocupação irregular ou área de risco, ser novamente atendida em outro projeto, gerando uma “especulação”, ou tirando a vaga de uma família mais necessitada ou que dê mais valor ao atendimento habitacional. Há um impacto moral sobre a demanda habitacional cadastrada, que percebe que os critérios de atendimento e a política habitacional em geral buscam ser justos com todos, e que todos são também responsáveis pelas suas ações e consequências que elas geram. Ainda, sabemos que há situações (muitas) em que as pessoas precisam mudar-se por motivos de força maior (doenças na família, morte de parentes, ameaças de terceiros, etc.), mas também que é legítimo o desejo de melhorar de vida, e talvez mudar-se para um lugar melhor, se possível. Atualmente, buscamos contemplar estas situações nos atendimentos, sem tirar a responsabilidade dos beneficiários sobre suas ações.

Quando pergunto sobre se a eventual saída dos moradores tem a ver com a pressão de agentes imobiliários ou se é motivada pela incapacidade dos moradores de arcar com os custos de manutenção da moradia ou os custos de vida em virtude da valorização do local, Nagato dá uma resposta importante²⁶⁵:

²⁶³ Resposta à questão 17 do questionário em 04/12/2014.

²⁶⁴ Resposta à questão 19 do questionário em 04/12/2014.

²⁶⁵ Resposta à questão 21 do questionário em 04/12/2014.

Temos poucos casos detectados de moradores com incapacidade em termos econômicos, de arcar com os custos relativos à manutenção da moradia. A maioria com esta característica esforça-se muito para poder arcar com os novos custos, e tem conseguido, como ocorre no conjunto do PMCMV entregue em agosto do ano passado. Tem ocorrido com mais frequência nos conjuntos entregues pela CDHU no município.

Para a arquiteta, além disso, há um maior percentual de permanência nos locais das obras, dependendo do trabalho que foi realizado na área. Conforme afirmado:

Há casos em que as famílias fazem questão de permanecer na área. Em outros, fazem questão de sair, vender suas casas / apartamentos, alugar, etc. Entre os fatores que acredito que influenciam, estão o grau do vínculo da família com o local, o grau de participação no projeto, a qualidade do projeto (especialmente o tamanho e a flexibilidade, para atender diferentes tipos de famílias), a qualidade das obras, os novos vizinhos imediatos e seu grau de respeito mútuo, entre outros. Temos muitos agentes atuando no processo – desde lideranças comunitárias, políticas, até corretores imobiliários (caso do conjunto Baviera, primeiro entregue pelo PMCMV) e o tráfico de drogas (presente em todos os lugares, especialmente nas favelas)²⁶⁶.

Além disso, tem havido adensamento nas áreas que são consolidadas, com abertura de comércios nas áreas com novas vias públicas, e substituição de alguns moradores, tanto antes, como durante e após as obras.

Por fim, segundo Nagato, os maiores obstáculos ao êxito total das intervenções se dão em virtude das constantes paralisações de obras, entraves burocráticos junto a órgãos de aprovação estaduais (sobretudo na esfera ambiental) e federais (Caixa Econômica Federal, no processo de repasse de recursos), e pelos vícios de empreiteiras que, por vezes, dominam vários processos licitatórios e depois, por força de dificuldades diversas nas tratativas, acabam abandonando as obras. Do ponto de vista da articulação metropolitana, ela considera que a política desenvolvida em plano local teve êxito, porque “o município é constantemente procurado por famílias vindas de outros municípios, pela perspectiva de serem incluídas e atendidas em algum projeto habitacional, uma vez que há uma grande quantidade de projetos e obras em andamento”²⁶⁷.

No que diz respeito a opinar sobre se a questão da permanência de famílias e sobre se o controle de comercializações é uma prerrogativa válida do poder público, no caso de famílias beneficiadas com moradias, Nagato afirma²⁶⁸:

Acredito, pessoalmente, que as pessoas têm o direito de ir e vir, e não deveriam ficar amarradas a um imóvel caso não desejem ou não possam permanecer por motivos de força maior. Acho que a venda/aluguel por pura especulação realmente deve ser combatida, com o cadastro unificado nacional de famílias beneficiadas. Porém, ainda acredito que, para que isto aconteça, é necessário sempre discutir e construir as soluções junto com a população (...).

Passemos então aos estudos de caso de Embu das Artes. Os dados dos três assentamentos selecionados na cidade foram colhidos mediante pesquisas, entrevistas e reuniões com a Pró-Habitação, vinculada à Prefeitura do Município, nas quais tive acesso, com autorização dos técnicos, a parte do arquivo de dados dos projetos e seu histórico de intervenção.

²⁶⁶ Resposta à questão 24 do questionário em 04/12/2014.

²⁶⁷ Resposta à questão 28 do questionário em 04/12/2014.

²⁶⁸ Resposta à questão 29 do questionário em 04/12/2014.

O núcleo **Vazame (área 1 pesquisada)** é um assentamento precário reurbanizado, localizado originalmente em uma área pública da região oeste do município, próxima à divisa com o bairro do Campo Limpo (em São Paulo) e com o município de Taboão da Serra (Região do Pirajussara). Trata-se da porção mais densa da cidade, que também coincide com altos índices de precariedade urbana. No entorno do local de intervenção, compreendido pelo perímetro formado pelas ruas Lisboa, Tietê e Augusta Almeida Batista, a ocupação, em termos gerais, mistura usos residenciais e comerciais, envolvendo, nesses últimos, diversos serviços: lojas, oficinas mecânicas, supermercados, açougues, bicicletarias, padarias, consultórios, igrejas, casas de informática, e outros, os quais se concentram na Estrada São José, juntamente com uma escola estadual. Há uma escola próxima, de ensino fundamental e médio, na Rua Guaíba, e as linhas de ônibus que servem o local se concentram nas Ruas Augusta A. Batista e Estrada São José, via mais estrutural que, na sua derivação denominada de Estrada Constantinopla, encontra a Estrada de Itapecerica, importante via de ligação entre os bairros da região (Santo Eduardo, Vazame, Valo Verde, etc.) com as regiões do Campo Limpo e com o Sudoeste de Taboão da Serra, além do município de Itapecerica da Serra. A Rua Augusta Almeida Batista, por sua vez, segue, no sentido oeste, até encontrar bairros menos densos de franja urbana que fazem confrontação com o trecho Oeste do Rodoanel Mário Covas. Há poucas opções de lazer no local, e o único destaque que se pode fazer é à Praça Silvino Bonfim de Oliveira, existente no encontro entre as ruas Augusta Almeida Batista e a Estrada Constantinopla, que conta com alguns equipamentos como um pequeno *play-ground*, e a alguns campos de futebol existentes no entorno, tais como o do Jardim Jurema. O hospital mais próximo do bairro é o Hospital Geral de Pirajussara, localizado na divisa entre os Municípios de Embu das Artes e Taboão da Serra, a pouco mais de dois quilômetros da área pesquisada, em linha reta. Há ainda a Unidade de Saúde Jardim Independência, a pouco mais de um quilômetro da mesma, na Rua Constantinopla.

A configuração específica é resultante de intervenção concentrada em área de beira de córrego localizado em região limítrofe à Rua Lisboa e à Avenida das Pombas. Antes essa era uma área alagadiça, enquadrada em região de proteção ambiental (APP do córrego), mas relativamente bem localizada na região do Embu, contando com rede de transportes próxima (ônibus), escolas e posto de saúde. Devido à necessidade de remoção de famílias residentes em situação de risco e/ou insalubridade, e dadas as demandas de obra, sobretudo quanto à canalização do córrego próximo à rua, 13 famílias foram removidas e reassentadas em um conjunto residencial denominado “Acauã”.

A intervenção teve suas etapas iniciais ocorridas entre 2004 e 2006, com a canalização do córrego e a construção das residências assobradadas com aproximadamente 57 m² de área construída, em terreno adjacente à intervenção. Esse pequeno complexo passou a ser chamado de “Conjunto Residencial Acauã”. Esta também contou com recursos do Programa de Subsídio à Habitação (PSH), do governo Federal. Os beneficiários fizeram assinatura de contrato de financiamento diretamente com o banco interveniente, com a mediação da Prefeitura e da Pró-Habitação, para obter os recursos, ou seja, há previsão de alienação do imóvel quando quitado.

A parte mais estrutural da obra foi concluída recentemente, entre 2010 e 2011, tendo restado apenas algumas intervenções residuais tais como o paisagismo de algumas áreas, e a pavimentação de algumas calçadas. Conforme a arquiteta Lilian Nagato afirma, houve muito êxito na intervenção na área em virtude da “qualidade final do conjunto construído e pouco grau de alteração do projeto original pelos moradores, pela apropriação e satisfação dos moradores com suas novas casas e ambiente do conjunto, cuidados, sentimento de pertencimento, permanência dos moradores, etc”²⁶⁹.

Alguns dados adicionais da área estão descritos no resumo técnico a seguir:

- Endereço: Rua Lisboa /Avenida das Pombas /Av. Augusta A. Batista, Jardim Vazame - Embu - SP
- Distância aproximada ao centro da metrópole: 20,80 Km.
- Distância aproximada ao centro do município (Embu das Artes): 5,40 Km.
- Obras principais realizadas: Canalização de córrego, rede de esgotos e pavimentação de calçadas, reassentamento de 13 famílias em unidades assobradadas.

Nas visitas de campo, realizadas entre junho e julho de 2014, conforme se pode verificar nas fotos 04 a 09, notou-se um razoável estado de conservação e organização do núcleo após a intervenção. A margem do córrego canalizado, com a vegetação cortada, assim como o terreno baldio vizinho ao conjunto habitacional apenas acumulava lixo e um pouco de entulho em algumas de suas porções. O local, com ruas asfaltadas linhas de ônibus municipal e intermunicipal, comércio e serviços presentes, agora, assemelha-se a qualquer bairro periférico de São Paulo, no qual predomina a auto-construção relativamente adensada (contendo edificações de 2 a 4 pavimentos), e onde apenas se destaca o pequeno conjunto habitacional de 13 unidades resultante da intervenção, não tanto por seu gabarito, mas pela sua tipologia. Seu entorno contém bairros dotados da infra-estrutura semelhante, e centralidades locais, sobretudo as dos Bairros Teresa e Santo Eduardo.

No núcleo Vazame, especificamente na área de reassentamento das famílias (terreno que faz divisa com a área de intervenção), foi realizada entrevista com uma representante local e seu marido. Além disso, foram aplicados um total de 08 questionários instrumentais nas 13 unidades habitacionais de reassentamento, (61,5% do universo total dos reassentados da área), para avaliar o cotidiano dos moradores após a intervenção. No item 4.3 é feita a análise e a discussão dos resultados dessa pesquisa.

²⁶⁹ Resposta à questão 10 do questionário em 04/12/2014.

Figura 3 – Foto aérea com delimitação da área de intervenção (Vazame) e detalhe das unidades habitacionais implantadas (Fonte: Arquivos da Companhia Pró-Habitação. Embu, 2013).

Figuras 4 e 5 – Vista do Núcleo Vazame, na área do córrego canalizado – Antes e depois da intervenção – (Fonte: Arquivos da Companhia Pró-Habitação. Embu, 2013).

Figuras 6 e 7 – Vista do núcleo Vazame e do Conjunto Habitacional “Acauã” em junho de 2014 (Créditos: João C. S. Taqueda, 2014)

Figuras 8 e 9 – Interior de moradias típicas: à esquerda, unidade com acabamento concluído, e à direita, moradores em unidade com acabamento inconcluso (Créditos: João C.S. Taqueda, 2014)

O imóvel correspondente ao núcleo **Vila Bonfim** (que constitui a **área 2 pesquisada**), ocupa terreno na Rua Aleardo Carpi, em bairro bem localizado do município de Embu das Artes, nas imediações do Jardim Sílvia, não distando muito mais do que um quilômetro do conhecido centro histórico e cultural da cidade. A área está próxima, também, da Rodovia Régis Bittencourt, bastando, para chegar a ela, percorrer a Avenida Elias Yasbek, importante eixo de ligação paralelo, entre o centro de Embu das Artes e os bairros a norte e a sul. Para ter acesso aos diversos serviços oferecidos pela cidade (lojas e comércio diversificado, serviços, restaurantes, bares, supermercados, drogarias, etc.), é necessário ao morador do conjunto ir pela Rua Aleardo Carpi até a Elias Yasbek (onde há mais ofertas de linhas municipais e intermunicipais de ônibus), ou pelas ruas do Jardim Sílvia, que desembocam na área central, o que, apesar da proximidade física, acaba resultando em caminhos ligeiramente tortuosos e com poucas opções de transportes.

Nas proximidades, existe Escola Estadual Dr. Eduardo Vaz, na Rua Livio Abramo (Jardim Sílvia), e a Escola Primeira Opção, particular, na Rua Camila Álvares de Azevedo. Em termos de equipamentos de saúde, há duas UBS (unidades básicas de saúde) num raio de aproximadamente 2 quilômetros do local: a unidade Embu, localizada na própria Avenida Elias Yasbek, no centro, e a UBS Jardim Tomé, na Avenida Professor Cândido Motta Filho, no Jardim Sílvia. Os hospitais mais próximos da região são o Hospital Geral de Pirajussara, na divisa com Taboão da Serra, a 5 quilômetros, e o Hospital Geral de Itapeverica da Serra, no município vizinho, a mais de 6 quilômetros do local. Ressalta-se também a proximidade da área estudada em relação a outros equipamentos e a diversos órgãos municipais, como o Paço onde estão concentradas as secretarias ligadas à Prefeitura de Embu das Artes.

Especificamente o recorte pesquisado da Vila Bonfim é um lote que foi ocupado ao final dos anos 1990 por famílias de baixa renda. Havia, edificadas no local, dois galpões de uso comercial bastante deteriorados, e construções de madeira na parte externa entre os dois galpões e na encosta ao redor das edificações. Com o não atendimento da notificação feita pela prefeitura para regularizar sua situação, a proprietária foi procurada para que ingressasse com ação judicial, mas, alegando impossibilidades diversas, também não realizou essa ação. Em 2003, em consequência do período de chuvas, foi constatada pela Defesa Civil a situação de risco iminente nas edificações existentes, bem como da encosta em uma das porções do terreno, o que obrigou à Prefeitura, em parceria com a Pró-Habitação (órgão responsável

pelos desenhos da política habitacional da cidade), a uma intervenção no local. Os moradores foram removidos e transferidos para um abrigo provisório. Num trabalho integrado com a Defesa Civil e outras secretarias, foi feita a remoção de 47 famílias com posterior mudança temporária daquelas que não tinham onde residir para a Escola Mauro Ferreira. Essas famílias passaram a ter assistência especial da prefeitura, por meio de seus órgãos e secretarias de saúde, educação, etc. Foram construídos alojamentos provisórios para as famílias removidas na própria área ocupada, por meio da Secretaria de Obras e com a mobilização da Frente de Trabalho, para que elas não ficassem por longo período ocupando a escola. A Prefeitura entrou assim com uma “ação de arrecadação de bem imóvel, com pedido de tutela antecipada”, alegando o abandono caracterizado pela ausência de atitude quando das invasões. Iniciou-se em 2003 a construção 32 de unidades sobrepostas no terreno. Há mais 32 unidades em projeto, com pleito de recursos do Programa “Minha-Casa-Minha-Vida”, do Governo Federal.

Mas, para a arquiteta Lilian Nagato, o núcleo Vila Bonfim não teve tanto êxito final no processo, “pelo grau de degradação em que se encontra o conjunto hoje, fruto de condições extremas de vulnerabilidade da população que ali vive, associado à ausência total de trabalho pós-ocupação por parte da Pró-Habitação/prefeitura. Na minha opinião, houve pouca ou nenhuma melhoria nas condições socioeconômicas da população atendida, mesmo com a mudança (radical) no ambiente construído”²⁷⁰. Esse dado será verificado na entrevista feita com a representante local.

A seguir, relacionamos outros dados técnicos relevantes da área:

- Endereço: Rua Aleardo Carpi, Jardim Sílvia – Embu das Artes – SP.
- Distância aproximada ao centro da metrópole: 24,09 Km.
- Distância aproximada ao centro do município (caso não seja São Paulo): 1 Km.
- Obras principais realizadas: Demolição das edificações existentes e construção de 32 unidades habitacionais.

Nas três visitas realizadas no local (a primeira para reconhecimento, em conjunto com assistentes sociais da Pró-Habitação e as demais para as entrevistas com lideranças e pesquisas amostrais), duas questões mais relevantes foram notadas: em primeiro, um relativo grau de deterioração de algumas casas e das áreas comuns entre elas, sobretudo do sistema viário e de calçamento; em segundo lugar, como ainda pende a segunda etapa da provisão, cujo atendimento previsto, segundo dados da Prefeitura, se dará através do Programa Minha-Casa-Minha-Vida, há uma porção do terreno, que antes era ocupada por algo em torno de 60 famílias, mas que, conforme pode ser verificado nas fotos do local, que já pode, a essa altura, ter ultrapassado esse número. Essa convivência ainda existente entre as famílias relocadas nas unidades assobradadas e as famílias moradoras das casas precárias no mesmo lote mostra-se, em dados momentos, tensa e conflituosa, de modo a ter quase extinguido, salvo nos casos de relações de parentesco ou amizade, o diálogo entre essas partes. Outra questão bastante levantada, como veremos no item 4.3, é o problema do acesso ao lote. Por se tratar de um terreno de cota mais baixa em relação à Rua Aleardo Carpi, a Pró-Habitação foi obrigada, no projeto, a retalhar a porção próxima a esse sistema viário, para

²⁷⁰ Resposta a questionário em 04/12/2014.

permitir a implantação de uma via de acesso e um estacionamento próximo às habitações novas. Isso resultou em um acesso relativamente íngreme, adjacente a um talude também íngreme que separa o lote da avenida, que, nesse trecho de contato com a área de intervenção, possui uma curva acentuada, causando riscos de acidentes sobretudo devido à presença de crianças e pessoas idosas.

Durante as visitas aos domicílios para aplicação do questionário amostral, foram visualizadas situações que confirmam deterioração e problemas construtivos como pontos de infiltração, stress estrutural e algum desconforto ambiental causado pela ausência de laje nos pavimentos superiores. Outro dado que chamou a atenção foi a vontade que há, sobretudo por parte dos moradores das unidades do térreo, em ampliar suas casas para construir garagens (ocupando uma área que configura um quintal entre os recuos dos sobrados), ou mesmo para construir cômodos extras para abrigar a família que se expandiu, principalmente, ao fundo, ou seja, sobre o recuo lateral do lote. Parte dessas obras logrou, mas outra, com o tempo, após percebidas as burlas, foi embargada pelo poder público, causando insatisfação dos moradores que sofreram tal sanção.

No núcleo Vila Bonfim, especificamente na área de reassentamento das famílias, foi realizada entrevista com uma representante, Jane dos Santos Fruteiro. Além disso, foram aplicados um total de 14 questionários instrumentais nas 32 unidades habitacionais de reassentamento (46,9% do universo total dos reassentados da área, correspondente à maior amostragem pesquisada entre todos os casos), para avaliar o cotidiano dos moradores após a intervenção. No item 4.3 é feita a análise e a discussão dos resultados da pesquisa no Vila Bonfim.

Figuras 10 e 11 – Vila Bonfim - aérea com delimitação da área de intervenção (Fonte: Google Maps, 2013) e implantação, com unidades ainda não construídas em vermelho (Fonte: Arquivos da Companhia Pró-Habitação. Embu, 2013).

Figuras 12 e 13 – Área do Vila Bonfim antes da intervenção e logo após a entrega das 32 unidades habitacionais em 2008 (Fonte: Arquivos da Companhia Pró-Habitação. Embu, 2013).

Figuras 14 e 15 – Área do Vila Bonfim em julho de 2014 habitacionais, com detalhe para a ocupação existente no terreno (Créditos: João C. S. Taqueda, 2014)

Figuras 16 e 17 – Vila Bomfim: à esquerda, unidade típica sem acabamento, e, à direita, unidade com acabamento, em julho de 2014 (Créditos: João C. S. Taqueda, 2014)

O Núcleo **Valo Verde (área 3)** da pesquisa de campo) é um bairro onde foram cadastradas originalmente cerca de 650 famílias, compreendido pelas Ruas São Geraldo, da Liberdade e São Marcelo, e contida em diversas matrículas referentes a áreas particulares, bem como áreas públicas de encosta, ocupadas por famílias desde a década de 1970. Os bairros adjacentes a ela, tais como o Jardim Jurema, a sul, o Jardim do Colégio, a oeste, e o Jardim Santa Tereza, a norte, todos pertencentes ao perímetro sudeste do município (coincidente com a região mais precária), são estruturados em torno da Estrada São José, que concentra diversas opções de comércio e serviços, além de escolas e outros equipamentos públicos. Esses bairros têm uma ligação muito mais íntima e uma dinâmica próxima com bairros do oeste

de Taboão da Serra, estruturados na centralidade da Estrada Kizaemon Takeuti, e com bairros de São Paulo como o Campo Limpo e o Capão Redondo, assim como o Jardim Santo Eduardo.

Especificamente no Jardim Valo Verde, há um campo de futebol e um parque linear em construção, que funcionam como opções de lazer locais, em virtude da carência da região por esse tipo de equipamento. Há três escolas públicas mais próximas dessa área pesquisada: duas estaduais e uma municipal. Em termos de equipamentos de saúde, a região do valo Verde é servida pelo Centro de Especialidades Embu das Artes, na Estrada São José, pela UBS Santo Eduardo, na Estrada de Itapecerica, e um pouco mais distante do recorte pesquisado, além da UBS Santa Tereza, na Rua Butantã. O único hospital mais próximo da região é o já citado Hospital Geral de Pirajussara (HGP). O sistema de transportes públicos desse bairro está mais concentrado na Rua Augusta Maria Batista, um pouco a sul do núcleo, e na Estrada São Sebastião, além da já citada Estrada Santo André. A norte, temos uma área mais acidentada e de pouca acessibilidade, onde se concentram moradias horizontais, um sistema viário irregular e um grande conjunto habitacional da CDHU. Mesmo assim, é apenas atravessando essa porção a norte que se chega à Avenida Rotary, que estrutura uma outra centralidade do município, representada pela região do Parque Pirajussara.

Conforme dados fornecidos pelos pela equipe da Pro-Habitação (Embu-SP), devido às demandas de moradores e seus representantes, foram realizadas diversas obras no local entre os anos de 2003 e 2014, como a canalização dos córregos, demolição de residências em situação de risco, e construção de 63 unidades habitacionais²⁷¹, parte das quais através de mutirão, desde 2003. Parte dessas obras foi realizada entre 2010 e 2012 com recursos compostos por receita da Pró-Habitação (órgão vinculado à Prefeitura de Embu), e de outras como o PSH (Programa do Ministério das Cidades, em esfera federal). Em 2010, foi realizado um trabalho de remoção de residências localizadas à Rua São Marcelo e rua Brasil, devido ao risco existente em encosta. Essas famílias foram reassentadas em conjunto do CDHU em virtude de acordo antigo, que visava, além da mitigação das condições de risco, viabilizar o prolongamento da Rua São Marcelo até a rua da Liberdade, e a construção de uma creche na rua Brasil. Ao longo do tempo de intervenção, foram paulatinamente reassentadas as outras 63 famílias que precisaram ser removidas em virtude do projeto. As últimas unidades foram entregues em 2011. Para a arquiteta Lilian Nagato a intervenção no Valo Verde foi a que teve maior êxito:

(...) pela transformação ocorrida no ambiente construído, especialmente pelo baixo grau de investimento financeiro, e alto grau de trabalho investido pelo poder público e moradores na autoconstrução/mutirão, pela permanência dos moradores, pela sua apropriação de suas novas casas, sentimento de pertencimento, por seu grau de emancipação e cidadania, etc. Apesar disso, a equipe técnica que trabalhou no projeto, nas suas diversas fases, sente uma certa decepção em revisitar o local, pois muito foi alterado do projeto original pelos moradores, e muitos reclamam (com razão) da ausência do poder público em períodos mais recentes, gerando uma degradação do ambiente construído²⁷².

O local ainda carece, no entanto, de obras complementares de infraestrutura e construção de novas moradias para reassentamento no próprio local e em terrenos limítrofes. Pelo fato de a obra ter sido

²⁷¹ Faltava, quando da pesquisa realizada, reassentar 110 famílias com recursos do Programa Minha-Casa- Minha-Vida do governo federal.

²⁷² Resposta à questão 10 do questionário em 04/12/2014.

realizada de forma descontínua e fragmentada, houve alguns transtornos, também nos intervalos de paralisação, tais como acúmulo de entulhos e lixo, sinistros em redes implantadas (de drenagem e de coleta de esgotos sanitários), incêndio em residências, etc. A regularização fundiária ainda está inconclusa, apesar de eles já serem mutuários de alienação. Dados adicionais:

- Endereço: Rua São Geraldo/ Rua São Marcelo – Jardim Valo Verde, Embu das Artes – SP.
- Distância aproximada ao centro da metrópole: 21,40 Km.
- Distância aproximada ao centro do município (caso não seja São Paulo): 4,60 Km.
- Obras principais realizadas: Canalização de córregos, rede de esgotos e drenagem, reformulação viária com pavimentação parcial, reassentamento de 63 famílias em unidades assobradadas. Pendem ainda alguns reassentamentos e obras de infraestrutura.

Durante as quatro visitas realizadas no local (a primeira para reconhecimento da área, juntamente com os técnicos da Pró-Habitação, e as demais para aplicação das entrevistas com lideranças e amostrais), notou-se que o bairro está razoavelmente conservado após a reurbanização, e integrado fisicamente com seu entorno, a não ser pela diferença de tipologia que o marca na paisagem. Há a presença de sujeira e lixo em algumas áreas comuns e nas calçadas do sistema viário, mas, no geral, há um razoável nível de respeito e conservação das áreas comuns por parte dos moradores. A incompletude obra da continuação da Rua São Marcelo, assim como a falta de equipamentos de lazer, apesar de estarem sendo feitas algumas benfeitorias desse tipo, são fonte de diversas reclamações de moradores, que deram conta de que a via, inacabada, além de sofrer erosão e acúmulo de resíduos no seu ponto de cota mais baixa em dias de chuva, dada a ausência de um sistema de drenagem, acaba sendo um foco de violência e da presença de “nóias”, conforme relatado por alguns moradores. Além disso, foi comum a reclamação referente a sinistros nas redes de drenagem e de esgotos, que por vezes entopem. Em alguns terrenos baldios aos fundos das casas localizadas na Rua da Liberdade, a cota inferior à da rua acaba e a ausência de uma captação de águas de chuva mais eficiente acaba gerando acúmulo de água parada, a qual acaba sendo fonte de insalubridade no local. Uma porção das casas acabou também sendo assentada na margem do córrego, justamente naquela parcela que foi canalizada a céu aberto, por não estar coincidindo com o sistema viário proposto, causando insatisfação dos moradores que ali vivem (alguns dos quais foram entrevistados e mostraram-se bastante insatisfeitos), devido ao mal cheiro e aos ratos, sobretudo em época de chuva. Outros moradores descaracterizaram seus imóveis, sobrados também feitos com o sistema construtivo de alvenaria de blocos cerâmicos maciços, ampliando recuos ou criando varandas sobre a cobertura frontal. Há casos também em que os recuos foram transformados em garagem, contravenção que a Pró-Habitação tem dificuldade para controlar.

No núcleo Valo Verde, especificamente na área de reassentamento de moradores, foram realizadas duas entrevistas com dois grupos de representantes, totalizando três pessoas. Além disso, foram aplicados um total de 12 questionários instrumentais nas 63 unidades habitacionais de reassentamento, (19% do universo total dos reassentados da área), para avaliar o cotidiano dos moradores após a intervenção.

Figuras 18 e 19 – Valo Verde – Delimitação da área de intervenção em Foto aérea e sobre a planta cadastral (Fontes: Google Maps, 2014; arquivos da Companhia Pró-Habitação, 2013).

Figuras 20 e 21 – Valo Verde – Antes da intervenção (à esquerda) e logo após a entrega das últimas unidades, em 2011 (Fonte: arquivos da Companhia Pró-Habitação, 2013).

Figuras 22 e 23 – Valo Verde – Área de intervenção em junho de 2014, com destaque, à direita, para o trecho canalizado do córrego (Crédito: João C. S. Taqueda, 2014).

Figuras 24 e 25 – Valo Verde – Unidades típicas, em 2014: à esquerda, com bom padrão de acabamento e, à direita, com acabamento incompleto (Crédito: João C. S. Taqueda, 2014).

4.2.2. Taboão da Serra – caracterização do município e das áreas estudadas

Os dados da caracterização urbana e socioeconômica do município de Taboão da Serra, adiante descritos, foram colhidos do Plano de Habitação de Interesse Social Local²⁷³ (2010), entre outras fontes²⁷⁴. Localizada na área sudoeste da chamada Região Metropolitana Paulista, a cidade se organiza em torno do eixo estrutural da Rodovia Régis Bittencourt (BR-116), o qual contribuiu muito para sua expansão urbana e adensamento, uma vez que é vetor tanto do desenvolvimento industrial como também dos setores de serviço e comércio, o que explica, por conseguinte, a sua densidade urbana e habitacional. Ela também está próxima de outros eixos rodoviários importantes como a Rodovia Raposo Tavares e o Rodoanel Mário Covas.

Taboão da Serra começou a se desenvolver no período de 1915 a 1940, com a consolidação dos chamados povoados-entroncamentos, resultantes das antigas organizações econômicas advindas das sesmarias. Localizados nos principais cruzamentos das estradas começaram a surgir, principalmente na estrada Taboão - Campo Limpo, postos de gasolina, botequins, vendas e restaurantes, conformando ali um verdadeiro entreposto para viajantes, comerciantes e tropeiros, interligado a uma zona rural de produção pouco significativa e mais associada à subsistência. A partir da década de 1940, tanto Taboão da Serra como os povoados adjacentes começaram a crescer, devido ao aumento da circulação de automóveis nesse vetor sudeste, e ao crescimento do comércio. No ano de 1953, Taboão deixou de ser um bairro do distrito da Capital e passou a pertencer ao Embu. Em dezembro do mesmo ano, foi elevado a distrito do município de Itapeverica da Serra. Nas décadas de 1960 e 1970, o crescimento populacional de Taboão da Serra se acentuou, como consequência da expansão industrial e do crescimento metropolitano, e mais especificamente do recebimento de contingentes de famílias de trabalhadores de

²⁷³ FUSP/PMTS/Labhab-FAUUSP. *Plano Habitacional de Interesse Social (Taboão da Serra) - Vol.2 – Diagnóstico* (2010).

²⁷⁴ Dados do SEADE (2008-2014), Censo do IBGE-2010, e arquivos colhidos da SEMUDUH/SEHAB- (2005-2012).

baixa renda, atraídos pela possibilidade de viabilização da sua moradia a baixos custos, a ponto de muitos especialistas passarem a classificá-la como uma das cidades-dormitório do vetor sudoeste.

De acordo com pesquisas do SEADE (2008-2014), com base no Censo do IBGE-2010, atualmente, a cidade conta com 256.183 habitantes. Essa população está distribuída em uma área de 20,39 km², o que resulta em uma densidade demográfica média do município é de 12.564 habitantes por hectare. Considerando que sua taxa de urbanização já é de 100%, e que o município ainda apresentou, em 2013, uma taxa de crescimento geométrico da população de 1,62%, pode-se dizer que apesar de um relativo decréscimo em relação à série histórica, trata-se de uma cidade que, a despeito de ter atualmente a segunda maior densidade urbanística do Brasil, ainda tem se adensado. Ademais, conforme o Índice Paulista de Responsabilidade Social – IPRS (SEADE-2008-2014), em 2013, Taboão da Serra está enquadrada no Grupo 2, que corresponde aos Municípios que, embora com níveis de riqueza elevados, não exibem bons indicadores sociais no que tange à educação e saúde, sobretudo. O IDH (índice de desenvolvimento humano) do município é de 0,769, um pouco inferior à média do estado de São Paulo (0,783). A renda per-capita (2010) tenha sido da ordem de R\$ 664,47, e o rendimento médio do total de empregos formais, em 2012, era de R\$ 1.959,44. A maior parte dos empregos formais levantados no município, conforme o próprio SEADE levanta em 2012, está na indústria (25,66%), o que mostra que a cidade ainda apresenta forte presença de plantas industriais, sobretudo ao longo do eixo da Rodovia Régis Bittencourt.

Em termos da infraestrutura básica disponível, Taboão da Serra apresenta bons indicadores médios, ainda segundo o SEADE. A coleta de lixo abrangia 99,94% dos domicílios em 2010, enquanto que a rede de água atingia 99,63% e a coleta de esgotos sanitários, 90,82% dos domicílios (e, possivelmente os assentamentos mais precários são os locais em que os quase 10% de carência estão concentrados). No que tange ao perfil econômico da cidade, Taboão da Serra apresenta produção industrial relativamente variada, e com representantes conhecidos, contando inclusive com um distrito industrial em sua porção sudoeste, próximo à divisa com Embu das Artes. Cabe também mencionar o crescimento recente do setor terciário local, onde se destacam empresas articuladas à indústria, o ramo comercial varejista e atacadista, serviços diversos, shopping-centers, entre outros. Apesar da pequena extensão do município, o fato de ele fazer divisa com São Paulo em três de seus quatro quadrantes principais (nordeste, sudeste e sudoeste) e com Embu das Artes no quadrante oeste/noroeste, associado ao adensamento nos tecidos ligados às fronteiras municipais, sobretudo nas zonas de baixa renda, acabou gerando uma dinâmica setorial que induziu à formação de duas centralidades. Uma delas, representada pelo antigo centro de Taboão, localizado às margens da Rodovia Régis Bittencourt em seu encontro com a Avenida Francisco Morato. A segunda, mais recente, está próxima à divisa do município com a região do Campo Limpo (em São Paulo) e do Pirajuçara (Embu das Artes) e tem se desenvolvido de forma mais concentrada ao longo da Avenida Kizaemon Takeuti.

Em termos da caracterização morfológica e ambiental, o município é o único dos seis da sub-região Sudoeste da RMSP que se situa externamente às amplas áreas de conservação (regidas pela Lei de

Proteção aos mananciais da Represa de Guarapiranga). No entanto, isso não significa dizer que a cidade não enfrente problemas ambientais típicos de distritos urbanos adensados: situada integralmente na Bacia do Córrego Pirajuçara, importante afluente do Rio Pinheiros, ela já apresenta alto grau de impermeabilização superficial, em virtude do alto grau de adensamento urbano já citado, e seus corpos d'água principais possuem a maior parte de suas margens (e inclusive as Áreas de Proteção Permanente-APPs) totalmente urbanizadas, sobretudo por ocupações irregulares (a maior parte das quais enquadrada como Zonas de Interesse Social). Resultado disso são as frequentes enchentes que ocorrem desde os anos 1980 no município, atingindo tanto as áreas mais centrais como outros setores da cidade, e são objeto de frequente exposição na mídia, além de algumas encostas com ocupações de riscos, que ainda existem na região, muito embora as últimas gestões tenham se esforçado em diminuí-las.

Conforme dados do Plano de Habitação Local (2010), resumidos por Rezende & Taqueda (2014), dos 52 mil domicílios estimados em Taboão da Serra em 2010, quase um terço está enquadrado em algum tipo de irregularidade ou precariedade fundiária e urbanística²⁷⁵ Ademais, salta aos olhos o fato de que há quase 10% de domicílios com carência de infraestruturas diversas, e mais de 13% com adensamento excessivo, causado, sobretudo por coabitação de núcleos familiares. No que tange ao déficit e à demanda habitacional total, o município carecia, em 2010, de 3.266 unidades novas demandadas pelos diagnósticos que recomendam a urbanização de assentamentos precários e 2.095 unidades novas para o atendimento de situação de risco dispersos, um déficit habitacional básico²⁷⁶ de 4.686 unidades habitacionais, uma demanda por atendimento a servidores públicos municipais com baixa renda de 656 unidades, o que resultava num total de 10.703 unidades habitacionais necessárias apenas para resolver o problema do déficit acumulado. Somada à demanda de incremento futuro de habitações para população de baixa renda, que foi calculado em torno de 13.576 unidades, ela resulta numa demanda total de 24.279 moradias a serem garantidas com algum tipo de apoio do Estado nos próximos vinte anos, ainda que viabilizadas pelo mercado que atua na ampliação do parque habitacional local. Isso significava um incremento de quase 20% aos domicílios residenciais existentes. Esses dados se tornam mais preocupantes se considerarmos que o estoque de áreas vazias que se enquadram nos requisitos e que podem ser ofertadas para a construção de habitações, atualmente, é extremamente reduzido no município, segundo levantamentos do PLHIS de 2010.

A precariedade urbana de Taboão da Serra está concentrada sobretudo em sua porção sudoeste, próxima à divisa com o Município de Embu das Artes. Há na cidade, segundo estimativas da SEHAB-PMTS, em 2010, 81 assentamentos precários, totalizando 20.861 domicílios com algum tipo de precariedade urbanística e/ou fundiária.

²⁷⁵ Embora possamos imputar dúvida quanto a eventuais distorções no que tange à questão da irregularidade fundiária levantada (isso para não falar da questão edilícia), já que os dados diagnosticados pelo próprio *Plano Habitacional de Interesse Social (2010)* de Taboão da Serra foram interpretados com base em uma leitura relativamente subjetiva dos processos, em alguns pontos.

²⁷⁶ Conforme critérios utilizados no *Plano Habitacional de Interesse Social (Taboão da Serra)* - Vol.2 (2010, p. 41-82), baseados na metodologia da Fundação João Pinheiro, o déficit habitacional básico, até 2010, é composto pelas demandas de reposição e incremento de estoque, oriundas das seguintes situações: famílias conviventes, domicílios rústicos e domicílios improvisados.

A partir de 2005, com a criação da Secretaria Municipal de Meio Ambiente, Desenvolvimento Urbano e Habitação (SEMUDUH e depois SEHAB), foi estruturada com fins ao enfrentamento mais efetivo dessa situação. A política habitacional de Taboão da Serra foi fortalecida a partir dos primeiros anos deste século (entre 2002 e 2012)²⁷⁷, primeiramente, a partir da elaboração do Plano Diretor Participativo (primeira versão do Projeto de Lei aprovada em 2006), que demarcou, entre outras ações, as Zonas de Interesse Social (ocupadas e vazias), da formulação de diagnósticos preliminares da precariedade, até então inexistentes de forma mais organizada, a adesão ao SNHIS e da formação do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Habitação, além da constituição do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social, concretizações que se concentraram entre os anos de 2005 e 2007, no alinhamento da agenda da política habitacional nacional (2001-2010). Foi feita, por meios diretos e indiretos, a construção de 3.760 unidades habitacionais e também por doação de lotes em áreas públicas sem infraestrutura e materiais para construção de moradias promovidas por vereadores e lideranças políticas, prática de favores comum nas periferias e municípios brasileiros. Priorizaram-se ainda ações de urbanização e requalificação de moradias dos assentamentos precários (que depois tiveram um vigor financeiro maior através da adesão a programas como o HBB, o Pró-Moradia e o PAC), regularização fundiária de áreas públicas e loteamentos irregulares, além de projetos diversos para aquisição de terrenos e imóveis e para a construção de novas unidades habitacionais para demandas dispersas. Essa construção foi feita paulatinamente a partir de processos democráticos e participativos em diferentes instâncias, contando com o controle social dos moradores e de diversos setores da sociedade civil. Até esse período estudado, no entanto, o projeto habitacional de Taboão da Serra, cujo desenho foi estabelecido na formulação do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS), em 2010, não concretizou resultados mais substanciais em virtude de diversas dificuldades político-administrativas, dentre as quais a pouca visibilidade de projetos para favelas e assentamentos precários, as dificuldades na aquisição de imóveis vazios para provisão habitacional em uma cidade adensada e intensamente disputada pelo mercado imobiliário, e outras dificuldades diversas na gestão dos projetos e dos complexos programas com repasse federal (sobretudo o PAC) em face dos escassos recursos humanos e materiais dos quais dispunha na pasta habitacional, entre outras²⁷⁸.

Os dados da área estudada em Taboão da Serra e do seu entorno também foram colhidos de arquivo pessoal (fotos pessoais e pesquisas pessoais desenvolvidas no período de trabalho no município, entre 2007 e 2012), e acesso a dados da Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação (SEHAB-PMTS), e também a partir do Plano de Habitação desenvolvido em 2009/2010²⁷⁹, além das visitas realizadas na área.

O entorno das unidades-embrião do recorte estudado no município é o Jardim Record, amplo e conhecido bairro da região sudoeste do município, onde se concentra a maior parte das suas ZEIS 1,

²⁷⁷ A esse respeito, cabe a leitura mais detalhada de Rezende & Taqueda (2014).

²⁷⁸ Dificuldades também detalhadas em Rezende & Taqueda (2014).

²⁷⁹ TABOÃO DA SERRA – Prefeitura da Cidade (PMTS); FUSP – Fundação de apoio à pesquisa da USP; LABHAB-Laboratório de Assentamentos Humanos da FAUUSP (2010).

correspondentes aos loteamentos irregulares e aos assentamentos precários do mesmo. O Jardim Record é um antigo e imenso loteamento lançado na década de 1980, e subdividido em três grandes glebas (A, B e C), sendo que é nessa última que se encontra a área de pesquisa. Embora o parcelamento das glebas tenha sido respeitado, com diversos lotes comercializados e hoje construídos, várias áreas que, por lei, seriam destinadas a usos públicos como lazer e institucional acabaram sendo irregularmente ocupados por moradores de baixa renda, em vista do histórico e conhecido costume político de lotear terras não parceladas para distribuir à população carente sem a infraestrutura necessária, com fins claramente eleitorais. O caso estudado é exatamente uma área pública, correspondente ao sistema de recreio da Gleba C do Jardim Record, que acabou, no projeto habitacional da cidade, sendo incluso como área prioritária para reurbanização, com construção de novas unidades, associada a equipamentos públicos como áreas de lazer, escola e posto de saúde.

A área do recorte pesquisado está próxima de uma avenida estrutural da região sudeste de Taboão da Serra, que é a Avenida Cid Nelson Jordano. Essa avenida está em um fundo de vale que divide a região, configurando, a sul, o Jardim Record, e a norte, os Jardins São Judas e Salete. Essa avenida se desenvolve ao longo do Córrego Ponte Alta, que, por sua vez, é um importante afluente local do Córrego Poá, participante da sub-bacia do Córrego Pirajussara. Há várias outras vias secundárias de ligação entre esses bairros e a Rodovia Régis Bittencourt, mais a norte, como a Rua Maria Patrícia da Silva e a Rua Vicente Leporace, sendo esta última uma importante ligação com a Região do Jardim São Judas e com o município de Embu das Artes, mais a oeste. É nessas ruas, bem como na Estrada Tenente José Maria da Cunha, que encontra com o bairro pela região do Jardim Freitas Júnior, onde se concentram as principais linhas municipais (que transportam os moradores da região para o centro de Taboão da Serra) e intermunicipais (essas, com um ponto final inclusive na Rua Vicente Leporace), bem como os pontos comerciais e de serviços privados (oficinas mecânicas, supermercados e hipermercados, açougues, padarias, lojas de variedades, centros de informática, farmácias, entre outros). Com essas interligações, a acessibilidade do bairro em relação a outras centralidades e a eixos viários estruturais é considerada bastante razoável.

A região também concentra diversos empreendimentos habitacionais recentes do município, associados a programas de urbanização e de regularização fundiária, como é o caso do Programa HBB (que iniciou a urbanização dos núcleos Irati, Trianon, Acampamento e Reassentamento, todos no Jardim Record), do PAC (que reassentou também no terreno adjacente à área pesquisada famílias removidas da urbanização do núcleo Jardim Comunitário), do Pró-Moradia, que fez diversas obras de infra-estrutura e canalização em áreas como o Jardim São João e o Jardim Freitas Júnior, do PSH, que se concentrou no bairro adjacente conhecido como Sítio das Madres, e outros programas municipais e estaduais que resultaram, em conjunto com o PMCMV, na reurbanização com reassentamento de famílias do Loteamento Ponte Alta, a leste da área pesquisada. Existe uma escola municipal de educação infantil a duas quadras do loteamento estudado, que é a EMEF Profa. Teresinha Volpato, com frente para a Av. Cid Nelson Jordano, e diversas EMIs e equipamentos estaduais, na Rua José Paris, na Rua Vicente Leporace

na Estrada Tenente José Maria da Cunha e na Rua Isabel Soria Mainardes. Há ainda um CRAS (Centro de Referência de Assistência Social) localizado no Jardim Scândia (Rua Guilherme Busto), que faz divisa com a área estudada. Há também, no entorno próximo, alguns equipamentos de saúde, como o Pronto-Socorro e Maternidade municipal do Antena, localizado à Estrada Tenente José Maria da Cunha, ambos a menos de meio quilômetro dali. O Hospital mais próximo, a uns 2 quilômetros, também é o Hospital Geral de Pirajussara (HGP), a sudoeste, na divisa entre Taboão da Serra e Embu das Artes. Destaque-se ainda que está muito próxima do local a Delegacia Seccional de Taboão da Serra, da polícia civil, que concentra as atividades de investigação criminal em âmbito regional (inclusive envolvendo investigações de crimes administrativos de Taboão da Serra e de outros municípios vizinhos). Quem se dirige à Estrada Tenente José Maria da Cunha, no sentido oeste, acabará desembocando no Parque Pinheiros, outra centralidade local, mais próxima do centro principal da cidade, onde estão instalados, entre outros equipamentos, o Fórum do município e, mais recentemente, a Câmara Municipal.

As unidades-embrião do Conjunto “**Pôr do Sol**” (antes conhecido como “Acampamento”, correspondendo à **área 4 estudada**), localizado no centro geográfico da cidade, são um conjunto de 46 sobrados construídos em terreno público localizado à Rua João Pereira dos Santos (antiga Rua Rolante), no modelo “embrião”, para o reassentamento de famílias que antes ocupavam uma das áreas de intervenção contempladas no “Programa Habitar-Brasil-Bid” (HBB), do Governo Federal, com fomento do Banco Interamericano de Desenvolvimento, em Taboão da Serra, entre os anos de 2000 e 2007. No total, o programa atuou na reurbanização de 3 assentamentos precários do bairro Jardim Record (os Núcleos Trianon, Irati e Acampamento), localizado em ZEIS do tipo 1 inserida na região sudoeste do município, e produziu de 352 unidades, tanto no recorte estudado (Pôr do Sol/Acampamento) como em um pulmão próximo (à época denominado “HBB-Reassentamento”, hoje chamado pelos moradores de “Cidade de Deus”). As famílias que antes ocupavam o núcleo estudado nesta pesquisa foram removidas entre os anos de 2002 e 2004, e reassentadas na grande área de Reassentamento, hoje chamada “Cidade de Deus”, o pulmão habitacional citado, que receberia diversas demandas difusas do complexo Programa de Urbanização. Depois que o terreno foi urbanizado, foram construídos os 46 embriões térreos, que receberam, por sua vez, entre os anos de 2006 e 2007, famílias moradoras do Núcleo Trianon, que seria desadensado para permitir também sua requalificação urbana. Infelizmente, como se soube mais tarde, a urbanização daquele núcleo (Trianon) não se concluiu totalmente.

A intervenção como um todo contou com um projeto de acompanhamento social amplo, no âmbito do programa, que envolveu assuntos relacionados tanto ao reassentamento quanto aos mecanismos de fortalecimento econômico e conscientização coletiva. Apesar dos diversos problemas e atrasos decorrentes do caráter experimental do “HBB” (um dos primeiros a integrar, com recursos federais, diversas modalidades de ações, como citamos no item 2.2), as intervenções foram um paradigma no histórico de intervenções em favelas na cidade, que até então contava com uma estrutura mínima em sua Secretaria de Habitação. Durante o processo, a UEM (Unidade Executora Municipal), prevista em todos os programas do gênero, mantinha, vinculada à secretaria, uma equipe de técnicos e gestores responsável

especificamente por desempenhar as tarefas relacionadas ao Programa, qualificando os recursos humanos e materiais da pasta.

Os 46 embriões do Núcleo “Pôr do Sol” estão em terreno relativamente bem localizado no município, que conta, no entorno, com redes de transporte (linhas de ônibus), escolas, postos de saúde, entre outros. Na mesma gleba que compreende os desses embriões, que foi parcelada através de um Plano de Urbanização, foram reassentadas, no ano de 2012 (época em que deixei de trabalhar em Taboão da Serra), um total de 70 famílias que foram removidas em virtude da urbanização do Núcleo Jardim Comunitário, no âmbito do PAC (Programa de Aceleração do Crescimento), modalidade Saneamento Integrado em Favelas.

Seguem alguns dados técnicos relevantes para a pesquisa:

- Endereço: Rua João Pereira dos Santos, Jardim Record, Taboão da Serra - SP
- Distância aproximada ao centro da metrópole: 19,10 Km.
- Distância aproximada ao centro do município (caso não seja São Paulo): 4,77 Km.
- Obras principais realizadas: Remoção de barracos e reassentamento de 46 famílias de uma das áreas de intervenção adjacentes, do Programa HBB (Jardim Trianon).

A recente visita à área, realizada no início deste ano de 2015, mostrou que a dinâmica do local, além da sua configuração física, desde a intervenção, sofreu algumas alterações significativas. Primeiramente, porque, ao longo dos últimos 5 anos, toda a região do assim chamado Jardim Record, que configuram o entorno da área pesquisada, foi objeto de uma série de obras de requalificação urbana e de provisão habitacional, envolvendo recursos municipais, estaduais e federais, conforme citado. Em segundo lugar, quase todos os embriões, à exceção de um ou dois, já foram ampliados pelos moradores (como era o que previa o programa), mas descaracterizados, pois a maior parte deles não obedeceu, em sua ampliação, ao projeto proposto pela Secretaria de Habitação aos moradores. Como podemos ver nas figuras 28 a 31, atualmente o renque de casas que compõe o antigo conjunto de embriões, muito se assemelha hoje àqueles dominados pela auto-construção, muitos dos quais até verticalizados. Como os sistemas construtivos e revestimentos utilizados são diversos, e quase nenhum morador seguiu o projeto de ampliação de embrião previsto no Programa HBB, restam poucos rastros das antigas “casinhas amarelas” que caracterizavam o projeto original. No que diz respeito às alterações trazidas pela construção mais recente dos edifícios no lote contíguo (aos fundos dos embriões), resultando na vinda de 70 novas famílias às adjacências, conforme se pode verificar na planta de implantação da figura 27, houve relatos discrepantes por parte dos moradores entrevistados na pesquisa amostral: alguns deles disseram que, por se tratar de famílias muito pobres, vindas de uma das áreas mais precárias da cidade (o assentamento Jardim Comunitário, que vinha sendo reurbanizado até 2012), elas eram pouco acostumadas à convivência condominial em unidades verticalizadas, e então cederam à pressão do tráfico, deixando-o tomar conta das áreas comuns do conjunto. Em virtude disso, muitos moradores originais dos prédios já os estavam comercializando para sair da área, em virtude da dificuldade de adaptação a essa nova situação, mesmo considerando que as unidades verticais são mais novas do que os embriões.

No Núcleo “Pôr do Sol”, infelizmente, não foram encontradas antigas lideranças ou representantes que fossem entrevistados a tempo para a confecção desta dissertação. Mas foram aplicados um total de 10 questionários instrumentais em parte das 46 unidades habitacionais de reassentamento, (21,7% do universo total dos reassentados da área), para avaliar o cotidiano dos moradores após a intervenção.

Figuras 26 e 27: Núcleo “Pôr do Sol” – Delimitação do perímetro em foto aérea (2007) e implantação com embriões destacados em vermelho (Fonte: arquivos da PMTS – SEHAB- 2012)

Figuras 28 e 29 – Vista geral dos fundos dos embriões, logo após entrega, em 2007 (à esq.), e vista geral das unidades e de seu entorno em 2012 (Fontes: arquivos da PMTS – SEHAB, 2012; arquivo pessoal, 2012).

Figuras 30 e 31 – Embrião original conservado (esq.) e de unidade transformada (dir) (Créditos: João C. S. Taqueda, 2015)

4.2.3. Osasco – caracterização do município e das áreas estudadas

A cidade de Osasco corresponde a um dos primeiros vetores de expansão oeste da metrópole paulista, tendo sido, por muito tempo, distrito da capital do estado, até que se emancipasse, em 1959. Trata-se de um município totalmente urbanizado, sem resquícios de sua morfologia natural a não ser pela presença de algumas zonas de preservação no seu extremo norte, onde se desenvolve o pé da reserva do Jaraguá, que dá nome ao Pico mais alto da região. Pode-se considerar, assim, que Osasco é um município que puxou o eixo de conurbação que hoje atinge também seus vizinhos, como é o caso de Carapicuíba, Cotia, Jandira, Barueri, Itapevi e Santana de Parnaíba, mais a oeste. Essas cidades estabelecem com ela estreitas relações motivadas pelas demandas dos bairros residenciais existentes em seu interior, o que torna Osasco uma espécie de subcentralidade da metrópole, concentradora de indústrias, polos de comércio e de serviços, entre outros. Os eixos rodoviários que cortam Osasco são a Rodovia Raposo Tavares, que liga a capital ao extremo oeste do estado, o trecho oeste do Rodoanel Mário Covas, inaugurado nos primeiros anos do século XX, a Rodovia Anhanguera e a Rodovia Castelo Branco, que também interliga a capital a outros municípios importantes do interior. Todas essas rodovias, à exceção do Rodoanel, são eixos que atraem ao seu redor, nessa região e nas áreas vizinhas, muitos empreendimentos comerciais, industriais e, sobretudo, lançamentos imobiliários, dinâmica que se intensificou muito a partir dos anos 1980, quando da formação de bairros como a Granja Vianna, Alphaville e Tamboré, que, apesar de estarem inseridos em cidades vizinhas, têm com Osasco um estreito vínculo geográfico. A cidade é também servida pela Linha 09 da CPTM, que interliga a Região do Grajaú, no sul de São Paulo, aos municípios de Jandira, Itapevi, Carapicuíba e Barueri, mais pro extremo oeste metropolitano, levando, por dia, centenas de milhares de trabalhadores dessas regiões.

Conforme dados do SEADE (2015), Osasco se desenvolveu muito em virtude da presença de imigrantes italianos e franceses, já no final do século XIX, que trabalhavam sobretudo com vidraria, que chegaram à região por volta de 1890, em busca de oportunidade para desenvolver esses e outros serviços. Antônio Agu, segundo o histórico apresentado pelo mesmo órgão, é considerado o fundador do município, e escolheu esse nome (Osasco) por se tratar da denominação da sua cidade natal na Itália. Osasco também recebeu informalmente o título de “Berço das Aviações da América do Sul”, pois possuía um aeroplano construído por imigrantes franceses, onde se realizaram voos pioneiros da cidade de São Paulo. No início do século XX, Osasco começou a ter grande desenvolvimento, pois atraía empresas industriais, frigoríficos e outros, até que se emancipasse um pouco antes da entrada da década de 1960.

Hoje, Osasco mimetiza o desenvolvimento do setor terciário ocorrido em São Paulo, e para quem a percorre, sobretudo em sua porção central, ela simplesmente parece mais um bairro da zona oeste da capital. Na sua porção central, e sobretudo nas proximidades da divisa oeste, é que estão concentradas as ocupações de mais alta renda, em bairros considerados bem valorizados, sobretudo nas duas últimas décadas (casos do Jardim das Flores, Jardim Umuarama, Parque dos Príncipes, entre outros). Já nos

extremos norte e sul, onde estão, respectivamente bairros como Rochdale e Novo Osasco ou Raposo Tavares, encontram-se mais concentrados os assentamentos precários e irregulares, com densidade urbana sempre crescente e infraestrutura deficiente, e onde foram desenvolvidos mais programas habitacionais (dos Governos do Estado e do Município) voltados para as populações de baixa renda. A região central da cidade hoje concentra uma diversidade considerável de serviços, empresas de tecnologia, faculdades, escolas, shopping-centers e empresas de logística, sendo que essas últimas têm se localizado em condomínios industriais próximos a eixos como o Rodoanel e as Rodovias Anhanguera e Castelo Branco. Também conforme dados do SEADE e do IBGE²⁸⁰, o município possui população de 671.686 habitantes, distribuídos em 64,95 km² de extensão territorial, resultando numa densidade demográfica de 10.341,41 hab/km², uma das mais altas da Região Metropolitana, o que pode ser facilmente visto por quem percorre todo o seu território, altamente urbanizado, apesar de sua topografia irregular. Ainda conforme o SEADE, a taxa de crescimento geométrico da cidade em 2014 foi de 0,19, relativamente baixa perante a da média do estado e da Região Metropolitana, talvez em virtude do fato de que atingiu, há alguns anos, quase o topo do seu potencial de adensamento (limitado pelas leis locais no que tange à verticalização). Conforme dados do próprio SEADE, até 2010, do ponto de vista do seu desenvolvimento socioeconômico, Osasco se manteve como pertencente ao Grupo 2, dos “municípios que, embora com níveis de riqueza elevados, não exibem bons indicadores sociais”. Seu índice de desenvolvimento Humano (IDHM), em 2010, era de 0,776, bem pouco abaixo da média do estado de São Paulo (0,783). A renda média per capita, naquele mesmo ano, era de R\$ 757,55, e o rendimento médio dos empregos formais, 2013, era de R\$ 2.418,52. A predominância dos empregos em 2013, conforme dados desse mesmo órgão, estava no setor de serviços (57,20%), seguida pelas atividades comerciais e dos setores varejistas (26,31%). Quanto aos indicadores urbanísticos de infraestrutura, também conforme o SEADE, em 2010, a coleta de lixo atingia 99,29% da população, o abastecimento de água atingia 99,12% e a coleta de esgotos abrangia 83,76% das famílias moradoras da cidade.

A degradação ambiental da cidade já se consumou entre os anos 1970 e 1990, quando da criação de diversos loteamentos (entre formais e informais) que foram se espalhando pela cidade até suas fronteiras, tendo restado um pouco da mata ciliar das áreas acidentadas que estão próximas à Reserva da Cantareira, em trechos próximos ao Pico do Jaraguá. No mais, as poucas ilhas arborizadas remanescentes estão em condomínios de alto padrão do centro da cidade, e os corpos d'água estão predominantemente canalizados, quer em contorno aberto, quer em contorno fechado, e com altos graus de poluição (vale lembrar que o Rio Tietê corta o município em sua porção norte).

Não foi possível, em tempo hábil para esta dissertação, coletar, no caso de Osasco, dados mais precisos sobre o déficit habitacional e a precariedade urbanística, assim como sobre o enfrentamento realizado pela SEH DU quanto a tais questões.

²⁸⁰ 2010 a 2015.

Conforme dados coletados em publicações²⁸¹ e entrevistas na Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano da Prefeitura de Osasco (SEHDU-PMO), e dados coletados em visitas ao local e suas imediações, o **Complexo Colinas/Portais D'Oeste (área 5)** pesquisada) corresponde a uma extensa e complexa área de intervenção composta por dois núcleos, construída sobre terreno de titulares diversas entre públicas e particulares no extremo norte do município, próximo ao Pico do Jaraguá, com aproximadamente 10.132 famílias moradoras (configuração antes da reurbanização), localizados em local adjacente à favela “Colinas” e sobre o antigo assentamento “Portais” considerados os dois maiores do município, e compreendidos entre as Ruas Colinas D'Oeste, Edgard Magalhães Noronha e outras do núcleo urbanizado. O entorno da área pesquisada é a área urbana do extremo norte do município de Osasco, que é confrontada com o Parque do Jaraguá, na sua parcela próxima ao pico. Ele é formado por bairros como o Jardim Bonança, Baronesa, Parque Imperial e Jardim Helena Maria. As ruas mais estruturais próximas ou adjacentes ao conjunto pesquisado (Portais e Colinas D'Oeste) são, a Juscelino Kubitschek, a Jacinto José de Souza e a João Ventura dos Santos, sendo esta última a mais importante via de ligação com a Avenida Getúlio Vargas, que conduz à região da Rodovia Castelo Branco e, após cruzá-la, a outras vias arteriais como a Visconde de Nova Granada, em áreas mais centrais da cidade. Outro elemento estruturante na paisagem, além do relevo acidentado que se explica pela proximidade com a Serra da Cantareira e o Parque do Jaraguá, é a presença da linha aérea de alta tensão da Eletropaulo, que corta o bairro de leste a oeste, vindo de Santana do Parnaíba até a Zona Norte de São Paulo.

Na Rua João Ventura de Souza é que estão concentradas, além das linhas intermunicipais e municipais mais importantes (uma das quais conduz à Lapa, em São Paulo), as atividades comerciais da região, envolvendo, entre outros estabelecimentos, supermercados, escolas, lojas, oficinas mecânicas, funilarias, locadoras e agências imobiliárias que atuam em toda a região. Essa dinâmica faz da rua uma espécie de estruturador de subcentro local, que compete com bairros como o Aliança e o Rochdale, estes mais próximos da Rodovia Castelo Branco. Os equipamentos públicos de educação que servem o bairro são a Escola Infantil do Colinas D'Oeste, inaugurada no âmbito das obras do PAC na urbanização do bairro, e que fica em terreno adjacente ao conjunto estudado, a escola estadual Fernando Buonaduce, a menos de um quilômetro do conjunto, na Rua Juscelino Kubitschek e a escola Escultor Victor Brecheret, na própria Rua João Ventura de Souza, todas elas a menos de um quilômetro do conjunto residencial estudado. Em termos de equipamentos de saúde, há, próxima, uma UBS, denominada Francisca Lida de Lira, na Avenida Juscelino Kubitschek. Os hospitais mais próximos da região são o Hospital Regional de Osasco, e fica na região de Presidente Altino, e o Hospital Municipal Celso Giglio, localizado no centro. Ambos distam de 5 a 6 quilômetros da área pesquisada. A região carece, porém, como é o que ocorre em várias áreas periféricas da metrópole, de áreas de lazer. Nas visitas feitas, identificou-se apenas a Casa de Cultura que foi construída no âmbito da intervenção na área, e que fica no interior do novo conjunto habitacional, e um campo de futebol onde a comunidade local promove campeonatos de várzea.

²⁸¹ OSASCO. Prefeitura do Município - SEHDU-PMO (2012).

O parque que seria construído na área verde nas adjacências da área de intervenção, entre esta e o Jardim Bonança, ainda não foi viabilizado, e tem sido objeto de diversas ocupações irregulares, causando preocupação no poder público, já que é uma área acidentada que pode oferecer risco a edificações precárias eventualmente assentadas sobre ela.

No caso do trecho denominado Colinas, os edifícios estudados foram construídos para reassentar 200 famílias oriundas da urbanização complexa da favela (de um total de 402 previstas no projeto original, parte das quais está ainda em construção) realizada com recursos do PAC (Programa de Aceleração do Crescimento), do Governo Federal, com início em 2007. Essa urbanização envolveu obras diversas de infraestrutura e complementares, como canalização de córrego, reestruturação viária para melhoria das condições de mobilidade local, redução de riscos geotécnicos, recuperação ambiental, melhorias habitacionais, construção de equipamentos comunitários, parque municipal (demarcado por ocasião da intervenção), etc. Já a região do Portais, reurbanizada também a partir de 2007 com recursos do mesmo programa, se tornou área de reassentamento construída sobre terreno localizado no local onde antes existia o Complexo Portais. Resultando num grande conjunto com seis quadras, o complexo forma uma série de habitações em três tipologias diferentes, que foram utilizadas para reassentar outras 382 famílias, de um total de 550 previstas (sendo que as faltantes também estão em obras) da urbanização integral, com reformulação plena, do Complexo Portais, realizada com recursos do PAC, do Governo Federal.

Trata-se, em ambos os casos, de edificações de tipologias diversas, entre unidades assobradadas, unidades térreas sobrepostas em edifício com corredor coletivo, sobrados sobrepostos e edifícios de 3 a 4 pavimentos, além das unidades mistas com comércio voltado para a rua e para as áreas comuns, para atendimento das famílias que já tinham empreendimentos. Parte das unidades ainda está em fase de construção. O conjunto também usufrui das melhorias ocorridas no bairro por ocasião da urbanização da favela Colinas D'Oeste, adjacente aos conjuntos. Até o momento da pesquisa, nas duas áreas (Colinas e Portais), já haviam sido entregues um total de 582 unidades nos dois núcleos.

Seguem alguns dados técnicos adicionais relevantes das áreas:

- Endereço: Rua Edgard Magalhães Noronha /Rua Colinas D'Oeste / Rua João Ventura dos Santos – Colinas e Portais D'Oeste – Osasco – SP.
- Distância aproximada ao centro da metrópole: 18,39 Km.
- Distância aproximada ao centro do município (caso não seja São Paulo): 5,05 Km.
- Obras principais realizadas: Reurbanização completa dos Núcleos Portais e Colinas, com obras diversas de infraestrutura, construção de equipamentos urbanos (escolas, equipamentos culturais, etc.), construção de unidade de tratamento de esgotos, áreas de lazer, e construção de unidades habitacionais de tipologias diversas.

Nas diversas visitas realizadas no Complexo (foram um total de 8 visitas, entre a de reconhecimento e as demais para aplicação das entrevistas com lideranças e pesquisas amostrais), o que se verificou foi que, apesar de parte das obras das unidades habitacionais não ter sido completa, na área

consolidada (parte do assentamento Colinas), houve uma razoável transformação na infraestrutura local, que se tornou mais segura após as obras de contenção de riscos e o asfaltamento das ruas, posto se tratar de um sítio muito acidentado. Nas duas áreas de relocação e reassentamento, entre as Ruas Colinas D'Oeste e Itamar Assunção, ainda há unidades habitacionais em fase de construção, e outras interditadas, aguardando adequação e complementação de algumas obras para que sejam entregues. De qualquer modo, o local já se tornou uma espécie de “mini-cidade”, implantada nas proximidades de uma transmissora elétrica, que se destaca na paisagem em virtude das inusitadas tipologias, que, com uma qualidade considerável de implantação urbana, proporcionada pelo projeto arquitetônico desenvolvido pelo escritório Vigliecca & Associados, são articuladas de modo a produzir pequenas praças e outras áreas de convívio entre si, para as quais se abrem as unidades comerciais (mistas), dotando o bairro de uma dinâmica diferente daquela comumente vista nas periferias urbanas, onde esse tipo de espaço se mostra bastante escasso.

Chamou a atenção, também, que os equipamentos implantados na área, onde destacamos uma escola de educação infantil e uma Casa de Cultura tiveram um grande peso na sua valorização por parte dos moradores. Um Núcleo de Reciclagem, embora ainda precário, também foi implantado nas adjacências do bairro, empregando alguns dos moradores, mas causando algumas controvérsias por ser, para muitos, foco de ratos e doenças. Um extenso parque, próximo à região do Colinas, faz parte do plano de urbanização do complexo, mas até o momento, suas obras não foram iniciadas, e muitos moradores, nas entrevistas, reclamaram da “promessa não cumprida” da tal área de lazer, que depois seria objeto de exposição na mídia, como veremos. Há alguns relatos de que há abalo estrutural em alguns dos edifícios, coisa que não consegui captar nas visitas. Conforme informação da Secretaria de Habitação de Osasco, em grande medida, esses abalos estruturais foram causados devido ao fato de alguns moradores terem desrespeitado restrições quanto às possibilidades de alteração de plantas do pavimento térreo em alvenaria estrutural. O projeto arquitetônico, apesar de demonstrar um desenho bastante inusitado em comparação com paradigmas mais conhecidos na habitação popular, gera alguma polêmica em seus usuários, pois muitos não estão habituados a algumas de suas soluções (corredores compartilhados defronte às entradas das unidades sobrepostas, janelas de piso a teto, abrigos de gás isolados, etc.). No entanto, pareceu que o nível geral de satisfação dos moradores com o novo bairro e com a convivência, mesmo num local tão complexo como esse, estava razoavelmente alto. A convivência e a dinâmica dos moradores no local, que foi visitado em dias de semana e também em finais de semana, para que se pudessem verificar as rotinas nesses momentos diferentes, parecia demonstrar claramente o uso pleno do potencial das áreas de convívio e das áreas comerciais nas unidades mistas, as quais facilitaram o acesso dos moradores do conjunto a serviços mais imediatos (mercados, salões de cabeleireiro, padarias, alfaiatarias, etc.).

No Complexo Colinas \Portais, por se tratar de uma intervenção muito abrangente que compreendeu dois bairros contíguos, foram realizadas um total de 4 entrevistas com representantes e lideranças que atuaram de formas diversas no processo, tendo maior ou menor comprometimento em diferentes momentos, conforme veremos. No Colinas, foram entrevistados o casal de comerciantes e duas

cooperadas do Núcleo de Reciclagem. No Portais, foi entrevistada uma professora de primeiro grau, que aqui chamaremos Cláudia²⁸². Representando as duas áreas de forma mais abrangente, foi entrevistado o comerciante Alexandre Moraes da Silva, conhecido como “Alex”. O fundador da associação dos moradores do bairro, conhecido como “Robertão”, infelizmente não foi entrevistado por ter tido problemas de saúde à época do contato para agendamento. Além das pesquisas com representantes e liderança, foi feito também um total de 48 questionários instrumentais em parte das 582 unidades habitacionais de reassentamento já entregues, (8,2% do universo total dos reassentados da área), para

Figuras 32 e 33 - Delimitações sobre foto aérea em 2013 - à esquerda, destaque para a área de remanejamento da urbanização do Núcleo Portais D'Oeste; à direita, destaque para a área consolidada do núcleo Colinas D'Oeste, além da delimitação das unidades de reassentamento (Fonte: Google Maps, 2013; com acréscimos nossos).

Figuras 34 e 35 – Projeto sobre foto aérea e vista geral dos conjuntos habitacionais logo após a implantação, em 2011 (Fonte: OSASCO. Prefeitura do Município – SEH DU. *Realizações e Perspectivas 2 – 2009-2012*. Osasco: SEH DU-PMO, 2012).

²⁸² Nome fictício criado a pedido da representante, que não quis revelar sua identidade no âmbito desta pesquisa.

Figura 36 – Panorama do Colinas D'Oeste em dezembro de 2014 (Créditos: João C.S. Taqueda. 2014).

Figura 37 e 38 – Vista de área livre condominial do conjunto (à esquerda) e de tipologias diferenciadas no núcleo Portais, em outubro de 2014, sendo as unidades baixas destinadas a uso misto (Créditos: João C.S. Taqueda).

Figura 39 e 40 – Unidade comercial típica (à esquerda) e interior de unidade (apartamento) com acabamento feito pelo morador (à direita), em novembro de 2014 (Créditos: João C.S. Taqueda, 2014).

4.2.4. Guarulhos – caracterização do município e das áreas estudadas

De acordo com dados do Plano Local de Interesse Social²⁸³, e conforme dados do SEADE (2010 a 2015), Guarulhos é o segundo mais populoso município da Região Metropolitana de São Paulo, sendo superado apenas pela capital. Trata-se de cidade já conurbada com a capital, que abriga, entre outras estruturas, o Aeroporto Internacional de São Paulo (Governador André Franco Montoro), e que é cortada por duas rodovias importantes em seu extremo sul: a Presidente Dutra, que liga a capital paulista à capital do Rio de Janeiro, e a Ayrton Senna, outro importante eixo de ligação com a região do Vale do Paraíba e com o litoral norte. A concentração urbana de Guarulhos está justamente nessa região, em virtude dos eixos rodoviários citados, onde também estão distribuídos os centros industriais (sobretudo ao longo da Via Dutra), de logística (muitos deles ali instalados em virtude da proximidade com a porta de saída da capital em direção ao Rio de Janeiro e também com o aeroporto internacional), e de serviços diversos. É também nessa porção sul do município que ele faz divisa com sub-centralidades conhecidas da capital, como os bairros da Penha, de São Miguel e Itaim Paulista. A oeste, a cidade confronta bairros como o Tucuruvi e Tremembé. Ao norte, e ao nordeste, estão as divisas com municípios de transição para o rural, como Mairiporã e Arujá. A leste e a sudeste, Guarulhos encontra-se com Itaquaquecetuba, Poá e Suzano. Guarulhos acaba funcionando, em virtude da presença do aeroporto e de grandes polos industriais, como uma centralidade paralela à representada pela capital, que acaba atraindo uma dinâmica complexa de relações com os bairros e as cidades circunvizinhas. Destaque-se ainda a presença de grandes complexos habitacionais em seu interior, como o antigo conjunto Zezinho Magalhães (conhecido também como CECAP).

Povoada já por volta de 1560²⁸⁴, quando do início da colonização brasileira, ela foi logo promovida à categoria de vila, e, juntamente com outros povoados da região norte e noroeste, como o de São Miguel concentrava atividades jesuíticas diversas. Desse modo, desde o período colonial, funcionou como uma centralidade local, às portas de entrada da região norte de São Paulo, e, por conseguinte, como entreposto importante para os bandeirantes, que também ocupavam São Miguel. A primeira atividade econômica mais significativa da região começou a ocorrer em meados do século XIX, quando da descoberta de minas auríferas e do início de outras atividades extratoras. Ao final do mesmo século, com o fim da escravidão no Brasil, e potencializadas pela Lei de Terras de 1850²⁸⁵, muitas compras de terras das redondezas do povoado começaram a acontecer, feitas por ex-proprietários de escravos que queriam investir em propriedades, ampliando os limites de ocupação de São Paulo. Quase na virada do século XIX, instalava-se, como propriedade da Estrada de Ferro Sorocabana, o Ramal Guapyrá – Guarulhos do

²⁸³ GUARULHOS. Prefeitura Municipal – Secretaria de Habitação; INTEGRA – Sociedade Cooperativa (2011).

²⁸⁴ GUARULHOS. Prefeitura Municipal – Secretaria de Habitação; INTEGRA – Sociedade Cooperativa (2011).

²⁸⁵ Conforme citado no capítulo 1 desta dissertação.

trem da Cantareira²⁸⁶. Todas essas melhorias urbanas acabariam, já no século XX, por atrair as primeiras indústrias ligadas a setores elétrico, metalúrgico, plástico, alimentício, automobilístico, entre outros, demandando assim a necessidade da construção do eixo rodoviário da Dutra, um novo eixo estruturador da urbanização da cidade, que dobrou de população entre 1950 e 1970²⁸⁷. Conforme dito anteriormente, outro foco importante de desenvolvimento do município acabou sendo a construção do aeroporto internacional, como iniciativa do Regime Militar (em sua fase final), no início dos anos 1980.

Conforme dados do SEADE e do IBGE²⁸⁸, Guarulhos tem população de 1.274.528 habitantes, distribuídos em 318,68 km² de extensão territorial. Sua densidade demográfica é de 3.999,40 hab/km², relativamente alta. Ainda conforme o SEADE, a taxa de crescimento geométrico da cidade em 2014 foi de 1,09, um pouco acima da média do estado e da Região Metropolitana, o que pode ser explicado pelos lançamentos imobiliários da região e também pelas ocupações informais que vêm se intensificando nas áreas de proteção ambiental a norte. Conforme dados do próprio SEADE, até 2010, do ponto de vista do seu desenvolvimento socioeconômico, Guarulhos pertence ao Grupo 2, dos “municípios que, embora com níveis de riqueza elevados, não exibem bons indicadores sociais”. Seu índice de desenvolvimento Humano (IDHM), em 2010, era de 0,763, abaixo da média do estado de São Paulo (0,783). A renda média per capita, naquele mesmo ano, era de R\$ 633,33, baixa para a média regional, e o rendimento médio dos empregos formais, 2013, era de R\$ 2.455,43. A predominância dos empregos em 2013, conforme dados desse mesmo órgão, estava no setor industrial (31,47%), seguida pelo setor de serviços (43,39%). Quanto aos indicadores urbanísticos de infraestrutura, também conforme o SEADE, em 2010, a coleta de lixo atingia 99,65% da população, o abastecimento de água atingia 97,60% e a coleta de esgotos abrangia 86,90% das famílias moradoras da cidade.

No que tange aos problemas ambientais, desde os anos 1980, é de se destacar que o preço relativamente baixo das terras com restrições de ocupação em virtude das leis de proteção ambiental, sobretudo a noroeste e a nordeste, ao pé da serra da Cantareira, acabou induzindo à formação de mais assentamentos irregulares, precários e em situação de risco, o que, a médio prazo, se transformou em um problema urbano de dimensões consideráveis.

Em conformidade com o diagnóstico feito em 2011 para o Plano Local de Habitação de Interesse Social do município de Guarulhos, com base nos estudos do IBGE (2000), o déficit habitacional básico²⁸⁹, computando apenas famílias com até 5 salários mínimos de renda, era de 19.933 moradias, compreendendo os casos de famílias conviventes, moradias em cômodo único, os domicílios improvisados e os domicílios rústicos. Se somado aos casos de ônus excessivo com aluguel, segundo critérios de quantificação válidos até 2000, o assim considerado “déficit quantitativo” da cidade, para a

²⁸⁶ GUARULHOS. Prefeitura Municipal – Secretaria de Habitação; INTEGRA – Sociedade Cooperativa (2011, Diagnóstico, pg. 26).

²⁸⁷ GUARULHOS. Prefeitura Municipal – Secretaria de Habitação; INTEGRA – Sociedade Cooperativa (2011, Diagnóstico, pg. 26).

²⁸⁸ 2010 a 2015.

²⁸⁹ GUARULHOS. Prefeitura Municipal – Secretaria de Habitação; INTEGRA – Sociedade Cooperativa (2011, Etapa III, pg. 32); Ministério das Cidades / Fundação João Pinheiro (2000).

mesma faixa de renda, chegava a 26.866 moradias. No que tange à inadequação habitacional (ou “déficit qualitativo”), conforme as mesmas bases, Guarulhos possui 269 núcleos considerados precários, que, somados às precariedades difusas, correspondem a 48.464 habitações, todas demandando regularização jurídica, e das quais, 9.433 estavam em assentamentos que demandavam urbanização simples, e 32.953 demandavam urbanização complexa. Com essas ações, o estoque de habitações a ser criado por conta das remoções de famílias aumenta o déficit habitacional em 24.804 unidades, resultando num déficit habitacional total, no que diz respeito às famílias de até 5 s.m. de 48.049 unidades habitacionais (se somado ao déficit quantitativo). Se somarmos esse déficit à demanda projetada, de 6.246 moradias para o horizonte até 2025²⁹⁰, há necessidade de criação de um estoque de 54.289 moradias de interesse social nos próximos 10 anos na cidade, correspondente a um custo total de 3,80 bilhões de reais²⁹¹, para viabilizadas, calculados pelos gestores durante a elaboração do PLHIS. Esse desafio começou a ser vencido a partir da primeira década do século atual, com a vinda de governos de orientação esquerdista, sobretudo a partir de 2001. As primeiras urbanizações foram realizadas também nessa época, e, mediante adesão ao SNHIS, elaboração de Plano Diretor Participativo e formação do Conselho de Habitação de Interesse Social, ações alinhadas com as diretrizes federais a partir do Estatuto da Cidade, Guarulhos pôde captar vultuosos recursos de programas federais (FNHIS, PAC, PMCMV, etc), com contrapartida municipal, para, complementando outras fontes municipais de recursos, regularizar e urbanizar seus assentamentos, e também para promover a provisão de novas moradias.

Na Prefeitura de Guarulhos, entrevistei, por meio de envio de questionário, Karina Gabriel Alencar, arquiteta, Rodney Alexandre Tonelotto, arquiteto e Gerente Técnico, e Kátia Fernanda Frigoli, arquiteta, nomeada Gerente I (chefe de seção técnica), que fazem parte do grupo técnico do Departamento de Assuntos Fundiários (DAF) da Secretaria Municipal de Habitação. Além disso, respondeu também a parte do questionário a assistente social Andréia Mota da Silva, do Departamento de Ação Comunitária, que desenvolve a assistência social pré e pós ocupação nas intervenções. Karina e Andréia também colaboraram me acompanhando nas visitas preliminares às áreas de pesquisa.

Num universo maior de ações, conforme relatado pelos técnicos²⁹², a Secretaria de Habitação, que, além dos dois departamentos citados, possui também o Departamento de Desenvolvimento Habitacional (responsável pela provisão de novas unidades e pelas outras obras da Secretaria), faz o planejamento, a elaboração e a implementação da política habitacional do município e de suas estratégias, focadas nas famílias mais vulneráveis em virtude do interesse social, em conformidade com o Plano Diretor e com as diretrizes do Conselho Municipal e do Fundo Municipal de HIS. Os técnicos dizem que a articulação dessas ações com as atividades das demais secretarias e órgãos que são impactados por elas é sempre tentada, mas, segundo Frigoli, essa integração é por muitas vezes difícil, “precária ou

²⁹⁰ GUARULHOS. Prefeitura Municipal – Secretaria de Habitação; INTEGRA – Sociedade Cooperativa (2011, Etapa III, pg. 82);

²⁹¹ Valores de 2011.

²⁹² Os técnicos citados enviaram as respostas ao questionário em partes separadas. Kátia Frigoli enviou sua contribuição em 07/08/2014, Karina Alencar e Rodney Tonelotto, em conjunto, enviaram suas respostas em 15/12/2014, na mesma data do envio feito por Andréia Mota da Silva.

inexistente, pois cada Secretaria (inclusive internamente) trabalha de forma isolada e independente”²⁹³ e, desse modo, as articulações acabam muitas vezes ocorrendo quase que “por obrigação”, dentro dos processos burocráticos que circunscrevem suas atividades. A Secretaria, conforme informado por Frígoli²⁹⁴, enfrenta muitas dificuldades técnicas, administrativas e políticas, onde se destaca a falta de estoque de terras viáveis para a construção de novos conjuntos habitacionais (seja para atendimento difuso, seja para reassentamento de famílias dos programas), mas, no campo da integração de assentamentos precários, “tem avançado com parcerias com o Governo Federal, através do Ministério das Cidades, e possui contratos com recursos do PAC (...) e financiamentos (...), (envolvendo dezenas de áreas, com diagnósticos, estudos, planos e projetos), além das regularizações fundiárias, de caráter jurídico, que têm sido executadas, com recursos humanos e financeiros próprios de forma direta”²⁹⁵. Complementando tais informações, Alencar e Tonelotto informam ainda que, “depois de algumas tentativas frustradas de se produzir construção de HIS pela secretaria e por um despreparo geral das equipes técnicas da prefeitura em geral, toda a provisão de HIS é feita através do PMCMV”²⁹⁶, e que, no que tange à urbanização e à regularização, os trabalhos são prejudicados muitas vezes pela falta de informações iniciais como diagnósticos para desenvolver os planos, o que leva a que todas as urbanizações sejam feitas “por terra arrasada”, com baixíssimo grau de consolidação dos tecidos originais, e com construção de tipologias padronizadas, onde se sobressaem os edifícios de 5 a sete pavimentos (nesse segundo caso, aproveitando desníveis de topografia para viabilizar acessos intermediários). Esse é o caso das áreas pesquisadas.

É no trabalho social, segundo Frígoli, que as políticas e programas da Secretaria têm tido maior êxito, pois, até mesmo diante de adversidades como as constantes paralisações de obras, são os técnicos desse departamento que conseguem exercer um diálogo franco com as comunidades para que continuem acreditando nos projetos, já que resultarão, a longo prazo, em melhorias consideráveis em sua vida. Por outro, ela ressalta, respondendo à questão 11, que há muitas frustrações no processo, como a falta de oportunidades de discussão mais profunda do projeto com as famílias, sobretudo nos processos iniciados antes de 2000, as paralisações nas obras em si, e a construção de unidades com dois dormitórios, problemática para famílias mais numerosas, e os diversos entraves no processo de regularização fundiária e edificação dos empreendimentos. Segundo ela, esses desafios são compensados pela “grande vontade dos gestores envolvidos”, em “buscarem a solução constante aos entraves”²⁹⁷.

Quanto à participação das famílias nos processos, segundo Frígoli, ela se dá no âmbito do desenvolvimento do trabalho técnico social, quando as famílias são ouvidas para a escolha das unidades, e elas também são envolvidas em atividades preparatórias para os trabalhos de geração de renda, entre outros. Ainda conforme Frígoli e conforme Andréia Silva²⁹⁸, os critérios de atendimento das famílias

²⁹³ Em resposta à questão 5 do questionário a técnicos e gestores enviado à Prefeitura de Guarulhos.

²⁹⁴ Em resposta à questão 6 do questionário a técnicos e gestores enviado à Prefeitura de Guarulhos.

²⁹⁵ Em resposta à questão 6 do questionário a técnicos e gestores enviado à Prefeitura de Guarulhos.

²⁹⁶ Em resposta à questão 6 do questionário a técnicos e gestores enviado à Prefeitura de Guarulhos.

²⁹⁷ Em resposta à questão 11 do questionário a técnicos e gestores enviado à Prefeitura de Guarulhos.

²⁹⁸ Em resposta à questão 13 do questionário a técnicos e gestores enviado à Prefeitura de Guarulhos.

reassentadas e remanejadas seguem as regras validadas pela Secretaria e pelo Conselho Municipal de Habitação (CMH), com títulos válidos por 90 anos, em caso de áreas públicas. Há, conforme informado por Alencar e Tonelotto, duas demandas principais de provisão: a demanda fechada, por projeto específico, e a demanda aberta, que diz respeito ao cadastro geral de munícipes. Há dois instrumentos de concessão mais utilizados, segundo eles, que são a CDRU e a CUEM (instrumentos da política nacional citados no capítulo 2 desta dissertação), ambos com aprovação do Conselho Municipal de Habitação, e o município não concede propriedade quando cede moradias aos beneficiários. Atualmente, há, também segundo eles, 9.000 títulos de posse concedidos pelo município em todo o seu programa de regularização e de provisão habitacional²⁹⁹.

Quanto ao trabalho pós-ocupação, que também ocorre âmbito do trabalho técnico social, ele se dá, conforme informado por Silva, por acompanhamento das famílias por um período de 9 meses após as entregas, tanto pela equipe de assistentes sociais como também pela equipe “física” (arquitetos e outros técnicos). Eventualmente são contratadas empresas especializadas no trabalho técnico social para dar suporte à equipe existente, já que a demanda é flutuante. Há o plantão social, que, junto com outras atividades, segundo Silva, “favorecem os moradores na adaptação da nova moradia, em como viver em condomínio, mudanças de hábitos e regras de convivência. Após este período as famílias continuam em monitoramento pela Prefeitura”³⁰⁰. Conforme Alencar, há informações, dadas por meios informais, de que, quando ocorrem, essas comercializações “irregulares” são feitas por acordo entre os próprios moradores, e isso é visto mais em áreas de reassentamento e remanejamento, já que a política de urbanização do município não consolida muitas famílias. Andréia Silva considera ainda que o trabalho social que vem sendo realizado “é efetivo em chamar a atenção das famílias para a importância do acesso à moradia digna”³⁰¹. No trabalho social, são realizadas “várias reuniões para reforçar o contido nos Termos assinados pelos beneficiários, bem como o fato de residir com dignidade cidadania e pela qualidade de vida que é adquirida após a mudança, faz com que as famílias valorizem aquele espaço conquistado e não tenham interesse em sair do local. Desta forma, percebemos que tem diminuído o interesse na comercialização”³⁰². Todos os técnicos entrevistados por meio dos questionários informaram, porém, que não há, nesse acompanhamento, monitoramento ou controle de eventuais comercializações de títulos e de moradias por parte dos beneficiários. De qualquer modo, esse trabalho é considerado importante por Silva, quando possível, pois, “devido às famílias não serem proprietárias das unidades habitacionais, bem como o recurso do Projeto ser oriundo do PAC, e considerando o contido nos Termos referente às unidades habitacionais onde as famílias têm ciência que não podem vender as unidades habitacionais, a possível comercialização torna-se uma situação irregular para quem adquire essas unidades pois, após análise jurídica, a Prefeitura retoma a unidade habitacional e após beneficia outra

²⁹⁹ Em resposta à questão 14 do questionário a técnicos e gestores enviado à Prefeitura de Guarulhos.

³⁰⁰ Em resposta à questão 14 do questionário a técnicos e gestores enviado à Prefeitura de Guarulhos.

³⁰¹ Em resposta à questão 27 do questionário a técnicos e gestores enviado à Prefeitura de Guarulhos.

³⁰² Idem nota anterior.

família inserida no Projeto”³⁰³. Há ainda um êxito das ações mais no sentido econômico, do ponto de vista dos resultados internos no município, mas que a articulação em esfera metropolitana não existe. Quanto às contradições eventualmente envolvidas nos processos de intervenção quanto ao fomento de mecanismos especulativos e de segregação de perfis originais, Alencar afirma o que se segue³⁰⁴:

Há ainda uma dívida sobre como tratar uma área urbanizada/de construção produzida pelo PMCMV, pois há sim um certo receio de se haver uma especulação dentro das áreas, mas ao mesmo tempo não existe uma política definida para como tratamos a área depois de urbanizada. Mesmo as medidas existentes não asseguram que as áreas não se tornarão áreas para especulação, tanto internamente como ao seu redor.

Andréia esteve envolvida mais diretamente na segunda fase da urbanização do núcleo Vila Flórida e, mais recentemente, no processo de urbanização e reassentamento de famílias do núcleo Santo Agostinho, entre outras³⁰⁵.

Passando agora às áreas de estudo, segundo dados coletados previamente em entrevistas e coleta de dados e relatórios técnicos³⁰⁶ na Secretaria de Habitação de Guarulhos, bem como em visitas de campo, o **Núcleo Santo Agostinho – fase 1 (área 6 pesquisada)** é parte de um conjunto habitacional de interesse social construído em terreno público antes ocupado por assentamento precário com 102 famílias moradoras, localizada na Rua Joaquina de Jesus, em área quase central do município e contígua ao Aeroporto Internacional de Guarulhos, cuja intervenção (reurbanização com erradicação completa), ocorrida entre 2004 e 2012, resultou no reassentamento de 120 famílias, 80 das quais, correspondentes à fase 1, são o universo pesquisado neste trabalho. O assentamento está localizado no bairro Taboão, região dotada de vários equipamentos urbanos e de infraestrutura satisfatória, onde predominam empresas de logística e galpões cuja atividade parece estar estreitamente ligada à dinâmica local provocada pela presença do aeroporto. A praça Oito de Dezembro, a menos de um quilômetro e a oeste da área pesquisada, funciona como uma centralidade comercial do bairro Jardim Capri, adjacente ao Santo Agostinho, concentrando lojas, agências bancárias, correio, mercados, entre outros. É a partir daí que deriva também a Avenida Otávio Braga de Mesquita, um dos principais eixos de interligação entre os bairros da Zona norte, a região do aeroporto internacional e o centro da cidade. Essa avenida é também repleta de estabelecimentos comerciais e de serviços, além de equipamentos públicos como a própria Secretaria de Habitação. Ela se encontra também com a Avenida Tiradentes, que conduz à região central de Guarulhos. O Parque Santo Agostinho também está muito próximo ao famoso conjunto habitacional Zezinho Magalhães, e às Rodovias Hélio Schmidt, que leva ao aeroporto internacional, e Presidente Dutra. O núcleo Santo Agostinho tem equipamentos públicos em seu entorno. Há um campo de futebol que funciona como a única área de lazer do bairro. Falta uma abundância maior deles, em virtude de sua posição em área relativamente inóspita ao uso residencial (já que é tomada por galpões industriais e de logística, organizados em torno da Rua Joaquina de Jesus e de outras perpendiculares), não atrai muitos

³⁰³ Em resposta à questão 19 do questionário a técnicos e gestores enviado à Prefeitura de Guarulhos.

³⁰⁴ Em resposta à questão 29 do questionário a técnicos e gestores enviado à Prefeitura de Guarulhos.

³⁰⁵ Conforme informado nas visitas técnicas realizadas em 29/05/2014 e 18/06/2014

³⁰⁶ GUARULHOS. Prefeitura Municipal; INTEGRA – Sociedade Cooperativa (2010).

desses equipamentos. Em virtude disso a Prefeitura contemplou, no interior da própria intervenção, a construção de uma escola infantil, o que facilita um pouco o acesso das famílias moradoras a esse tipo de serviço. À exceção dessa, nas proximidades, existem apenas a escola municipal Amador Bueno, na Rua Maria Elisa, a pouco mais de duas quadras da área pesquisada, e outras particulares. Em termos de saúde, o entorno do bairro é servido pelo Centro de Saúde Parque Cecap, que atende ao Sistema Único de Saúde, mas que não é público, além da UBS Taboão, localizada justamente na Praça Oito de Dezembro, a menos de meio quilômetro da área pesquisada. O Hospital de Guarulhos também está relativamente próximo, localizado à Rodovia Hélio Shmidt, a menos de dois quilômetros. Um terminal rodoviário metropolitano (Taboão) também foi recentemente inaugurado na região, próximo à mesma rodovia, e a menos de duas quadras do local estudado, facilitando a mobilidade dos moradores. A área do empreendimento é, em termos fundiários, reserva legal do Loteamento Parque Santo Agostinho, destinada ao uso institucional e de lazer, mas foi ocupada aos poucos por um assentamento precário, a partir dos anos 1980. A comunidade ocupava duas quadras, a quadra A e a quadra B, sendo que a primeira estava sobre via pública da Avenida Joaquina de Jesus e a segunda se situava na área pública municipal. A intervenção também previu a o prolongamento da Av. Joaquina de Jesus. O empreendimento resultante teve com tipologia habitacional a vertical. As 120 unidades habitacionais foram distribuídas em 6 blocos de 5 pavimentos, e a urbanização ocorreu com duas etapas de obras, conforme comentado. Há mais unidades construídas do que o total de famílias originalmente cadastradas no assentamento, o que permitiu a vinda de famílias de outras demandas.

Seguem abaixo alguns dados técnicos adicionais mais relevantes:

- Endereço: Rua Joaquina de Jesus, 571, Bairro Taboão – Guarulhos – SP.
- Distância aproximada ao centro da metrópole: 19,18 Km.
- Distância aproximada ao centro do município (caso não seja São Paulo): 5,37 Km.
- Obras principais realizadas: Remanejamento completo de famílias no terreno.

Nas duas visitas ao conjunto, a primeira delas para estabelecimento de contato com os moradores, acompanhada dos técnicos da Prefeitura de Guarulhos (arquiteta e agente de mobilização), e a segunda para aplicação dos questionários de pesquisa amostral, verificou-se que, por se tratar de um empreendimento relativamente novo e de implantação recente, ele é um conjunto habitacional em bom grau de conservação, que conta ainda com equipamentos de lazer e uma escola de educação infantil no mesmo lote. A área é totalmente murada, e, em termos urbanísticos, não estabelece um diálogo muito aberto com o bairro, uma vez que esse tem uma vocação mais industrial. Mesmo assim, o bairro é muito próximo à Praça Oito de Dezembro, sub-centralidade comercial de Guarulhos que concentra diversos serviços públicos e privados, além de comércio abundante. Na segunda visita realizada, notou-se, que, como a segunda fase do empreendimento foi entregue muito recentemente, a Prefeitura ainda mantém semanalmente uma equipe de plantão, que realizada um trabalho de pós-ocupação, sobretudo com as famílias que foram reassentadas mais recentemente. Infelizmente, devido a alguns desencontros, não foi entrevistada uma liderança em tempo hábil para a entrega desta dissertação. De qualquer forma, foi

colhido um relato rápido de moradores de um dos blocos da fase 1, quando da visita inicial para estabelecimento de contatos, e também foram aplicados, apenas nos blocos da fase 1 do Conjunto Vila Flórida (blocos 1 a 4), que correspondem a 80 unidades, um total de 9 questionários para pesquisa domiciliar amostral, correspondendo assim a aproximadamente 11% de espaço amostral em relação ao universo restrito a esses blocos.

Figuras 41 e 42 – Santo Agostinho – Implantação sobre foto aérea em 2013 e planta esquemática de implantação do projeto, com recorte pesquisado (blocos 1 a 4) destacado em vermelho (Fonte: Google Maps, 2013; arquivo da Secretaria de Habitação – PMG, 2014).

Figuras 43 e 44 – Santo Agostinho – Vista geral da área antes da urbanização (à esq.) e em 2015, logo após as entregas finais (Fonte: arquivo da Secretaria de Habitação – Prefeitura de Guarulhos, 2015; Arquivo pessoal).

Figuras 45 e 46 – Santo Agostinho – Vista de imóvel do entorno (à esq.), e de apartamento padrão do conjunto, com acabamentos completos (à direita) (Créditos: João C. S. Taqueda, 2015).

Também de acordo com dados coletados previamente em entrevistas e coleta de dados e relatórios técnicos³⁰⁷ na Secretaria de Habitação de Guarulhos, e em pesquisas de campo, outro recorte de pesquisa, conhecido como o Conjunto Habitacional denominado **Vila Flórida – Fase 1- Blocos 1 a 3**, (área 7 pesquisada), localizado entre a Passagem Bingo, A Avenida Mauês e a Avenida Tiradentes, em região central do município de Guarulhos, faz parte de uma intervenção maior, que é o resultado da reurbanização com reassentamento integral de famílias que habitavam o local, um terreno que antes fora objeto de reserva de área pública do loteamento Jardim Bom Clima.

O Núcleo Vila Flórida e seu entorno estão em uma região muito bem localizada, em termos municipais, a pouco mais de dois quilômetros do centro da cidade. O entorno é servido por grandes eixos viários, como a Avenida Tiradentes, que interliga os bairros das adjacências do aeroporto internacional ao centro da Cidade e à região da Via Dutra. Há ainda, bem próxima à área pesquisada, a Avenida Otávio Braga de Mesquita, já citada na descrição do entorno do núcleo Santo Agostinho, que, conforme dito, concentra a atividade comercial e a maior parte dos serviços essenciais da região. Hoje, o entorno do bairro estudado é uma região quase totalmente ocupada por famílias de classe média, sobretudo nos Jardins São Judas e Bom Clima, o que atrai serviços e comércio mais voltados para esse perfil. Em termos de equipamentos de lazer, destacam-se no entorno imediato a existência de um ginásio municipal em quadra adjacente, o Ginásio Paschoal Tomeu (conhecido como “Tomeuzão”), e o Parque Bom Clima, uma extensa área verde adjacente à Avenida Tiradentes, onde está a sede da Prefeitura Municipal de Guarulhos, a qual é bastante utilizada pelos moradores da região para atividades de lazer e passeio. A região do Vila Flórida é servida por equipamentos diversos, além dos serviços privados, como a Escola Municipal Vila Flórida II, construída no próprio núcleo por pressão dos moradores da região, o C.E.M. Edgard Manfrim, na Avenida Bom Clima, a menos de um quilômetro do conjunto pesquisado, e diversas outras escolas particulares de ensino fundamental e médio. Quanto aos equipamentos de saúde, há no entorno o Hospital e Maternidade Bom Clima (Rua Mariana Ubaldina do Espírito Santo), a UBS Vila Fátima, na Rua Esmeralda, a um quilômetro do local, e a UBS Jardim Paraventi, na Rua Vila Lobos, a pouco mais de um quilômetro da área pesquisada. Cabe menção ainda ao Hospital Geral de Guarulhos, que dista menos de quatro quilômetros do local.

Foram, no Vila Flórida, duas fases, a primeira (efetivamente estudada nos limites desta pesquisa) compreendida entre os anos de 1992 a 2003, e a segunda entre os anos de 2007 e 2010, reassentadas 248 famílias moradoras da mesma área do empreendimento, o qual já era relativamente bem servido de infraestrutura, comércio e equipamentos diversos, mas que se tratava de uma área de risco de inundação, e isso motivou sua reurbanização. A ocupação da área do Vila Flórida data da década de 70. No local, em 1992, 268 famílias já haviam sido removidas para o Conjunto Habitacional Ponte Alta, outra área próxima, devido à construção de um ginásio esportivo. Em 2001 e 2003, posteriormente, foram entregues, em uma 1ª etapa, 168 unidades habitacionais para as famílias que ocupavam as margens do córrego e devido às obras de urbanização e, em 2010, na 2ª etapa, foram entregues as 80 unidades restantes. Trata-

³⁰⁷ GUARULHOS. Prefeitura Municipal/INTEGRA – Sociedade Cooperativa (2010).

se, atualmente, de um conjunto habitacional verticalizado, com edifícios de 5 pavimentos, ocupando o local em que antes havia um assentamento precário, erradicado. A primeira etapa de obras foi realizada em programa mais antigo da Prefeitura de Guarulhos, e a segunda etapa, iniciada em 2007, conta com recursos do PAC (Programa de Aceleração do Crescimento) do governo federal.

A seguir, são apresentados alguns dados técnicos adicionais dessa área:

- Endereço: Passagem Bingo / Avenida Mauês – Vila Flórida, Guarulhos - SP
- Distância aproximada ao centro da metrópole: 16,36 Km.
- Distância aproximada ao centro do município (caso não seja São Paulo): 2,57 Km.
- Obras principais realizadas: Remoção completa das famílias e construção, no local, de conjunto habitacional em duas etapas, além da canalização do córrego existente e de obras de requalificação urbana das áreas livres.

Durante as quatro visitas realizadas ao local, sendo a primeira, em junho de 2014, para reconhecimento, em companhia de técnicos (arquiteta e assistente social da Prefeitura), e as três demais, entre outubro e novembro de 2014, para realização das entrevistas com as lideranças e para aplicação dos questionários amostrais, verificou-se que, após a implantação da fase 2, o bairro atualmente não tem quase nenhum sinal da precariedade antes existente, em virtude das características do projeto de reurbanização, que transformou radicalmente o assentamento, em um conjunto habitacional verticalizado, dotado de equipamento público (escola de ensino fundamental) e de áreas de lazer, adjacentes ao córrego canalizado. A fase 1, que foi efetivamente pesquisada, já apresenta um razoável grau de maturação de seus processos, e, até por esse motivo, muitos de seus moradores são novos, e desconhecem a intervenção ocorrida, tendo chegado bem depois dela.

Chamou a atenção, mesmo dentro da Fase 1, entregue entre 2002 e 2003, que há dois blocos de lideranças no local, as quais foram devidamente entrevistadas, para que se colhessem diferentes pontos de vista sobre o processo de urbanização e o cotidiano atual dos moradores. Foram aplicados, apenas nos blocos 1 e 3 da fase 1 do Conjunto Vila Flórida, um total de 10 questionários para pesquisa domiciliar amostral, correspondendo assim a aproximadamente 11,9% de espaço amostral em relação ao universo restrito a esses blocos, já que não houve tempo hábil para completar a pesquisa nos demais blocos do Conjunto.

Figuras 47 e 48 – Vila Flórida – Implantação sobre foto aérea em 2013 e planta esquemática de implantação do projeto, com recorte pesquisado (blocos 1 a 3) destacado em vermelho (Fonte: Google Maps, 2013; arquivo da Secretaria de Habitação – PMG, 2014).

Figuras 49 e 50 – Vila Flórida – Vista geral parque e do córrego canalizado (data indefinida) e vista de bloco entregue na primeira fase (Fonte: arquivo da Secretaria de Habitação – PMG, 2014; arquivo pessoal, 2014).

Figuras 51 e 52 – Vila Flórida – Vista da escola implantada na área de reurbanização (à esquerda) e interior de unidade típica, com acabamento (à direita) (Créditos: João C. S. Taqueda, 2014).

4.2.5 São Bernardo do Campo – caracterização do município e das áreas estudadas

São Bernardo do Campo é um município localizado na porção sudeste da RMSP, fazendo parte da conhecida Região do Grande ABCD, composta também pelos municípios de Santo André, São Caetano do Sul e Diadema. Suas divisas, a norte, leste e a oeste, se dão com os municípios de São Paulo, Santo André, São Caetano do Sul e Diadema. A Sul, suas divisas são com Cubatão e São Vicente, já na região serrana, ou seja, na transição com a baixada santista. Apenas essa porção a norte tem ocupação urbana mais densa, e a maior parte do território, entre o centro e o sul, em virtude das restrições quanto à Proteção aos Mananciais da represa Billings e à reserva florestal da Serra do Mar, que, somadas às porções de mata ciliar, ocupam grande parcela do território do município. No entanto, a existência dessas áreas, como é visto em todos os municípios de franja urbana metropolitana, acaba sendo um fator de estímulo às ocupações precárias, em vista da falta de políticas públicas voltadas às populações de baixa renda, associadas à pouca fiscalização do Estado em relação a essas formas de ocupação. O município é cortado por dois eixos de ligação da capital metropolitana com a baixada santista e, por conseguinte, o

Porto de Santos. Trata-se das rodovias Anchieta e Imigrantes, que também concentram um enorme fluxo de turistas que se dirigem, em feriados e épocas de alta temporada, para o litoral paulista. Há ainda, cortando a cidade de leste a oeste, o Rodoanel Metropolitano. Há dois núcleos urbanos principais: o do centro, onde estão os órgãos administrativos e outras atividades comerciais, além da indústria que se desenvolve em torno das rodovias, e um outro mais a norte, representado pela região de Rudge Ramos. A cidade pode ser considerada, além de tudo, um polo industrial estrutural da RMSP, conhecido por concentrar grandes representantes da indústria automobilística, desde a década de 1950, o que alavancou sua ocupação, sobretudo por operários, induzindo também a cidade a uma ampla cultura de organização política e sindical movida pelos movimentos dos metalúrgicos e de outros industriários da região.

Em termos históricos, conforme dados do SEADE (2015), São Bernardo do Campo formou-se na época da fundação de Santo André da Borda do Campo, derivada de área que teria pertencido ao município de São Caetano do Sul. Ela foi adquirida por monges beneditinos, quando houve concessão de uma sesmaria a Antônio Pinheiro da Costa, correspondente à atual São Bernardo, em 1728. Antônio Pires Santiago a ergueu, ao ver que a cidade crescia naquele século, uma capela em louvor a Nossa Senhora da Conceição. Ela marcou então a fundação do povoado de Nossa Senhora da Conceição de Boa Viagem, em 1735, e ao seu redor o povoado começou a crescer, sobretudo a partir do século XIX. São Bernardo foi elevada à condição de freguesia em 1812 e, em 1817, o Governo Provincial criou ali um núcleo agrícola, para absorver os imigrantes que já chegavam ao Brasil e a São Paulo por essa época. São Bernardo se tornou, então, sede de distrito da ex-vila de São Bernardo (atual Santo André), criada em 1889, e se desenvolveu ainda mais com a passagem da Estrada de Ferro São Paulo Railway pela região do ABC. Em 1938, o município tornou-se novamente distrito do município de Santo André, uma centralidade política e econômica até então. Apenas em 1944 São Bernardo do Campo se emancipou, e logo após começou a se industrializar, tendo se tornado o grande parque da indústria automobilística nacional.

Hoje, conforme dados do SEADE e do IBGE³⁰⁸, a população de São Bernardo do Campo é de 786.078 habitantes, os quais se distribuem, de maneira nada uniforme (já que ocupam áreas do norte de seu território) em 409,51 km² de extensão. A cidade tem densidade demográfica de 1.919,70 hab/km², não muito alta em virtude das grandes porções de território correspondentes à represa Billings e à Serra do Mar, muito pouco ocupadas. Também conforme dados do SEADE, a taxa de crescimento geométrico da cidade em 2014 foi de 0,68, abaixo da média do estado e da Região Metropolitana, talvez pela perda de sua centralidade industrial atualmente. Até 2010, do ponto de vista do seu desenvolvimento socioeconômico, Guarulhos pertencia ao Grupo 1, em termos socioeconômicos, que envolve “municípios com nível elevado de riqueza e bons níveis nos indicadores sociais”. Seu índice de desenvolvimento Humano (IDHM), em 2010, era de 0,805, considerado alto em acima da média do estado de São Paulo (0,783). A renda média per capita, naquele mesmo ano, era de R\$ 944,67, um pouco mais alta do que a média regional, e o rendimento médio dos empregos formais, 2013, era de R\$ 3.169,16. A predominância

³⁰⁸ 2010 a 2015.

dos empregos em 2013 estava no setor industrial (33,84%), seguida pelo setor de serviços (33,84%). Quanto aos indicadores urbanísticos de infraestrutura, também conforme o SEADE, em 2010, a coleta de lixo atingia 99,87% da população, o abastecimento de água atingia 99,05% e a coleta de esgotos abrangia 90,26% das famílias moradoras da cidade.

São Bernardo também é um dos municípios que de forma bastante pioneira apresentou iniciativas para o combate da desigualdade social, inclusive através da formulação de políticas habitacionais. O Plano Diretor do município, seguindo as diretrizes estabelecidas pelo Estatuto da Cidade, foi aprovado em 2006, seguido de diversas outras leis com priorização da Habitação de Interesse Social e visando as ações de regularização fundiária e urbanística de assentamentos precários. A exemplo de outros municípios estudados, a cidade intensificou o combate ao déficit habitacional e à precariedade de seus assentamentos informais em meados da primeira década deste século XX. Esse trabalho envolveu, entre outras atividades, o diagnóstico dos 261 assentamentos precários e/ou irregulares do município³⁰⁹, a maior parte deles localizadas nas regiões do Montanhão e do Alvarenga, na franja sul da cidade, quase em contato com as áreas de preservação ambiental.

O diagnóstico da precariedade urbana e habitacional feitos também por intermédio do PLHIS³¹⁰, mostram que o déficit habitacional básico, composto pela computação de domicílios rústicos, domicílios improvisados e por famílias conviventes), era de 14.591 moradias em 2012, o que correspondia a 7,3% do parque habitacional existente. Esse dado se confronta com a existência de 24.694 domicílios vagos levantados por ocasião do mesmo Plano de Habitação de Interesse Social Local. O déficit habitacional “qualitativo” da cidade computa os casos de inadequação habitacional (domicílios em assentamentos precários ou dispersas, mas em condições de insalubridade e risco, entre outras situações que as tornem inconsolidáveis). Conforme dados do mesmo PLHIS³¹¹, foram levantados 19.077 domicílios com inadequação fundiária, 19.077 domicílios com adensamento excessivo, 1.739 domicílios sem banheiro e 16.903 domicílios com carência de infraestrutura, sendo esses últimos correspondentes a 8,69% do total de moradias existentes. O total de domicílios em assentamentos precários, conforme estimativa, era, em 2012, de 90.437³¹², mais do que o dobro dos quase 40 mil levantados pela FJP e pelo IBGE em 2000³¹³. Desses domicílios, 26.377³¹⁴ constituem um déficit para novas unidades habitacionais (a repor ou a construir), e os demais passam a compor o déficit qualitativo em assentamentos precários. Há levantado, também, um déficit difuso de unidades habitacionais em bairros regulares, que correspondem a 12.955³¹⁵ unidades habitacionais a serem construídas, das quais 11.640 seriam efetivamente para famílias de mais baixa renda. O déficit quantitativo total, desse modo, é de 38.017 moradias, para faixas de renda até 6

³⁰⁹ Dados fornecidos no âmbito do Plano de Habitação Local. (SÃO BERNARDO DO CAMPO – SECRETARIA DE HABITAÇÃO, 2012, pg. 49).

³¹⁰ SÃO BERNARDO DO CAMPO – SECRETARIA DE HABITAÇÃO (2012, pg. 65).

³¹¹ SÃO BERNARDO DO CAMPO – SECRETARIA DE HABITAÇÃO (2012, pg. 69).

³¹² SÃO BERNARDO DO CAMPO – SECRETARIA DE HABITAÇÃO (2012, pg. 71).

³¹³ Em virtude das diferenças de metodologia de cálculo citadas no capítulo 2.

³¹⁴ SÃO BERNARDO DO CAMPO – SECRETARIA DE HABITAÇÃO (2012, pg. 77).

³¹⁵ SÃO BERNARDO DO CAMPO – SECRETARIA DE HABITAÇÃO (2012, pg. 80).

salários mínimos. Essa demanda, conforme cálculos do próprio plano³¹⁶, leva à necessidade de se encontrarem 3.278.188,00 metros quadrados de terreno apenas para reassentamento de famílias. Dessa área total, quase 2/3 já estavam gravadas como ZEIS vazias em 2012.

Os dados da área pesquisada em São Bernardo do Campo, apresentados a seguir, foram fornecidos, enquanto informação pública, pela Secretaria de Habitação do Município de São Bernardo do Campo, durante as visitas, reuniões e entrevistas realizadas nos anos de 2013 e 2014. O seu entorno é a região do Grande Alvarenga, complexo de bairros localizados na transição entre o centro e o extremo sul do município de São Bernardo do Campo. O eixo viário mais importante dessa região, próximo à área de estudo desta pesquisa, é a Estrada dos Alvarengas, que interliga, complementada pela Avenida Presidente João Café Filho, a Rodovia dos Imigrantes à Rodovia Anchieta, cortando essa porção do município de leste a oeste. É justamente nessa avenida que se concentram as atividades comerciais da região (varejo, oficinas mecânicas, imobiliárias, mercados, etc.), que abastecem bairros do entorno como o a Vila Vitória, o Jardim Detroit, e o Jardim Ypê. É também nessa região que se concentram algumas indústrias importantes do município. Próximos ao bairro, estão também outros equipamentos conhecidos como o Centro recreativo da Ford, e a Fundação Termomecânica, que faz divisa com a área de intervenção pesquisada, e que contém o Estádio Olímpico Bronze. Há equipamentos educacionais próximos, como a Escola Estadual Domingos Peixoto da Silva, na Estrada dos Alvarengas, a cerca de dois quilômetros da área pesquisada, e a Escola Estadual Mário Franciscan, na Estrada dos Casa, a meio quilômetro do local. Quanto aos equipamentos de saúde, a região contra com a UBS Dr. José Carlos Zulli, na Rua Lago da Mangueira, a pouco mais de um quilômetro da área pesquisada, e outra UBS na estrada dos Alvarengas, a menos de meio quilômetro do local.

O **Sítio Bom Jesus (área 8** pesquisada) é, assim, um assentamento precário reurbanizado que faz parte de um complexo maior de assentamentos, que totalizava 2.514 famílias cadastradas, inseridos no bairro do Grande Alvarenga, na porção sudoeste da cidade, próxima à represa Billings e de importantes eixos rodoviários como o Rodoanel e a Rodovia dos Imigrantes. A área de intervenção total abrange, além do recorte estudado, Alvarenga Peixoto, Divinéia, Pantanal I e II e Jardim Ipê, conforme se pode ver no mapa de articulação das áreas, da figura 53. Conforme consta no Plano de Trabalho do Programa de intervenção³¹⁷, o projeto, que se decompunha em partes específicas para cada um dos núcleos, abrangeu, de forma geral, ações de recuperação ambiental em áreas de mananciais ocupadas, assegurando o direito à moradia adequada e a eliminação de condições de riscos à vida para as famílias residentes nos assentamentos precários em questão. Foram executadas obras de urbanização com dotação de infraestrutura faltante nas áreas, tais como canalizações, redes de drenagem, água e esgoto, pavimentação, recuperação ambiental e paisagismo. Em determinadas áreas, foram criadas outras benfeitorias, tais como parques, praças, equipamentos de educação e atendimento social, ciclovias, zonas comerciais, etc. Especificamente o Sítio Bom Jesus foi contemplado com um parque linear, uma edificação de uso comercial e um Centro de Referência de Assistência Social (CRAS). Além disso, foi feito um radical

³¹⁶ SÃO BERNARDO DO CAMPO – SECRETARIA DE HABITAÇÃO (2012, pg. 92).

³¹⁷ Cópia fornecida pelos técnicos da Secretaria de Habitação de São Bernardo do Campo.

reassentamento de parte das famílias para unidades produzidas na própria área e em áreas próximas (Jardim 3 Marias), e ainda a implementação integrada de ações de regularização fundiária e desenvolvimento social.

Do total das famílias cadastradas, por necessidades ligadas ao projeto de Reurbanização das três áreas do complexo, foram removidas 1904, das quais 878 foram reassentadas nas áreas de intervenção ou adjacentes, e outras 1026 foram reassentadas no pulmão residencial do Conjunto Três Marias. Desse total, portanto, 610 domicílios acabaram consolidados.

Especificamente no Sítio Bom Jesus, do total de 749 domicílios cadastrados, 226 foram consolidados. Foram feitas, assim, 523 remoções, das quais, 344 serão remanejadas no próprio núcleo, em conjuntos entregues em duas fases (das quais uma ainda estava em fase de entrega na época da pesquisa), e outras 179 foram reassentadas externamente. A fase 1 pesquisada corresponde a 8 blocos, três dos quais com 6 pavimentos e os outros cinco com 7 pavimentos, totalizando 212 unidades entregues antes do início da pesquisa.

A seguir, são apresentados outros dados técnicos relevantes da área:

- Endereço: Rua Ieda Luísa de Souza, Rua Alvarenga Peixoto - Sítio Bom Jesus – São Bernardo do Campo – SP.
- Distância aproximada ao centro da metrópole: 21,80 Km.
- Distância aproximada ao centro do município: 4,21 Km.
- Obras principais realizadas: Canalização de córregos, rede de esgotos e drenagem, reformulação viária com pavimentação parcial, remoção de famílias com remanejamento e reassentamento parciais.

Nas visitas feitas ao local de intervenção (uma para reconhecimento da área, em conjunto com técnicos sociais da Secretaria de Habitação, e outras três para realização de pesquisas e entrevistas), percebeu-se que, por se tratar de processo recente, e também em virtude da aparente adesão da comunidade na apropriação das áreas públicas e outras áreas de uso coletivo, as áreas de lazer estavam sendo bastante utilizadas pela população (como se pode verificar nas figuras 55 e 56), e o bairro se mostrou bastante dinâmico, tendo extinguido quase totalmente os resquícios de precariedade. Na área consolidada, havia diversos pontos comerciais, muitos dos quais, segundo relatos de moradores, vieram no contexto da segurança de posse garantida pela intervenção. A infraestrutura estava implantada, e as ruas todas asfaltadas. Ao longo do parque linear, canalizado com contorno aberto em concreto, e cujas margens foram ajardinadas, além de ter sido criada uma viela de servidão gramada em uma delas, estavam distribuídos diversos equipamentos de lazer, além de bancos e de um playground. As áreas comerciais inauguradas próximas a esse parque linear já estavam em funcionamento, assim como o CRAS recém inaugurado. A fase 1 do Conjunto Habitacional, já totalmente ocupada, está em bom estado de conservação, à exceção de algumas áreas comuns reservadas ao estacionamento e ao lazer das crianças, que foram vandalizadas, ou estavam servindo constantemente à desova de carros roubados. É uma reclamação constante dos moradores desse conjunto, porém, esse mau uso das áreas comuns, que

também apresentam, conforme testemunho de alguns, inundações em alguns pontos de cota baixa, muito embora o problema de enchentes, que tanto acometia o local, pareça ter sido resolvido.

Quando das visitas, as entregas das unidades de parte da segunda fase do remanejamento das famílias no Sítio Bom Jesus tinham acabado de ocorrer, e restavam ainda alguns blocos em obra. Desse modo, nessa fase, muitos moradores ainda estavam realizando obras de acabamento e reforma dos apartamentos, e uns poucos estavam já se mudando para eles.

No Sítio Bom Jesus, foi entrevistado um representante que é o Presidente da Associação dos Moradores do bairro. Foram aplicados, além disso, 23 questionários amostrais nos blocos da Fase 1, já entregue, correspondendo a 10,8% do total de 212 unidades compreendidas por essa parcela. A discussão dos dados coletados será feita no item 4.3.

Figuras 53 e 54 – Sítio Bom Jesus – Demarcação na foto aérea com articulação das áreas do PAC e planta cadastral da área (Fonte: arquivos da Secretaria de Habitação – Prefeitura de SBC, 2014).

Figuras 55 e 56 – Sítio Bom Jesus – Vista do parque linear na área limítrofe ao córrego, após reurbanização, e da área consolidada (viela urbanizada) (Créditos: João C. S. Taqueda, 2015).

Figuras 57 e 58 – Sítio Bom Jesus – Vista do conjunto habitacional, fase 1, em 2014, e interior de apartamento típico, com acabamentos concluídos (Créditos: João C. S. Taqueda).

4.2.6. São Paulo – caracterização dos bairros do recorte e das áreas estudadas

Não faremos neste subitem o diagnóstico específico da capital metropolitana (São Paulo), uma vez que esse tema já foi bastante abordado ao longo dos capítulos 1 e 3 desta dissertação. Em lugar disso, faremos a descrição das áreas pesquisadas e dos bairros que constituem seu entorno.

Para colher informações com representantes da Companhia de Desenvolvimento Urbano e Habitacional do Estado de São Paulo (CDHU), que tenham de alguma forma participado do processo intervenção no Jardim Pantanal, entrevistei, no final de janeiro de 2015, Renato Daud³¹⁸, arquiteto, que hoje responde pela Superintendência de Favelas e Outros Assentamentos Informais, ligada à diretoria de Planejamento e Fomento da Companhia. Essa superintendência corresponde a uma área de atuação mais nova e recente da CDHU, órgão mais tradicionalmente conhecido por planejar e efetivar o desenvolvimento habitacional prioritariamente a partir da provisão em terrenos vagos. Sua atribuição, entre diversas outras, é focada no planejamento e no projeto de diretrizes para intervenções em favelas (aquilo que o entrevistado chama de “construção dos projetos e do programa”), como as reurbanizações ocorridas no Projeto Pantanal (grande área que envolve a Vila Jacuí “A” e a União de Vila Nova). Essa “construção de programa e projeto” é um processo pelo qual se estabelecem as parcerias em nível institucional, definem-se os tipos de intervenção possíveis com base no diagnóstico local, estabelece-se cronograma de longo prazo, os recursos necessários, entre outras funções. Daud acrescenta já ficou, quando respondia mais pelos projetos, ligado mais diretamente ao desenvolvimento e detalhamento do Projeto Pantanal, entre outros. A Superintendência possui, para cada área de trabalho, equipes específicas, por ela gerenciadas, que desenvolvem as atividades gerais necessárias para que as intervenções estejam em condições de serem iniciadas. Essas equipes contam, eventualmente, com gerenciadoras que auxiliam nesses trâmites e no desenvolvimento técnico dos projetos ou para sua análise.

³¹⁸ Realizada em 30 de janeiro de 2015, e resumida neste item.

O Projeto Pantanal, como veremos adiante, é justamente um exemplo de união de diversas modalidades de intervenção, entre reurbanização, consolidação, reassentamento e remanejamento de domicílios (de várias tipologias), acompanhados das obras de infraestrutura necessárias e da construção de equipamentos urbanos diversos. Daud conta, na entrevista, conforme citaremos logo adiante, o histórico dessa intervenção para exemplificar a atuação da Superintendência pela qual responde.

O recorte estudado correspondente ao **Jd-Matarazzo Jacuí “A” (área 9 pesquisada)**, é uma área urbanizada e já regularizada, de remanejamento de famílias em unidades horizontais, adjacente ao núcleo União de Vila Nova, que faz parte do ainda mais abrangente **Projeto Pantanal**. Faz parte, portanto, de uma extensa ocupação de aproximadamente 8.300 famílias que já completa quase meio século de existência, sobre áreas residuais e alagadiças, do entorno de antigas áreas industriais, próximas às margens do Rio Tietê, e compreendidas entre as Rodovias Ayrton Senna, Jacu-Pêssego e Assis Ribeiro, no extremo leste do município de São Paulo, em sua divisa com Guarulhos. Trata-se, portanto, de região enquadrada nas leis ambientais que, no entanto, sofreu grande degradação ao longo das últimas décadas. Conforme informado na entrevista com Daud, na entrevista de 30/01/2015, trata-se de uma área “confinada”, além dos eixos já citados, a oeste, pela várzea do córrego Cruzeiro do Sul, e, a leste, pelo córrego Jacuí, canalizado.

Ao final dos anos 1990, após grande mobilização popular na área para que o governo do estado de São Paulo voltasse os olhos para a situação da área, o DAEE (Departamento de Águas e Energia do Estado de São Paulo), responsável por estabelecer as diretrizes técnicas para o manejo e recuperação ambiental das sub-bacias como essa, foi consultado para verificar, em virtude também de ampla pressão popular, a viabilidade da consolidação do complexo, ainda que às margens dessas sub-bacias, desde que essa consolidação não influenciasse ou fosse afetada pelos regimes de cheia e baixa dos córregos e rios da região. O parecer favorável do DAEE, condicionado às obras de drenagem e infraestrutura, levou à necessidade de intervenção por parte da CDHU, que se iniciou com uma campanha de reuniões, resultando num amplo diagnóstico desenvolvido pela equipe técnica da Companhia e seus colaboradores, e na criação de diversas frentes de obras de urbanização com consolidação parcial (sobretudo no trecho correspondente à União de Vila Nova) e remanejamento parcial de famílias, em diversas etapas (denominadas Jacuí A, com unidades predominantemente horizontais, Jacuí B1, com edifícios de 5 pavimentos, e Jacuí B2, e B3, com edifícios do tipo “lâmina”, de três pavimentos). Boa parte dos assentamentos precários ali existentes, por anos, sofriam antes com diversos problemas ambientais (insalubridade e periculosidade oriundas de contaminações diversas no solo e nas águas) e riscos diversos (incluindo enchentes e desmoronamentos). A área era uma espécie de “ilha” inacessível em relação ao restante do entorno (bairros como São Miguel Paulista e Jardim Nair), pois ficava confinada entre a via férrea (Linha “Safira” da CPTM), os dois córregos e a Rodovia Ayrton Senna. A urbanização contemplou, assim, também, a criação de um complexo viário com viadutos que viabilizassem a melhoria dessa condição.

O Projeto Pantanal acabou transformando a área em uma enorme colcha de retalhos de diferentes modalidades de intervenção articuladas entre si, ficando subdividido em diversos setores, onde foi feito remanejamento de famílias em unidades verticalizadas de diversas tipologias e em unidades do tipo embrião ou assobradadas, assim como a consolidação de malhas urbanas menos precárias dentro do núcleo. Grosso modo, dentro da área, os locais que estavam em áreas alagadiças e não-drenáveis das várzeas dos Córregos Cruzeiro do Sul e Jacu, que são afluentes do Rio Tietê, e que não podiam ser consolidadas, conforme parecer da CDHU e do DAEE, acabaram sendo objeto de reurbanização total, com reconstrução e remanejamento de unidades, bem como reassentamento de famílias em conjuntos habitacionais externos, posteriormente à efetivação de obras de infraestrutura e macrodrenagem, bem como de elevação de cotas em alguns sítios. As intervenções envolveram, entre os anos de 1998 e atuais, recursos estaduais e, em parcela menor, recursos do PAC (Programa de Aceleração do Crescimento), do Governo Federal. Essa reurbanização em etapas resultou também na reformulação total da hierarquia viária, da criação de obras complexas como parques, que ainda pendem de se tornarem patrimônio público a ser gerido pela Prefeitura, escolas, creches e ginásios, além de um galpão de reciclagem, e outras obras de saneamento e recuperação ambiental (como a canalização do Córrego Jacu e do Córrego Cruzeiro, entre outros).

Além disso, um amplo trabalho de acompanhamento social vem sendo desenvolvido no local, para que as etapas da intervenção (e principalmente as remoções) ocorram com relativo controle social do processo. Foram, segundo os técnicos da CDHU informaram, centenas de reuniões realizadas. Na fase de projeto, ocorreu um total de três campanhas de discussão, e cada campanha durou em torno de dois meses, resultando em até quatro reuniões diárias, com equipes de acompanhamento social contratadas especificamente para tal finalidade.

Nas palavras de Renato Daud, entrevistado a esse respeito, o balanço final da intervenção é de “muitos êxitos, muitos mesmo, dadas as dificuldades com as quais a gente começou a trabalhar na área em 1998, com o conjunto da Vila Jacuí ‘A’”. Ele então acrescenta:

Eu digo que é assim, que é um resultado de sucesso porque a área, ela adquiriu uma dinâmica social, enfim, de produção, como qualquer outro bairro de São Paulo. Se ali era uma favela com 5 mil famílias, (...) enfim, que moravam da forma mais precária possível, sem drenagem, sem coleta de esgotos, sem abastecimento de água regular, sem abastecimento de energia elétrica regular, totalmente confinados, né, com todo tipo de riscos de enchentes... Hoje eles são um bairro absolutamente dotado de toda infraestrutura, com comércio cada vez mais desenvolvido, (...), todas as ruas estão pavimentadas, (...), a drenagem funciona plenamente, o sistema de coleta de esgotos funciona plenamente, o abastecimento de água, normal, de energia elétrica também, (...).

Por fim ele ressalta a existência de inúmeros equipamentos que foram implantados no local, além da ETEC que está em projeto, como Galpão de acondicionamento de material recolhido para reciclagem, gerido pela cooperativa de catadores, o “Viveiro-Escola” e outros ligados ao fomento à cultura.

Mas, quanto aos pontos ainda falhos, Daud afirma:

O que nós não conseguimos ainda, é avançar na discussão para a regularização técnica. (...).. Porque na regularização técnica você define todo o parcelamento, e pode definir inclusive a divisão das quadras em lotes, (...). Mas o que a Prefeitura aprova, mesmo, é todo o parcelamento definido: quadras e

sistema viário, e as áreas públicas. E, posteriormente, você define, então, na regularização fundiária, (...) cada lote. (...). E essa regularização técnica está em andamento, mas ela vai demorar por problemas, aí, da própria Prefeitura, para avançar, (...) Existe um Conselho Gestor (...), e a ZEIS exige a formação de um Conselho Gestor, que é o Conselho que acompanha o desenvolvimento do projeto, aprova o projeto...

Ainda, conforme ele, uma das principais dificuldades havidas no processo de regularização se dá pelo fato de que, apesar de haver ali glebas de propriedade da CDHU, a maior parcela do complexo é uma área que estava em fase de desapropriação pelo DAEE, que, face à mobilização pela urbanização da área, acabou sendo congelado, e precisaria ser retomado. Há também indefinições, segundo ele, sobre o quanto cobrar dos moradores, entre outras dificuldades.

No que diz respeito ao controle de comercialização das unidades entregues, tema caro a esta pesquisa, Daud reconhece:

A gente não tem (...). A CDHU, há alguns meses atrás, até há pouco tempo atrás, entregou a unidade de número 500 mil! Nós temos hoje uma carteira de quase, sei lá, 350 mil mutuários! É muito difícil, realmente, você monitorar tudo isso, embora se faça um trabalho, efetivamente. Eu não posso te adiantar como é que é feito esse trabalho, não é minha área, mas obviamente se faz um trabalho... Agora, não é fácil, até porque, (...), muitas vezes eles têm direito de vender. (...). Mas, de qualquer maneira, num certo momento, eles têm direito a repassar, enfim [eu comento sobre o fato de que o controle deveria ser maior nos casos de concessão e ele retoma o que se segue] É, exatamente, nesses casos de Concessão, (...) é que é mais problemático mesmo, né? A gente não tem como... Teria que fazer uma efetiva... Um efetivo monitoramento, mas não sei o quanto a gente faz.

Ele também informa que a CDHU realiza, através de um departamento competente, levantamentos para determinar o percentual de unidades comercializadas por mutuários, motivado, na verdade, por uma intensificação nos mecanismos de redução da inadimplência desses moradores, e que automaticamente resulta em um diagnóstico do que ocorreu com a maioria dos mutuários originais. Ele desconhece, porém, a estimativa, mas informa que o departamento específico estaria à disposição para que eu pudesse colhê-la. Não houve tempo hábil para isso.

Daud afirma que ouve falar bastante a respeito da valorização imobiliária local, e tem ciência de que há uma mais-valia proporcionada a partir da urbanização. Como os moradores fazem contratos precários, é difícil, porém, captar essa valorização. Em áreas particulares e já regularizadas, como do Jardim Matarazzo – Jacuí “A” (onde fiz a pesquisa amostral), os moradores comercializaram bastante, de acordo com o que ele confirma, até porque já tinham o título de propriedade entregue, e, em tese, estavam livres para decidirem o que fazer com suas unidades. Daud também comenta algo sobre os agentes imobiliários e os especuladores:

Olha, o que existe e a gente sabe, assim, é que muitos moradores compram de outros, que conhecem mais essa situação, então a gente sabe de gente lá que hoje é detentora de vários imóveis (...). Isso também é muito difícil (...) porque, na hora de uma regularização técnica e fundiária, do ponto de vista do Estado, da ação do Estado, que é uma HIS, uma Habitação de Interesse Social, nós só podemos regularizar para um nome, dentro de uma política de subsídio, inclusive, uma unidade para cada família. Então, se o cara detém mais que isso, e ele vai reivindicar o que ele detém, (...) esse cara vai ter que pagar um preço de mercado se ele quiser realmente ficar. (...) Ele não vai pagar pela casa que ele construiu, mas ele vai pagar pelo lote. Vai pagar pela infraestrutura com preço de mercado, e não subsidiado. Subsidiado, ele vai ter direito a um lote. Porque é HIS. A gente não tá subsidiando a especulação [nesse momento ele concorda com a colocação que eu faço simultaneamente sobre o subsídio à especulação]”

Ademais, Daud afirma que, se há agentes imobiliários oficiais dentro das áreas (após eu dizer que vi imobiliárias na área de intervenção), e se eles comercializam áreas ainda não tituladas, eles é que estão

cometendo contravenções, e isso é difícil de controlar. De qualquer forma, ele afirma que ainda não tem, particularmente, uma opinião clara sobre as contradições envolvidas no controle de comercialização, pelos motivos que apontou anteriormente.

No que tange à influência da intervenção no entorno do complexo, Daud diz que ela foi brutal. Se antes o bairro era um local confinado, com o qual ninguém se importava e, se precisasse ir, até tinha medo, hoje em dia, as pessoas do entorno tendem a ir lá para exercer atividades, ir a eventos, e até mesmo se matricular nas escolas construídas. Daí o sucesso pleno da intervenção em termos de integração física, urbanística e social na cidade. A nova estação projetada pela CPTM no local irá apenas intensificar mais essa integração. Nas áreas consolidadas pela intervenção, Daud diz que naturalmente pode ter havido um adensamento, acarretado pela melhora nas condições dos moradores, que passam a investir em suas casas com recursos de que, até então, eles sequer sabiam que esses moradores dispunham. Alguns acabam também usando os recursos para criar em suas unidades pontos comerciais. “Houve realmente uma... (...) Eu diria, assim, quase uma revolução na vida das pessoas, mesmo”.

Em termos de articulação metropolitana das ações da CDHU, Daud afirma que justamente a intervenção foi motivada por demandas oriundas dela: tratava-se de uma sub-bacia que envolve vários municípios, que era objeto de um Termo de Ajustamento de Conduta do Ministério Público do Estado de São Paulo, envolvendo as possibilidades de implantação do Parque do Tietê, para recuperar suas margens. Mas, com o tempo, essa necessidade acabou tendo que ser conciliada com o direito de moradia dos ocupantes, resultando em um decreto do Governador Mário Covas. A área inclusive recebeu moradores de outras áreas, como o Jardim Romano, totalizando em torno de 500 famílias, e isso é outro indicador de articulação mais regional.

No fim, Daud afirma que o Projeto Pantanal deu certo por uma coincidência feliz de muitos fatores. Mesmo com as dificuldades e conflitos iniciais, que até obrigaram a equipe a sair por algum momento em virtude da violência de alguns moradores, a conquista do crédito da CDHU junto às famílias foi sendo algo paulatino, dada a transparência no diálogo.

Hoje o complexo correspondente ao “Projeto Pantanal” conta com 8000 famílias: 5.000 (o que pode ter aumentado um pouco nos últimos anos) na União de Vila nova (área consolidada) e em torno de 3.000 na Vila Jacuí (A, B1, B2 e B3). E hoje, segundo ele, quem não conhece o local como era antes, e faz uma visita, não teria ideia do que aquilo era antes.

No recorte estudado, que corresponde a diversas Quadras adjacentes à Rua Japichaua (parte do projeto denominada como Jacuí “A”), foram construídos embriões que depois foram ampliados pelos moradores, totalizando 592 unidades. Trata-se de uma das poucas glebas dentro do complexo que pertenciam a uma Cooperativa, o que permitiu sua regularização fundiária mediante transferência da propriedade. Por isso ela foi escolhida como recorte pesquisado dentro da área mais abrangente, correspondente a 3 ruas do conjunto, e totalizando 158 unidades. Quando das visitas ao complexo e ao recorte efetivamente pesquisado (foram um total de três visitas, uma das quais para estabelecimento de contato com os representantes e líderes, e duas delas para entrevistas e pesquisas amostrais), notou-se que

o Complexo na verdade é uma cidade sobre uma enorme área plana (antes alagadiça), que mistura dentro dela diversos tipos de experiências em termos de projeto habitacional: edifícios do clássico padrão “H” da CDHU, edifícios – lâmina, sobrados, embriões térreos e outras casas consolidadas por auto-construção e consolidadas. No que concerne ao sistema viário, há uma retícula hierarquizada, com duas avenidas perpendiculares entre si, cortando o complexo e se encontrando mais ou menos em sua porção central, correspondente ao União de Vila Nova. Há uma dinâmica comercial bastante intensa na área, que reúne desde locadoras, até supermercados, lojas de suplementos, imobiliárias informais, padarias, oficinas mecânicas e outros. O complexo já conta com creches e uma escola em construção, além do parque adjacente ao córrego Jacuí, e de outros equipamentos, como quadras esportivas (nos conjuntos habitacionais e em áreas públicas), praças, etc.

A CDHU ainda realiza um trabalho pós-ocupação, que foi muito prejudicado em virtude do recente incêndio que consumiu o galpão utilizado até 2013 como sede do escritório avançado no local. Hoje, o Viveiro-Escola, iniciativa também realizada no bojo da intervenção, é utilizado pelos técnicos para as reuniões e visitas. Há ainda um Fórum de Desenvolvimento Local que se reúne mensalmente para discutir questões, problemas e encaminhamentos pendentes no bairro, e une desde funcionários e representantes de órgãos estaduais e municipais (das secretarias de Saúde, Educação, Transportes, etc.) até líderes comunitários, representantes da Cooperativa de Reciclagem e outros atores importantes do bairro.

No recorte pesquisado, há diversas casas já ampliadas, o que descaracterizou o complexo de embriões antes existentes. Muitas dessas casas foram convertidas em edificações de uso misto, e as quadras são servidas por uma hierarquia viária reticulada, que alterna, entre as quadras, vias mais largas e outras mais estreitas. Conforme veremos na discussão de resultado, a titulação como alienação da propriedade permitiu uma maior liberdade de comercialização dos imóveis por parte dos moradores, o que foi claramente notado na pesquisa amostral. Foram entrevistadas, em uma rodada única, três lideranças locais: o Pastor Wellington, o Sr. Zenaldo, que trabalha no Viveiro implantado pela CDHU no local, e outra liderança antiga conhecida como “Pé de Frango”, que é comerciante e também atua no Viveiro. Seguem abaixo outros dados técnicos do complexo: - Endereço: Rua Japichaua, Rua Catléias, Rua Papiro do Egito, Rodovia Ayrton Senna, Jardim Matarazzo /União de Vila Nova – São Paulo – SP /Distância aproximada ao centro da metrópole: 19,14 Km / Obras principais realizadas: Reformulação viária, Recuperação ambiental de mananciais (córrego Jacu e Córrego Cruzeiro), obras complementares de infraestrutura (pavimentação, drenagem, redes de esgoto e água), e remanejamento e reassentamento de famílias.

Figura 59– União de Vila Nova e Jacuí – Implantação geral do projeto de urbanização, com destaque para o recorte pesquisado (Fonte: arquivos da CDHU, 2015).

Figura 60– Detalhe da implantação dos embriões implantados na área do Jacuí "A" – Rua Japichaua, destacando ruas 11 a 13 (Fonte: arquivos da CDHU, 2015, marcações nossas).

Figuras 61 e 62– União de Vila Nova – Participação do pesquisador em reunião do Fórum de Desenvolvimento Local (à esquerda), em 18/08/2014; Vista do Viveiro-Escola (à dir.) (Créditos: João C. S. Taqueda, 2014).

Figuras 63 e 64– Foto do entorno do bairro (Capela De São Miguel) e do “miolo” (Rua central do bairro União de Vila Nova, correspondente à área urbanizada e consolidada (Créditos: João C. S. Taqueda, 2014).

Figuras 65 e 66– Conjunto Habitacional para remanejamento de famílias da fase I (esq.); Casas típicas da Rua I na região do Jacuí “A”, à dir. (destaque para a diferença entre o embrião original, ao meio, e as casas ampliadas) (Créditos: João C. S. Taqueda, 2014).

A área conhecida como **Núcleo Sapé** (área 10 pesquisada), é um núcleo reurbanizado pela Prefeitura do Município de São Paulo, localizado na região oeste da cidade, no interior do bairro do Jardim Esmeralda, e cercado por outros bairros conhecidos do extremo oeste, como o Rio Pequeno, o Parque dos Príncipes, o Jardim Sarah, e o Jardim Ester Yolanda, todos inseridos na porção compreendida entre os eixos da Avenida Escola Politécnica, a Rodovia Raposo Tavares, a Avenida Corifeu de Azevedo Marques e a Avenida do Rio Pequeno. A Rodovia Raposo Tavares é uma importantíssima ligação com os municípios do oeste da RMSP, como Carapicuíba, Cotia, Itapevi, Jandira e Vargem Grande Paulista. Parte deles contêm vários condomínios residenciais de médio e alto padrão, como os localizados na Granja Vianna, além de outras ocupações de mais baixa renda (sobretudo os localizados em Carapicuíba e Itapevi). Já as Avenidas do Rio Pequeno e Escola Politécnica são corredores comerciais estruturantes da região, juntamente com a Avenida Corifeu de Azevedo Marques. A primeira tem uma atividade comercial mais diversificada, com agências bancárias, imobiliárias, supermercados e lojas. A segunda e a terceira possuem um tipo de comércio mais especializado, envolvendo funilarias, oficinas mecânicas, auto-elétricos, marmorarias e até mesmo depósitos de material de construção, além de postos de gasolina.

A área de intervenção, mais especificamente, se desenvolve em gleba linear entre a Avenida Waldemar Roberto e a rua General Synzeno Sarmiento, que era uma área pública destinada ao sistema de lazer dos loteamentos residenciais do entorno, hoje ocupados predominantemente por residências de

médio e alto padrão, e por famílias de classe média e média alta. Desse modo, é de se considerar que a área pesquisada, e sua ocupação irregular e precária, destoam do perfil dos bairros do entorno, e talvez por isso a prioridade de intervenção dada pela Prefeitura de São Paulo.

O local é servido por diversos equipamentos públicos, como o Hospital e Maternidade do Jardim Sarah, na Rua Lucas Leyde, a cerca de um quilômetro da área pesquisada, a UBS Dr. José Márcilio Malta Cardoso, na Rua Dr. Bernardo Guertzenstein, a poucas quadras a oeste do núcleo, a Escola Municipal de Ensino Fundamental Pedro Nava, na Rua Joaquina da Lapa, a cerca de três quadras da área pesquisada, a EMEF Brasil Japão, na Rua Dr. Paulo Carvalho Ferreira, também a poucas quadras da área pesquisada, a Emei Educadora Nida Maldi Corazza, na Rua Professora Abigail Alves, também muito próxima, e o C.E.U. EMEF Butantã, complexo educacional com áreas de lazer e biblioteca, na Avenida Engenheiro Heitor Antônio Eiras Garcia, também a menos de um quilômetro da área. Além do C.E.U., há outras áreas de lazer no entorno imediato, tais como a Praça Wilson Moreira da Costa, com equipamentos diversos, e o Campo do Botafogo do Rio Pequeno. A região também acaba tendo uma proximidade razoável com diversos bairros importantes da zona oeste, como a Cidade Universitária, o Parque Continental e o Jardim Bonfiglioli, e, por isso, trata-se de uma região com abundância de oportunidades de empregos para os moradores.

A área pesquisada, em particular, é o Bloco A1, faz parte da área de reurbanização complexa do Núcleo Sapé A, composta por diversas fontes de recursos, entre municipais, estaduais (SABESP, para obras de saneamento e canalização) e federais (projeto e obras). Conforme dados fornecidos pela Secretaria de Habitação de São Paulo³¹⁹, trata-se da antiga Favela do Sapé, cuja formação teve início nos anos 1970, sobre área livre pública dos loteamentos Jardim Esmeralda e Jardim Ester, demarcada pela Prefeitura como ZEIS 1, que se desenvolve ao longo do córrego do Sapé. Ocupa uma área aproximada de 81.307,00 m², e tem um total estimado de 2.427 domicílios estimado, sendo 67 não residenciais, o que totaliza 7798 pessoas³²⁰.

A partir de 2010, em virtude de sua precariedade, a favela passou a integrar o Programa de Urbanização de Favelas da Secretaria Municipal de Habitação da cidade de São Paulo, coordenada pela Superintendência de Habitação Popular. Os projetos foram realizados com recursos do PAT-PROSANEAR (Programa de Assistência Técnica ao PROSANEAR), do Governo Federal, em meados da primeira década deste século, e, em 2010, iniciaram-se as obras de reurbanização, com fins a integrar as áreas consolidadas e as áreas de remanejamento e reassentamento à cidade formal, culminando, em breve, com a regularização fundiária.

A obra foi dividida em duas licitações em separado, que acabam configurando etapas distintas com consórcios diferentes para o desenvolvimento das obras. Para remanejamento das famílias ocupantes, seriam executados oito condomínios em blocos laminares (A, B, C, D, E, F, G e H), que seriam construídos em áreas internas ao assentamento, e dois condomínios a serem construídos em um terreno na

³¹⁹ Por intermédio de HABI- DEAR – Sul, vinculada à Superintendência de Habitação Popular da Secretaria Municipal de Habitação de São Paulo.

³²⁰ HABI-SP-Secretaria Municipal da Habitação (dados coletados em 2015)

R. Domênico Martinelli, além de 100 outras unidades de quatro condomínios que seriam construídos na área ocupada pela favela Água Podre. Devido a alguns problemas fundiários, o condomínio “E” acabou tendo seu número de unidades reduzido, e o condomínio “H” foi inviabilizado. O remanejamento será resumido, então para as unidades condominiais A, B, C, F e G, totalizando 500 unidades habitacionais, e dos quais apenas o condomínio A (onde se situa o Bloco “A1-objeto de pesquisa”), com um total de 75 unidades, já foi entregue, em outubro de 2014. Os demais, quando da visita ao local, estavam em fase final de obras. Fica pendente a provisão interna de 84 unidades habitacionais, a serem contempladas em uma nova licitação. Ao final da intervenção, o que se pretende, além das obras de infraestrutura, dentre as quais a canalização completa do trecho do Córrego Sapé até o Córrego Rio Pequeno, a reformulação viária local, o desadensamento do bairro e a criação de equipamentos urbanos e de lazer, entre outras, é consolidar, do total de 2427 famílias, 982 no seu domicílio original, sendo que as demais serão remanejadas ou reassentadas (584 no próprio núcleo Sapé e 375 em áreas de provisão externa).

Av. Escola Politécnica

Rod. Raposo Tavares

Figura 67 – Demarcação das áreas dos núcleos Sapé “A” e “B”, em urbanização até 2015 (Fonte: arquivo da PMSP – SEHAB- DEAR-SUL, 2015, marcações nossas)

Figura 68 – Projeto geral de Urbanização do Complexo Sapé – “A” e “B”, e destaque para a localização do Bloco A1, entregue em outubro de 2014 (Fonte: arquivo da PMSP – SEHAB- DEAR-SUL, 2015, marcações nossas)

Figuras 69 e 70 – Vista geral da área (à esq.) e do córrego Sapé (à dir.) antes da urbanização (Créditos: Fábio Knoll; fotos gentilmente cedidas pela SEHAB-DEAR-SUL – São Paulo, 2015)

Figuras 71 e 72 – Fotos dos Blocos A1 e A2 (à esquerda), e detalhe da área condominial do bloco “A1” (Créditos: João C. S. Taqueda, 2015)

Figuras 73 e 74 – Blocos em obra, com previsão para entrega em 2015 (esq.); área de remoção de unidades para desadensamento do núcleo consolidado e melhorias viárias (dir.) (Créditos: João C. S. Taqueda, 2015)

Figuras 75 e 76 – Vista do interior de unidades típicas, com acabamento concluído pelo morador (Créditos: João C. S. Taqueda, 2015)

4.3. Interpretação e cruzamento dos dados da pesquisa amostral e com representantes

4.3.1. Análise das proporções de respostas por comparação visual com gráficos

Para a análise dos resultados da pesquisa amostral realizada em domicílios, em conformidade com a metodologia apresentada no item 4.1, foram estabelecidos, neste trabalho, critérios gerais usados na comparação visual, supondo não haver distorção acentuada entre as amostras individuais, em virtude do tamanho da amostra adotado em relação ao tamanho da população das áreas estudadas. Os critérios são orientativos para estabelecer as tendências visuais observadas com o auxílio das figuras, e das proporções vistas em cada área para cada campo apresentado, considerando que, embora os tamanhos das amostras sejam diferentes nas áreas, a proporção dos dados apresentados é a mais relevante. Leva-se, também, em consideração o número de opções de escolha apresentado ao entrevistado, de acordo com o campo específico do questionário instrumental. No contexto da pesquisa foram estabelecidos 2 critérios, levando em conta o número de opções questionadas na abrangência de cada campo, a saber:

- a. Critério 1: até 4 opções, Campos: 6; 22; 25; 26; 27; 28; 29; 30; 31; 33; 36; 37; 50.
- b. Critério 2: acima de 4 opções, Campos: 7; 8; 10; 14; 15; 16; 18; 20; 39; 44; 45; 46; 47; 49.

Para o critério 1 foram estabelecidos três níveis de avaliação (Próximos, Moderadamente próximos e Afastados) de acordo com o exposto a seguir:

Próximos	Com até 5 pontos percentuais de diferença para cima ou para baixo.
Moderadamente próximos	De 5 a 15 pontos percentuais de diferença para cima ou para baixo.
Afastados	Acima de 15 pontos percentuais de diferença para cima ou para baixo.

Quando uma das opções apareceu com porcentagens muito pequenas, no gráfico global, procedeu-se a comparação com as duas opções que ocorreram com maiores valores de porcentagem, usando o critério já mencionado. Quanto ao critério 2, considerou-se que, em campos com mais de 4 opções foi mais difícil utilizar o critério 1 (semi-quantitativo), porque o número de opções ocorreram diferentemente de região para região. Assim, foram feitos comentários pertinentes, de acordo com a configuração das opções distribuídas por área. De uma maneira geral, empregaram as 3 ou 4 opções com maior percentual, para avaliação do campo.

Antes de passarmos à análise específica de cada um dos campos do questionário e suas respectivas respostas na pesquisa amostral, cabe considerar que o modelo do instrumental procurava ser o mais abrangente possível para os requisitos deste trabalho. No entanto, no decorrer da pesquisa, constatou-se que determinadas respostas dadas pelos entrevistados não estavam enquadradas em nenhum

campo do questionário, mas eram bastante enriquecedoras, fato que levou à necessidade de se criarem “campos de análise” não previstos anteriormente, como veremos. Por esse motivo, embora o instrumental não pudesse ser alterado com a pesquisa em andamento, no tratamento de dados mostrado a seguir, pode-se verificar que não há plena correspondência entre a numeração dos campos de análise e a numeração das questões realizadas nos campos do instrumental, mas, estruturalmente, eles estão relacionados. Ao final da síntese da discussão dos dados captados nas pesquisas amostrais, faremos a apresentação da fala dos representantes de bairro, que poderão ser confrontadas, em alguns pontos, com os dados numéricos logo a seguir.

Figura 77 - Gênero do(a) chefe de família, com base no critério de maior renda entre os cônjuges, quando se trata de casal – gráficos dos subtotais (porcentuais) por área e gráfico global.

Usando o critério 1, a Figura 77 pode ser analisada como considerando que foram próximas as áreas, Osasco: Colinas Portais; Guarulhos: Vila Flórida; SBC: Sítio Bom Jesus Fase 1. Moderadamente próximas, Embu: Vila Bonfim; Taboão: Por do sol – Sobrados. Afastadas, Embu: Vazame; Embu: Valo Verde; Guarulhos: Santo Agostinho; JD Matarazzo, Jacuí – Sobrados; Sape 1, Bloco A1. O dado pode estar distorcido por comportar subjetividade nas respostas dos entrevistados (às vezes as informações de renda eram omitidas, por vontade do morador, que voluntariamente, nesse caso, informava quem era a (o) chefe). Nota-se, de qualquer forma, uma presença maior de chefes de famílias mulheres em áreas distantes de centralidades locais (industriais e comerciais).

Figura 78 - Faixa Etária da (o) Chefe de Família - gráficos dos subtotais (porcentuais) por área e gráfico global.

Na figura 78, as faixas etárias mais comuns na amostra global foram: de 40 a 49 anos (32 %), de 30 a 99 anos (22 %); de 50 a 59 anos (19 %) e de 60 a 49 anos (14 %). Nas regiões em separado, a variação destas quatro faixas etárias foi de certa forma mantida. Como era de se esperar, em áreas com mais unidades habitacionais ocorrem um número maior de faixas etárias, com exceção de: Taboão, Por do Sol – Sobrados e Sapé 1, Bloco A1, que não apresentaram chefes de família entre 50 e 59 anos. Neste campo, pode-se verificar que 54% dos chefes de família na amostragem têm de 30 a 49 anos, mostrando que o perfil das famílias reassentadas (a maior parte das quais já habitava o núcleo urbanizado bem antes da intervenção) já é um perfil amadurecido em relação ao dos assentamentos precários recém-formados.

Figura 79 - Número de Moradores do Domicílio - gráficos dos subtotais (porcentuais) por área e gráfico global.

Na Figura 79 pode-se observar que o número de moradores por domicílio mais usual, na amostra global, foi: quatro moradores (23 %), três moradores (21%); dois moradores (17%) e cinco moradores (12 %). Cabe considerar, nesse caso, que no Vila Flórida, o percentual de 18% para 12 pessoas correspondente a apenas uma família. Analisando por área, a menos adensada foi Taboão: Por do Sol - Sobrados e as mais adensadas foram Osasco- Colinas Portais e Sapé 1, Bloco A1, notadamente onde havia unidades mais variadas, no primeiro caso, e maiores, no segundo. A análise desse dado pode mostrar que, de qualquer forma, salvo distorções onde há coabitação (e núcleos familiares novos já entre os reassentados e remanejados), o que é um problema visível quando de famílias com mais de 6 pessoas, o domicílio médio dos conjuntos tem ainda entre 3 e 5 moradores.

Figura 80 – Faixa de Renda Familiar - gráficos dos subtotais (porcentuais) por área e gráfico global.

Na Figura 80, pode-se observar que as faixas de renda mais comuns na amostra global, foram: de 1 a 3 S.M. (37 %), até 1 S.M. (24 %) e de 3 a 6 S.M. (12 %). Apenas 2% dos beneficiários de todas as áreas apresentaram renda superior a 6 S.M. Por região, quem apresenta menor renda familiar é Embu: Vila Bonfim, sendo oposta a Embu: Valo Verde; Osasco Colinas Portais, SBC: Sítio Bom Jesus Fase 1 e Sapé 1, Bloco A1. Isso aponta para dois aspectos: primeiramente, uma maior concentração de renda em áreas próximas a centralidades (Caso do Sapé “A”) ou indústrias (SBC), à exceção do Valo Verde; em segundo lugar, uma manutenção da faixa predominante em assentamentos precários (1 a 3 salários mínimos) mesmo após a integração do bairro, mostrando pouca mobilidade social provocada pelas intervenções num horizonte médio de 5 anos considerado.

Figura 81 – Domicílio anterior fora do bairro - gráficos dos subtópicos (porcentuais) por área e gráfico global.

Pode-se verificar pelas Figura 81 e 82 que a maioria dos moradores de todos os núcleos, antes de ocuparem a área de intervenção, residiam em outros bairros do município onde está a intervenção (47 %), seguido por moradores que vieram de outras regiões fora do estado de São Paulo. Isto se refletiu na maioria das regiões pesquisadas, exceto nas Regiões de Embu: Vazame e Sapé 1, Bloco A1, que apresentaram percentuais inferiores ao da amostra global para esta opção. Esse dado confirma os pressupostos de Abramo (2003; 2003b; 2009) sobre a mobilidade residencial do perfil considerado: a maior parte das famílias, por serem ainda relativamente jovens, ou foi para a área devido a dificuldades de se manter no bairro anterior, mas preferiu ficar nas suas adjacências, por meio de ocupação irregular, ou são migrantes que vieram direto para a região ocupada.

Figura 82 – Origem (Nascimento) - gráficos dos subtotais (porcentuais) por área e gráfico global.

Figura 84 – Local de Trabalho de Chefe de Família - gráficos dos subtotais (porcentuais) por área e gráfico global.

As Figura 83 e 84 revelam que, entre as fontes de renda familiar principal, as quatro ocupações mais comuns foram: Assalariado no comércio ou de serviços (18 %), Desempregado (17 %), Autônomo (15 %) Profiss. de transporte (logística e motorists, etc) (9%). Em regiões com maior concentração industrial, como São Bernardo do Campo, há uma presença um pouco maior de trabalhadores das plantas industriais. Embu tem um percentual ligeiramente maior de desempregados e aposentados, e em Osasco, há mais empreendedores do comércio. O grande percentual geral de indefinições de local se deve à presença de muitos autônomos ou trabalhadores do setor de transporte. Verifica-se também atração de moradores empregados no comércio local.

Figura 85 – Deslocamento de chefe de família (trabalho) - gráficos dos percentuais por área e gráfico global.

Na Figura 85, os três tipos de deslocamento do(a) chefe de família mais comuns na amostra global foram: Até meia hora, a pé (18 %), Até meia-hora, de ônibus e a pé (10 %), De meia hora a uma hora, de ônibus e a pé (9 %). Os menores deslocamentos foram vistos no Colinas-Portais e no Sapé. Os deslocamentos um pouco maiores, vistos, em Guarulhos - Vila Flórida, e no Embu - Vila Bonfim, e os maiores no Embu-Valo Verde. Ressalte-se que neste campo houve uma ocorrência elevada de moradores que não informou o tipo de deslocamento, pois essa resposta, no caso, também pode se referir aos casos dos autônomos e sem local fixo de trabalho.

Figura 86 – Forma de aquisição do imóvel - gráficos dos percentuais por área e gráfico global.

Empregou-se o critério 1 para a análise da Figura 86. A região mais próxima da amostra global foi: Embu: Vila Bonfim. As moderadamente próximas foram: Embu: Vazame; Embu: Valo Verde; Osasco: Colinas Portais; Guarulhos: Santo Agostinho; SBC: Sítio Bom Jesus Fase 1; JD Matarazzo, Jacuí – Sobrados; Sapé 1: Bloco A1. E as afastadas foram Taboão: Por do sol e Sobrados; Guarulhos: Vila Flórida. Pode-se verificar, que, no baixo percentual geral de vendas, ele foi maior no Vila Flórida e no Jardim Matarazzo, possivelmente em virtude do tempo decorrido da intervenção no primeiro caso e do tempo e da modalidade de titulação (alienação) no segundo, além de possíveis diferenciais de localização. Nas áreas onde quase não houve vendas, o motivo é o notado trabalho social realizado, que gera nos próprios moradores o senso de cumprimento da regra.

Figura 87 - Alterações no Bairro em Termos do Comércio e de Serviços Privados - gráficos dos percentuais por área e gráfico global.

Na Figura 87 a comparação entre as amostras das áreas individuais e amostra global mostrou que a área mais próxima foi: Osasco: Colinas Portais, As moderadamente próximas foram: Embu: Vazame; Guarulhos : Vila Flórida; Guarulhos: Santo Agostinho. As mais afastadas foram da amostra global foram: Embu: Vila Bonfim; Embu: Valo Verde; Taboão: Por do sol – Sobrados; SBC: Sítio Bom Jesus Fase 1; JD Matarazzo, Jacuí – Sobrados; Sapé 1: Bloco A1. Observou-se que com exceção da Vila Bonfim (Embu) todas as áreas percebem alterações positivas, destacando-se as áreas as áreas: Embu: Valo Verde; Taboão: Por do sol – Sobrados; SBC: Sítio Bom Jesus Fase 1; Sapé 1: Bloco A1. Todas estas citam mais de 50 % de alterações positivas na melhoria de serviços privados e do transporte, aglutinados no questionário. Eventualmente esse dado pode representar externalidades positivas já existentes no bairro e que são melhor absorvidas após a intervenção.

Figura 88 - Alterações no bairro no quesito educação - gráficos dos percentuais por área e gráfico global

Na Figura 88, a comparação entre as amostras das áreas individuais e amostra global, empregando o critério 1, regiões bem próximas, a saber: Guarulhos : Vila Flórida; Osasco: Colinas Portais; SBC: Sítio Bom Jesus Fase 1. Moderadamente próximas: Taboão: Por do sol – Sobrados; Guarulhos: Santo Agostinho; Sapé 1: Bloco A1. E, afastadas: Embu: Vazame; Embu: Vila Bonfim, Embu: Valo Verde; JD Matarazzo, Jacuí – Sobrados. Observa-se, também, que com exceção da Valo Verde (Embu), entre as que opinaram, houve maior avaliação positiva do que negativa nesse quesito, mas cabe ressaltar que a grande incidência de pessoas que não opinaram pode se dever ao fato de que poucas intervenções trouxeram consigo equipamentos ou ações educacionais estreitamente ligadas ao processo.

Figura 89 - Alterações no bairro no quesito saúde- gráficos dos percentuais por área e gráfico global

A Figura 89 apresenta os gráficos para a comparação entre as amostras das áreas individuais e amostra global empregando o critério 1. As distribuições mais próximas são: Embu: Vila Bonfim; Guarulhos: Vila Flórida; SBC: Sítio Bom Jesus Fase 1; JD Matarazzo, Jacuí – Sobrados. As moderadamente próximas foram: Embu: Vazame; Embu: Valo Verde; Osasco: Colinas Portais; Guarulhos: Santo Agostinho. As afastadas da distribuição global foram: Taboão: Por do Sol – Sobrados; Sapé 1: Bloco A1. Por outro lado, foi observado neste campo que houve uma prevalência de opiniões neutras, com maior incidência negativa em Taboão. As demais áreas apresentaram opiniões negativas, às vezes, próximas dos valores apresentados no gráfico global. É preciso considerar, no caso, que, quando perguntados, boa parte dos moradores respondia à questão considerando apenas os equipamentos de saúde existentes, sem especular sobre as melhorias de saúde na família naturalmente decorrentes da melhoria na salubridade do local após a intervenção.

Figura 90 – Alterações no bairro no quesito opções de Lazer - gráficos dos percentuais por área e gráfico global

A comparação entre as amostras das áreas individuais e amostra global, usando o critério 1, foi: amostras de áreas próximas da amostra global: Embu: Valo Verde; Osasco: Colinas Portais; SBC: Sítio Bom Jesus Fase 1. Amostras com distribuição de opiniões moderadamente próximas: Embu: Vazame; Embu: Vila Bonfim; Taboão: Por do Sol – Sobrados; Guarulhos: Santo Agostinho; Guarulhos: Vila Flórida. Amostras afastadas da distribuição global: JD Matarazzo: Jacuí – Sobrados; Sapé 1: Bloco A1. Pode-se ver que, das 10 áreas examinadas, em 4 delas houve neutralidade. Nas seis restantes prevaleceu a resposta negativa. Esse dado sobre a prevalência de avaliações neutras e negativas em todas as áreas se dá pelo fato de que as áreas já possuem uma carência histórica desses equipamentos e, não raro, mesmo quando previsto no projeto, eles acabam sendo deixados por último no cronograma de obras, ou acabam não sendo concretizados.

Figura 91 - Alterações no Bairro em Termos de segurança - gráficos dos percentuais por área e gráfico global

Na Figura 91, pelo critério 1, as áreas mais próximas da distribuição global foram: Embu: Vazame em termos de respostas neutras ou não opinou. As mais afastadas foram: Embu: Valo Verde; Taboão: Por do Sol – Sobrados; Osasco: Colinas Portais; Guarulhos: Santo Agostinho; JD Matarazzo: Jacuí – Sobrados. A divergência entre as outras duas opções, fora a neutra, foi muito grande. Em algumas áreas como Valo Verde e Sítio Bom Jesus houve prevalência de respostas positivas enquanto que, Por do Sol e Jardim Matarazzo houve prevalência de respostas negativas. A ligeira melhora na violência não se sabe necessariamente se essa melhora é causada pela intervenção. Além disso, na opinião de muitos entrevistados, a melhoria na acessibilidade acaba favorecendo ambos os lados.

Figura 92 - Alterações no Bairro em Termos de Infra-estrutura - gráficos dos percentuais por área e gráfico global

Na figura 92, a comparação entre as amostras das áreas individuais e amostra global, usando o critério 1, foi: amostras de áreas próximas da amostra global: Embu: Valo Verde; Osasco: Colinas Portais; SBC: Sítio Bom Jesus Fase 1. Amostras com distribuição de opiniões moderadamente próximas: Embu: Vazame; Embu: Vila Bonfim; Taboão: Por do Sol – Sobrados; Guarulhos: Santo Agostinho; Guarulhos: Vila Flórida. Amostras afastadas da distribuição global: JD Matarazzo: Jacuí – Sobrados; Sapé 1: Bloco A1. Pode-se ver que, das 10 áreas examinadas, em 4 delas houve neutralidade. Nas seis restantes prevaleceu a resposta negativa. Isto foi refletido no gráfico global.. Esse dado sobre a prevalência de avaliações neutras e negativas em todas as áreas se dá pelo fato de que as áreas já possuem uma carência histórica desses equipamentos e, não raro, mesmo quando previsto no projeto, eles acabam sendo deixados por último no cronograma de obras, ou acabam não sendo concretizados.

Figura 93 - Alterações no Bairro em Termos de Convivência - gráficos dos percentuais por área e gráfico global

No campo da Figura 93 ficou clara a manifestação de convivência positiva acentuada nos locais em que foram entregues unidades com acesso independente e sem áreas condominiais comuns (casos do Valo Verde, no Embu, dos embriões de Taboão da Serra e do Colinas – Portais, em Osasco). Nos condomínios de edifícios onde houve avaliação positiva, caso de São Bernardo e do Sapé, isso pode se dever, no primeiro caso, ao notado preparo dos síndicos para as questões condominiais, e no segundo caso, à qualidade das áreas comuns da tipologia projetada, além do fato de o trabalho pós-ocupação ter sido mais recente nesses locais. A avaliação negativa no caso dos sobrados do Jacuí pode se dar a questões de vizinhança não captadas na pesquisa.

Figura 94 - Percepção geral da alteração no bairro - gráficos dos percentuais por área e gráfico global

A análise da Figura 94, usando o critério, 1 indica que as amostras individuais que mais se aproxima da amostra global foi JD Matarazzo: Jacuí – Sobrados. As que se aproximam moderadamente foi: Taboão: Por do Sol – Sobrados; Guarulhos: Santo Agostinho; SBC: Sítio Bom Jesus Fase 1. As mais afastadas foram: Embu: Vazame; Embu: Vila Bonfim; Embu: Valo Verde; Osasco: Colinas Portais; Guarulhos: Vila Flórida; Sapé 1: Bloco A1. Neste campo fica bem clara a prevalência de percepção geral da alteração positiva no bairro em termos globais, o que certamente deve ser reflexo das melhoras gerais trazidas no bojo das intervenções (urbanização).

Figura 95 - Percepção da melhoria no domicílio - gráficos dos percentuais por área e gráfico global

A comparação entre as amostras das áreas individuais e amostra global empregando critério 1 na Figura 95 mostra que a área mais próxima do global foi Osasco - Colinas Portais. Por outro lado, as mais afastadas foram: Embu, Vazame; JD Matarazzo, Jacuí – Sobrados; Sapé 1, Bloco A1. Como ocorreu na Figura 18 (Percepção geral da alteração no bairro), a percepção de melhoria no domicílio, também, foi agraciada com percepções claramente positivas na maioria das áreas, apesar das dificuldades de adaptação encontradas em áreas mais incipientes, como o Sapé A.

Figura 96 - Percepção da melhoria no convívio de vizinhança - gráficos dos percentuais por área e gráfico global

A comparação entre as amostras das áreas e a amostra global, a partir da figura 96, indicou configuração onde as mais próximas foram Osasco: Colinas Portais; JD Matarazzo: Jacuí – Sobrados; as moderadamente próximas foram Embu: Vila Bonfim; Guarulhos: Vila Flórida; Guarulhos: Santo Agostinho; SBC: Sítio Bom Jesus Fase 1; Sapé 1: Bloco A1. E afastadas: Embu: Vazame; Embu: Valo Verde; Taboão: Por do Sol– Sobrados. No campo corrente os entrevistados, ainda, são na maioria neutros, porém ainda se vê globalmente uma percepção moderadamente positiva, apesar de todos os problemas de adaptação do perfil de moradores à realidade condominial.

Figura 97 - Intenção de Venda - gráficos dos percentuais por área e gráfico global

As quatro opções de intenção de venda (Figura 97) mais comuns na amostra global foram: Não pretende vender porque valoriza a conquista (24 %), Não pretende vender pois é um investimento para a vida (20 %), Não pretende vender a curto prazo mas pensa em vender a longo prazo quando quitar ou por outro motivo (18 %) e não pretende vender a curto prazo mas pensa em vender a longo prazo se for para ir para um imóvel maior (15 %). Cabe considerar que foi por trás dessas respostas (valorização das conquistas, etc.) pode estar também a pressão do poder público que gera receios quanto a

descumprimentos. Nota-se em algumas incidências que há planos de venda futura, possivelmente quando os imóveis tiverem seus títulos oficializados ou quando forem quitados.

Figura 98 - Maior Vantagem Apontada na Vida Atual - gráficos dos percentuais por área e gráfico global

As três opções, mais comuns na amostra global (Figura 98 Global), de maior vantagem apontada na vida atual foram: melhoria nas condições gerais do bairro (46 %), Melhoria do domicílio (20 %), e melhorias gerais na qualidade de vida (15 %). Pode-se verificar que, guardadas as devidas aproximações e afastamentos de algumas áreas em relação ao global, a melhor avaliação sempre se alterno entre as melhorias do domicílio e a melhoria geral do bairro, já que essas são as transformações mais estruturais provocadas pela reurbanização do núcleo, ainda mais em se tratando de recorte empírico que pesquisa as famílias realocadas.

Figura 99 - Maior Desvantagem Apontada na Vida Atual - gráficos dos percentuais por área e gráfico global

Quatro opções de maior desvantagem apontada na vida atual mais comuns na amostra global, da Figura 99, foram a falta de segurança (23 %), Convivência com vizinhos (12 %), Problemas físicos no domicílio (12 %) e Falta de atendimento do poder público e infraestrutura ruim após a intervenção (11 %). A maior incidência de insegurança foi vista em Taboão da Serra. Em termos de convivência com vizinhos, a maior incidência foi no Vila Bonfim (corroborando a opinião dos técnicos e representantes entrevistados). Em termos de problemas físicos no domicílio, a maior incidência também se deu no Vila Bonfim. Em termos de ausências diversas do poder público e infraestrutura ruim após a intervenção, a maior incidência se dá em Osasco. Com a análise geral, conclui-se, quanto a esse campo, que apesar das intervenções realizadas, o problema de segurança pública é de uma outra esfera para além delas. A

questão da convivência, como segundo maior desapontamento, reflete a realidade da adaptação condominial de parte dos moradores.

Figura 100 – Avaliação da presença do poder público após a intervenção – geral e por área.

Três opções da avaliação da presença atual do poder público após a intervenção mais comuns na amostra global (Figura 100) foram: Não Avaliou (63 %), Nada presente (25 %), Pouco presente (11 %). O Valo Verde tem avaliação predominantemente neutra ou negativa nesse quesito, destacando-se entre as demais. No caso do Sapé A, e do Santo Agostinho, a avaliação de “um pouco presente” se dá há técnicos em escritório avançado no caso do Sapé A.

(GLOBAL) - Completou o Acabamento?

Figura 101 - Completou o acabamento? - gráficos dos percentuais por área e gráfico global.

A Figura 101 apresenta a situação do acabamento das moradias pesquisadas usando o critério 1. A área que teve comportamento mais próximo da amostra global foi Osasco, Colinas Portais. As outras áreas (Embu: Vazame; Embu: Vila Bonfim; Embu: Valo Verde; Taboão: Por do Sol– Sobrados; Guarulhos: Santo Agostinho; Guarulhos: Vila Flórida; JD Matarazzo: Jacuí – Sobrados; Sapé 1: Bloco A1) ficaram afastadas da amostra global. Observou-se que a grande maioria dos moradores das áreas concluíram o acabamento. No global 59 %, chegando a 100 % na Vila Flórida em Guarulhos, que é mais antigo.

4.3.2. Síntese das análises visuais do espaço amostral e correlação com as entrevistas com representantes de bairro

Selecionemos alguns campos mais significativos para uma análise sintética dos dados da realidade socioeconômica dos moradores nos recortes pesquisados. Quanto aos dados sobre o gênero do chefe de família, percebemos subjetividade nas respostas dos entrevistados, já que a noção de “chefe de família” tem carecido de sua revisão ontológica, até para não exacerbar um teor sexista. De qualquer forma, conforme comentado, uma presença maior de chefes de famílias mulheres em áreas distantes de centralidades locais (industriais e comerciais). Faltaria, se tivéssemos um espaço amostral maior, estabelecer uma interpretação por correlação estatística, verificando-se assim a hipótese comumente disseminada de que há mais chefes de famílias mulheres em situações de maior vulnerabilidade das famílias.

Quanto às faixas etárias mais comuns vistas, houve pouco afastamento das áreas como um todo em relação à amostra global. O perfil das famílias reassentadas é relativamente jovem, mas há uma presença mais maciça de famílias já formadas há mais de 10 anos, havendo poucos casais sem filhos. Muitas dessas famílias, pelo seu amadurecimento, apresentam histórico longo de luta para conseguir consolidar a segurança na posse.

Pode-se observar também que as unidades habitacionais mais adensadas foram vistas ocorreu onde havia unidades mais variadas ou maiores, apesar de a média global estar enquadrada com as médias estatísticas do IBGE. Nota-se, porém, o desconforto de núcleos familiares aumentados, quando se trata de um reassentamento, pois, não fosse o “gesso” da tipologia, os moradores teriam não raro feito ampliações para comportar esse aumento.

Os dados mostram também concentração de renda em áreas próximas a centralidades (Caso do Sapé “A”) ou indústrias (SBC), à exceção do Valo Verde, onde eventualmente a emancipação se pode ver mais claramente face ao trabalho social realizado na área. Os dados também apontam para que não houve ainda uma mudança significativa de perfil dos moradores deslocados.

A maior parte das famílias, por serem ainda relativamente jovens, ou foi para a área devido a dificuldades de se manter no bairro anterior, mas preferiu ficar nas suas adjacências, por meio de ocupação irregular, ou veio de outras regiões do país diretamente para a área ocupada, onde predomina, como origem, a região nordeste.

A análise da amostra revela também a tendência das famílias de baixa renda a se concentrarem em atividades terciárias, vinculadas aos serviços e ao comércio local, ou, eventualmente, em empresas de outras regiões da metrópole. Os empregos industriais e os autônomos também foram significativos em termos numéricos, e há concentração de desempregados entre os mais velhos. Os locais de trabalho mais comuns na amostra global na verdade são os indefinidos (talvez pela alta concentração de profissionais de transporte e autônomos, e pela omissão do dado em muitas entrevistas). Ressalta-se também que quando há intensa atividade comercial na área de intervenção (caso de Osasco – Colinas e Portais e do Sapé “A”,

por exemplo), geram-se muitos empregos locais que reduzem o deslocamento dos chefes de famílias, conforme visto no gráfico temático de deslocamento. Esses são maiores em áreas das franjas metropolitanas, como as do Embu e de Guarulhos, mesmo que esse último represente, em comparação com o outro, uma centralidade mais dinâmica.

Pode-se verificar, que, no baixo percentual geral de vendas encontrado, o que pode ser explicado pelo fato de que a maior parte das intervenções ainda não completou 10 anos, houve maior incidência de vendas em unidades entregues a mais tempo, e predominantemente aquelas em que a titulação se dá por alienação. Poderiam ser feitas interpretações sobre a influência das externalidades de vizinhança nesse caso, mas não se pode aferir uma eventual correlação entre as vantagens locacionais novas dos bairros e o percentual de permanência, o que leva à hipótese de que o trabalho de conscientização feito pelo poder público em muitos casos, quanto às regras de comercialização, foi uma externalidade mais forte do que o desejo de arriscar a venda irregular.

Observou-se, por outro lado, que, à exceção da Vila Bonfim (Embu) todas as áreas percebem alterações positivas na infraestrutura e nos serviços privados, o que era esperado, em face da natureza das intervenções ocorridas e na valorização automática das benfeitorias e das relações dialéticas com o entorno. Observa-se, porém, uma avaliação menos positiva em relação a serviços não necessariamente trazidos nos projetos, como é o caso dos equipamentos de educação, saúde (pesando as ressalvas feitas quanto ao tema geral da saúde pública, que também pode melhorar em virtude da própria melhoria na salubridade do bairro), e, sobretudo, e lazer. No que tange à questão da segurança pública, apesar de termos percebido uma sensível melhora, ficou difícil assumir qualquer hipótese, pois a violência é um problema que transcende a dinâmica local, embora seja também influenciada por ela. Além disso, na opinião de muitos entrevistados, inclusive como vimos no depoimento dos representantes, a melhoria na acessibilidade acaba favorecendo ambos os lados.

Ficou clara também a manifestação de convivência positiva acentuada nos locais em que foram entregues unidades com acesso independente e sem áreas condominiais comuns. Nos condomínios de edifícios onde houve avaliação positiva, caso de São Bernardo e do Sapé, isso pode se dever, no primeiro caso, ao notado preparo dos síndicos para as questões condominiais, e no segundo caso, à qualidade das áreas comuns da tipologia projetada, além do fato de o trabalho pós-ocupação ter sido mais recente nesses locais. Já a percepção de melhoria no domicílio, surpreendentemente foi positiva na maioria das áreas, apesar das dificuldades de adaptação encontradas em áreas mais incipientes, como o Sapé. Isso pode ser indicador da importância dos trabalhos técnicos sociais para a adaptação de moradores em tipologias condominiais, também quanto à necessidade de eles terminarem os acabamentos, o que foi menos notado em Embu.

Quanto às expectativas de comercialização, cabe considerar que, embora muitos moradores vejam ela como possibilidade a longo prazo, e dada a pouca incidência de saídas, o trabalho de monitoramento as regras contra as vendas de unidades não tituladas ou quitadas gera receios quanto a descumprimentos, por parte dos moradores, o que mostra também a força do trabalho social realizado, entre outras questões.

Pode-se verificar que, guardadas as devidas aproximações e afastamentos de algumas áreas em relação ao global, a melhor avaliação sempre se alternou entre as melhorias do domicílio e a melhoria geral do bairro, já que essas são as transformações mais estruturais provocadas pela reurbanização do núcleo, ainda mais em se tratando de recorte empírico que pesquisa as famílias realocadas. No que tange às frustrações dos moradores, pode-se concluir preliminarmente que, apesar das intervenções realizadas, o problema de segurança pública é de uma outra esfera para além delas. A questão da convivência, como segundo maior desapontamento, reflete a realidade da adaptação condominial de parte dos moradores.

Quanto à presença do poder público após a intervenção, nota-se que na maior parte dos casos de obras já concluídas, as prefeituras ou órgãos envolvidos não têm mais capacidade operacional para continuar atendendo às diversas demandas, muitas das quais individuais, dos moradores, o que poderia também originar toda uma discussão sobre a real necessidade de “tutela” posterior em áreas de posse consolidada e pressuposição de emancipação dos moradores. Apenas Guarulhos e Osasco, pelo que vimos nas visitas e entrevistas, ainda contam com um trabalho de pós-ocupação mais eficaz nas áreas, muito embora mal avaliado por alguns moradores. As avaliações desse quesito só foram mais positivas em casos de obras em andamento.

Partimos agora para uma análise dos preços ofertados, declarados e efetivados na dinâmica imobiliária pós-ocupação. Esse campo não pôde ser tratado com os gráficos de análise visual, por se tratar de uma interpretação mais complexa e comparativa, e também pelo fato de que nem todos os instrumentais amostrais obtiveram respostas nesse campo.

Por meio das tabelas 10 e 11, pode-se verificar de antemão que as pouquíssimas transações em que o morador novo declarou o valor de compra são amostras quantitativamente pouco consistentes. Mesmo assim, se compararmos os seus valores médios (trazendo a equidade através da paridade com a moeda de referência internacional a fim de anular distorções de correção monetária), pode-se verificar que eles foram efetivados pela metade do valor médio especulado ou avaliado pelos moradores como aquele pelo qual eles venderiam seus imóveis. Comparando tanto os preços transacionados como os declarados (ou ofertados) com os da sucinta pesquisa imobiliária feita no entorno e nas centralidades dos municípios em que os recortes estão localizados, pode ser verificado que, apesar de os preços do mercado informal nas favelas reurbanizadas ainda estarem relativamente baixos se comparados com os do mercado formal em bairros mais centrais e valorizados, ou mesmo em relação aos do entorno, houve uma valorização gritante e uma forte tendência de aproximação desses preços com os de localizações equivalentes em mercados formais, corroborando a hipótese de que a simbiose entre as áreas gera uma mimese de mercados.

Tabela 10 – Análise dos valores transacionados em comercializações (à revelia de regras estabelecidas ou com a aceitação do poder público), comparada com os declarados como valores de venda pelos moradores originais entrevistados.

TABELA COMPARATIVA DE VALORES OFERTADOS OU ESTIMADOS EFETIVADOS NAS ÁREAS PESQUISADAS**												
caso	área	Município	ficha	Valor ofertado(R\$)	data da informação	conversão aprox. em US\$ correntes (2014) - informação	Valor efetivado (R\$)	data da efetivação	conversão em US\$ correntes à época - ofertado	área estimada média do imóvel (construída)*	preço / m2 ofertado ou estimado (US\$)	preço / m2 efetivado (US\$)
1	1	Embu	01-06	150.000,00	2014	65.217,39				57,00	1.144,16	
2	2	Embu	02-02	30.000,00	2014	13.043,48				40,00	326,09	
3	2	Embu	02-05	1.000,00	2014	434,78				40,00	10,87	
4	2	Embu	02-10	20.000,00	2014	8.695,65				40,00	217,39	
5	2	Embu	02-13	11.000,00	2014	4.782,61				40,00	119,57	
6	3	Embu	03-04	100.000,00	2014	43.478,26				45,00	966,18	
7	3	Embu	03-05		2014		25.000,00	2010	13.661,20	45,00		303,58
8	3	Embu	03-07		2014					45,00		
9	3	Embu	03-10	130.000,00	2014	56.521,74	40.000,00	2009	16.666,67	45,00	1.256,04	370,37
10	3	Embu	03-12		2014		25.000,00	2008	14.285,71	45,00		317,46
11	4	Taboão da Serra	04-01	140.000,00	2015	49.295,77				60,00	821,60	
12	4	Taboão da Serra	04-02	40.000,00	2015	14.084,51				60,00	234,74	
13	4	Taboão da Serra	04-04	60.000,00	2015	21.126,76				60,00	352,11	
14	4	Taboão da Serra	04-08	150.000,00	2015	52.816,90				60,00	880,28	
15	4	Taboão da Serra	04-09	80.000,00	2015	28.169,01				60,00	469,48	
16	5	Osasco	05-12	150.000,00	2014	65.217,39				55,00	1.185,77	
17	5	Osasco	05-15	95.000,00	2014	41.304,35				55,00	750,99	
18	5	Osasco	05-17	90.000,00	2014	39.130,43				55,00	711,46	
19	5	Osasco	05-19	70.000,00	2014	30.434,78				55,00	553,36	
20	5	Osasco	05-22	150.000,00	2014	65.217,39				55,00	1.185,77	
21	5	Osasco	05-36	120.000,00	2014	52.173,91				55,00	948,62	
22	5	Osasco	05-40	40.000,00	2014	17.391,30				55,00	316,21	
23	5	Osasco	05-42	105.000,00	2014	45.652,17				45,00	1.014,49	
24	5	Osasco	05-43	100.000,00	2014	43.478,26				45,00	966,18	
25	5	Osasco	05-44	17.000,00	2014	7.391,30				45,00	164,25	
26	6	Guarulhos	06-01	40.000,00	2015	14.084,51				45,00	312,99	
27	6	Guarulhos	06-05	80.000,00	2015	28.169,01				45,00	625,98	
28	6	Guarulhos	06-07	60.000,00	2015	21.126,76				45,00	469,48	
29	6	Guarulhos	06-08	100.000,00	2015	35.211,27				45,00	782,47	
30	7	Guarulhos	07-02	31.000,00	2014	13.478,26				43,00	313,45	
31	7	Guarulhos	07-03	50.000,00	2014	21.739,13				43,00	505,56	
32	7	Guarulhos	07-05	22.000,00	2014	9.565,22				43,00	222,45	
33	7	Guarulhos	07-06				55.000,00	2003	17.973,86	43,00		418,00
34	7	Guarulhos	07-08				50.000,00	2002	20.661,16	43,00		480,49
35	8	São Bernardo	08-01	90.000,00	2014	39.130,43				48,00	815,22	
36	8	São Bernardo	08-04	80.000,00	2014	34.782,61				48,00	724,64	
37	8	São Bernardo	08-06	260.000,00	2014	113.043,48				48,00	2.355,07	
38	8	São Bernardo	08-16	90.000,00	2014	39.130,43				48,00	815,22	
39	8	São Bernardo	08-17	80.000,00	2014	34.782,61				48,00	724,64	
40	9	São Paulo - ZL	09-01	200.000,00	2014	86.956,52				100,00	869,57	
41	9	São Paulo - ZL	09-03	180.000,00	2014	78.260,87				100,00	782,61	
42	9	São Paulo - ZL	09-04	200.000,00	2014	86.956,52				100,00	869,57	
43	10	São Paulo - ZO	10-04	80.000,00	2015	28.169,01				55,00	512,16	
44	10	São Paulo - ZO	10-06	60.000,00	2015	21.126,76				55,00	384,12	
média				91.076,92		37.712,09	39.000,00		16.649,72	52,43	684,12	377,98

* OBS: as áreas foram estimadas conforme dados disponibilizados dos projetos, sem computar as frações das áreas comuns. No caso dos imóveis de Osasco (área 05), a área é média pois as tipologias são diferentes.

** Fonte - Pesquisa de campo realizada por Taquedra (2014; 2015) nas áreas mencionadas no item 4.2

Tabela 11 – Pesquisa imobiliária realizada no entorno das áreas de estudo

PESQUISA IMOBILIÁRIA NO ENTORNO DAS ÁREAS DE ESTUDO								
Cidade	área pesquisada	Bairro	Endereço	Características	Padrão	Posição em relação à área pesquisada	Preço ofertado (R\$)	Preço ofertado (US\$)
	de referência							
Embu das Artes	Valo Verde	Valo Verde	Estrada São Marcos	Casa térrea	popular - bairro consolidado	adjacente	R\$ 34.000,00	\$11.888,11
Embu das Artes	Valo Verde	Valo Verde	Não informado	Sobrado	popular - suspeita	suspeita de ser apartamento do empreendimento	R\$ 70.000,00	\$24.475,52
Embu das Artes	Valo Verde	Santa Tereza	Rua Jurandir Cabelho - Divisa com Taboão da Serra	2 casas conjugadas (8 cômodos no total) - (120 m2)	popular - bairro consolidado	adjacente em divisa de município	R\$ 130.000,00	\$45.454,55
Embu das Artes	GERAL	Santa Luzia	Cep 06805-055	Sobrado com 4 cômodos	popular - bairro consolidado	Bairro não próximo central	R\$ 120.000,00	\$41.958,04
Embu das Artes	CENTRAL	Vila Cercado Grande - próximo ao centro	Cep 06804-050	Sobrado com 4 cômodos e garagem	popular - bairro consolidado	Bairro não próximo central	R\$ 130.000,00	\$45.454,55
Taboão da Serra	Condomínio Por do Sol - Sobrados	Jardim Record	Rua Canelinha	2 casas conjugadas (7 cômodos no total)	popular - bairro consolidado	adjacente	R\$ 290.000,00	\$101.398,60
Taboão da Serra	Condomínio Por do Sol - Sobrados	Jardim Record	Rua Cachoeirinha	Casa térrea com 4 cômodos	popular - bairro consolidado	adjacente	R\$ 103.000,00	\$36.013,99
Taboão da Serra	Condomínio Por do Sol - Sobrados	Jardim Record	Estrada Tenente José M. Cunha	Casa térrea com 4 cômodos	popular - bairro consolidado	adjacente	R\$ 110.000,00	\$38.461,54
Taboão da Serra	GERAL	Jardim América	Rua Panamá	Sobrado com 5 cômodos	médio padrão	Bairro não próximo - médio	R\$ 420.000,00	\$146.853,15
Taboão da Serra	GERAL	Jardim América	Rua Colômbia	Casa térrea com 4 cômodos (125 m2)	médio padrão	Bairro não próximo - médio padrão local	R\$ 395.000,00	\$138.111,89
Taboão da Serra	CENTRAL	Parque Assunção	Rua das Hortências	Sobrado com 4 cômodos (82,50 m2)	médio padrão	Bairro não próximo central - médio padrão local		\$0,00
Osasco	Colinas/Portais	Portal D'Oeste	Cep 06264-250	Casa, sobreposta, 4 cômodos	popular - bairro consolidado	adjacente	R\$ 220.000,00	\$76.923,08
Osasco	Colinas/Portais	Portal D'oeste	Cep 06264-030	Casa, 3 cômodos	popular - bairro consolidado após intervenção	adjacente, na área consolidada	R\$ 120.000,00	\$41.958,04
Osasco	Colinas/Portais	Portal D'oeste	Cep 06263-125	Casa, 4 cômodos, com garagem	médio- bairro consolidado	adjacente	R\$ 370.000,00	\$129.370,63
Osasco	Colinas/Portais	Portal D'oeste	Cep 06263-125	Casa, 4 cômodos, com garagem e piscina	popular - bairro consolidado após intervenção	adjacente, na área consolidada	R\$ 380.000,00	\$132.867,13
Osasco	Colinas/Portais	Portal D'oeste	Cep 06263-130	Casa em sobrado sobreposto, cômodos não informados	popular - bairro consolidado após intervenção	adjacente, na área consolidada	R\$ 180.000,00	\$62.937,06
Osasco	Colinas/Portais	Bonança	Cep 06263-270	Apartamento do CDHU, 4 cômodos, semi-mobiliado	popular - bairro consolidado	adjacente	R\$ 135.000,00	\$47.202,80
Osasco	Colinas/Portais	Portal D'oeste	Cep 06263-270	Apartamento	indefinido	suspeita de ser apartamento do empreendimento	R\$ 160.000,00	\$55.944,06
Osasco	Colinas/Portais	Helena Maria (Piratiniga - Flamengo)	Cep 06253-280	Apartamento	popular - bairro consolidado	Bairro próximo	R\$ 100.000,00	\$34.965,03
Osasco	GERAL	Umuarama	Av. Presidente João Goulart	Apartamento de 4 cômodos (51 m2)	médio padrão	Bairro não próximo - alto padrão local	R\$ 310.000,00	\$108.391,61
Osasco	CENTRAL	Pestana / Centro	Pestana / centro	Apartamento de 4 cômodos (54 m2)	médio padrão	Bairro não próximo - alto padrão local	R\$ 270.000,00	\$94.405,59
Osasco	CENTRAL	Centro - Cidade de Deus	Avenida Bussocaba	Apartamento de 3 cômodos (38 m2)	médio padrão	Bairro não próximo central - alto padrão local	R\$ 289.000,00	\$101.048,95
Guarulhos	Vila Flórida	Vila Flórida / Jardim Bom Clima	Rua Otávio Braga de Mesquita	Apartamento com 5 cômodos	médio padrão	adjacente e central	R\$ 369.900,00	\$129.335,66
Guarulhos	Vila Flórida	Jardim Bom Clima	Rua Araruna	Apartamento com 4 cômodos (64 m2)	médio padrão	adjacente e central	R\$ 240.000,00	\$83.916,08
Guarulhos	Vila Flórida	Jardim Bom Clima	Rua Jorge Felipe Haddad	Apartamento com 4 cômodos (62 m2)	médio padrão	adjacente e central	R\$ 225.000,00	\$78.671,33
Guarulhos	GERAL	Cecap	Rua Lurdes Lopes Sanches	Apartamento com 5 cômodos (63 m2)	médio padrão	Bairro não próximo - médio padrão local	R\$ 190.000,00	\$66.433,57
Guarulhos	GERAL	Cecap	Cep 07190-068	Apartamento com 4 cômodos (63 m2)	médio padrão	Bairro não próximo - médio padrão local	R\$ 110.000,00	\$38.461,54

São Bernardo do Campo	Sítio Bom Jesus	Sítio Bom Jesus	Rua Nelei Lopes de Tretas	Sobrado - 7 cômodos (120 m2)	popular - bairro consolidado após intervenção	na área consolidada	R\$ 210.000,00	\$73.426,57
São Bernardo do Campo	Sítio Bom Jesus	Dos Casa / Jd. Ipê	Rua das Sequóias (Jd Ipê)	apartamento com 4 cômodos (52 m2)	popular - bairro consolidado	adjacente	R\$ 143.000,00	\$50.000,00
São Bernardo do Campo	GERAL	Rudge Ramos	Não informado	apartamento com 4 cômodos (52 m2)	médio padrão	Bairro não próximo - médio padrão local	R\$ 230.000,00	\$80.419,58
São Bernardo do Campo	Central	Centro	Avenida Brigadeiro Faria	apartamento com 4 cômodos (52 m2)	médio padrão	Bairro não próximo central - médio padrão local	R\$ 280.000,00	\$97.902,10
São Paulo								\$0,00
São Paulo	Sapé - Bloco A1	Jardim Sarah / Rio Pequeno	Rua Octávio de Moraes	apartamento com 4 cômodos (60 m2) - 2 vagas	médio / alto padrão	adjacente	R\$ 332.000,00	\$116.083,92
São Paulo	Sapé - Bloco A1	Jardim Sarah / Rio Pequeno	Lopes	apartamento com 4 cômodos (60 m2) - 2 vagas	médio / alto padrão	adjacente	R\$ 318.000,00	\$111.188,81
São Paulo	Sapé - Bloco A1	Jardim Sarah	Rua Octávio de Moraes	apartamento com 4 cômodos (59 m2) - 2 vagas	médio / alto padrão	adjacente	R\$ 335.000,00	\$117.132,87
São Paulo	GERAL	Jardim Esmeralda	Avenida Eng. Heitor Antônio Eiras Garcia	apartamento com 4 cômodos - CDHU (50 m2) - 2 vagas	popular - bairro próximo não central	Bairro próximo	R\$ 120.000,00	\$41.958,04
São Paulo	GERAL	Butantã	Rua Alvarenga	apartamento com 5 cômodos - (98 m2) - 2 vagas	médio / alto padrão	Bairro próximo - com metrô	R\$ 552.000,00	\$193.006,99
São Paulo	GERAL	Butantã	Rua Eng. Bianor	apartamento duplex - 5 cômodos - (80 m2) - 2 vagas	médio / alto padrão	Bairro próximo - com metrô próximo	R\$ 450.000,00	\$157.342,66
São Paulo	Jd. Matarazzo - Jacuí "A"	Jardim Matarazzo	Rua Otávio Mendes dos Santos	Sobrado com 4 cômodos e garagem em condomínio fechado	médio padrão	adjacente	R\$ 285.000,00	\$99.650,35
São Paulo	Jd. Matarazzo - Jacuí "A"	Jardim Matarazzo	Rua Otávio Mendes dos Santos	Sobrado com 4 cômodos e garagem em condomínio fechado	médio padrão	adjacente	R\$ 250.000,00	\$87.412,59
São Paulo	Jd. Matarazzo - Jacuí "A"	Vila Jacuí	Rua Doutor Miguel do Val	Sobrado com 5 cômodos	médio padrão	Bairro próximo - não central	R\$ 335.000,00	\$117.132,87
São Paulo	Jd. Matarazzo - Jacuí "A"	São Miguel Paulista	Rua Paranacity	Sobrado com 4 cômodos - 62 m2	médio padrão	Bairro próximo - centralidade local	R\$ 220.000,00	\$76.923,08
São Paulo	Jd. Matarazzo - Jacuí "A"	São Miguel Paulista	Rua Ana Silvestre	Sobrado com 4 cômodos e garagem - 62 m2	médio padrão	Bairro próximo - centralidade local	R\$ 290.000,00	\$101.398,60
São Paulo	Jd. Matarazzo - Jacuí "A"	Ermelino Matarazzo - Jd Matarazzo	Rua Japichaua	Apartamento com 4 cômodos (54 m2)	popular - na área de intervenção	Na área de remanejamento	R\$ 85.000,00	\$29.720,28
São Paulo	Jd. Matarazzo - Jacuí "A"	Ermelino Matarazzo - Jd Matarazzo	Rua Japichaua	Apartamento com 4 cômodos (54 m2)	popular - na área de intervenção	Na área de remanejamento	R\$ 75.000,00	\$26.223,78

Fonte: anúncios de imóveis na internet (OLX, ZAP, afins) e pesquisa local

Precisamos agora apresentar a confrontação dos dados pesquisados nas entrevistas amostrais com os depoimentos dos representantes das (lideranças, filiados a comissões de moradores, entre outros), para testar se o que foi captado nos domicílios tem respaldo na fala desses representantes.

No **Vazame**, na entrevista gravada em 22/06/2014, Dona Francisca, que já tem quase 70 anos de idade, e é aposentada, não se apresenta como participante ativa do processo. Ela revelou, na entrevista, ser apenas “moradora como qualquer um, das casas”, o que revela que seu papel de destaque já se relativizou. Ela revela, entretanto, que, antes da intervenção, como uma das moradoras pioneiras, ao lado do marido,

contribuiu muito para “tomar conta do terreno”, pondo “ordem” (sic.) e evitando seu adensamento para além do pactuado, e depois participou das reuniões da Prefeitura com os futuros mutuários. Não existe, segundo ela, uma associação de moradores ou uma gestão condominial constituída. Cada um cuida do seu espaço e do seu interesse, e, por isso, o mecanismo de organização das famílias do conjunto se dá mais pelo improvisado na colaboração, conforme surgem as adversidades. Apesar de todas as melhorias vistas no bairro, que antes, conforme informa Sr. Francisco, era um “lamaçal” de onde até se desatolaram vacas, faz falta, no seu entender, a presença de estabelecimentos comerciais mais próximos, e, em termos de violência, o bairro teve pouca melhora, apesar de ela reconhecer que fica muito em casa e não conhece tanto a dimensão atual do dia-a-dia do bairro.

Quando começo a perguntar sobre as transformações do entorno após a intervenção do poder público, ela e seu marido informam que o bairro como um todo se consolidou bastante, mas como há muitos desempregados na região, não há um movimento muito grande em termos de ampliações de casas ou de novos estabelecimentos comerciais nos últimos anos. A maior parte das ampliações vistas, segundo os entrevistados do Vazame, se dá mais por conta do aumento do núcleo familiar, e não para fins comerciais, e não há uma dinâmica imobiliária muito aquecida na região, e muito menos no conjunto, que não sofre assédio de agentes imobiliários, segundo eles.

Os entrevistados pagam já um carnê com prestações mensais de R\$ 102,00 (por 10 anos), pois receberão futuramente um título oneroso e com subsídio parcial da Pró-Habitação, o que, segundo eles, já confere a segurança na posse, além de um relativo controle em vendas (já que, pelas regras locais, só se pode comercializar o imóvel após sua completa quitação). Ademais, o poder público não está mais presente ou atuante na área após a entrega das unidades e o término da reurbanização do núcleo, a não ser que os moradores telefonem ou façam alguma solicitação.

D. Francisca e seu esposo demonstram um sentimento de grande reconhecimento em relação ao trabalho realizado pelo poder público na área, o que pode ser explicado também pelas informações dadas pela arquiteta Lilian Nagato, citadas no item 4.2, de que houve um grande êxito no trabalho social realizado nessa área, haja vista a condição de extrema vulnerabilidade social em que se encontravam as 13 famílias reassentadas por força das obras no núcleo Vazame. Entretanto, a constatação dessa realidade, relatada tanto por ela como por outros moradores, mostra os dois lados de uma mesma moeda: se por um lado a conquista da moradia, como garantia de Estado, foi alcançada, por outro, ela dependeria da articulação de outras políticas voltadas para a emancipação econômica dos moradores, sem a qual eles acabam ficando estagnados e dependentes de uma tutela infundável por parte dos agentes públicos. A pesquisa amostral demonstrou que essa área apresenta grande vulnerabilidade social, mesmo após finda a intervenção.

No núcleo **Vila Bonfim**, a entrevistada Jane dos Santos Fruteiro, que se identificou como a terceira a chegar ao galpão antes existente no terreno, mostra que foi bastante atuante na área, como representante dos moradores, no período mais intenso em que ocorriam as reuniões para tomada de decisões pactuadas com o poder público, no decorrer da intervenção (diagnósticos, demolição do galpão e

construção das 32 unidades habitacionais assobradadas), mas que hoje, “tenta não ser”. De qualquer forma, ela sendo muito solicitada pelos moradores enquanto liderança local, tendo assim que, de forma quase compulsória, funcionar como uma interlocutora no diálogo com a Pró-Habitação e a Prefeitura, já que ela tem um “acesso melhor” (sic), quando alguns moradores precisam resolver problemas individuais como ajuda médica e financeira, entre outros.

O balanço que ela faz das melhorias no local após a entrega das unidades devidas à demolição do galpão em risco, no entanto, tem pontos positivos e pontos negativos. Não há dúvida de que a mudança para uma moradia nova, saindo de uma condição de risco e insalubridade, é, por sua própria natureza, uma melhora nas condições gerais de vida do relocado. No entanto, alguns problemas ou permanecem ou foram originados pela própria ação do poder público. Eles estão mais associados ao fato descrito no item 4.2, quanto ao acesso perigoso para o conjunto, e também à violência ainda presente no bairro, além do fato de que na área remanescente do lote, em que a Pró-habitação pretende a construção de mais 32 unidades para atender as famílias que ocupam essa parcela do local, que se separa do conjunto já implantado por um campo de futebol, está atualmente comportando um total de 70 famílias, ou seja, mais do que o dobro do atendimento previsto. Ela relata que, no local, “já se montou uma nova favela”. Na avaliação de Jane, a demora na viabilização desse conjunto, que se daria através do PMCMV, e toda a especulação gerada em torno de si, atraíram novos ocupantes (muitos deles são parentes dos antigos, vindos de outros municípios até mais centrais), na esperança de também serem atendidos pelo poder público com uma nova moradia. Esse dado mostra que a mobilidade das famílias vulneráveis, vista nos campos da pesquisa amostral relativos à origem dos moradores antes de chegar à área, ainda é permeada pelo movimento centro-periferia, quando não, pelo movimento de migrantes.

Jane relata também que têm sido recorrentes reclamações sobre infiltrações de água de chuva em algumas coberturas, vazamento de instalações de esgoto condominial (a Sabesp foi chamada, segundo ela, várias vezes, mas não solucionou o problema, por se tratar de sinistro interno ao lote), e acúmulo de águas pluviais nas adjacências de algumas unidades, na parte frontal do lote. Outro problema, que já mencionamos no item 4.2.1, é o das ampliações (“puxadinhos”), feitas sem autorização do poder público, que têm sido objeto de muita polêmica.

Quando perguntada sobre especulações de valor de oferta para comercialização (venda e compra) de unidades do conjunto, independentemente da situação de titularidade, ela revela que há notícias de apenas uma unidade vendida (a qual não consegui captar na pesquisa amostral), há uns anos atrás, por R\$ 10.000,00. Para a entrevistada, ele vendeu por um valor muito abaixo do que seria o de “mercado”, porque tinha problemas com álcool, e foi abandonado pela família, e isso teria influenciado sua decisão. No mais, há casos de tentativas de transações e comercialização feitas “intra-muros”, entre vizinhos e seus parentes ou amigos, sem que haja um agente imobiliário profissional atuante no local. Especula-se, segundo ela, que uma casa vale entre R\$ 40 e R\$ 50 mil reais (valor que bate em parte com os informados nas pesquisas amostrais). Muitos moradores, porém, têm receio de sair e depois a Prefeitura tomar o imóvel do comprador, causando um novo problema para eles. Na avaliação de Jane, a presença da

prefeitura é esporádica, ou seja, ela vem mais quando as pessoas chamam, mas ela prefere que seja assim, pois isso é importante no processo de emancipação dos moradores, que precisam, nas palavras das entrevistadas, “andar com as próprias pernas”.

Vemos que as palavras da entrevistada no Vila Bonfim corroboram a avaliação feita pela arquiteta da Pró-Habitação, sobre a extrema precariedade em que as famílias moradoras hoje se encontram, no que diz respeito às condições econômicas e sociais, mesmo após 4 anos passados da entrega de suas moradias. Essa relativa estagnação, que também é fruto da ineficácia de políticas mais articuladas para complementar a habitacional, na esfera municipal e em outras, acaba gerando, para os moradores, que receberam suas casas sem acabamento, inúmeras dificuldades, sobretudo no complemento de suas benfeitorias e na manutenção do conjunto habitacional como um todo. A maior parte das avaliações negativas feitas por Jane dizem respeito a essas dificuldades, e também à questão da degradação local causada pelo aumento das ocupações na parcela do terreno em que se pretende a construção da segunda fase, através de recursos do PMCMV.

Na área do **Valo Verde**, foram feitas duas entrevistas no total, ambas em 01 de agosto de 2014. A primeira, conforme comentado no item anterior, com um casal de moradores da Rua da Liberdade: Sônia Maria dos Santos e pelo Sr. José Batista dos Santos, conhecido como “Sr. Zé”.

Sônia começa relatando que ela era moradora do bairro há 18 anos, e que, à época, a ocupação (a maior parte da qual formada por barracos) se desenvolvia em torno de um córrego a céu aberto, sujeito a inundações e acidentes. Ela conta que chegou a haver casos de acidentes com crianças que caíram dentro do córrego, e que muitas pessoas adoeceram em virtude da insalubridade provocada por tal condição. Quando do início do governo do PT na presidência, que coincidiu mais ou menos com o início da gestão Geraldo Cruz em Embu das Artes, o projeto para reurbanização da área foi viabilizado. Para ela, então, essa mudança de diretriz política, alinhada com a mudança em esfera federal, é fundamental para a abertura do diálogo entre a Prefeitura e os moradores, pois, “antes disso foi uma época muito triste em que veio a polícia de choque (sic.) para tirar a gente daqui, e ele [o Prefeito] reuniu com os moradores daqui e conseguiu a moradia para nós”.

Após as obras, Sônia informa que as melhorias são grandes: “Hoje nós temos uma vida digna, (...), o correio vem na porta”, é o que a entrevistada afirma logo em seguida, revelando a centralidade da moradia e da garantia da posse na mudança e no reconhecimento dos reassentados pelo poder público e pela sociedade.

Sônia diz, então, que não era uma liderança tão ativa na área, ao contrário de seu marido, que, juntamente com outra vizinha, acompanhou todo o processo de intervenção desde o início, cobrando os demais representantes e a Prefeitura. Ela revela, que, assim como ele, a maior parte dos moradores colaborou com a construção na condição de mutirantes, uma vez que a Prefeitura precisava compor seus meios de viabilização do projeto com esses recursos complementares. Esse dado acabou gerando um grande senso de cooperativismo entre os moradores. O contato atual dos moradores e das lideranças com

a prefeitura, porém, é apenas esporádico, conforme ela conta, principalmente em virtude de alguns problemas construtivos revelados em parte das casas, sobretudo aquelas que ficaram inconclusas.

Quanto às possíveis mudanças no perfil do bairro, Sônia destaca que o projeto de reurbanização, após efetivado, atraiu o interesse de compradores de imóveis, sobretudo no entorno, mas também na área de relocação (sobrados novos). Ela informa que não sabe bem qual o perfil dos poucos moradores novos de que teve notícia, mas suspeita terem uma condição financeira ligeiramente melhor do que a dos moradores originais. Isso não significa, segundo ela, que o bairro esteja se tornando um local de pessoas mais “endinheiradas”. Ela revela então que ficou sabendo da venda de dois a quatro imóveis entregues pela Prefeitura, em outros lotes do empreendimento, mas não tem conhecimento de haver imobiliárias atuando oficialmente no bairro, mas sim, apenas alguns particulares que vêm perguntar se há imóveis vendendo. Conforme Sônia, “antigamente, vendia, (...) um barraquinho, um cômodo (sic.), era dois mil, mil... Hoje, para minha ter o lar dela, eu comprei um barraco pra ela, na época, por mil reais. Hoje ela tá numa casa num valor de (...) sessenta mil”. Essa valorização (em que pese estarmos comparando tipologias diferentes), segundo a entrevistada, ocorreu principalmente nos últimos dez a quinze anos, e demonstra no que, apesar das restrições de comercialização, as unidades subsidiadas podem resultar em termos de potencial de capitalização do imóvel como mercadoria. Sua informação é corroborada pela pesquisa de preços locais.

Nesse momento da entrevista, chegou o “Sr. Zé”, que passou a responder as perguntas em conjunto. Quando perguntados sobre os limites de ampliação das construções, relatam que assim que o projeto foi anunciado, havia a pretensão de fazer uma estrutura mais “parruda” que comportasse ampliações, mas que os próprios moradores preferiram uma tipologia assobradada simples, tendo consciência dos limites quanto a ampliações futuras. Sr. Zé conta então o histórico da construção dos sobrados, do qual participou ativamente em virtude de seus conhecimentos como pedreiro. Ele faz críticas ao fato de que as sondagens foram feitas após o projeto iniciado, e isso obrigou a um retrabalho no projeto de fundações. Ele também comenta que a ausência da laje sob o telhado foi feita de propósito, para evitar que a construção de um pavimento adicional comprometesse a estrutura da casa, já que as fundações não eram profundas.

Depois, Sr. Zé comenta que houve muitas dificuldades na construção da contenção existente entre o terreno do CDHU (onde se construíram edifícios de 5 pavimentos) e a área de intervenção, e que, durante tal período, houve muita violência policial para retirar os moradores provisoriamente, reforçando o que Sônia havia dito. Ele conta, assim, detalhes adicionais do processo político de viabilização do projeto, cujas obras tiveram vários atrasos, destacando as interlocuções do Prefeito Geraldo Cruz, e, em certa medida, do atual prefeito (Chico Brito), e ressaltando a política habitacional empreendida pelo Partido dos Trabalhadores em esfera federal. Hoje, para eles, os moradores se sentem seguros na posse, em virtude da concessão do direito de uso conferido pela documentação.

O entrevistado comenta então a reclamação constante dos moradores quanto à ausência de garagem nas residências, pois todos, hoje em dia, têm carro, e não têm onde colocar. Fala ainda de

algumas patologias e falhas construtivas havidas (espessura de baldrame, falta de alinhamento de algumas paredes), e de algumas deficiências vistas no projeto de canalização.

No que diz respeito à questão da violência no bairro, eles afirmam que a situação, como em todo o Brasil, não melhorou muito, mas que a localização e seu entorno é favorável em termos da disponibilidade de serviços públicos (escolas, postos de saúde, áreas de lazer, etc.) e privados.

A entrevista com Israel Lino de Souza Neto (“Alemão”), outro representante dos moradores do Valo Verde, ocorreu em 01/08/2014, também foi muito importante na medida em que mostra o ponto de vista de uma liderança que apareceu mais recentemente, e que hoje atua também como funcionário da gestão, em obras de áreas de lazer, conhecendo assim a perspectiva dos “dois lados do balcão”. Alemão, que atualmente organiza eventos culturais como arraiais e festas, além de ser mestre de obras contratado da Prefeitura, revela que busca diversas melhorias junto ao poder público, também referentes à moradia, além de ser um representante ainda ativo da comunidade, com foco nas oportunidades de lazer para os jovens que, segundo eles, foram historicamente abandonados pelo poder público nos anos recentes. Ele se considera um representante independente, e não está vinculado a nenhuma associação oficial ou entidade, pois considera que, na prática, “é um negócio precário, porque não é todo mundo que quer se responsabilizar”.

Hoje seu diálogo com a Prefeitura é mais direto, e permite várias benfeitorias, como a praça que está sendo conquistada recentemente, dotada de equipamentos públicos diversos.

Antes das obras, ele ajudou a remover muita gente de área alagadiça, e já atuava mobilizando moradores para reverter a reintegração de posse ocorrida antes da gestão do Prefeito Chico Brito, possibilitando a moradia de muitas pessoas. Para Alemão, as melhorias ocorreram sobretudo a partir do momento em que o córrego foi canalizado, e a construção das casas apenas veio a reboque desse processo. Os equipamentos públicos do entorno, muitos dos quais existentes antes da intervenção, apenas foram aumentados após ela ocorrer (exemplo da creche em obras).

O entrevistado também considera ter havido diversas melhorias nas condições de segurança no local, que era antes muito violento. Segundo ele, a melhora foi “de 80 a 100%”. Também houve uma melhoria drástica nas condições dos transportes, pois foi construído um terminal próximo, que leva a bairros de São Paulo como Santo Amaro. Essas melhorias têm ocorrido, segundo ele, de uns seis anos para cá.

Quando perguntado sobre sua opinião quanto à especulação imobiliária após a intervenção, Alemão responde que, na sua impressão, ela é feita apenas pelos moradores do próprio bairro, mas que é um movimento bastante visto mais recentemente. É difícil ver pessoas vendendo ou alugando casas, e as ampliações vistas em algumas casas consolidadas se dá mais para uso próprio. Já em termos de valores, ele afirma: “Olha, melhorou muito os valores (sic.). (...) Tem casas aqui que antigamente você compraria por 20 [mil]. Hoje você não compra por 50, vamos fazer uma suposição. Entendeu? Então, melhorou bastante essa questão de vendas, né?”. Segundo ele, isso vem de uns sete anos para cá. No entanto, Alemão não tem verificado, nas residências consolidadas pelo projeto e nas residências do entorno, um

aumento que possa ser visível no adensamento (provocado por ampliações) que seja decorrente do aluguel, da chamada “venda de laje”³²¹. Ou seja, não tem sido notado o adensamento na região para fins comerciais ou para obtenção de rendas imobiliárias diversas. Ele acrescenta ainda que os agentes imobiliários profissionais não estão atuando no bairro e, quando há ofertas para comercialização, elas são transacionadas entre particulares. No entanto, quando perguntado sobre se tem notícia de comercializações havidas em relação aos sobrados entregues pela Pró-Habitação, ele responde que houve, e que muitos moradores saíram e deixaram as casas fechadas.

Em relação à adaptação das famílias às casas, Alemão diz que há muitos que se adaptaram, e outros não. Ele complementa:

Esses que falam que é ruim, é que é o seguinte (sic.): essas pessoas, eles vieram (...) de uma área pública, que é onde moravam dentro de um barraco, na beira de um rio... E hoje tão, assim, estruturados... O que é estruturado? Hoje eles têm uma conta de luz para pagar, eles têm uma conta de água para pagar, eles têm um... Vamos supor, (...), eles têm lá o condomínio para pagar, hoje é o gás encanado. Coisas que não existiam antes... Então tem essas pessoas que... aquelas, que, vamos dizer, tem aquelas pessoas que queriam ter esse sonho de ter sua casinha própria e tem aqueles que, para eles, tanto faz, né? Então são poucas pessoas que, às vezes, não agradecem o esforço do órgão público que tá aí ajudando eles, tal...Mas são poucos, viu João?

Quanto ao problema da ausência da garagem, reclamação comum entre os moradores dos sobrados novos, ao ser questionado a esse respeito, Alemão corrobora com uma ideia mais disseminada entre os gestores e lideranças de que garagem não pode ser prioridade para as políticas públicas num contexto de terra escassa e cara, mesmo para moradia de baixa renda. Muitos moradores, para ele, ficaram também incomodados em ter que pagar mesmo essa quantia mínima de prestações, com todos os subsídios dados. No que tange a possíveis alterações de perfil econômico, ele considera que ainda não houve tempo para isso acontecer. No CDHU, logo acima, no entanto, ele tem ciência de que muitos moradores já venderam ou trocaram seus apartamentos, o que não tem ocorrido nos sobrados da Pró-Habitação.

Quanto à avaliação da presença da Prefeitura, na figura da Pró-Habitação, Alemão considera que ela já não é mais sentida pelos moradores. Há, inclusive, pendências de obras (como sinistros na rede de esgoto e na de drenagem), as quais ele já cobrou diretamente, mas que o órgão ainda não resolveu no local. Eventualmente a Pró-Habitação aparece quando ligam para eles.

Falando um pouco mais sobre a política em termos municipais, o entrevistado se ressentiu do fato de que, se por um lado o Prefeito tem amplo apoio da câmara, os órgãos públicos e mesmo os vereadores parecem ter recentemente abandonado a periferia, deixando os jovens à mercê de drogas e da criminalidade. Faltaria, nesse caso, envolver mais agentes como a Guarda Civil Municipal nesse esforço, já que a polícia não cumpre o papel que deveria. Ele defende que seja feita uma lei, além disso, para que os jovens saiam das ruas e fiquem em casa a partir das 20:00. Além do informado, ele acha que população precisa exercitar o hábito de “reclamar”, de “falar”, e não de “ser calado em época de eleição com vinte reais”.

³²¹ Nome comumente dado à comercialização de uma outorga informal para que o comprador construa, com acesso independente, sobre o último pavimento do morador que comercializou a laje, transformando a edificação em duas unidades sobrepostas.

Pela confrontação das entrevistas, pudemos reconhecer diferentes perfis de representantes na Região do Valo Verde. No primeiro caso, a entrevista acabou sendo conduzida de forma a que mostrasse que, por trás das conquistas evidentes como a redução da precariedade urbana e a construção de moradias dignas, o processo, em razão das diversas falhas ocorridas na autogestão e no desenvolvimento dos projetos, feitos com recursos escassos, foi bastante truncado, resultando em retrabalhos e em problemas diversos na obra. No segundo caso, há um reconhecimento das conquistas realizadas e também uma exposição de ações em andamento (requalificação das áreas públicas do complexo), que por vezes não é vista pelos moradores até que se concretizem, e de uma visão daquele que está efetivamente envolvido, enquanto agente governamental, nessas ações. Alemão não deixa, no entanto, de ressaltar as deficiências ainda existentes, quando fala a respeito da falta de política para jovens da periferia, o que os relega muitas vezes às ruas e à falta de atividades que contribuam para seu futuro como cidadãos e profissionais. Na reurbanização do Valo Verde foi fundamental o fato de ter envolvido mutirão e gestão compartilhada das obras, para a exacerbação de um senso de coletividade pouco visto em outros bairros que tenham sofrido os mesmos processos, o que talvez poderia ter contribuído para a alta taxa de permanência local.

No município de Osasco, no Complexo Colinas/Portais, os primeiros entrevistados, em 20 de setembro de 2014, foram o casal Paulo Isael e Maria Eunice da Silva, que, além de moradores de unidade entregue no âmbito da reurbanização do bairro, têm um ponto comercial (pequena loja de materiais de construção) em um dos térreos das edificações, disponibilizados para esse uso. Eles são moradores da área desde antes da urbanização (chegaram em 1997), mas não se reconhecem tanto como lideranças do bairro, apesar de terem tido ativa participação no processo, frequentando todas as reuniões. Eles ficaram um tempo fora da área, na terra natal (Pernambuco), devido à violência, entre 1999 e 2005, mas voltaram nesse ano e passaram a acompanhar mais de perto a intervenção, mesmo quando foram colocados em aluguel, entre 2007 e 2011, já que a obra atrasou.

O processo de remoção, segundo eles, foi “assustador, porque a gente investiu tudo o que tinha naqueles quatro cômodos... Internamente era como se fosse aqui hoje, bem acabado, para viver para o resto da vida, né? (...) De olho fechado, isso aqui é nosso e acabou. E, com três anos, veio essa surpresa”. Nesse período, a família sofreu pressão de cabos eleitorais de partidos opostos, segundo seu relato, que pediam votos com a promessa de que só votando neles é que teriam a garantia da moradia e o comércio reestabelecido. Foi aí que Paulo relata ter perdido a crença na política. Da mesma forma, os moradores, em geral, eles, no fim, aceitaram a obra e deram o voto de confiança no poder público, tornando-se assíduos no acompanhamento. Outra colocação importante feita por Paulo, revelando seu senso de coletividade, é a transcrita a seguir:

Eu pensava assim, ali. Aqueles quatro cômodos, para mim, estavam de bom tamanho no plano que eu tinha em mente de construir em cima, né.... Mas, o meu arredor, é que eu sentia que realmente tinha que ser mudado. Por quê? Eu não estava contente só com ‘eu estar bem’”, (...). Eu queria que aquelas pessoas do lado ali ficassem bem igual a mim, e, para isso, tinha que ser mudado (...) Nós tínhamos de tudo [fala dos serviços públicos], mas de graça, não é essa a norma.

Quando perguntados sobre o que achavam das mudanças do bairro, eles consideram que a moradia em si é a principal melhoria. No entanto, o principal problema apontado por quase todos é a falta de endereço oficial, que impede a vinda dos correios e das correspondências, o que dificulta inclusive sua vida comercial, já que têm estabelecimento comercial, que depende de endereço oficial para viabilizar seu funcionamento em diversos quesitos. Muitos, como eles, recebem a correspondência na casa de amigos, do entorno. Por hora, o bairro não existe nem “no google e nem no mapa”. Os fornecedores e clientes, desse modo, têm grande dificuldade de se comunicar com a sua loja ou chegar nela, e ele foi obrigado a aderir a um plano especial de telefonia para cumprir as funções de pessoa jurídica (vendas, comunicação, etc.) adequadamente.

De qualquer forma, o balanço geral dos efeitos pós-obra é muito positivo. Segundo ele:

Aqui do lado, uma casa era 50 mil [reais]. Com isso aqui [refere-se à ocupação irregular], a casa só valia 25. Isso aqui urbanizado, a casa pode ter voltado não aos 50 que ela custava, e sim a uns 80. Então, o bairro, você entendeu, passou a ser valorizado. Teve um colega que vendeu... De hoje, não se acha mais casas de 80 ... 80 é dois cômodos aqui, ou três. Na área livre aqui já é 150, 200 contos.

Paulo tem notícia de amigo que vendeu por em torno de 45 mil reais uma casa e depois se deu conta de que poderia ter vendido por mais. Para os entrevistados, não é visível uma mudança de perfil sócio-econômico do bairro, mas a intervenção muda a percepção simbólica de outros do entorno em relação a ele:

(...) eu cheguei a conhecer pessoas que falavam, assim: ‘nossa, mas essa favela aí só tem bandido’. Não, não era bem assim. Ela já se expressava... [nesse momento, Eunice interrompe parcialmente, dizendo que sempre pensa que ‘as pessoas fazem o lugar, agora o lugar não faz as pessoas’]. Ela já se expressava ... Ela já se expressava mal, né? Mas hoje ela já tem outra visão perante esse local que ela se expressava tão mal, até porque, hoje, ela coloca um bebê num carrinho e vem passear no local que ela se expressava tão mal (sic.).

Hoje, Paulo e Eunice, as pessoas do entorno têm até prazer em vir passear no conjunto e suas redondezas, ou seja, o preconceito com o local diminuiu muito, já que a condição de moradia nos conjuntos é tal que inverteu a situação: há moradores da área que vivem num apartamento em condições melhores do que outras casas de alvenaria que permanecem nas vizinhanças. Antes as pessoas perguntavam para eles onde eles viviam, e eles tinham que dizer: “eu moro ali”. Agora eles têm um endereço a informar.

Eles informam que ainda não há um “fundo” constituído por convenção condominial para viabilizar as melhorias em áreas comuns dos condomínios, mas que isso está em vias de ser conseguido. Por hora, cada um meio que cuida da manutenção de seu próprio, e há uma observação geral sobre as áreas comuns, sendo que cada bloco assume um critério de divisão das responsabilidades com tais áreas, além de arrecadar esporadicamente.

Quanto à convivência, os entrevistados relatam que há pessoas com dificuldade de adaptação aos prédios. Há vizinhos que brigam ou fazem barulho de madrugada, ou seja, não respeitam as regras, e nem vão a reuniões para que isso os ajude a ter bom senso. A Prefeitura, para eles, ainda está atuante no local, fazendo reuniões quinzenais e orientando, pedindo para que as pessoas se organizem independentemente da sua presença no bairro, etc. Para Paulo, alguns vizinhos precisam “cair na realidade” sobre o fato de

que viverão vários anos, daqui em diante, tendo que conviver com os outros em prédios, sem poder depender da Prefeitura para tudo.

Não há movimento de venda dos apartamentos, segundo eles, até porque a regra imposta pela Prefeitura quanto às comercializações é muito clara, e a quase absoluta maioria dos moradores respeita essa regra. As permutas, por exemplo, só podem ser feitas com uma justificativa excepcional. Não há, para eles, presença de imobiliárias atuando no local. Apenas no entorno.

Quanto ao projeto do prédio, o casal entrevistado informa que só não gosta tanto de algumas coisas inusitadas que foram colocadas, muito embora tenham realizado um acabamento primoroso em seu apartamento. Apesar de não serem arquitetos, como Paulo comenta, eles acham que jamais poderia ser feita uma janela do chão ao teto, além de recuada. Os quartos também possuem recortes que não permitem a colocação de móveis de tamanho padrão, encarecendo as encomendas dessas benfeitorias. As lavanderias também ficaram muito pequenas, conforme diz Paulo. Eunice, por sua vez, se mostra bastante satisfeita com a moradia, pois ela é ampla (tem 60 metros quadrados de área).

Paulo e Eunice demonstram, através de sua entrevista, que mesmo quando os moradores não participam como lideranças reconhecidas no processo de intervenção, como foi o seu caso, ainda assim, a conquista de uma consciência crítica, no bojo de um acompanhamento que só se pode dar através da frequência em reuniões, entre outros mecanismos, é fundamental para que os avanços se deem também na organização comunitária e na geração de melhores condições sociais e econômicas para toda a comunidade, após finda a intervenção. No entanto, eles também ressaltaram fatores que dificultam a completude da satisfação, entre os quais pode ser destacada a dificuldade de adaptação de muitos moradores com algumas das novas tipologias (sobretudo as que demandam áreas de gestão comum), a falta de colaboração nas arrecadações por condomínio, e o problema da violência que ainda persiste, até pelo paradoxo que representa a melhora na acessibilidade ao local (segundo eles, “facilita para a polícia mas facilita também para o ladrão”). Quanto às transações comerciais feitas, fica claro que o trabalho social realizado pela prefeitura foi bastante exitoso no sentido de deixar claro que, por se tratar de concessões, e mesmo com a regularização fundiária incompleta, os moradores sabem do risco que correm ao comercializarem sua moradia. Talvez por esse motivo tenhamos verificado que não houve nenhuma venda informada nas pesquisas amostrais realizadas.

A segunda entrevista feita com representantes do Complexo Colinas / Portais ocorreu com Margarida Lopes Tadeu e com Ana Paula Rossi, ambas agentes ambientais que participam da coordenação do Núcleo de Reciclagem estabelecido no Complexo, como uma das ações ligadas à geração de emprego e renda previstas no plano de trabalho da Reurbanização desse núcleo. Atualmente, a atuação delas está muito focada na emancipação dos trabalhadores da reciclagem, o que por conseguinte acaba sendo a parte do Trabalho Social que ainda permanece na área, e que em grande medida é o Núcleo que ajuda a desenvolver. As atividades envolvidas nesse trabalho envolvem tanto a operacionalização da reciclagem como também auxílios complementares para suprir necessidades básicas de alguns moradores com maior carência. O Núcleo, desse modo, funciona como a parcela do poder público ainda presente de

alguma forma na área, muito embora não seja coordenada por funcionários públicos. Ele ainda está em fase de formalização enquanto cooperativa, mas atua desde 2005 (já durante a intervenção). Essa estrutura atuava com um trabalho social que inicialmente se dava independentemente da urbanização, paralelamente também a outras iniciativas organizadas por associações como a “Mundo Novo”, que é uma associação de moradores organizada pelo Sr. Roberto (conhecido como “Robertão”), que atua com os adolescentes e as crianças, e a Associação Pró-Moradia, da representante Sueli (antes coordenada por um outro representante, conhecido como “Didi”), as quais, unidas, muito contribuíram para o processo.

No início da mobilização, quando começaram a haver, em períodos mais intensos de chuva, desabamentos de casas (com mortes), enchentes, incêndios, etc., o que obrigou a Prefeitura a olhar cada vez mais para o bairro, a Prefeitura sentiu a necessidade de eleger representantes no bairro.

Margarida e Ana Paula, além de atuarem como cooperadas, também participam de outros processos de formação dentro do bairro, como as reuniões para a Convenção Condominial. Elas também já foram delegadas do Orçamento Participativo do município, por duas vezes.

O processo, durante as obras, é avaliado pelas entrevistadas da Cooperativa como algo muito positivo. Margarida afirma:

Eu sempre falo que o que a Prefeitura fez, com essa obra do PAC... Dessa vez... Porque eles não tiraram nós (sic.) e colocaram a gente num (...) alojamento e nem deixou nós (sic.) lá em qualquer lugar... Eles colocaram a gente no bolsa aluguel... Eu falo que foi como se eles tivessem nos educando para que a gente pudesse voltar. A gente morava em barracos... Não tinha água, não tinha luz, a dificuldade era muito grande. Não tinha asfalto, era tudo na lama. Então, quando eles mandaram a gente pro Bolsa-Aluguel, era como se eles tivessem nos preparando para agora, quando a gente fosse voltar. E isso foi muito importante na questão do Bolsa-Aluguel. Eu não vejo só em mim. Eu vejo isso em muitas pessoas que eu converso, que eu também acompanhei, quando tavam no Bolsa-Aluguel, e isso foi muito importante.

Nota-se como o processo do Bolsa-Aluguel prepara melhor o morador do que outros que poderiam ser mais traumático. Há todo um trabalho, durante isso, de conscientização quanto às novas responsabilidades (inclusive as financeiras) dos moradores em um contexto de vida em condomínio. As melhoras mais vistas, para elas, também dizem respeito à infraestrutura, aos equipamentos públicos construídos (Casa de Cultura e Escola), e à redução drástica na violência. O que ainda se mantém é o problema da dependência química (de drogas), entre os jovens, e hoje há muitos adolescentes tomados por ela hoje. Houve também, para elas, uma melhora visível nos índices de emprego e renda. Os comércios abertos dentro da área de projeto trazem mais empregos, e mesmo fora da área, o bairro dinamizou a inauguração de novos estabelecimentos. O bairro como um todo progrediu por causa da melhora na vida dos moradores, reduzindo até o preconceito de todos. Ana Paula afirma: “Antes, quando era favela, que a gente saía na rua toda suja por causa da lama, de alguma coisa, o povo já falava, né? ‘Aquele ali é o favelado’. Agora não, agora você sai na rua, você sai limpinha, né?”.

Para as entrevistadas, hoje um aumento de valores, e muitos barracos foram sendo convertidos em casas de alvenaria, tendo sobrado poucos barracos de fato no entorno (principalmente na área urbanizada e consolidada), já que o PAC abrangeu um perímetro maior do que aquele onde estão os relocados, envolvendo diversas melhorias para o bairro. No entanto, elas não sabem de imobiliárias agindo dentro da área de intervenção, mas apenas no entorno. Elas informam que há casas que valem entre R\$ 15 mil a R\$

50 mil reais, e isso são valores de venda. Muitos barracos não só foram convertidos em casas de alvenaria, como também, foram ampliados para aluguel (obtenção de renda). Os aluguéis, segundo elas informam, vão de R\$ 300,00 a R\$ 800,00 (quando são casas de mais de três cômodo). Não há muitas ampliações provocadas por aumento dos núcleos familiares. Nesse caso, segundo Margarida: “Não, eles mandam invadir, lá... Os filhos invadem lá nos barracos. E a casa deles, eles alugam. (...) Como saiu a obra e eles viram que não só falou... Fez... Por isso que eu acho que aumentou lá [referindo-se à área livre do Jardim Bonança, adjacente à intervenção, que vem sido paulatinamente ocupada]”. Podemos ver aí que há famílias que preferem usar suas ampliações para obter renda a abrigar parentes que vêm de fora, mas essa parece ser uma ação combinada, em vista do fato de que a intervenção é, além de tudo, um indutor, em áreas livres do entorno, de novas ocupações provocadas pela expectativa de uma nova moradia, por parte dos novos núcleos familiares ligados às famílias já atendidas pelos programas habitacionais do governo.

Margarida já tem notícia de casos entre os relocados, que chegaram a vender seus apartamentos (segundo souberam, por R\$ 30.000,00) e isso se deu logo no início das entregas, mas que essas famílias acabaram perdendo o imóvel em virtude do rígido controle que a Secretaria de Habitação exerce sobre tais transações, proibidas até que a área seja regularizada, o imóvel seja quitado, ou por motivo de força maior. Segundo elas, a Prefeitura fica sabendo de casos assim por meio de denúncias. Elas acham importante que, nesse momento, a prefeitura aja com rigidez, mas ressalta: “Tomara que seja para todos, né? Tomara que seja para todos. (...) É, porque, aí a pessoa fica se tiver precisando mesmo, porque, você pegar um apartamento e depois você já vender... E você vai invadir outra área, porque você não vai embora... (...)”. Desse modo, quem compra e quem vende perdem todo o investimento feito.

Quanto à adaptação nas novas moradias, elas revelam que, hoje, todo mundo já tem se acostumado a essa nova realidade e à convivência entre vizinhos. Apenas existe a expectativa de receber o título oficial concedido pela Secretaria de Habitação. No entanto, elas temem que, de posse desse documento, muitas pessoas têm chance de vender. Margarida, a esse respeito, fala o que se segue:

Se der o documento e liberar para venda, muitos vão vender. (...) [Neste ponto eu comento que é complicado também o poder público restringir o direito de ir e vir, ao que ela responde o que segue] Então, mas só que tem um porém também, né? A pessoa vai vender, mas também ela não vai ser inscrita em nenhuma obra, nenhum... (...) Isso também vai ser... (...).

Elas afirmam, porém, que também há o risco de os beneficiários irem para outras áreas começarem a colocar o cadastro novo no nome de alguém da família. Quando perguntadas sobre as hipóteses de mudança de perfil social dos moradores após o processo de intervenção (como que numa espécie de “gentrificação” velada), elas se preocupam com o risco de pessoas se seduzirem a vender as casas para comprar um carro ou ter algum tipo de lucro rápido e voltar para uma situação de precariedade. Esse realmente é um risco recorrente nas falas dos moradores e lideranças de vários locais. Mas, por hora, no complexo Colinas / Portais, os poucos casos havidos de venda “serviram de lição” para que os outros não repetissem isso.

Ao final, as entrevistadas e ressentem um pouco da relativa ausência do poder público no local após a intervenção, mesmo com um plantão constituído, e comentam que uma das questões cruciais a ser resolvida no local é a falta de espaços de lazer para os jovens, e o fato de que as crianças e os jovens estão jogados para as drogas. Falta implementar mais medidas na educação. Conforme Margarida:

Porque hoje, também, como a gente mudou para os apartamentos, é uma vida nova, e as mães, hoje, quem não trabalhava trabalha... Elas são... Independentes. (...) Elas não dependem do marido. Porque hoje a mulher, ela aprendeu a se valorizar mais. Porque a mulher já tem a questão da vaidade, né? (...) Hoje a gente veio pro apartamento, a gente quer um móvel novo, ééé... Quer mudar a cara daquilo que era o barraco. Então, antes não tinha como deixar os filhos, hoje, já tem...

A independência feminina, segundo elas, aumentou muito, também, devido ao fato de os títulos estarem sendo dados em nome das mulheres. Já no fim da entrevista, elas informam que a maior parte das famílias têm hoje chefes mulheres, e Margarida acrescenta:

Eu tiro pelo lixo... deles. Porque hoje eu falo assim, 'eu conheço as pessoas aqui pelo lixo deles'. Hoje a ... Se você vê como que é aí nas lixeiras, em tudo... Você vê em tudo [as mudanças]. Você vê móveis jogados fora, fogão velho, geladeira, tudo trocado... Na questão da (...) alimentação, que falam... A alimentação, hoje você vai lá, e é diferente o lixo de hoje daquele tempo lá atrás. Colchão, entulho, tudo tá diferente hoje. Antes eram as pessoas que jogavam entulho aqui. E hoje, não. Hoje você vai lá na lixeira e você vê muito... é ... isso jogado fora. Então, quer dizer que a condição de vida, hoje, melhorou muito, né? Se prestar atenção nisso daí...

Margarida e Ana Paula, além de tudo, são exemplos claros de uma participação que se projeta para além da questão da habitação, tendo sido responsáveis, por força de todo o processo, pela geração de renda a diversos moradores que ainda vivem no bairro em condição mais precárias, por meio do Núcleo de Reciclagem que ajudaram a montar (é curioso que, de qualquer forma, com todas as conquistas desse núcleo, ele ainda seja muito rechaçado por diversos moradores em virtude de sua precariedade e por ser foco de insalubridade nas regiões vizinhas). Mesmo que os depoimentos do casal e também das agentes ambientais não apontassem esses aspectos de forma explícita, fica claro que sua própria condição atual - Paulo e Eunice são proprietários de um depósito de material de construção e contratados pontualmente para fazer diversos reparos nas moradias, e Margarida e Ana Paula desenvolve uma atividade econômica simbólica e geradora de empregos na região – faz saltar aos olhos as possibilidades de alavancagem econômica trazidas por uma intervenção com tal complexidade: há, no local, economias específicas e meios de geração de renda que são oriundos da própria intervenção.

É necessário constatar, também, que a informação prestada sobre as ocupações (“invasões”) recentes no terreno do bairro Bonança, onde seria construído um parque, no âmbito da intervenção, e a opinião de que elas têm um caráter especulativo, ocorreram um pouco antes de haver, agora em fevereiro de 2015, movida pela prefeitura e com o auxílio do judiciário, uma reintegração de posse no local, bastante conflituosa, e noticiada amplamente na mídia³²².

³²² Noticiada em canais de televisão, jornais e meios digitais, como se pode ver, por exemplo em <http://www.brasildefato.com.br/node/31333> e em <http://noticias.r7.com/sao-paulo/moradores-em-osasco-realizam-manifestacao-contra-reintegracao-de-posse-11022015>.

Em 21 de novembro de 2014, foi realizada uma terceira entrevista com moradora que também foi bastante atuante na área, e que preferiu não ter seu nome revelado, motivo pelo qual a chamaremos pelo nome fictício de “Cláudia”. Apesar de não estar vinculada a nenhum grupo organizado ou associação, Cláudia, que tem pouco mais de 30 anos, e é professora de ensino fundamental e médio, demonstra ter tido participação e voz ativa antes e durante o processo de intervenção, mas hoje está um pouco menos ativa. O que ela tenta fazer é apenas organizar os moradores no local onde mora, e mesmo essa atividade atual acaba não tendo a cooperação de todos. Durante o processo de intervenção, entre os anos de 2006 e 2010, ela participou de várias reuniões organizadas pela Prefeitura, sobretudo para definir questões condominiais.

Cláudia acrescenta ainda que tentou também organizar uma associação para lutar pelos interesses dos moradores da sua região do bairro, mas isso não logrou. Ela avalia que as associações existentes tiveram uma contribuição valorosa mas um pouco indireta para o processo de reurbanização do Complexo Colinas e Portais, mas o que foi decisivo mesmo no processo foi a vinda do recurso. Parte dessas associações, por exemplo, acabou ficando mais focada nas ações para o Colinas (área consolidada). Já ela participou juntamente com a ONG Interação para mobilizar moradores das áreas de cota mais baixa do Complexo Colinas/Portais, que ocupavam os barracos, e que provavelmente teriam que ser removidos. Nessa época, a ONG ajudou a organizar os moradores para contribuir no planejamento e no projeto com foco na questão habitacional. Com o reforço constituído pela presença dessa ONG, os moradores acabaram conseguindo repercutir mais suas reivindicações junto ao poder público, o que foi mais marcante a partir do ano de 2004, e isso acabou atraindo a presença do poder público e o projeto do PAC na mesma esteira. Nas palavras de Cláudia:

A aceitação da Prefeitura foi depois da pressão... Da pressão de moradia digna, para se viver, porque até então era precário, ninguém tinha um olhar para esse local. (...). A Prefeitura chegou depois, provavelmente porque se apresentou esse projeto para eles, porque foi buscado... Até então eles nem queriam que a gente se envolvesse com políticos... (...) Eu não sabia por qual motivo, mas sempre tinha uma explicação, que, para mim era conjuntiva, não era explicativa.... Mas eu comecei a observar que essas questões políticas envolviam aquela coisa de cada um querer tomar posse da existência do lugar, da modificação do lugar, e a Prefeitura não... (...) Até esse processo acontecer, de mobilização, a Prefeitura, ela só veio depois, depois dos fóruns que foram feitos, depois da militância de aparecer na televisão, de lutar, né, o engajamento, a força dos moradores... (...) Devido também a esse processo que a própria ONG (...) fez de você sair e fazer o intercâmbio para fora do país, que provavelmente a Prefeitura com um partido como o PT, no poder, ser mal vista pela televisão por causa de falta de moradia, sendo que tinha projeto PAC, (...), com milhões, trilhões, sei lá... Não sei a quantidade exata, nesse momento, mas tinha verba solta, né, e essa verba solta para onde ia ser direcionada? Então viu que foi um processo para a mídia, né? A mídia abraçou até mesmo essa ideia, nessa questão de divulgação... Então a Prefeitura pensou, acredito eu, pois não estava lá para identificar esses conhecimentos.

A ONG elegeu representantes e atuou, segundo ela, com os dois olhares: os dos seus objetivos próprios enquanto organização e o dos objetivos dos moradores. Criaram-se inicialmente, então, dois projetos: o de poupança comunitária e o “Bancomunal”, ambas formas alternativas para gerar giro de capital interno, com grande visibilidade externa.

Mas ainda há escassez, por exemplo, de outras áreas de lazer, mesmo que se reconheça a importância dos cursos dados pela Casa, em parceria com a Eletropaulo. Há uma evolução, nesse quesito, mas que não tem o alcance necessário para chegar, por exemplo, aos adolescentes. Apenas às crianças.

Houve, assim, dificuldades inúmeras, sobretudo as burocráticas, que ela testemunhou porque já foi funcionária pública, e, apesar da boa vontade de muitos técnicos, como ela diz, “uma andorinha não faz verão”. A partir do momento em que chegou o recurso do PAC, vários problemas afloraram: com a empreiteira, com o Bolsa-Aluguel (tais como de valor, de famílias que saíram do auxílio mesmo esperando a nova moradia, etc.), falta de espaço nas moradias novas para famílias numerosas, entre outros. Faltou visibilidade maior, segundo ela, para a ONG pioneira no processo na área. Quanto ao processo de remoções, ela diz: “Nossa, o processo de remoção, aí a Prefeitura conseguiu realizar rápido, né?”

Mais adiante, para comentar as obras, ela apresenta exemplos concretos: “É, só que teve problema com a empresa contratada, né? Teve muitos problemas. Pessoas... Ó, pra você ter uma idéia... Nego, faz favor: acende a luz aí pra mim [nesse momento, o companheiro de Cláudia mexe no interruptor da sala do apartamento duplex, e a luz não acende]. Ó... E não é só na minha casa que acontece isso não, viu? Ó... Cadê a luz da sala? Ó, canos que não funcionavam”. Cláudia relata também problemas de infiltração ocorridos em moradias de vizinhos, logo após a entrega, ou mesmo nas instalações hidráulicas de seu próprio apartamento, os quais não foram totalmente resolvidos pela empreiteira ou pela Prefeitura.

Para Cláudia, colocar pessoas de baixa renda em apartamento ou condomínio com áreas comuns compartilhadas é algo não recomendável, segundo ela, pois os moradores não têm recursos para cuidar das áreas comuns ou sequer para mantê-las limpas. E muitos sequer têm dinheiro para fazer seu acabamento interno. Quanto às questões de segurança, Cláudia considera que ainda há muita criminalidade, abuso de poder, consumo de drogas, etc. Ela então diz que pessoas que estiveram acostumadas a viver na precariedade de uma favela não iriam de uma hora para a outra mudar. Ela diz: “As pessoas saíram da favela, mas a favela não saiu de dentro delas”. Mas ela destaca que a Casa de Cultura ajudou muitos jovens mais novos e de mente aberta a sair de rumos “errados”, indo trabalhar e estudar, embora o estabelecimento não seja suficiente para todos.

Cláudia começa agora a falar sobre a influência política no processo. Ela relata ter havido tentativas de compra de votos com uso eleitoreiro da intervenção no complexo (coisa que ela reconhece ser comum no contexto brasileiro). Depois da entrega de unidades, houve, por parte de alguns líderes ligados à política, capitalização dos ganhos da intervenção ocorrida. Para Cláudia, sobretudo em períodos eleitorais, houve muitas cooptações, inclusive na área, mas ela não “embarcou nisso”. Mas ela não considera que o que está relatando na entrevista seja uma mera reclamação barata, e sim, o cumprimento de um papel crítico. Ela avalia que muitos moradores estão satisfeitos com sua condição atual de moradia, e isso acaba mascarando os outros problemas, pois dá a aparência de que tudo na vida deles está resolvido.

Hoje, a luta de Cláudia é mais no plano intelectual, através do seu trabalho profissional, tentando a ajudar com modificações sociais mais amplas.

Além do aumento na dinâmica comercial e nos transportes locais, Cláudia diz que o perfil dos moradores mudou também em função do aumento da renda média. Antes os moradores eram muito

vulneráveis em virtude da falta de endereço. As pessoas viviam sob ameaça de ser mandadas embora de seus empregos ou de não serem aceitas em empregos novos, já que não tinham o endereço. A questão da geração de renda no bojo da intervenção também é, para Cláudia, um dado a ser ressaltado. Ela também afirma categoricamente que o valor dos imóveis aumentou no local. Ela considera que o aumento foi de uns 70% para mais. Quanto à especulação imobiliária interna ao núcleo, ela informa que se dá no sentido de que há moradores querendo sair do local (vendendo, por exemplo). Segundo ela:

A partir do momento em que cresce nessa questão social, que teve esse crescimento local também, (...), eles fazem uma comparação de uma área vulnerável com o centro, né... Com um município de uma cidade... Então, o que é que eles querem? Querem sonhar, querem sair dessa criminalidade para um local melhor de se viver. Muitos daqui já citaram: 'ah, eu não quero (...). Ah não vejo a hora de pagar'.... (...). Nada de passar fora da regularização, porque a Habitação já deixou bem claro: se você faz isso, você perde. Alguns nem pensam na ilegalidade. (...), mas já sabem que é restrito, né. Não querem arriscar o que ganhou (sic.), né, depois de tanto sofrimento.

Por isso, os moradores só querem hoje sair com garantias de mudança sociais: ascender e ir para outro bairro, mas dentro da legalidade. Ela comenta que muitos investem em melhorias na moradia consolidada por causa da segurança na posse. Ela reconhece que a região não é ainda um bairro central ou atrativo, e por isso o aluguel não é ainda um negócio tão lucrativo por ali. Mas, de qualquer forma, o aluguel aumentou um pouco, em termos de valores, que ela informa serem os mesmos dados por Margarida e Ana Paula. Houve ainda pessoas que, durante a intervenção, venderam antes de serem removidos, pois não queriam mudar para uma condição de vida condominial. Hoje há, no geral, um sentimento de segurança da posse. Ela diz: “Uma certeza eles têm: que ninguém vai tirar isso deles”. Mas para a segurança ser complexa, para ela, alta apenas a titulação oficial. Muitos, para Cláudia, chegam a especular valores de venda, somando os valores de benfeitorias, etc., mas eles sabem que só poderão vender depois de o título passado em cartório, e se a Prefeitura autorizar. Cláudia tem notícia de valores que vão de 15 mil a 60 mil reais, para venda. Muitos que especulam essa venda estão interessados em comprar, no futuro, terrenos para construir e ter mais espaços.

Ao final da entrevista, quando perguntada sobre as mudanças na questão de gênero decorrentes do processo no local, Cláudia acaba se emocionando, pois relata que já foi vítima de violência doméstica de um parceiro. Ela conta sua história, e diz que, depois da experiência, com seu fortalecimento e emancipação, ela jamais vai querer passar de novo. Ela conta do abuso que sofreu de um companheiro machista, dizendo que de qualquer forma se defendia como podia, até porque reconhece ser também um pouco autoritária, mas que essa violência veio da formação familiar do ex companheiro. Ela se ressentia do fato de haver ainda muito machismo, mesmo após o critério de titulação priorizar as mulheres. Há homens que usam esse dado como motivo de chantagem: mesmo seprados, se recusam a sair das casas concedidas pelo poder público. Tatiana também lamenta que algumas manifestações culturais como o “funk-ostentação”, ao contrário do poder de reivindicação do “rap” e do “hip hop”, acaba reforçando o consumismo e dando às mulheres um papel de submissão. Ela então conclui que só com força e união é que as pessoas podem se mobilizar para verdadeiras transformações sociais:

Por que que a mídia não tenta propagar algo inteligente? Ah só porque o cara... (...). A cultura tem que propagar? Não, gente, então, quero dizer: controle social, tudo isso tá bem posicionado, aí, os pilares são vários

poderes, não é só um poder, se a gente observar. Então a gente tem que saber lidar com essa situação, além de sobreviver, né? Além de se matar, pra sobreviver, a gente tem que saber lidar com esses posicionamentos. (...) Em compensação eu acredito que minha opinião nunca vai morrer. Porque se você tem o dom da palavra, você pode chegar e conversar, desabafar, que nem a gente tá fazendo aqui, mas também tem aquela questão...

A entrevista com Cláudia foi importante no sentido de verificar a visão isenta e imparcial de uma moradora que, mesmo tendo se tornado uma representante conhecida dos interesses dos moradores do bairro, já tinha acumulado uma experiência anterior como funcionária da máquina pública, o que a permite enxergar todo o processo com uma visão que vem dos “dois lados do balcão”. É em função dessa visão ampla que ela demonstra, no desvelar de suas falas, uma visão consciente de eventuais cooptações feitas por agentes políticos oportunistas, que muitas vezes são realizadas em processos como essa intervenção ocorrida nos núcleos Colinas e Portais D’Oeste, quando todo mundo acaba “aparecendo para ser o autor da feição”. Assim como outros moradores que entrevistei, Cláudia ainda acrescenta que é notável a conquista representada pela dação dos títulos em nome das mulheres das famílias, o que, em termos claros, “quebra as pernas” dos homens que, pela sua simples condição de gênero, tentavam subjugar-las ou retirá-las da condição de chefes de família. Mas nesse quesito (o machismo), ainda há muito a se conquistar no futuro.

A última entrevista realizada com lideranças do Complexo Colinas/Portais ocorreu com Alexandro Moraes da Silva, conhecido no bairro como Alex, de 39 anos, comerciante que tem um ponto (mini-mercado) na área de intervenção. Alex faz parte da SDI (Slums Dwellers International, também conhecida no Brasil como “Rede Interação”), uma conhecida Organização Não Governamental (ONG). Ele dá apoio a essa organização internacional, que, conforme dito na descrição da entrevista anterior, desenvolveu projetos de poupança e mobilizou moradores na área para reivindicar os direitos urbanos e habitacionais, já que sua função oficial é justamente a organização comunitária em comunidades carentes. A organização comunitária feita pela ONG de que ele participa é importante porque une as pessoas, em uma metodologia que potencializa a união das pessoas a partir de grupos de poupança, unindo a comunidade, e chegando até a possibilitar trabalhos paralelos de recenseamento.

O SDI iniciou sua proposta em 2005, e a intervenção da Prefeitura começou seu trabalho em 2008, muito influenciada, portanto, pela organização comunitária havida, e levando em conta as demandas já levantadas no âmbito dessa organização. Alex afirma, sobre aquela época, o que se segue:

“A Prefeitura, até então, não tinha projeto, não tinha dinheiro, não tinha nada. Eis que chegou o Projeto do PAC”. A metodologia e os levantamentos feitos antes pela ONG ajudaram a potencializar o Programa na área, trazendo até influências internacionais, como a ideia do projeto de áreas comerciais nas unidades dos térreos. Durante a intervenção, os representantes participavam das reuniões promovidas para divulgar os informes para as famílias como um todo. Foi definida assim, dentro da metodologia, uma pontuação para que aquelas pessoas mais participativas recebessem prioridade no voto. Alex ressalta que, na verdade o protagonismo é das pessoas. (12:43) “A gente trabalha sempre pelo empoderamento de grupos. É claro que dentro de um grupo uma pessoa ou outra vai se destacar. Mas a ideia é fortalecer o grupo. Porque, com um grupo, é mais fácil de você dialogar do que com um sujeito”

Para ele, também, é importante acabar com a tutela eterna numa área, e é por isso que a ONG diminuiu sua atuação. As pessoas se “formaram”, adquiriram sua independência. Hoje, na área, é difícil achar mulheres em casa sem emprego. Muitas pessoas foram para a faculdade, compraram carros, financiaram outras coisas, etc. O resultado socioeconômico, no limite, é o fortalecimento das pessoas. Essa melhora socioeconômica de fato foi verificada, no complexo, por meio das pesquisas amostrais, conforme demonstrado nos gráficos. A tendência agora é que a SDI amplie a ação, como já tem feito, para outros locais do município e das redondezas, e é por isso que há intercâmbio de ideias com esses locais.

Quanto às mudanças ocorridas no bairro, Alex destaca o que se segue: “As pessoas mudaram de classe”. Essa transformação se deu num intervalo muito curto de tempo. As mulheres ganharam muita autonomia, pois esse fortalecimento era um dos eixos do trabalho posto.

Já no que se refere às novas moradias, Alex afirma que há uma dificuldade de assimilação, pela cultura do Brasil, por exemplo, da vida em apartamento, já que muitos deles foram acostumados com a vida com quintal. Há 5 tipologias no local, e a escolha de quem foi para qual local, além de levar em conta a vizinhança foi feita com base num critério que levava em conta as prioridades: térreos para idosos, cadeirantes e famílias numeradas, os sobradinhos para famílias menores, e os apartamentos para os demais. Priorizou-se, na ordem de atendimento, as famílias com maior pontuação por participação no processo.

A violência ainda existe por ali, segundo ele, mas a facilidade de acesso à polícia, proporcionada pela intervenção, traz lados bons, apesar de também facilitar a rotina dos traficantes. O consumo de entorpecentes aumentou por causa do fácil acesso.

Alex diz que o entorno mudou, sobretudo no que tange à valorização imobiliária, devido ao inflacionamento dos aluguéis provocado pelo aumento do mercado, estimulado pela Prefeitura. Viver lá está até se tornando caro. Apesar das regras pra a comercialização das unidades de remanejamento, duas famílias tentaram isso e tiveram a casa retomada pelo poder público. Muitos falam em vender mas têm esse receio de ter a casa tomada. Segundo ele, especula-se que os apartamentos valem dentre R\$ 80 mil e 100 mil reais. Os que tentaram vender o fizeram por 50 mil reais. A região também se valoriza pela localização, pela proximidade do parque industrial, e pelos equipamentos existentes no entorno, como escolas, creches, postos de saúde, além do comércio e dos serviços disponíveis. Ele afirma:

Aqui dentro a gente ouve muito comentário de a pessoa falar assim: ah, quando sair a documentação eu vou vender e vou comprar uma casa pra mim, por conta daquela coisa da cultura que eu te falei, que o cara, ele que viver no chão, ele quer ter uma casa, quer ter uma garagem, para ele colocar o carro... Que nem o cara que mora no quarto andar e fala: ‘putz, eu tenho um carro, tal, comprei, financiei um carro novo, agora, e tem que ficar na rua aí, eu tenho que pagar uma garagem, então... Isso também leva o cara a pensar e falar: ‘não, eu vou vender, vou comprar um terreno e construir uma casa’.

Ele acredita também que, quem comprar será de outro perfil econômico, já que a urbanização do bairro induz as melhorias no entorno. “Porque esse projeto, ele não beneficiou só nós, que morávamos aqui embaixo. Ele acabou beneficiando, também, outras famílias que moram lá pra cima, que moram no

morro”. A discussão sobre a titulação e a forma de pagamentos dos mutuários ainda está em andamento, conforme ele, em concordância com o dito pelos gestores.

As ampliações de casas, conforme ele diz, sobretudo na parte consolidada do Colinas, ocorreram de forma assustadora. “Quase todo mundo construiu duas lajes, três, lajes aí”. A maior parte dos moradores da área consolidada ampliou para aumento da família, aumento da renda com aluguel, para comércio. Há muitos comerciantes na área (depósitos de material de construção, lojas, mercados, depósito de gás, etc). Ele identificou imobiliárias agindo apenas no outro lado da área, na Rua João Ventura, mas fora do perímetro de intervenção. Se há vendas irregulares internamente, isso é feito por tratativas diretas entre proprietário e comprador, sem a mediação desses agentes. Ademais, para o entrevistado, o trabalho comunitário, juntamente com o da Prefeitura, ajudou a preparar as pessoas para gerirem e viverem em condomínio. Muitas delas foram levadas para conhecer outros locais em que os moradores já estavam organizados dessa forma.

No entorno e na área consolidada do Colinas, ele acredita que uns 20% das pessoas venderam, e isso se concentrou no começo da intervenção. Hoje muitas pessoas dão valor para o lugar e não vendem mais. Na época, muitos venderam porque não acreditavam que o bairro melhoraria. Ele afirma:

Tem muitos companheiros nossos que venderam aqui, quando era barraco, e que hoje eles vêm e ficam olhando, assim, e falam: ‘meu, se eu tivesse tido um pouquinho mais de paciência, eu tava aqui hoje...’ E o cara tá lá, pagando aluguel ou morando em um barraco. (...) Vendeu e acabou não fazendo nada... Comprou um som, fez um churrasco, comprou um carro velho e acabou sem nada, entendeu? (...) É, teve barraco que o cara vendeu por cinco mil, por sete mil reais. Acaba em nada.

Quanto à atuação na área, ele considera que a Prefeitura ainda está presente, até porque ainda há obras de construção de unidades no local. Há um plantão semanal na área, e, claro, a Prefeitura reduziu um pouco a intensidade de atuação no local. Há outros locais em Osasco para serem cuidados, e as pessoas precisam começar a andar sozinhas, sem a tutela da Prefeitura.

Como se pode ver até pelo domínio nos argumentos e eloquência na fala, o entrevistado Alex representou um testemunho fundamental da visão da ONG que, segundo corroborado pelos outros entrevistados, foi quem literalmente “acendeu” o pavio das reivindicações dos moradores por melhorias em seu bairro. Alex apresenta, dessa forma, uma visão bem ampla, temperada pela consciência de como os processos participativos se dão em outras regiões do planeta, já que realizou diversos intercâmbios nesse sentido.

Na área do Vila Flórida, em Guarulhos, foram realizadas duas entrevistas em datas distintas. Primeiramente, no início de outubro de 2014, simultaneamente, com dois representantes que também são síndicos dos blocos 1 e 2, nos quais também foi feita a pesquisa por amostragem com famílias moradoras. Eles eram José Marco Esteves de Luna, conhecido como Marcos, e Severino Bernardo Bezerra, que muitos chamam como Silva. A entrevista então se inicia, após esse rápido bate-papo sobre a lixeira degradada no local, quando alguns moradores apelaram para que eu tentasse levar o problema à prefeitura, se fosse possível.

Inicialmente, havia apenas uma Associação dos Moradores do Bloco 2, que se dissolveu, mas hoje eles se consideram “representantes sem documento”.

Silva participa também do Conselho de Habitação, em seu segundo mandato, como representante local. As demandas dos moradores do bairro são levadas para discussão nas reuniões desse Conselho. Eles também fazem parte de outros movimentos sociais locais. No entanto, tem sido visto que muitas das reivindicações, nos últimos doze anos, não têm retorno, pois a Prefeitura diz que “não tem pernas”, o que começa a desanimar alguns nas suas reivindicações.

Eles contam que, na época da remoção dos moradores da área, alguns acabaram sendo reassentados em outros locais (os que concordaram de cara em sair). Os que ficaram acabaram lutando para que fosse construída uma moradia nova no local. Conforme Silva:

Porque Pascoal Tomeu [prefeito anterior a Elói Pietá] queria tirar a gente do “Tomeuzão” [ginásio que seria construído no terreno remanescente] dizendo que a gente tava atrapalhando... Quem passasse na Av. Tiradentes viu a obra que ele fez. Prova até porque ele botou o nome dele. O Elói foi na justiça... [nesse momento eu comento que isso parecia um projeto de “embelezamento”]. É... [diz Marcos]. Que nem, nós tava atrapalhando... É a mesma coisa de você dizer que vai tirar uma foto de uma área bonita e você estar na frente. Tava feio. ‘Sai da frente, que tá atrapalhando’.

Para Silva, é difícil fazer todos aderirem ao pagamento do condomínio, que é um valor mínimo para manter as coisas funcionando. Eles sempre quiseram poder arrecadar mais, mas muita gente acha caro e não paga. Alguns sequer pagam os gastos de água, por exemplo (muitos por não poderem arcar com os custos, e outros, por falta de costume e cooperação). Os problemas mais comuns havidos na área hoje, segundo Silva destaca, são os decorrentes da ausência do poder público, e alguns pequenos problemas pontuais de convivência e inadimplência no condomínio. O síndico às vezes não dispõe de recursos para compelir o morador inadimplente a pagar. Houve uma ou outra discussão em virtude disso que virou caso de polícia, com ele chegando a ter de usar até uma arma contra um morador que era advogado, por conta de uma briga em torno do trancamento do portão. Ele completa:

Aí eu fui obrigado, né, a ir em delegacia... (...) Eu fui em viatura, né? Eles chamam de ‘Táxi’ ... Nós chama ‘Táxi’ (sic.) [risos de todos]. Mas nada deu, né, e aí o cidadão depois retirou a queixa, porque estava errado... O cara bate meia-noite na sua porta. Errado. [Alegando] Que eu tinha que... Porque o portão tinha que ser mantido fechado. Para quê? Para a segurança deles. Aí o cara deixa aberto, o que acontece? Houve até um assassinato aqui, tá certo? Porque pegou o portão aberto, né, e aí o cara...

Quanto às alterações no bairro, Marcos e Silva consideram que tudo melhorou muito, sobretudo após as intervenções feitas pelo ex-prefeito Elói Pietá, com a ajuda do governo Lula na esfera federal. Falta ainda uma quadra, que está projetada, mas pela qual até hoje os moradores esperam e lutam. A segunda etapa das unidades habitacionais, afora os 6 blocos entregues em 2002, veio com o PAC (Programa de Aceleração do Crescimento), juntamente com a creche que foi construída na área de lazer. Os primeiros blocos (1 e 2) acabaram servindo como um “piloto”, pois foram entregues com muitos problemas pela construtora, e as falhas havidas na construção deles serviu de aprendizado para não serem repetidas nos demais. Mas os moradores desses blocos acabaram ficando muito irritados com a situação, e muitos acabaram vendendo suas unidades. Eles acham que a essa altura não seria justo expulsar os

compradores, sobretudo nesses casos, pois quem acabou veladamente permitindo a venda foi a própria prefeitura. Nas palavras de Marcos:

Se você for ver (...), hoje, a maioria aqui não é do... (...) compro de segundo, outros de terceiros, né? Então tá nessa zona que tá aí. [Eu pergunto se a maioria aqui já não é da favela, e ele responde o que segue] Não, não é da favela. [Eu pergunto então quantos são moradores originais da favela] Uns oitenta por cento, eu posso dizer... Não, peraí, deixa eu ver... Vamo colocar, mais ou menos, 60 por cento.

Marcos, em seguida, acrescenta que só sobraram, em seu prédio, 9 da favela (de um total de 28). Há testemunhas que viram que a Prefeitura, à época das vendas com contrato de gavetas, deu seu aval. Mas a questão sobre se os títulos de compradores serão consolidados em seu nome é algo está sendo discutida no Conselho e em esfera jurídica. A Concessão, em tese, é de 90 anos, mas quem comprou, segundo Marcos, “não pode perder o dinheiro que deu”. Tanto é que, recentemente, a Prefeitura, após a entrada do PT, fez uma série de recadastramentos nos prédios já entregues, e as pessoas estão tentando provar que não agiram de má fé na compra, pois a venda havia sido fruto da necessidade real da saída dos moradores originais. Na opinião deles, as pessoas não podem ficar na área como se estivessem numa “cadeia”. A única coisa que Marcos acha ruim é que as casas foram feitas para pessoas de baixa renda. Mas como muitos não queriam cumprir com seus compromissos, e se sentiam “presos” ao local, foi até melhor que esses tivessem vendido. “Aqueles que compraram vão valorizar o que é seu”. Há também os que venderam porque não deu certo a nova moradia, e eles voltaram, e hoje pagam aluguel no conjunto. Já os que venderam e foram pra favela, agora, teriam que se virar, pois já receberam uma moradia.

A outra liderança entrevistada no Núcleo Vila Flórida, no início de novembro de 2014, foi Amaro Laurindo de Oliveira, o Sr. Amaro, de 60 anos, aposentado dos serviços como pedreiro, citado anteriormente quando do relato da entrevista dos demais representantes. Sr. Amaro informa que é o legítimo Presidente do Conjunto Habitacional Vila Flórida e que tem documentos comprobatórios desse registro oficial. Entre as funções que ele desenvolve como presidente, estão ações para cuidar do bem estar dos moradores, ajudando-os, e também ações dentro da política. Sr. Amaro é afiliado ao PT há 20 anos. As atividades do dia-a-dia, envolvidas nessa função mais política, por ele, são trabalhos na área de saúde, moradia, com crianças e adolescentes, etc. A Associação que ele preside, conforme informado, é uma associação “governamental”, como que um “governo” do partido dentro do local. Ele acaba trabalhando várias horas dia e noite, fazendo “bicos” de pedreiro, apesar de aposentado, para poder compor sua renda, e também faz outros serviços voluntários para os moradores, bancando também várias coisas do seu próprio bolso.

Ele também atua no sentido de garantir a segurança dos moradores, colocando-se como um mediador de conflitos, e um “detentor” da ordem contra os vândalos, os jovens bagunceiros, os drogados, etc. Ele hoje não tem tanto apoio da Prefeitura, como queria, pois considera que o atual secretário de Habitação não tem uma abertura para diálogo mais direto com os moradores mais necessitados. Ele acrescenta que, apesar de ser do Partido dos Trabalhadores (alinhada politicamente com o governo federal) e contar com seu apoio, a Prefeitura, na política habitacional, tem merecido muitas críticas pois não está mais presente nas áreas.

Sr. Amaro relata também toda a sua história, desde sua entrada no processo de reivindicação do direito à moradia no local. O delegado local decidiu ir tirá-lo, no início da ocupação da qual foi um dos pioneiros, na base da violência, para lá construir uma delegacia, mas ele o enfrentou, e isso em plena época da ditadura militar. Nesse momento, ele se emociona, ao dizer que “enfrentou a ditadura”, recusando-se inclusive a depor, com bastante coragem, mantendo sua posição de não sair do local para ficar sem moradia. No decorrer dos anos, ele continuou morando lá, e recebendo orientação de várias pessoas para lutar pelo direito à moradia, já nos anos 1980 e 1990. A ocupação então foi crescendo, nessas duas décadas. Durante a administração do prefeito Pascoal Tomeu, que queria remover a comunidade, ele começou a organizar os moradores para o enfrentamento, tornando-se assim uma referência como liderança local. Nesse período, Elói Pietá, que ainda era vereador, passou a ajudá-los. Posteriormente, quando se tornou Prefeito, Pietá deu sequência às obras habitacionais na área, e, conforme ele, dando um grande salto de qualidade na gestão municipal. Naquela época. Nesse período, Sr. Amaro virou então uma liderança dos movimentos por moradia na cidade, apesar de ter sido “traído por muitos”. Pietá foi, segundo Sr. Amaro, um dos maiores políticos da história da Região Metropolitana de São Paulo. Ele afirma:

Guarulhos veio num arrocho sangrento para chegar... Guarulhos... Hoje, todo mundo quer ser político, e todo mundo quer tomar Guarulhos. Mas Guarulhos, ele veio de um arrocho político? Não... Quem fala isso é mentira. Guarulhos, ele veio de um arrocho sangrento, para chegar onde nós chegou (sic.). E quem foi o cabeça? A liderança? A grande liderança? O grande pivô de Guarulhos? Foi um homem que Deus plantou em Guarulhos, que ele é gaúcho... O Elói é gaúcho (...) Então, esse homem, que Guarulhos precisava, esse homem se chama Elói Pietá.

Depois, Sr. Amaro faz uma longa consideração sobre a política em esfera nacional, e as polarizações partidárias, defendendo os governos de orientação mais à esquerda.

Para ele, ainda é preciso que algumas famílias mudem de qualidade de vida, mas a maior parte já teve uma grande transformação socioeconômica recente, provocada pela própria melhoria e centralidade do bairro. No local, ele fala que quase 80% das pessoas que moram na região são pessoas de perfil econômico mais alto. A única coisa que ele ressalva, que estar ainda a desejar, é a questão da segurança. Isso, para ele, ainda falta essa segurança, o que o obriga, por, vezes, a funcionar como um mediador.

Já os imóveis valorizaram muito, na avaliação dele: de 10 a 70%. Um apartamento, para ele, custa, de 70 a 80 mil reais, o que corresponde a uns 800 % de valorização. Ele diz que uns 5% dos moradores, no início, em 2001, venderam imóveis por 5 mil reais. Ele diz, enfim, que umas 100 famílias venderam seus imóveis até o momento, nos 6 blocos, e isso sobretudo se deu por falta de segurança, não garantida pelo governo, e por falta de um trabalho social mais eficaz.

Não há muitos agentes imobiliários tentando atuar na área, e sua atuação é muito controlada e restrita por representantes como ele.

Durante a intervenção, enquanto os moradores aguardavam a nova moradia, ele diz também que funcionou na época como uma espécie de fiscal, o que se estendeu sob a forma de controle de vendas e aluguéis. Mesmo assim, muitos moradores acabam colocando, escondidos da liderança, apartamentos em

anúncios de imobiliárias. “E eu tenho colocado muita imobiliária aqui para correr. Porque aqui ninguém prega um prego sem o meu consentimento”.

Fazendo um balanço das entrevistas realizadas no Vila Flórida, considero que Silva e Marcos demonstraram consciência sobre os mesmos problemas que o Sr. Amaro relatara, mas eles divergem entre si apenas nas formas de enfrentá-los (Silva e Marcos chegaram a criticar o tom autocentrado de Amaro), o que demonstra que, bastaria haver mais articulação política em nome do interesse mútuo, e muitas outras conquistas seriam alcançadas, sobretudo no que diz respeito à contribuição coletiva (em termos financeiros e humanos) para o bem do condomínio. Mas seria ingenuidade, no âmbito desta pesquisa, pensar que essa articulação seria simples, sem conhecer o histórico real das rixas entre eles.

Em São Bernardo do Campo, no Sítio Bom Jesus, ao final de novembro de 2014, o entrevistado foi Eugênio Lomba dos Santos, eletricitista e comerciante (proprietário de comércio na área), de 53 anos. Ele é Presidente da Associação dos Moradores do Sítio Bom Jesus, e é mais conhecido na comunidade como “Lota”. Como presidente da associação, ele desenvolve, no momento, atividades de acompanhamento da urbanização, representando os demais moradores. “Eu sou a ponte entre a Prefeitura e os moradores aqui”. Ele media trocas, cobra a documentação atrasada dos apartamentos, representa moradores em reivindicações com a Secretaria de Habitação. A Associação ainda está com sua constituição em andamento, e com o prédio (sede), em obras. Hoje a sede provisória é a sua casa. Para a formação do condomínio, quem faz as reuniões, da qual ele participa, são as assistentes sociais da Secretaria. Já foram formados alguns síndicos, que fizeram cursos, e agora estão preparados para a função.

Durante a intervenção, segundo Lota, a Associação, que hoje tem ideia de continuar o trabalho feito durante a obra, não existia. Ela foi eleita justamente no contexto do projeto para reurbanização, em 2005, pois ele era um representante de moradores da CAPE (Comissão de acompanhamento do Projeto e da Execução). Em 2004, a área foi “congelada”, e é a partir daí que eles consideram que se deu o início do processo. Trata-se de uma reivindicação antiga dos moradores, muito em virtude das enchentes que ocorriam quando subia o nível do córrego local. Eles então se mobilizaram para cobrar da Prefeitura, administrada pelo prefeito Marinho, e o projeto saiu, já em 2007, no âmbito do PAC (Programa de Aceleração do Crescimento). Naquela época, muitas pessoas não acreditavam que o projeto se concretizaria, pois já haviam vindo vários técnicos, anteriormente, fazendo baterias de cadastramento, que nunca davam em nada. O crédito veio à medida em que a obra foi sendo concluída. A Associação, portanto, não é uma força executora, mas sim, de controle social e de fiscalização do poder público, que é quem de fato executa as políticas e as intervenções. Com a intervenção quase concluída, agora, segundo ele diz, há outras Secretarias municipais, como a da Saúde, atuando mais na área, com campanhas de saúde, contra a dengue, etc.

No início, houve resistência de muitos moradores, que não acreditavam que a intervenção fosse dar certo. Mas trata-se de um percentual pequeno (no máximo uns 10%). De qualquer forma, tudo era conversado, e a Prefeitura evitava fazendo grande pressão e violência contra os resistentes. Os poucos que

se enquadravam nessa situação acabavam se sentindo compelidos a sair porque ficavam isolados, e percebiam também a situação insalubre em que viviam.

Em termos de melhorias no bairro, Lota diz que o balanço geral é positivo, obviamente, em virtude da intervenção. Os moradores do entorno também sentiram a valorização de seu bairro com a erradicação da precariedade na área. A intervenção acabou com muitos problemas. Antes, “Sítio Bom Jesus” era sinônimo de favela, e hoje é completamente diferente, tendo melhorado inclusive seus índices de salubridade. Foram feitos também equipamentos públicos como áreas de lazer (parque linear), o CRAS e a própria sede da Associação, que está no bojo do projeto. Quanto à violência, Lota tem a percepção de que foi transformada com a intervenção. O local acabou ficando mais tranquilo, já que as pessoas têm endereço fixo. O endereço fixo também ajudou na geração de empregos. Quem ainda paga aluguel ou mora em área irregular próxima acaba tendo dificuldade na procura de trabalho.

Na região consolidada, para Lota, o valor dos imóveis praticamente dobrou. De uns 5 anos para cá, a valorização foi enorme. “Na própria favela aqui, vou dar um exemplo, só para você ter uma ideia... Uma casa valia 40 mil, vai... Hoje deve estar 150, 250 (mil reais), e isso é valor de venda. Tá com uma valorização muito grande”. Há também muitos casos de casas que foram ampliadas, e onde foram criados pequenos pontos comerciais, voltados para várias funções que o bairro necessita (lojas de roupa, de salgados, etc., bares, lojas de informática, etc.). Houve verticalização também, tornando o núcleo ainda mais denso. Esses aumentos ocorrem em virtude da criação de novos núcleos familiares, e também para a obtenção de renda de aluguel, cujo valor praticado varia entre 400 a 700 reais, conforme informação dada por Lota. Ele estima que quase 30% do bairro tem casas alugadas ou com cômodos alugados.

Com a urbanização, hoje em dia, as casas consolidadas são vendidas mais rapidamente. Segundo Lota:

Hoje se você colocar uma placa, você não fica com ela muito tempo. Rapidinho, vende. (...) Uma observação: os apartamentos não podem ser vendidos [nesse momento eu pergunto, de qualquer modo, se há especulação para venda desses apartamentos, e ele responde o que se segue] Tem... Tem muita procura, mas não pode ser vendido (...) Se pudesse vender, eles pediriam de R\$ 70 a 100 mil. (...) Na verdade, aquelas pessoas que venderam, vendeu por menos de 5, aí... E os compradores perderam (...) Não no Sítio, No ABC (...) Rapaz, essa é uma regra rígida do Prefeito. Não aceita.

Há um grupo de pessoas dos apartamentos que pretende quitar para vender, mas isso não representa muito em termos percentuais. A Prefeitura procura controlar vendas sem quitação prévia pela via do monitoramento, da confrontação de cadastro, ou também conta com denúncias feitas por vizinhos. Ele informa que há algumas imobiliárias atuando no entorno, dentro do Sítio Bom Jesus, mas fora da área de intervenção.

No que diz respeito à adaptação dos moradores em relação aos apartamentos, Lota destaca aquelas ligadas à convivência. Muitas vezes os síndicos perdem a paciência com alguns moradores que não colaboram. Ele diz: “Ó, o pessoal levou os costumes deles da favela para os prédios. Lá, na favela, você fazia churrasco, você ligava o som alto, fazia toda aquela bagunça. Aí, nos prédios, você não pode fazer nada. Então, muita gente levou o costume da favela para os apartamentos”. Isso gera briga por

barulho, portão aberto, churrasco e som alto, e também devido à inadimplência de alguns, ocasionada, para ele, mais por falta de costume do que de recursos financeiros.

A titulação dos moradores, segundo Lota, está em processo. O título será oneroso, e o pagamento mensal da prestação será proporcional à renda. O valor mínimo, referenciado no salário mínimo, será de 50 reais, a serem pagos por 10 anos. Se a pessoa quitar, ela pode vender, mas, nesse caso, ela terá que quitar pelo valor de mercado, cobrindo assim o subsídio. As imobiliárias, de qualquer forma, não os assediam por causa das regras estipuladas quanto às comercializações.

Lota diz que a Prefeitura, através da Secretaria de Habitação, ainda está atuando muito na área, até em virtude de ainda ter obras no local. Ele, por fim, afirma que a intervenção estimulou muitos moradores a melhorar de vida, procurando novos empregos e novas formas de renda, melhorando suas casas, etc. A visão de Lota, em que pese se tratar de um representante dos moradores junto ao poder público, o que poderia relativizar o caráter insuspeito de seu depoimento às vezes muito elogioso, foi interessante pois, por outro lado, sua sinceridade e honestidade nas informações depois foi respaldada pela coincidência com a opinião geral, vista sobretudo nos moradores dos blocos 1 a 3 da primeira fase, que conseguiram uma organização condominial mais efetiva e que colhiam agora as benéficas dessa conquista.

Já na área do do Jacuí “A” e adjacências da União de Vila Nova, em São Paulo, foi feita, em 09 de outubro, uma entrevista, que se deu simultaneamente com três representantes de bairro: “Pé de Frango”, “Zenaldo” e Wellington Paulino Bezerra, conhecido como “Pastor Wellington”, como são conhecidos no local. Pastor Wellington, além de líder religioso, também é uma liderança comunitária no bairro, cumprindo a função de presidente da Comissão de Urbanização do Projeto Pantanal, realizado na área pela CDHU.

As lideranças entrevistadas contam que receberam demandas para ir interceder junto ao governo do estado à época da iminência das remoções, no final da década de 1990, realizando um abaixo assinado para que as remoções não prejudicassem os moradores que já ocupavam a área.

Para Zenaldo, essa era uma área com um grande índice de criminalidade, e totalmente confinada, sem acessibilidade, conforme já havia sido comentado por Renato Daud e relatado no item anterior. Os moradores chegaram à conclusão de que teriam que tomar a frente do projeto, vestindo a camisa das pessoas, e representando os interesses coletivos. O local hoje tem grande visibilidade, e recebe até visitantes de fora do país, segundo ele relata. Foi montado um escritório técnico na área, e fez com que a Companhia virasse um ente “familiar” para a comunidade. A mudança feita no bairro, sobretudo em quesitos como as obras viárias para melhorar a acessibilidade local, para Zenaldo, foi rápida até demais para 10 anos, e eles se orgulham de ter participado dessa transformação, que certamente, segundo eles, valorizou muito o bairro. Hoje há até 2 postos de saúde no local, mas justamente é a saúde a única pasta que deixa a desejar. Eles, no entanto, estão lutando para que seja feita uma AMA no local. Há ainda em torno de 8.300 famílias no local, e há um relacionamento bom dos líderes com as famílias.

Pessoas que eventualmente saíram antes da intervenção, hoje, segundo eles dizem, estão arrependidos, e não têm condição de comprar mais na área. Antes das reivindicações das lideranças, a remoção ainda seria maior (60% do bairro) do que o previsto no projeto, conforme relata o Pastor Wellington. Pé de Frango ainda acrescenta:

Você vê que aqui ficou tão diferente, aqui... Ficou tão bom aqui, que hoje (...), é mais fácil você achar uma nota de cem reais do que arrumar uma casa para alugar. Até isso é difícil. Quando você acaba de alugar uma casa aqui, já tem outra que vai sair ali... Já tem uns dez, quinze na frente, para querer alugar a casa. Para você ver como tá bom, aqui.

Hoje, segundo eles, o local ficou muito bem inserido no meio da centralidade representada por bairros como São Miguel, pela abundância de comércio e de serviços, e até pela iminência da construção de uma nova estação de trem na linha da CPTM existente, e que foi inclusa no projeto, e já licitada, com vistas a complementar o atendimento do serviço de ônibus, hoje precário.

O exercício da cidadania em processos plenamente participativos, segundo eles, foi também algo muito válido, para toda a comunidade. Pé de Frango ainda acrescenta, quanto à valorização da conquista:

Aqui, também, teve caso assim ... Porque, antigamente, aqui, a pessoa ia arrumar um serviço, falava que morava aqui, já era. 'Não, deixe seu currículo aí, e depois vamos chamar você'. E nunca chamava. (...) Era discriminado (...) Hoje não, hoje muita gente... (...) Eu, pelo menos, que nem, eu moro aqui desde 91. Tô aqui desde 91. Eu já enfrentei muitas batalhas (...) aqui dentro, embaçadas, mas, né... Mas graças a Deus hoje eu me sinto orgulhoso de ter uma casa aqui... Antigamente era embaçado, para você, ter uma casa aqui.

A especulação imobiliária cresceu muito, no entanto. Segundo Pastor Wellington, “um terreno antigamente era 1.000 reais, 1.500 reais (...). O próprio terreno da minha residência eu comprei por 1.500 reais [‘ninguém queria, ninguém queria’, é o que fala Zenaldo ao fundo (...)] ‘Hoje, quando você acha, tá na faixa de 80 a 100 mil reais’]”. Essa valorização se deu em apenas 15 anos. Antes da urbanização ainda havia esse valor antigo, hoje não mais. Zenaldo ainda acrescenta: “Hoje, eu tava comentando com o Pastor, hoje aqui... Eu vi um cara... O cara tem uma casa, tá pedindo 500 mil reais”. Eles até não conseguem vender por esse valor, mas segundo Zenaldo, chegam a vender por valor próximo. Quando perguntados sobre as comercializações de apartamentos, eles reconhecem que há casos de vendas informais, sem, de início, falar da sua proporção (mais tarde eles diriam que chegou a 70%). Zenaldo diz:

Mas nós estamos pleiteando isso aí junto à CDHU, ver se, se legaliza essa situação das famílias que estão dentro dos apartamentos, porque o interesse da CDHU e do estado, eu acho que é assim, é receber, porque se aquela pessoa repassou o apartamento dela, é porque era por um motivo ou outro. Ela não é obrigada a morar num canto que ela não queira (...) Tem que exercer o direito do cidadão. Então, assim. Às vezes é um problema de família, às vezes um problema financeiro, um problema de doença, e nós sempre acompanhamos aqui. A pessoa não vai lá, chegar na CDHU e devolver... Então, assim, nós estamos pleiteando que legalize essas pessoas que estão nos apartamentos... (...) Porque o morador que está ali, se ele comprou, é porque ele precisa. Pode olhar que todos os que compram, estão todos em dia, nas prestações.

Mas, caso a família compradora não cumpra o compromisso de quitação, então daí ele concorda que a CDHU precisa intervir, já que a prestação havia sido calculada proporcionalmente ao poder de pagamento dos mutuários (em virtude da renda). Pastor Wellington acrescenta que hoje eles têm um representante no Conselho de Habitação do Ministério das Cidades, e ele pleiteia que o Conselho reveja essa questão dos mutuários da CDHU, já que ninguém pode obrigar o outro a ficar num lugar que não

queira. Esse título com permanência compulsória é uma arbitrariedade do governo, quando ocorre. O mais importante, porém, é que a CDHU apenas deixe de atender mutuários já atendidos (numa espécie de cadastro único), e não que fique controlando quem vende e quem compra. De qualquer forma, a CDHU tem realizado execuções em casos no bairro em que já houve essas vendas, e isso tem preocupado muito os representantes. Segundo Wellington, “seria mais humano” um recadastramento, pois reconheceria o direito de alguém que quer ficar na moradia em detrimento de quem a deixou, às vezes, por necessidade ou por falta de adaptação, sem que tenha havido má fé.

Já as casas consolidadas e embriões tiveram um razoável percentual de adensamento e ampliação. E há muitas pessoas lá dentro, segundo eles, que têm várias casas alugadas lá dentro, ou mesmo verticalizaram embriões para obter renda. Há, portanto, uma atividade imobiliária rentista forte no local, o que foi dinamizado pelas melhorias no bairro.

A CDHU ainda está envolvida no projeto e nas ações como o Viveiro-Escola, mas visando que os moradores acabem, com o tempo, gerindo-os a longo prazo. Mais ou menos em um ou dois anos a CDHU provavelmente sairá do local. Isso seria, para Zenaldo, uma pena, mas a missão estará cumprida, e o trabalho realizado.

Além disso, há uma preocupação muito grande das lideranças com invasões futuras que estão sendo estimuladas pelas ações na área. Em setembro de 2013, houve uma invasão de área livre que obrigou a uma reintegração de posse por parte do governo do Estado, o que levou a muita repercussão na mídia. A remoção foi de 2000 famílias, e chegou até à faixa da linha de trem. Revoltados, alguns invasores até incendiaram o antigo escritório local da CDHU. Isso preocupa muito os representantes, pois trata-se de áreas destinadas a equipamentos públicos, que viram um prato cheio para especuladores.

Já o Fórum de Desenvolvimento Local, formado pela CDHU, ainda está ativo, mas ele ainda não tem sido efetivo em resultados concretos e devolutivas, e isso acaba cansando os representantes e a comunidade. O Conselho Gestor também está sendo pouco representativo na comunidade. E há receio de alguns políticos em atuar no bairro, por se tratar de uma divisa geograficamente incerta.

A entrevista dada em conjunto pelos líderes dos moradores da grande área da Vila Jacuí e da União de Vila Nova me passou, de início, a impressão de serem representantes que ecoam a voz da Companhia dentro da área, como se tivessem sido totalmente cooptados por um discurso meramente institucional, como nos fenômenos descritos por Maricato (2011) e Santo Amore (2013). No entanto, em face do contraste visto entre o que a área pesquisada era antes da intervenção, e o que vinha se tornando, torna-se um pouco difícil refutar suas informações. Não se pode deixar de reconhecer o mérito havido na ação do governo do estado, especificamente naquela região, o que, conforme dito pelo próprio Renato Daud, representante da CDHU (conforme visto no item 4.2.), também é fruto da coincidência feliz de diversos outros fatores, onde a Companhia entrou apenas como mais um ator, e também pela abundância de recursos da esfera estadual, que notadamente permite um potencial de ação infinitamente superior ao de um município (mesmo aquele que arregimenta recursos federais).

Considerações finais

A experiência da pesquisa que resultou nesta dissertação, longe de encerrar conclusões, enseja a percepção clara de que cresce a demanda por estudos que possam se apropriar mais adequadamente das articulações geográficas, políticas e econômicas que resultam na organização metropolitana na contemporaneidade.

Em termos mais gerais, retomando o que foi dito no primeiro capítulo, e mais detalhadamente no item 1.1, essa organização demanda ser entendida para além do que o termo “organização” pode sugerir, e tem ocorrido de forma cada vez mais fragmentária e dispersa, de modo a não serem mais conhecidas mais as bordas do que é cidade e daquilo que não é cidade, no sentido mais amplo dessa palavra. Nos termos postos por Villça (2001), o intra-urbano está expandido e de tal modo que as áreas conurbadas, apenas para ficarmos no exemplo enfatizado neste trabalho, já não comportam mais, como vimos, os termos pelos quais poderíamos cair na sedutora armadilha das dicotomias clássicas da sociologia e da economia urbanas, como a presença e a ausência de planejamento, a formalidade e a informalidade, a regulação e a desregulação, o público e o privado, o regional e o local, o urbano e o não urbano, o centro e a periferia. Se essas serviram no passado como paradigmas da reflexão sobre as metrópoles brasileiras, hoje esse repertório precisa comportar epistemologicamente uma nova espessura, através da qual consigamos atravessar a nova complexidade dessa organização sócio-territorial e econômica, dado que parece ter ficado provado na confrontação bibliográfica feita nos capítulos mais teóricos desta dissertação.

Tecidos historicamente isolados hoje parecem se conectar em uma dinâmica que precisa ser melhor entendida, pois, se o enfrentamento da reflexão ao seu respeito repetir as naturalizações e determinismos que costumam permear o horizonte tecnocrático do passado, será cada vez mais incompreensível a relação dos espaços urbanos brasileiros da atualidade. A metropolização e a dispersão urbana com todas as suas contradições sociais inerentes, são aspectos que estão sendo paulatinamente reconhecidos tanto por gestores e técnicos das administrações nas diversas esferas, como pelos movimentos sociais, mas a o meio acadêmico, sobretudo seus segmentos mais voltados ao compromisso social com a cidade, precisam retomar as amálgamas que a conectavam com a práxis, pois correm sério risco de, evitando tal compromisso, incorrer num estudo dos fenômenos que resultará tão fragmentário quanto é a realidade.

Esta dissertação, longe de resolver as conexões perdidas entre a academia e a cidade real, tentou, primeiramente, desvelar algumas das conexões econômicas hoje existentes entre as classes sociais no espaço urbano metropolitano, mediadas pelo mercado imobiliário e pelo Estado, para que, de posse de uma análise mais pormenorizada sobre a formação historicamente diferenciada dos tecidos de alta, média e baixa renda, determinada em grande medida pelas relações envolvidas na generalização da forma mercadoria, pudéssemos iniciar o caminho em direção aos estudos empíricos no recorte dos tecidos urbanos recentemente “integrados” pelo poder público à cidade dita “formal”.

O esforço não logrou como esperado, pois é preciso reconhecer os limites de inteligibilidade de uma dissertação de mestrado sobre um tema tão incipiente como é o estudo dos efeitos socioeconômicos das intervenções em favelas, até porque as próprias intervenções, em caráter mais sistemático, também ainda são um assunto incipiente. De qualquer modo, a pesquisa foi enriquecedora, tanto em termos pessoais como também por resultar em algumas descobertas interessantes, onde se podem destacar, no plano teórico, como falaremos mais adiante, a ideia de que a metrópole paulistana revela, em seu microcosmo, sob o entrelaçamento ao mesmo tempo hierárquico e simbiótico entre a formalidade e a informalidade urbanas, o caráter “desigual e combinado” que Francisco de Oliveira tanto insistiu em endossar em seus estudos sociológicos, e que é simultaneamente pressuposto da reprodução capitalista da economia e do espaço urbano metropolitano em nosso país.

O capítulo 1 deste trabalho constatou a realidade dispersa, fragmentária, e, sobretudo, desigual da distribuição espacial das classes sociais nas cidades brasileiras e na RMSP, onde a segregação urbana tem se mostrado um vetor presente e permanente. Foi pressuposta assim, com base nesse contexto, a presença diferencial e gradual de preços do espaço metropolitano, onde as regiões centrais e, sobretudo o quadrante sudoeste, tornaram-se cada vez mais valorizadas ao longo do tempo. Essa alteração histórica das regiões socialmente segregadas, como vimos, foi em grande parte condicionada pelos diferenciais que envolvem a *terra-localização* (VILLAÇA, 2001, 2012), resultado de um trabalho humano (coletivo) que se agrega na realização do produto imobiliário (onde a criação do valor também pressupõe, no cenário brasileiro, altas taxas de exploração da força de trabalho, constituinte do capital variável no interior da produção). A *terra-localização*, irreprodutível pelo trabalho humano, em virtude de ter nela trabalhos sociais cristalizados, assim como atributos específicos que simulariam dídivas específicas, existe, para todos os efeitos, enquanto abstração, valor simbólico incomensurável de espaços únicos, cuja apropriação privada encerra o processo monopolista do fator fundiário no produto imobiliário, enquanto mercadoria. Correntes mais ortodoxas, tendem ao esforço de transpor para o solo, por meio da teoria ricardiana da renda da terra, as categorias marxistas clássicas, considerando assim a propriedade da terra como obstáculo e ao mesmo tempo suporte da produção do valor e do sobrelucro, ainda que não ela não tenha sido categorizada por Marx como componente interno da composição orgânica do capital. Desse modo a terra passa, no caso, a ter um peso que compete com o da força de trabalho, do capital fixo, do circulante e de todos os outros meios de produção que, solidariamente, participam na produção do preço enquanto produção social atrelada à construção e à infraestrutura (no caso urbano), justamente quando deixa de ser limite pela figura da propriedade privada (conforme mencionado por Marx) e se incorpora como oportunidade. E não poderia ser de outro modo senão como capitalização acessória às produções simbólicas oriundas desse processo de realização do valor (que vem do trabalho cristalizado), que a renda oriunda da exploração da terra urbana se faz, para essa corrente, possível, muito aquém da constituição até certo ponto fetichista da *localização*, essa ficção da qual não conseguimos identificar os aspectos materiais de forma mais reveladora. Esse ponto de vista, de certa forma, é visto por Pereira (1988) nos processos de produção historicamente vinculados à construção civil e à(s) sua(s) indústria(s), onde o

componente do trabalho, quando a força de trabalho tem suas condições de reprodução rebaixadas, pode ser importante elo de composição do valor imobiliário.

É preciso, desse modo, que a teoria da *localização*, que subjaz a qualquer categoria explicativa das disputas ao seu redor, quando aplicada aos dados empíricos da formação da cidade até o estágio em que hoje se encontra, tem, sem dúvida, um respaldo considerável enquanto reduzida fenomenologicamente à sua componente geográfica. Ninguém há de negar que o tempo de deslocamento, que diferencia um local da cidade de outro, influi nas decisões de classe. No entanto, a *terra-localização* como categoria epistemológica encerra um limite que comporta sua própria abstração: se a cidade é o lugar das transformações, cristalizar as localizações no espaço nos coloca o risco de impedir suas possibilidades dinâmicas. Considerando-se essa premissa, podemos dizer que, ao explicar a *realização de uma localização* como fenômeno alternativo dentro da leitura marxista, logramos na aplicação empírica do conceito, sem, no entanto, desvelar todos os seus nós.

Mas não é possível concluir, daí, que a controvérsia em torno desse tema, assim como aquela que encerra o tema da renda da terra, chegue a prejudicar o caminho teleológico sobre a organização espacial e social da produção capitalista, que, de alguma forma, encerra disputas por *localizações geográficas* com características específicas, parte delas reprodutível como realização de valor capitalista (infraestruturas, benfeitorias, cuja produção envolve, com as devidas particularidades, um simulacro do capital orgânico classicamente colocado por Marx), parte delas irreprodutível pelas suas “dádivas naturais” ou pela própria natureza monopolista da apropriação do trabalho social nelas cristalizado.

O conceito de *localização*, para fins da abordagem deste trabalho, pôde ser considerado justamente por seu aspecto posicional (geográfico) e em seu potencial de produzir valores de mercadorias imobiliárias, mas como resultado de um sistema concorrencial, pressupondo-se não as neutralidades neoclássicas (abordadas no item 1.2), mas, em lugar disso, as externalidades consideradas por Abramo (2007). Nesse caso, a categoria *localização* não prescinde dos atrelados à acessibilidade e à infraestrutura que são disponibilizados, principalmente, pelo trabalho do Estado e por outras produções coletivas, mas, se é que é possível separar dela alguns atributos concernentes às possibilidades postas pela propriedade fundiária e pela construção (a primeira por não constituir mais propriamente um limite na complexidade urbana atual, sobretudo no regime da informalidade, e a segunda por ser reprodutível nas mãos de qualquer agente imobiliário, ou mesmo no regime da necessidade), constitui um elo fundamental para a compreensão das disputas sociais pelo território metropolitano e da segregação sócio-territorial.

Abramo (2001; 2007) estabelece um caminho crítico heterodoxo para além da dicotomia representada pelos neoliberais e pela escola marxista, o que foi um ponto importante para as premissas desta dissertação, na medida em que ele cria subsídios para entendermos o entrelaçamento entre as decisões de escolha por localização de classes sociais distintas no território, incorporando a complexidade da atuação dos diversos agentes (desde a empresa capitalista até o trabalhador assalariado) sem que caiamos na armadilha de naturalizar sem maiores reflexões a separação plena entre os elementos

dicotômicos que constituem a formalidade e a informalidade urbana (em todos os seus aspectos, conforme tratado no capítulo 3).

Para romper com essa *hierarquia de decisões* em que o poder econômico, em relação historicamente promíscua com o Estado, tem a primazia em relação às classes pobres, ocupando localizações homogêneas e excludentes, e condicionando a segregação urbana estudada no item 1.3, a abertura de uma perspectiva crítica, repousando-se, sobretudo, na teoria marxista, fomentou por um lado um dos movimentos reivindicatórios mais fundamentais do Brasil, o MNRU, que foi um dos protagonistas no alcance de uma legislação mais alinhada com os preceitos da busca pela justiça social nas cidades. Mas, por outro, essa mesma luta pode ter se esvaziado quando da ascensão de um governo galgado nas lutas de esquerda ao poder, a partir de 2002. Nesse sentido, a Reforma Urbana parece, em que pese suas conquistas em termos de lograr na formulação de novos instrumentos legais (conforme destacado no item 1.2), carecer de oxigenação, sobretudo para o enfrentamento da realidade atual, onde vigorosos programas habitacionais e urbanos (exemplos do PAC e do PMCMV citados no item 2.2), aos poucos, revelam muito mais vigor enquanto mecanismos econômicos anticíclicos do que propriamente de uma política urbana que efetivamente promova a justiça urbana, incluindo de uma vez por todas as camadas de renda mais baixa, historicamente relegadas ao “laissez-faire” no que tange ao preceito da moradia digna, fato que resultou na catástrofe urbana demonstrada pelos autores pesquisados no item 2.1. Talvez falte, entre tantas outras coisas, resgatar dentre as experiências pioneiras tratadas ao longo do capítulo 2, ainda que com todas as contradições a elas inerentes, os elementos específicos que constituem um aprendizado para o presente e para o futuro.

Nessa conjuntura, parece ser primordial a conquista de novos territórios de pesquisa e de luta, as quais só podem ser efetivamente enriquecedoras se reconstruírem algumas amálgamas perdidas entre a teoria e a prática, unindo a produção do conhecimento e todo o estofo e repertório acumulados pelas gestões e pelos movimentos de controle social mais comprometidos com o tema. Caso contrário, de nada adianta o país dispor, como de fato o faz, como vimos no item 1.2, de um amplo arsenal de instrumentos legais e normativos no que tange ao planejamento e ao direito urbanístico, se eles não têm resultados de sucesso, quer por não serem autoaplicáveis, quer pela pouca aceitação de suas prerrogativas nas esferas decisórias do Estado.

Vimos ainda no item 1.3 que o conflito de classes e o uso instrumental do Estado para o atendimento de interesses específicos, associado aos mecanismos de exploração e espoliação habitacional e urbana que se originam da própria reprodução do capital em detrimento da reprodução satisfatória da força de trabalho, somam-se para opor, na cidade concreta, o tecido dos ricos e o tecido dos pobres, no qual as áreas mais bem localizadas (sobretudo as mais centrais) são prioridade dos primeiros e dos grandes interesses imobiliários em suas estratégias, apontadas por Ferreira (2007) e Villaça (2001), deixando para os demais os resíduos, franjas e áreas degradadas da cidade, numa organização cujo desvelo não se pode mais alcançar pela clássica dicotomia da centralidade urbana única por oposição à periferia. Sobre isso, cabe uma atualização no campo do conhecimento, pois a convivência de

centralidades metropolitanas distintas já tem se configurado como razão para a concluirmos, como Tanaka (2006), a ideia de que essa dualidade não explica mais de forma alguma a distribuição das zonas homogêneas e segregadas da metrópole. Desse modo, abre-se aqui também um novo e vasto campo de pesquisa sobre a relação entre as áreas de assentamentos precários (historicamente tratados como *periferias*) e as áreas ditas centrais, que corresponderiam aos tecidos segregados e aos enclaves ocupados por faixas de mais alta renda.

Posto isso, a pauta da integração entre os tecidos díspares (informal e formal), considerando o diagnóstico apresentado no item 2.1 parece estar perdendo força entre as esferas mais decisórias, a despeito da persistência no crescimento da precariedade. É preciso reconhecer, conforme ali concluimos, que a inclusão legal dos assentamentos precários (dentre os quais as favelas) e de seus moradores, caso possam voltar a ser prioridades na política urbana, carecem de dois níveis de aperfeiçoamento em sua gestão: a-) a operacionalização, onde se subentendem a realização de diagnósticos, projetos e arcabouços normativos que favoreçam e não sirvam, como é comum, de obstáculo concreto à melhoria nos indicadores das intervenções, dificultando ainda mais as já precarizadas estruturas humanas e materiais existentes nas gestões locais; e b-) a abertura de caminhos mais consistentes para o monitoramento e os diagnósticos pós-intervenção nos casos dos projetos implantados em assentamentos precários, principalmente aqueles onde a relação dialética da área de intervenção com o entorno enseja mecanismos de pressão e de alteração de perfil socioeconômico, a fim de entender com mais clareza qual o papel cabível à esfera pública no controle dos agentes ligados à especulação imobiliária que podem fazer aflorar, em atitudes oportunistas, sementes de contradições intrínsecas a essas intervenções. Quanto a esse segundo requisito, é preciso, de qualquer forma, estabelecer o limiar entre as ações efetivamente comprometidas com a justiça social e aquelas que, por sua própria natureza tutelar, engessam direitos consagrados dos cidadãos, sob o pretexto de imaginar que eles não seriam capazes de “andar”, a partir de um certo momento, com suas próprias pernas. Foi justamente por incorrer em uma falha metodológica natural a um campo de pesquisa tão incipiente como esse, a “permanência dos moradores originais” nos núcleos reurbanizados pesquisados, em virtude da sua complexidade (comporta tanto a natureza compulsória como também a voluntária), precisou ser afastada como suposto indicador de sucesso nas intervenções do poder público enquanto promoção de políticas imbuídas do espírito da justiça social urbana. Isso porque, como nos esforçamos em mostrar nesta dissertação, a própria noção de “sucesso” de uma política pública como a intervenção em assentamentos precários é bastante relativa, se a tratarmos sob a perspectiva de todos os sujeitos sociais envolvidos. A única conclusão empírica mais embasada e quase irrefutável, que por esse motivo é indicador nato do caráter transformador das intervenções, dado que é corroborado tanto pela bibliografia aqui analisada, principalmente no capítulo 3, como pela pesquisa de campo apresentada ao longo de todo o capítulo 4, é que sem dúvida alguma a intervenção, desde anunciada, provoca alterações nas dinâmicas locais e do entorno, pelas quais a valorização imobiliária de ambos é substancial (atingindo, sobretudo durante o

processo, níveis muito mais elevados do que os vistos em anos de maturação de um tecido urbano formal).

Confirma-se aqui também a necessidade de se aperfeiçoarem os estudos sobre o entrelaçamento entre os mercados formal e informal (com todas as ressalvas feitas a essa dicotomia), pois é por meio dessa matiz da economia e da sociologia urbana que se extraem dados riquíssimos para podermos chegar a conclusões mais específicas sobre a dialética metropolitana.

Como vimos na análise bibliográfica, e principalmente nos itens 3.3 e 3.4, tem sido percebido que em áreas em que a disputa por localizações mais favoráveis em diversos aspectos ao uso residencial, intervenções em núcleos de baixa renda, sobretudo visando a consolidação das comunidades e do tecido existente, pode estar inserida em contextos distintos. Em dadas situações, estão mediadas por interesses difusos das incorporações ligadas ao médio e alto padrão, muitas das quais induzidas por operações urbanas de grande vulto, movidas por interesses de grupos econômicos³²³, resultando em *interações hierárquicas com mediação violenta*. Esse modelo de exclusão social pode ser entendido como um mecanismo acelerado da chamada *gentrification* ou *gentrificação*³²⁴. No entanto, mesmo quando as intervenções são feitas com o intuito da integração social e urbanística dos tecidos, dependendo do contexto, a exclusão pode estar escamoteada sob formas mais sutis, mesmo em localidades menos centrais da metrópole, o que leva a especularmos que a tentativa de integração redimensiona as relações sociais entre os tecidos (o já consolidado, normalmente correspondente ao formal, e o reurbanizado) quando não confirma a *interação simbiótica*, ainda que hierárquica, entre os atores (e por conseguinte entre os mercados), pode resultar, pelas próprias sementes que carrega enquanto indutor de valorizações, num processo mais lento, porém não menos considerável de expulsão dos moradores originais, o que só é evitado, como vimos nos exemplos estudados na pesquisa empírica, por meio de um controle dos agentes públicos, seja pelas ações pós-ocupação, seja pelo estabelecimento claro de regras quanto às comercializações. Nos limites dessa dissertação, imaginamos que o esforço foi eficaz ao menos no sentido de apontar, apenas preliminarmente, para uma matriz de correlações entre os elementos que participam da dinâmica pós-intervenção em áreas que as políticas públicas corroboram para transformar em parte do tecido formal da cidade. Sobretudo em seus dois últimos capítulos, foi possível avançarmos ao menos no sentido de estabelecer uma hipótese, ainda não testada, de que as interações entre esses mercados, que orientam a própria relação entre os tecidos, é de tal forma complexa e abrangente que as intervenções não conseguem ter o condão de controlá-las, entrando assim apenas como elementos extras dessas dinâmicas (salvo quando a mediação é violenta, como no caso das remoções compulsórias). Essas interações sofrem, por conseguinte, modificações, par e passo com as alterações urbanas (muitas das quais provocadas por intervenções lentas ou mais impactantes como as requalificações urbanas aqui citadas), mas a dinâmica que envolve a relações entre os tecidos não consegue, na maior parte dos casos,

³²³ Casos como o do Real Parque e do Jardim Edith foram estudados na análise bibliográfica deste trabalho, como referências claras dessa situação.

³²⁴ Entendida como sinônimo da substituição, numa área urbana consolidada, de um perfil socioeconômico por outro de maior poder aquisitivo.

provocar uma homogeneização que, no seu próprio ciclo, encerre a dicotomia por meio da integração plena: as classes sociais estão em permanente diferenciação e conflito, o que nos leva a problematizar a perpetuação da *hierarquia de decisões* nas disputas por localizações que são tema deste trabalho, confirmando a ideia de que se há interações simbióticas entre classes sociais que ocupam tecidos adjacentes ou contíguos, por outro lado, ela sempre se reinventa enquanto uma simbiose hierárquica, quando não leva a uma relação onde a *interação violenta* (com ou sem a mediação do Estado) acaba sendo o resultado final.

Entrando especificamente nas conclusões sobre o capítulo 4, e para finalizar, acabamos tendo que reconhecer que os pressupostos iniciais da pesquisa, que pensavam na hipótese de uma “expulsão” do perfil de moradores original em áreas valorizadas por urbanizações de favelas, não se mostraram tão vigorosos. Isso se deveu, como vimos pelos dados analisados, a diversos motivos, dentre os quais destaco a onipresença (ainda que não se manifeste mais de forma contundente em alguns casos estudados) da relação institucional entre os beneficiários e o Estado, em detrimento de sua relação com o mercado. Se por um lado há uma enorme carência dos moradores por atividades pós-ocupação mais extensas do que os períodos comumente praticados, o que foi reconhecido na fala de vários entrevistados, por outro, a “mensagem” do controle se cristalizou, mesmo após passados 5 a 6 anos de algumas entregas de moradias, enquanto ideia sempre presente de que “quem vende a unidade subsidiada corre o risco de perder, assim como quem a compra”. Vemos então que, se por um lado as urbanizações e reurbanizações de assentamentos precários favorece em muito a valorização imobiliária da área-objeto das obras e de seu entorno, animando o novo complexo urbano resultante dos processos, por outro, não há, justamente em virtude das regras preestabelecidas, uso corriqueiro por parte dos moradores da comercialização em virtude de uma suposta sedução da mercadoria. Ensaio então concluir, a esse respeito, que se trata, nesse caso, de uma valorização dos valores de uso dos bens inalienáveis, que também é em grande medida influenciada pela consciência de que a moradia subsidiada não pode ser objeto de especulação. Outros dados obtidos na pesquisa de campo e nas entrevistas feitas com diversos atores que uma das falas mais comuns (que apareceu por mais de duas vezes nos entrevistados) diz respeito à importância da consolidação e aprimoramento do Cadastro Único de Beneficiários de subsídio para acesso à moradia. Esse instrumento se projeta para além das discussões mais corriqueiras, desviando os olhares de outros focos, como o da ausência de propriedade como fronteira posta às transações comerciais entre moradores de assentamentos precários. O Cadastro Único (hoje praticado pela Caixa Econômica Federal) é fundamental, mas não é a ferramenta de salvação, pois, mesmo com ele, continuam sendo ensejados amplos debates sobre se as Concessões ou os limites postos por algumas modalidades de titulação são de fato efetivos no controle social do direito à moradia.

Outros indicadores, no entanto, foram identificados no decorrer da pesquisa que amparou o capítulo 4. Um deles diz respeito ao fato de que, independente da sua condição jurídico-comercial, o mercado informal, mesmo entre os reassentados, tem tendido a mimetizar os preços do mercado formal. Há um salto em termos de valorização, provocado em consequência do capital humano e das vantagens

locacionais adquiridas tanto das melhorias urbanas trazidas pelas intervenções com vistas à integração urbanísticas, como também da nova dialética entre os mercados, que se redinamiza quando o que se constrói é uma tipologia habitacional mais próxima à da prática dos mercados consagrados (edifícios, sobrados sobrepostos, etc.).

Quanto aos demais dados colhidos na pesquisa de campo, pode-se dizer que só seria possível uma correlação mais clara entre eles mediante expedientes de pesquisa mais complexos e abrangentes se eles envolvessem amostragens mais seguras que permitissem um conteúdo mais rico para a comparação (envolvendo por exemplo, simultaneamente, a pesquisa das áreas consolidadas em relação às áreas de remanejamento e de reassentamento), o que não foi alcançado, impedindo assim uma avaliação mais sistematizada da nova dinâmica urbana resultante das intervenções pretensamente integradoras. Infelizmente, esse esforço, um pouco mais hercúleo, não pôde ser esgotado nos limites de uma pesquisa de mestrado.

O que se pode dizer, porém, é que, se conseguem dar passos importantes no que tange à integração urbanística, por outro, as urbanizações e reurbanizações de favelas, sobretudo em localizações estratégicas, não têm, por se tratarem de políticas urbanas e habitacionais, o caráter messiânico de, sozinhas, garantir a plena integração social dos atores, sobretudo se reforçamos a ideia de que as classes sociais estão permanentemente em conflito, ainda que parte de suas interações possa ser simbiótica na cidade capitalista.

Referências Bibliográficas

ABRAMO, Pedro. *Mercado ordem urbana: do caos à teoria da localização residencial*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001;

_____. *A teoria econômica da Favela - quatro notas sobre a localização residencial dos pobres e o mercado imobiliário informal*. In ABRAMO, Pedro (Org.). “A cidade da informalidade”. Rio de Janeiro: Livraria Sette Letras, FAPERJ, 2003;

_____. *A dinâmica do mercado de solo informal em favelas e a mobilidade residencial dos pobres*. Coleção Estudos Cariocas (Convênio IPP/Prefeitura do Rio de Janeiro). Rio de Janeiro: IPPUR/Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2003b;

_____. *Características estruturais do mercado informal de solo nas grandes metrópoles latino-americanas*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy, 2006;

_____. *A Cidade Caleidoscópica*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007;

_____. (org.). *Favela e Mercado Informal: a nova porta de entrada dos pobres nas cidades brasileiras*. 1ª ed. Porto Alegre: ANTAC, 2008/2009;

AGRESTI, Alan. *Categorical Data Analysis*. 2nd ed. New Jersey: Willey-Interscience, 2002;

CAPRIGLIONE, Laura. *Empreiteira de luxo paga para morador deixar favela vizinha (JHFS compra barracos da comunidade Panorama, vizinha ao Shopping Cidade Jardim)*. Folha de São Paulo, São Paulo, 16 de outubro de 2012. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidiano/72265-empresiteira-de-luxo-paga-para-morador-deixar-favela-vizinha.shtml>

ARANTES, Otilia. *Urbanismo em fim de linha*. São Paulo: EDUSP, 1998;

ARAÚJO, Rosane Lopes de. CARDOSO, Adauto Lúcio. GHILARDI, Flávio Henrique. *Necessidades Habitacionais no Brasil*. In BRASIL, Ministério das Cidades. *Ações Integradas de Urbanização de Assentamentos Precários*. Brasília/São Paulo: Ministério das Cidades/Aliança das Cidades, 2009 - Aula 3 - Módulo 2 - Eixos da Ação Integrada em assentamentos Precários, pg. 78).

BALTRUSIS, Nelson. *Mercado imobiliário informal em favelas e o processo de estruturação da cidade: um estudo sobre a comercialização de imóveis em favelas da Região Metropolitana de São Paulo*. São Paulo: FAUUSP, 2005;

BARBOSA, Eunice. *Evolução do Uso do Solo Residencial na área central do município de São Paulo*. Dissertação de Mestrado. São Paulo: Escola Politécnica da USP, 2001;

BEIGUELMAN, Paula. *A formação do povo no complexo cafeeiro: aspectos políticos*. São Paulo: EDUSP, 2005 (3ª. ed);

_____. *Formação Política do Brasil. Teoria e ação no pensamento abolicionista*. São Paulo: Pioneira, 1976, v1;

BOLAFFI, Gabriel. *Habitação e Urbanismo: O Problema e o Falso Problema*. In: MARICATO, Ermínia (Org). “A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil Industrial”. 2ª. edição. São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1982.

BONDUKI, Nabil G. *Origens da habitação social no Brasil. Arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria*. São Paulo: Estação Liberdade, 2004;

_____. & SANTORO, Paula Freire. *O desafio do parcelamento do solo a partir do periurbano: composição do preço da terra na mudança de solo do rural para o urbano*. Artigo apresentado no XIII Encontro da Associação Nacional de Pós Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional. Florianópolis: anais do ANPUR, 2009;

BRASIL, Ministério das Cidades (MCidades) - Secretaria Nacional de Habitação. *Ações Integradas de Urbanização de Assentamentos Precários*. Brasília/São Paulo: Ministério das Cidades/Aliança das Cidades, 2009;

BRASIL, Ministério das Cidades (MCidades). *Manual de Instruções para Contratação e Execução dos Programas e Ações do Ministério das Cidades: Projetos inseridos no Programa de Aceleração do Crescimento*. Brasil: Ministério das Cidades, 2013. Disponível em <http://www.cidades.gov.br/index.php/pac/pac/manuais-gerais-do-pac.html>;

BRASIL, Ministério das Cidades (MCidades) - Secretaria Nacional de Habitação & FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Déficit Habitacional no Brasil- municípios selecionados e macrorregiões geográficas*. Brasília: Ministério das cidades, 2000/2006/2008;

BRUNO, Ana Paula. *Incêndios em favelas no município de São Paulo*. Tese de Doutorado (arquitetura e urbanismo). São Paulo: FAUUSP, 2012;

BUENO, Laura Machado de Mello. *Métodos de ação planejada em favelas*. Tese de Doutorado. São Paulo: FAUPUC, 1995;

CALDAS, Maria Fernandes; VALE, Marcio Luiz. *O Programa de Aceleração do Crescimento e as obras de infraestrutura urbana – avanços e desafios*. Artigo apresentado no 1º. Seminário Nacional de Urbanização de Favelas. São Bernardo do Campo/UFABC, 2014;

CALDEIRA, Teresa P. R. *Cidade de muros: segregação, crime e cidadania em São Paulo*. 1ª. ed. São Paulo: Edusp, 2000;

CARRASCO, André de O.T. *Os limites da arquitetura, do urbanismo e do planejamento urbano em um contexto de modernização retardatária – as particularidades desse impasse no caso brasileiro*. Tese de doutorado. São Paulo: FAUUSP, 2011.

CAVALLIERI, Fernando. *Favela-Bairro: Integração de áreas informais no Rio de Janeiro*. In ABRAMO, Pedro (Org.). “A cidade da informalidade”. Rio de Janeiro: Livraria Sette Letras, FAPERJ, 2003;

COCKBURN FERNANDES, Julio Calderón. *Formalización de la propiedad, cultura registral y credito en Peru*. In ABRAMO, Pedro (Org.). “A cidade da informalidade”. Rio de Janeiro: Livraria Sette Letras, FAPERJ, 2003;

COSTA, Natália; BURGARELLI, Rodrigo. *Fenômeno apontado por pesquisa da USP contraria tendência vista no passado; retorno de quem foi para condomínios de luxo é uma razão*. O Estado de São Paulo, São Paulo, 13 de janeiro de 2013. Disponível em http://www.emplasa.sp.gov.br/emplasa/noticias/naimprensa/arquivos/NI_13_01_13_DesigualdadePeriferia.html;

CRAVINO, Maria Cristina. *Mercados informales de tierra y redes sociales em el área metropolitana de Buenos Aires*. In ABRAMO, Pedro (Org.). “A cidade da informalidade”. Rio de Janeiro: Livraria Sette Letras, FAPERJ, 2003;

CYRILLO, Gustavo Barreto. *Mercado Imobiliário Informal e seus Mecanismos de Operação: Vila Acaba Mundo, Belo Horizonte*. Dissertação de Mestrado (Arquitetura e Urbanismo). Belo Horizonte: UFMG, 2011.

DAMASIO, Cláudia Pilla. *Urbanizador social – instrumento para a política habitacional*”. In ABRAMO, Pedro (Org.). “A cidade da informalidade”. Rio de Janeiro: Livraria Sette Letras, FAPERJ, 2003;

D’ANDREA, Tiarajú. *O Real Panorama da Polis: conflitos na produção do espaço em favelas localizadas em bairros de elite de São Paulo*. Revista do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da FAUUSP, v. 19, n. 31. São Paulo, jun. 2012.

DAVIS, Mike. *Planeta Favela*. São Paulo: Boitempo, 2006.

DEÁK, Csaba (1987.) Uma interpretação histórica da teoria de renda. In *Revista de Desenvolvimento Urbano e Regional* 2 (1):41-57; Sinopses 18: 26-39, 1992;

_____. *Localização e espaço: valor de uso e valor*. Capítulo 4 de “Rent theory and the price of urban land/ Spatial organization in a capitalist economy”, PhD Thesis, Cambridge University, 1985. Disponível em http://www.usp.br/fau/docentes/deprojeto/c_deak/CD/3publ/85r-thry/4loc-spac/Cap4-loc-esp.pdf ou in Deák, C (2001) *A busca das categorias da produção do espaço*, Tese de Livre-docência, FAUUSP, Capítulo 5;

DENALDI, Rosana. *Políticas de Urbanização de Favelas: evolução e impasses*. Tese de Doutorado. São Paulo: FAUUSP, 2003;

_____. & GONÇALVES, Solange Dias. *Limites da regularização fundiária: a experiência do Município de Santo André*. In ABRAMO, Pedro (Org.). “A cidade da informalidade”. Rio de Janeiro: Livraria Sette Letras, FAPERJ, 2003b.

DUHAU, Emilio. *Programas de regularización y mercado de suelo para vivienda popular em la Ciudad de Mexico*. In ABRAMO, Pedro (Org.). “A cidade da informalidade”. Rio de Janeiro: Livraria Sette Letras, FAPERJ, 2003;

EUFRASIO, Mário A. *Estrutura Urbana e Ecologia Humana: a Escola de Chicago (1915-1940)*. 2ª. ed. São Paulo: Ed. 34, 2013;

FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. São Paulo : Globo, 2008.

FERNANDES, Edésio V. *Regularização de Assentamentos Informais: O grande desafio dos municípios, da sociedade e dos juristas brasileiros*. In: ROLNIK, Raquel (org.) *Regularização Fundiária Plena: Referências Conceituais*. Brasília: Ministério das Cidades, 2007.

_____. *Perspectivas para a renovação das políticas de legalização de favelas no Brasil*. In: ROLNIK, Raquel (org.) *Regularização Fundiária Plena: Referências Conceituais*. 2ª ed. Brasília: Ministério das Cidades, 2007.

_____. *Perspectivas para a renovação das políticas de legalização de favelas no Brasil*. In ABRAMO, Pedro (Org.). “A cidade da informalidade”. Rio de Janeiro: Livraria Sette Letras, FAPERJ, 2003;

FERNANDES, Florestan. *Capitalismo dependente e classes sociais na América Latina*. 3ª ed. São Paulo: Zahar, 1981;

FERREIRA, João Sette Whitaker (org.). *Produzir casas ou construir cidades? Desafios para um novo Brasil: parâmetros de qualidade para a implementação de projetos habitacionais e urbanos* - São Paulo: LABHAB; FUPAM, 2012.

_____. *Notas sobre a visão marxista da produção do espaço urbano e a questão da renda da terra*. Paper para a Disciplina “AUP 5703 – Desenho do Espaço Urbano” (Profs. João Sette W. Ferreira e Karina O. Leitão). São Paulo: FAUUSP, 2012;

_____. *O mito da cidade-global: o papel da ideologia na produção do espaço urbano*. Petrópolis : Vozes, 2007;

_____. *A cidade para poucos: breve história da propriedade urbana no Brasil*. (artigo) Publicado em Anais do Simpósio “Interfaces das representações urbanas em tempos da globalização”. Bauru: Unesp/Sesc, 21 a 25 de agosto de 2005 (disponível também em <http://cidadesparaquem.org/textos-academicos>);

FIX, Mariana A.B. *Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil*. Tese de Doutorado. Campinas: Unicamp, 2011;

_____. *Parceiros da Exclusão: duas histórias da construção de uma ‘nova cidade’ em São Paulo: Faria Lima e Água Espraiada*. São Paulo: Boitempo, 2001.

FRÚGOLI JR., Heitor. “A questão da centralidade em São Paulo: o papel das associações de caráter empresarial”. *Revista de sociologia política*, n. 16. Curitiba: jun 2001;

FURTADO, Celso. *A formação econômica do Brasil*. São Paulo: Cia Ed. Nacional, 1959.

GOTTDIENER, Mark. *The new urban sociology* (Mark Gottdiener, Ray Hutchison). Boulder, CO : Westview Press, 2011.

_____. *A produção social do espaço urbano*. 2ª ed. São Paulo : EDUSP, 1997.

GUARULHOS. Prefeitura Municipal – Secretaria de Habitação. *Relatório de Intervenção e Regularização Fundiária realizados em contrato com a INTEGRA – Sociedade Cooperativa*. Guarulhos: PMG-SH. 2010;

_____.; Integra – Sociedade Cooperativa. *Plano Local de Habitação de Interesse Social – Diagnóstico do setor habitacional*. Guarulhos: SH, 2011;

HARVEY, David. *A produção capitalista do espaço*. Tradução: Carlos Szlak, São Paulo: Annablume, 2005;

_____. *A Condição Pós-Moderna*. São Paulo: Loyola, 1993;

_____. *Para entender “O Capital”*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2013;

_____. *O trabalho, o capital e o conflito de classes em torno do ambiente construído nas sociedades capitalistas avançadas*. Espaço e Debates, n. 6, jun,-set. 1982;

HIDALGO, R.; VIDAL-KOPPMANN, S.; LENCIONI, S. (Colaboradores). *Negócios imobiliários e transformações sócio-territoriais em cidades da América Latina*. São Paulo: FAUUSP, 2011.

HSIEH, F.Y., BLOCH, Daniel A., LARSEN Michael D. *A Simple Method of Sample Size Calculation for linear and logistic regression*. In STATISTICS IN MEDICINE - Statist. Med. 17, 1623-1634. New Jersey: John Wiley & Sons, 1998;

HOLSTON, James. *Legalizando o ilegal: propriedade e usurpação no Brasil*. Artigo inicialmente publicado como "The misrule of law: land and usurpation in Brazil." Comparative Studies in Society and History. 33 (4) pp. 695-725, 1991.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Censo Demográfico 2010*. Rio de Janeiro: IBGE, 2010;

_____. *The Limits to capital*. Oxford, Basil Blackwell, 1982.

KOWARIC, Lúcio. *A espoliação urbana*. São Paulo: Paz e Terra, 1979;

_____. *Viver em risco*. 1ª. ed. São Paulo: Editora 34, 2009;

KURZ, Robert. *O Colapso da Modernização. Da Derrocada do Socialismo de Caserna à Crise do Capitalismo Mundial*. São Paulo: Paz e Terra, 2004;

LEFEBVRE, Henri. *A cidade do capital*. (Trad. Maria Helena Rauta Ramos e Marilena Jamur). Rio de Janeiro: DP& A, 1999;

_____. *A Revolução Urbana*. Belo Horizonte: UFMG, 1999.

_____. *O Direito à Cidade*. São Paulo: Documentos, 1969;

LOJKINE, Jean. *O Estado Capitalista e a questão urbana*. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

MACEDO, Sara Messaggi. *A eficácia do sistema indenizatório no programa de reassentamento de famílias vulneráveis para as obras de expansão do Metrô: Linha 17 – Ouro*. Artigo apresentado no 1º. Seminário Nacional de Urbanização de Favelas. São Bernardo do Campo/UFABC, 2014;

MAGNANI, José Guilherme C. Quando o campo é a cidade: fazendo antropologia na metrópole. In: MAGNANI, José Guilherme C.; TORRES, Lilian de Lucca (orgs.). *Na metrópole: textos de antropologia urbana*. São Paulo: Edusp, 1996;

MARICATO, Ermínia T.M. *Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência*. São Paulo: Hucitec, 1996;

_____. *As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias*, in ARANTES, Otilia B. F. *A cidade do pensamento único*, Petrópolis: Vozes, 2000;

_____. *O impasse da política urbana no Brasil*. Petrópolis- RJ: Vozes, 2011.

MARTINS, Flávia Elaine da Silva. *A (re)produção social da escala metropolitana: um estudo sobre a abertura de capitais nas incorporadoras e sobre o endividamento imobiliário urbano em São Paulo*. Tese

de Doutorado em Geografia Humana. São Paulo: Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da USP – Departamento de Geografia, 2010.

MARTINS, José de Souza. *O cativo da terra*. São Paulo: Hucitec, 1979.

MARX, Karl. *O Capital (Livros I e III)*. Coleção *Os Economistas*. São Paulo: Nova Cultural, 1996;

MAUTNER, Yvonne. *A periferia como fronteira de Expansão do Capital*. In: DEAK, Csaba, SCHIFFER, Sueli (org.). *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: EDUSP, 1999;

MOREIRA, Renata Maria P. & TSUKUMO, Taís Jamra. *Entre a casa e a Rua. Práticas de melhorias Habitacionais associadas à urbanização de favelas*. Artigo apresentado no 1º. Seminário Nacional de Urbanização de Favelas. São Bernardo do Campo/UFABC, 2014;

NADALIN, Vanessa Gaprioti. *Três ensaios sobre economia urbana e mercado de habitação em São Paulo*. Tese de Doutorado (Economia). São Paulo: Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da USP, 2010.

OLIVEIRA, F. *Crítica à razão dualista. O Ornitorrinco*. São Paulo: Boitempo, 2003;

OSASCO. Prefeitura do Município – Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano. *Realizações e Perspectivas 2 – 2009-2012* – Publicação da SEH DU- Osasco. Osasco: SEH DU-PMO, 2012;

PEREIRA, Paulo César Xavier. *Espaço, Técnica e Construção*. São Paulo: Nobel, 1988, p. 17-24;

_____. *Agentes imobiliários e reestruturação: interesses e conflitos na construção da cidade contemporânea*. In XAVIER PEREIRA, Paulo César (Organizador). In XAVIER PEREIRA, Paulo César (Organizador); HIDALGO, R.; VIDAL-KOPPMANN, S. ; LENCIONI, S. (Colaboradores). “Negócios imobiliários e transformações sócio-territoriais em cidades da América Latina”. São Paulo: FAU USP, 2011.

_____. *Espaço, Técnica e Construção*. São Paulo: Nobel, 1988, p. 17-24.

_____. *São Paulo, a Construção da Cidade, 1872 – 1914*. São Carlos: Rima, 2004. p. 1-57

_____. *A modernização de São Paulo no final do século XIX – Da demolição da cidade de taipa à sua reconstrução com tijolos* in “Revista Habitação e Cidade”. São Paulo: FAPESP/FAU-USP, 1998.

_____. *São Paulo, a Construção da Cidade, 1872 – 1914*. São Carlos: Rima, 2004. p. 1-57

POLANYI, Karl. *O Mercado Auto-regulável e as Mercadorias Fictícias: Trabalho, terra e Dinheiro*. In: *A Grande Transformação - As Origens de nossa Época*. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 1980;

PRADO JR., Caio. *História Econômica do Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1998.

PRETECEILLE, Edmond. *Les mécanismes fonciers de la ségrégation*. Paris : ADEF, 2004;

_____. (org.). *Reestruturação urbana : tendências e desafios*. Licia Valladares e Edmond Préteceille (coordenadores) ; Danielle Leborgne e Alain Lipietz (colaboradores). São Paulo, SP : Nobel [Rio de Janeiro] : IUPERJ, 1990;

REIS FILHO, Nestor Goulart . *Notas sobre Urbanização Dispersa e Novas Formas de Tecido Urbano*. São Paulo: Via das Artes, 2006;

REZENDE, Heloísa D. & TAQUEDA, João Carlos S. *Do centro à ponta: desdobramentos da política habitacional no município de Taboão da Serra (2005-2012)*. Artigo apresentado no 1º. Seminário Nacional de Urbanização de Favelas. São Bernardo do Campo/UFABC, 2014;

RICARDO, David. *Princípios de economia política e tributação*. São Paulo: Abril Cultural, 1982. (Série Os Economistas);

ROLNIK, Raquel. *A Cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo*. São Paulo: FAPESP/Studio Nobel, 1997;

SABATINI, Francisco. *Reforma de los mercados de suelo en Santiago, Chile: efectos sobre los precios de la tierra y la segregación residencial*. Eure, Santiago, vol.26, no.77, mai. 2000. Disponível em <http://www.scielo.cl/cgi-bin/wxis.exe/iah/>;

SAMORA, Patrícia. *Projeto de habitação em Favelas: especificidades e parâmetros de qualidade*. Tese de Doutorado. São Paulo: FAUUSP, 2009;

SANTO AMORE, Caio. *Entre o nó e o fato consumado, o lugar dos pobres na cidade: um estudo sobre as ZEIS e os impasses da Reforma Urbana na atualidade*. Tese de Doutorado. São Paulo: FAUUSP, 2013;

SÃO BERNARDO DO CAMPO – Prefeitura do Município – Secretaria Municipal de Habitação. *Plano Local de Habitação de Interesse Social – Produto Final Consolidado*. Trabalho Co-financiado pelo Ministério das Cidades através da Caixa Econômica Federal. São Bernardo do Campo: Secretaria Municipal de Habitação, 2012.

SÃO PAULO – Prefeitura da Cidade – Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU) - DEINFO; Embraesp (Empresa Brasileira de Estudos de Patrimônio (EMBRAESP). *Mapas do Infocidade*. São Paulo: PMSP/SMDU/DEINFO, 2012. Disponíveis em <http://infocidade.prefeitura.sp.gov.br>

SCHWARZ, R. *As idéias fora do lugar*. In “Aos vencedores as batatas”. 4ª. Ed. São Paulo: Editora Duas Cidades, 1992;

SHIMBO, Lúcia Zanin. *Habitação Social de Mercado: a confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro*. Belo Horizonte: Editora Arte, 2012.

SILVA, Helena Menna Barreto. *Programas de urbanização e desenvolvimento do mercado em favelas brasileiras*. Paper preparado para o Lincoln Institute of Land Policy. São Paulo: LABHAB - FAUUSP, 2000. Disponível em <http://www.usp.br/fau/deprojeto/labhab/equipe/dp07.html>;

SINGER, A. *Os sentidos do Lulismo: reforma geral gradual e pacto conservador*. São Paulo: Companhia das Letras, 2012;

SMOLKA, Martin. *Regularização da ocupação do solo urbano: a solução que é parte do problema, o problema que é parte da solução*. In ABRAMO, Pedro (Org.). “A cidade da informalidade”. Rio de Janeiro: Livraria Sette Letras, FAPERJ, 2003b.

SOMEKH, Nadia. *A cidade vertical e o urbanismo modernizador. São Paulo - 1920-1939*. São Paulo: Studio Nobel; Editora da Universidade de São Paulo: FAPESP, (1989-mestrado) 1997 (Coleção Cidade Aberta);

SOUZA, Marcos Barcellos de. *Capitalismo e Clandestinidade: os subcircuitos ilegais da economia urbana metropolitana*. Dissertação de Mestrado em Economia Regional e Urbana. Campinas: UNICAMP, 2007;

SPINAZZOLA, Patrícia Cezário Silva. *Impactos da regularização fundiária no espaço urbano*. Dissertação de Mestrado. São Paulo: FAUUSP, 2008.

TABOÃO DA SERRA – Prefeitura da Cidade (PMTS); FUSP – Fundação de apoio à pesquisa da USP; LABHAB- Laboratório de Assentamentos Humanos da FAUUSP. *Taboão da Serra: Plano Habitacional de Interesse Social (volumes 1, 2 e 3) - Termo de Cooperação Técnico-Científica*. Taboão da Serra: FUSP/Labhab-FAUUSP/PMTS, 2010;

TANAKA, Gisele Megumi Martino. *Periferia: conceito, práticas e discurso: práticas sociais e processos urbanos na metrópole de São Paulo*. Tese de Mestrado. São Paulo: FAUUSP, 2006.

TASCHNER, Suzana Pasternak. *Política Habitacional No Brasil: retrospectivas e perspectivas*. FAU – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP, Cadernos de Pesquisa do LAP no. 21. São Paulo, FAUUSP, 1997.

_____. *Desenhando os espaços da pobreza*. Tese de Livre Docência. São Paulo: FAUUSP, 2001.

_____. *O Brasil e suas Favelas*. In ABRAMO, P. (org.). “A cidade da informalidade”. Rio de Janeiro: Livraria Sette Letras, FAPERJ, 2003.

_____ & BÓGUS, Lúcia M.M. *A Cidade dos Anéis*. In RIBEIRO, Luiz César de Queiroz (org.). “O Futuro das Metrópoles: desigualdades e governabilidade”. Rio de Janeiro: Revan, 2000, p. 247-280.

TONE, Beatriz Bezerra. *Notas sobre a valorização imobiliária em São Paulo na era do Capital fictício*. Tese de Mestrado. São Paulo: FAUUSP, 2010;

TOPALOV, C. *Fazer a história da pesquisa urbana: a experiência francesa desde 1965*, In: Revista Espaço & Debates, n.23, 1988;

VAINER, Carlos. *Planejamento territorial e projeto nacional: os desafios da fragmentação*. In: RBEUR, n.9, 2007;

VILLAÇA, Flávio. *Espaço Intraurbano no Brasil*. 2ª ed. São Paulo: Studio Nobel, 2001;

_____. *Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil* - In DEÁK C. e SCHIFFER, S; *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: Edusp/Fupam, 1999;

_____. *Reflexões sobre as Cidades Brasileiras*. Coletânea de textos do autor. São Paulo: Studio Nobel, 2012;

Demais fontes de referência

Notas de reuniões para apresentação da pesquisa e coleta de dados técnicos e publicações nos arquivos da Secretaria de Habitação da Prefeitura de Osasco (técnicos consultados: Sandra Simões, Marcela Hoenen, Heloísa Rezende e Ângelo Silva);

Notas de reuniões para apresentação da pesquisa e coleta de dados técnicos nos arquivos da Secretaria de Habitação da Prefeitura de São Bernardo do Campo (gestores e técnicos consultados: Tássia Menezes Regino, Márcia Gesina, Gisele Gonçalves Dias e Flávia Vilar);

Notas de reuniões para apresentação da pesquisa e coleta de dados técnicos arquivos da Companhia Pró-Habitação de Embu (técnicos consultados: Lilian Nagano e Verônica);

Notas de reuniões para apresentação da pesquisa e coleta de dados técnicos nos arquivos da Companhia de Desenvolvimento Urbano e Habitacional do Estado de São Paulo – CDHU-SP (consultados: Ana Lúcia Rech, Lucas Barbosa, Débora);

Notas da entrevista gravada com Renato Daud, em 30/01/2015;

Consulta preliminar com técnicos da Secretaria de Habitação da Prefeitura de Diadema (entrevistados: Milton Nakamura e Leonir Viana dos Santos);

Entrevista preliminar e coleta de dados técnicos nos arquivos da Secretaria de Habitação da Prefeitura de Taboão da Serra (técnica consultada: Marlene Alves Bonfim);

Notas de reuniões para apresentação da pesquisa, entrevista por questionário e coleta de dados técnicos nos arquivos da Secretaria de Habitação da Prefeitura de Guarulhos (técnicos consultados: Andréia Mota da Silva, Karina Gabriel Alencar, Kátia Frigoli e Rodney Tonelotto);

Pesquisas de mapas disponíveis nas páginas do Google Maps (www.google.com), portal OLX e na ferramenta (*software*) *Google Earth* (2010/2013);

Arquivos, gravações de entrevistas com as lideranças citadas e registros fotográficos pessoais.