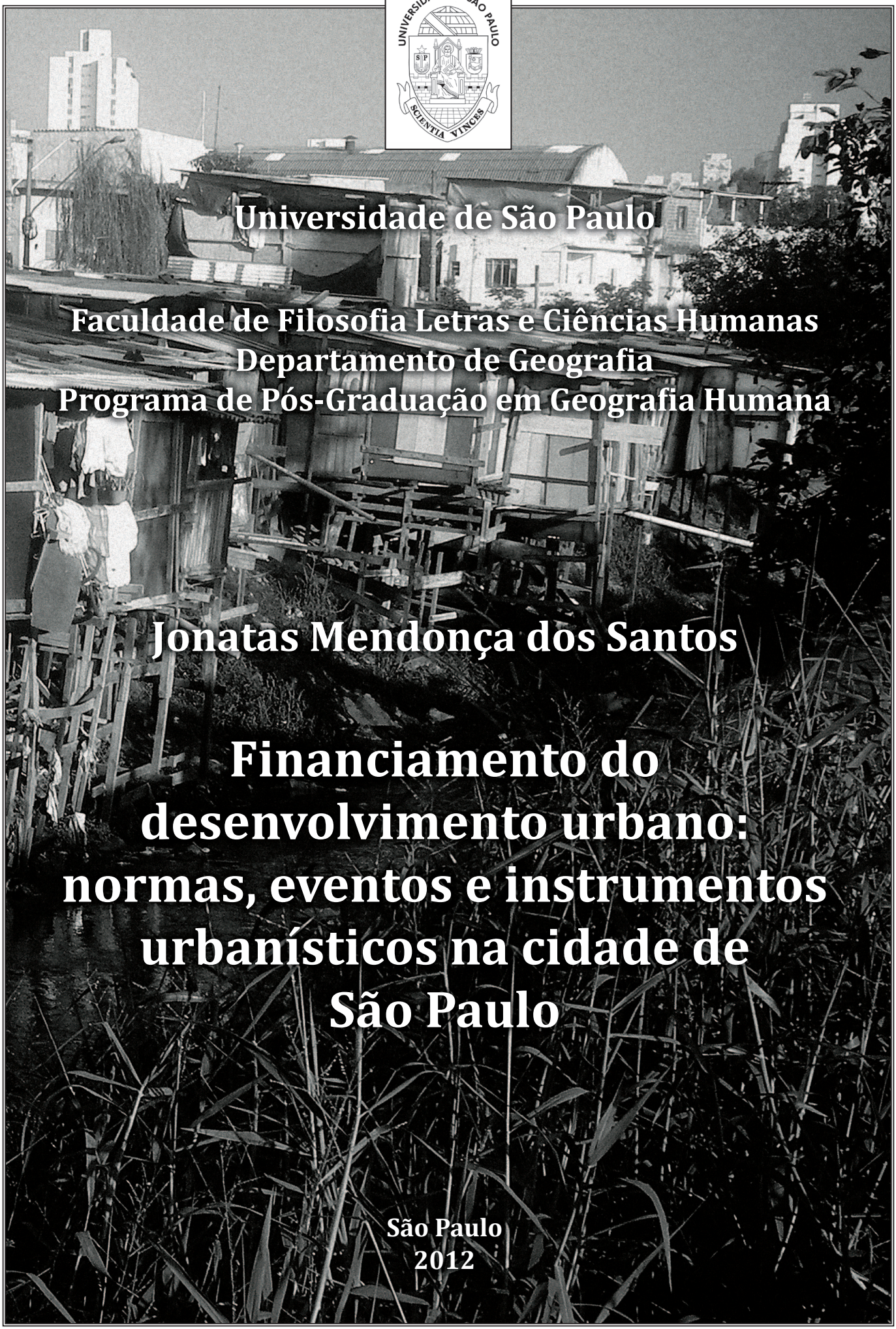


Universidade de São Paulo

Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas
Departamento de Geografia
Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana

Jonatas Mendonça dos Santos

Financiamento do desenvolvimento urbano: normas, eventos e instrumentos urbanísticos na cidade de São Paulo

São Paulo
2012

Jonatas Mendonça dos Santos

Financiamento do desenvolvimento urbano: normas, eventos e instrumentos urbanísticos na cidade de São Paulo

Dissertação de Mestrado apresentada ao programa de Pós-Graduação em Geografia Humana da Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Geografia. Área de Concentração: Geografia Humana.

Orientador: Professor Dr. Fabio Betioli Contel

São Paulo
2012

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.

Catalogação da Publicação
Serviço de Biblioteca e Documentação
Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo

S237f

Santos , Jonatas Mendonça dos Santos
Financiamento do desenvolvimento urbano: normas, eventos e instrumentos urbanísticos na cidade de São Paulo / Jonatas Mendonça dos Santos Santos ; orientador Fabio Betioli Contel Contel. - São Paulo, 2012.
223 f.

Dissertação (Mestrado)- Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. Departamento de Geografia. Área de concentração: Geografia Humana.

1. Geografia Urbana . 2. Urbanização. 3. Urbanismo ver Planejamento Territorial Urbano. 4. Território. 5. Finanças Públicas. I. Contel, Fabio Betioli Contel, orient. II. Título.

Créditos da capa

Foto Rubens Chaves - Parque Novo Mundo/SP, 2005.

Concepção gráfica: Iara Fernandes, 2012.

SANTOS, Jonatas Mendonça dos.
Financiamento do desenvolvimento urbano: normas, eventos e instrumentos urbanísticos na cidade de São Paulo.

Dissertação apresentada ao Departamento de Geografia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Geografia Humana

Aprovado em:

Banca Examinadora

Prof. Dr. Fabio Betioli Contel
Orientador – DG / FFLCH-USP

Julgamento: _____
Assinatura: _____

Profa. Dra. María Monica Arroyo
DG / FFLCH-USP

Julgamento: _____
Assinatura: _____

Prof. Dr. João Sette Whitaker Ferreira
FAU-USP

Julgamento: _____
Assinatura: _____

“A lei nunca tornou os homens sequer um pouquinho mais justos; e, por força de seu respeito por ela, até mesmo os mais bem-intencionados são convertidos diariamente em agentes da injustiça.”

Henry David Thoreau, *A desobediência civil.*

AGRADECIMENTOS

Durante os anos de elaboração desse documento, enfrentei afastamentos e aproximações cujas razões referem-se ao alinhamento programático dos conteúdos que tangenciam a dissertação. Entender esses distanciamentos talvez tenha sido um dos grandes pilares do processo de amadurecimento ideológico, que segue em andamento. Por essa razão, restrinjo os agradecimentos às pessoas diretamente relacionadas ao desenvolvimento da pesquisa.

Devo agradecer primeiramente aos meus pais, Jurandir e Helyza, que ainda hoje se dedicam incansavelmente para viabilizar a continuidade da minha formação. Numa sociedade em que o ensino é cada vez mais um instrumento de pautas negociais e mediador de salários, é difícil textualizar minha gratidão por todos esses anos de compreensão e apoio, que me permitem procurar entender o mundo e, quem sabe, ajudar a mudá-lo.

Ao meu irmão Tiago, pelas conversas de quarto em quarto, corridas, viagens e discussões – filosóficas ou não.

Ao professor Fábio Betioli Contel, agradeço pela orientação cuidadosa, pelas análises sempre importantes e pela inescapável sensibilidade em me assegurar o olhar geográfico.

À professora María Monica Arroyo e o professor João Sette Whitaker Ferreira, pelas críticas e sugestões realizadas, que após o exame de qualificação foram essenciais para redimensionar os objetivos da pesquisa. As aulas e a militância de ambos são, da mesma forma, inspiradoras para transitar em uma cidade onde forças conservadoras por vezes nos fazem cegar o juízo.

Aos colegas do Laboplan, Aninha, cuja orientação “burocrática” é sempre essencial e com altas doses de bom humor; e Daniel Huertas, pelas conversas que rendem muitos questionamentos e novas perspectivas. Aos colegas da CAIXA, Raphael Brito Faustino e Fabiana Kuhn, sou grato pelos almoços e cafés que oxigenam nosso rotineiro sufoco ideológico; a Carlos Alberto (Carlão), agradeço pela disponibilização do material relativo às favelas de São Paulo; e Magda Ramos Jardim, pela compreensão nas dificuldades da rotina de trabalho, mas também pelas indicações que foram muito importantes para consolidar os temas federativos.

À Thaís Waldman, pelas sugestões e materiais de pesquisa sobre as raízes modernistas da cidade de São Paulo; Rubens Chaves, pela gentileza em ceder a foto que capeia este trabalho; e Iara Fernandes pela essencial ajuda em sua concepção gráfica.

Gostaria de mencionar três amizades fundamentais que me acompanharam nessa trajetória: Luciana Royer, cujas conversas me permitiram compreender, além de inúmeras outras coisas, o papel da CAIXA no desenvolvimento da política urbana; Aline Santos, amiga fiel (e da Fiel), sempre critica, agradeço pelo rigor da leitura e pelas valiosas contribuições de conteúdo e revisão dessa pesquisa; e Elvis Baggio, a quem dedico um forte abraço, agradeço pelas conversas e pelo constante apoio, nos bares e nas redes sociais, em defesa de uma sociedade mais justa e menos conservadora.

Por fim, à querida Maíra, pela companhia e diálogos sempre propositivos, mas, sobretudo, pelo generoso e fundamental apoio. Agradeço o carinho, o respeito e a abnegação nessa fase tão difícil quanto gratificante.

As falhas e deficiências do trabalho são de inteira responsabilidade do autor.

RESUMO

SANTOS, J. M. dos. **Financiamento do desenvolvimento urbano: normas, eventos e instrumentos urbanísticos na cidade de São Paulo**. 2012. 223 f. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

Este trabalho procura destacar o desenvolvimento urbano de São Paulo, levantando as principais normas e eventos - além dos mecanismos de financiamento das infraestruturas - que condicionaram a formação da metrópole. O início da regulação urbanística do município ocorre no final do período imperial, quando são introduzidas as primeiras normas e políticas de segregação da pobreza. A partir de então a cidade se estrutura mediante arranjo institucional que relaciona norma e finança, como os institutos de aposentadorias, o sistema BNH, sem, no entanto, obedecer um planejamento específico. Somente no governo militar, em 1975, o Estado divulga a elaboração de um documento para direcionar desenvolvimento das cidades, cujo abandono poucos anos após sua publicação ampliou a precarização da cidade, aliada à crise econômica na década de 1980. A reforma normativa da Constituição de 1988 revigora o orçamento municipal e estabelece regras para as políticas urbanas, mas o avanço concomitante do neoliberalismo traz forças que entrecruzam as leis nacionais e municipais e durante toda a década de 1990 – são reduzidos os investimentos públicos em desenvolvimento, habitação e urbanização. Somente em 2003, com a criação do Ministério das Cidades, a política urbana se estrutura em bases territoriais articuladas, pensando o espaço público das metrópoles a partir dos instrumentos ativos de cidadania, articulando os entes federados e a principal instituição financeira pública do país, a Caixa Econômica Federal. Para colocar em relevo tais propostas, será analisado o programa de urbanização de favelas em São Paulo, no sentido de realizar uma interpretação dessa interlocução, procurando entender em que medida os projetos de desenvolvimento urbano podem agir para recuperar os traços de cidadania perdidos nas normas, planos e projetos.

Palavras-chave: desenvolvimento urbano; uso do território; normas; favelas; finanças.

ABSTRACT

SANTOS, J. M. dos. **Financing urban development: rules, events and urban instruments in the city of São Paulo**. 2012. 223f. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

This work seeks to highlight the urban development of São Paulo, emphasizing the main rules and events, in addition to infrastructure financing mechanisms that conditioned the formation of the metropolis. The joint between urban regulation and political rules starts at the end of the imperial period, when was introduced the firsts acts of segregation of poverty. Since then, the city has been structured by institutional arrangements relating rules and finance, such as embedded on the institutes of retirements and the BNH system, regardless of any specific planning whatsoever. During the military government, in 1975, the state discloses a document to guide the urban development, whose abandonment few years after its publication increased casualization of the city, coupled with the economic crises in the 1980's. The regulatory reform of the 1988 Constitution strengthens the municipal budget and establishes new rules for urban policy, but with the advance of neoliberal ideas comes forces that intersect national and local laws throughout the 1990's. On these bases, the government reduces public investment in development, housing and urbanization. Nevertheless, in 2003, through the Ministry of Cities, urban policy tends to be articulated on territorial bases, considering the public space of the metropolis from the instruments of active citizenship, articulating the federated entities and the main public financial institution in the country, the Caixa Economica Federal. It is important to highlight such proposals, using the slum upgrading program in São Paulo, in order to conduct an analysis of this dialogue, trying to understand the extent to which urban development may take action, in order to recover the lost traces of citizenship standards, plans and projects.

Key-words: urban development; territory usage; rules; slums; finance.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1.1-1 – São Paulo: planta da cidade imperial em 1810. 29

Figura 1.2-1 – São Paulo: Região do triângulo histórico em 1877. 35

Figura 1.3-1 – São Paulo: Rua XV de Novembro em 1911. 42

Figura 1.3-2 – São Paulo: Rua XV de Novembro e antiga matriz da Sé, Município início do século XX. 42

Figura 1.4-1 – São Paulo: Anúncio de venda de lotes residenciais em 1932. 47

Figura 1.4-2 – São Paulo: Evolução da área urbanizada entre 1872 e 1929. 51

Figura 1.5-1 – São Paulo: Evolução da área urbanizada entre 1930 e 1962. 67

Figura 2.2-1 – São Paulo: Distribuição de domicílios segundo faixa de renda dos distritos em 2010. 101

Figura 2.4-1 – São Paulo: evolução da área urbanizada entre 1963 e 1985. 135

Figura 2.4-2 – São Paulo: evolução da área urbanizada entre 1986 e 2000. 136

Figura 3.2-1 – São Paulo: aglomerados Subnormais em 2010. 168

Figura 3.2-2 – São Paulo: distribuição das Favelas em 2009. 169

Figura 3.4-1 – São Paulo: Favela de Heliópolis: divisão das Glebas em 2012. 195

Figura 3.4-2 – São Paulo: Proximidade da favela de Heliópolis dos sistemas de transporte público de São Paulo. 198

Figura 3.4-3 – São Paulo: projetos de mobilidade para a favela de Heliópolis em 2012. 199

Figura 3.4-4 – São Paulo: projetos de remoção e adequação de domicílios na favela de Heliópolis em 2011. 200

Figura 3.4-5 – São Paulo: equipamentos de lazer, cultura e educação instalados e projetados na favela de Heliópolis em 2011. 201

Figura 3.4-6 – São Paulo: tipologia construtiva dos domicílios consolidados na favela de Heliópolis em 2011. 202

LISTAS DE GRÁFICOS, QUADROS E TABELAS

Gráfico 3.1-1 – Brasil: distribuição por faixa de renda do Programa Minha Casa Minha Vida - 2009. 161

Gráfico 3.2-1 – São Paulo: unidades habitacionais concluídas pela COHAB nas diferentes gestões entre 1989 e 2000. 184

Gráfico 3.3-1 – Brasil: distribuição percentual dos recursos investidos no âmbito do PAC-PPI Favelas, entre 2007 e 2010. 192

Gráfico 3.4-1 – São Paulo: locais de trabalho dos moradores de Heliópolis, 2012. 197

Quadro 2.2-1 – Brasil: Sistematização da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano em 1974 92

Quadro 2.3-1 – Brasil: Modelo analítico para o sistema de partilha brasileiro pós-1988. 112

Quadro 2.3-2 – Brasil: ações financiáveis no âmbito do programa PNAFM-BID 127

Tabela 1.5-1 – São Paulo: Quantidade de barracos existentes por favelas em 1957. 60

Tabela 1.5-2 – São Paulo: Número de favelas existentes em 1957 61

Tabela 1.5-3 – Brasil: Distribuição estadual da produção habitacional entre 1937 e 1964. 62

Tabela 2.1-1 – Brasil: Financiamentos habitacionais concedidos pelo BNH entre 1964 e 1986. 78

Tabela 2.1-2 – São Paulo: População favelada segundo os Censos Demográficos e Censos de Favelas (1980 a 2010). 84

Tabela 2.1-3 – RMSP: distribuição dos domicílios segundo a relação propriedade e renda em 1986. 85

Tabela 2.2-1 – São Paulo: População favelada segundo os Censos Demográficos e Censos de Favelas (1980 a 2000). 99

Tabela 2.5-1 – Brasil: déficit habitacional e moradias em favelas das principais metrópoles em 2000. 137

Tabela 3.1-1 – Brasil: topologia Bancária da CAIXA e demais instituições financeiras por quantidade de fixos geográficos em 2012 152

Tabela 3.1-2 – Brasil: distribuição por fixo geográfico da rede de atendimento da CAIXA em 2011. 153

Tabela 3.1-3 – Brasil: CAIXA - Programas de Desenvolvimento Urbano: Assistência Técnica a Municípios e Movimentos Sociais por Tipo de Recurso, Programa e Unidade em 2012. 156

Tabela 3.1-4 – Brasil: CAIXA - Programas de Desenvolvimento Urbano: Infraestrutura Setor Público em 2012. 158

Tabela 3.1-5 – Brasil: CAIXA - Programas de Desenvolvimento Urbano: Saneamento Ambiental em 2012. 158

Tabela 3.1-6 – Estado de São Paulo: Comparativo entre déficit habitacional da FJP e a demanda habitacional da CAIXA – 2008 e 2012. 160

Tabela 3.1-7 – Brasil: MCMV - distribuição do déficit acumulado e metas por faixa de renda em 2009. 162

Tabela 3.2-1– Brasil: aplicações anuais do BNH por grupo de programas, em % de recursos financeiros na década de 1970. 173

Tabela 3.2-2 – São Paulo: gastos sociais sobre o conjunto de despesas da prefeitura. 179

Tabela 3.2-3 – São Paulo: comparativo entre as gestões Erundina, Maluf e Pitta em realizações em habitação e urbanização de favelas. 183

Tabela 3.4-1 – São Paulo: Indicadores sociais das glebas de Heliópolis, 2012. 196

LISTAS DE SIGLAS E ABREVIAÇÕES

APE - Associação de Poupança e Empréstimos

BACEN – Banco Central do Brasil

BANESPA - Banco do Estado de São Paulo

BCHASP - Banco de Crédito Hipotecário e Agrícola do Estado de São Paulo

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

BIRD - Banco Mundial

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

BNH - Banco Nacional de Habitação

CAIXA - Caixa Econômica Federal

CAP - Caixas de Aposentadorias e Pensão

CDS - *City Development Strategy*

CDHU – Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano

CEB - Comunidades Eclesiais de Base

CEPAL – Comissão Econômica para América Latina

CF – Constituição Federal

CGT - Central Geral dos Trabalhadores

CNPU - Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana

CODEGRAN - Conselho Deliberativo da Grande São Paulo

COHAB - Companhias de Habitação

Conclat - Conferência Nacional das Classes Trabalhadoras

CRI - Certificado de Recebíveis Imobiliários

CSN - Companhia Siderúrgica Nacional

CUT - Central Única dos Trabalhadores

EMPLASA – Empresa Paulista de Planejamento

FAR - Fundo de Arrendamento Residencial

FAT - Fundo de Amparo ao Trabalhador

FCP - Fundação da Casa Popular

FDPI - Fundo de Desenvolvimento de Programas Integrados

FDS - Fundo de Desenvolvimento Social

FEBRABAN – Federação Brasileira dos Bancos

FFP - Fundo de Financiamento ao Planejamento

FGTS - Fundo de Garantia por Tempo de Serviço

FINSOCIAL - Fundo de Investimento Social

FJP - Fundação João Pinheiro

FMN – Fundo Municipal de Habitação

FNHIS - Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social

FNRU - Fórum Nacional de Reforma Urbana

FPM - Fundo de Participação dos Municípios

FUNAPS - Fundo de Atendimento à População Moradora em Habitação Subnormal

FUNCEF - Fundação dos Economiários Federais

FUNDEB - Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica

GEGRAN - Grupo Executivo da Grande São Paulo

GEU-FAVELAS - Grupo Executivo de Urbanização de Favelas

HABI – Secretaria de Habitação do Município de São Paulo

IAP - Institutos de Aposentadorias e Pensões

IAPM - Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Marítimos

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICMS - Imposto sobre Circulação Mercadorias e Serviços

Inocoops - Institutos de Orientação às Cooperativas

INPS - Instituto Nacional de Previdência Social

IPEA - Instituto de Pesquisa em Economia Aplicada

IPI - Imposto sobre Produtos Industrializados

IPTU - Imposto Predial e Territorial Urbano

ISS - Imposto sobre Serviços

ISSB - Instituto de Serviços Sociais do Brasil

ITBI – Imposto Sobre Transmissão de Bens Imóveis

MCIDADES - Ministério das Cidades

MCMV - Programa Minha Casa Minha Vida

MUD - Movimento Universitário de Desfavelamento

MOV - Movimento das Organizações Voluntárias pela promoção do favelado

OGU - Orçamento Geral da União

ONG - Organização Não- Governamental

PAC - Programa de Aceleração do Crescimento

PAE – Postos de Atendimento Eletrônico

PC do B – Partido Comunista do Brasil

PlanHab – Plano Nacional de Habitação

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PMDI – Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado na Grande São Paulo

PNAD - Pesquisa Nacional de Amostragem Domiciliar

PNAFM – Programa Nacional de Apoio à Modernização Administrativa e Federal

PND - Plano Nacional de Desenvolvimento

PNDU - Política Nacional de Desenvolvimento Urbano

PNH – Política Nacional de Habitação

PNHU – Programa Nacional de Habitação Urbana

PNHR – Programa Nacional de Habitação Rural

PPI – Programa Prioritário de Investimento

PPP - Parcerias Público-Privadas

PROCAV – Programa de canalisação de córregos, implantação de vias e recuperação ambiental e social de fundos de vale

PROFILURB - Programa de Lotes Urbanizados

PROMORAR - Programa de Erradicação da Sub-habitação

PROVER - Programa de Melhoramentos em Favelas no Município de São Paulo

PT – Partido dos Trabalhadores

PUB - Plano Urbanístico Básico

RMSP - Região Metropolitana de São Paulo

SAGMACS - Sociedade para Análises Gráficas e Mecanográficas Aplicadas aos Complexos Sociais

SAREM - Secretaria de Articulação entre Estados e Municípios

SBPE - Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo

SCI - Sociedade de Crédito Imobiliário

SEADE – Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados

SEMPLA - Secretaria Municipal de Planejamento de São Paulo

SERFHAU - Serviço Federal da Habitação e do Urbanismo

SFH - Sistema Financeiro de Habitação

SFI - Sistema Financeiro Imobiliário

SNH – Sistema Nacional de Habitação

SFS - Sistema Financeiro de Saneamento

SUS - Sistema Único de Saúde

UNICAMP – Universidade Estadual de Campinas

USP – Universidade de São Paulo

ZEIS – Zonas Especiais de Interesse Social

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO **17**

Capítulo 1 - São Paulo: normas e finanças na gênese da cidade corporativa **26**

Introdução 27
1.1 O primeiro ciclo de normas urbanísticas e a construção da cidadania incompleta ... 29
1.2 A luta pelo fim dos cortiços e a norma higienista como desenvolvimento urbano. ... 34
1.3 Princípios da elitização dos usos do solo urbano: as normas urbanísticas para habitação 40
1.4 Novas normas e a introdução das finanças como um elemento de organização do espaço urbano 44
1.5 Novos atores em ação: as políticas de financiamento de um desenvolvimento urbano desigual. 52

Capítulo 2 - Instituições financeiras, normas e a evolução recente do desenvolvimento urbano no Brasil **68**

Introdução 69
2.1 O sistema SFH/BNH: financeirização da questão urbana e a ampliação da pobreza 71
2.2 A Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU) do governo militar: consolidação dos usos corporativos do espaço urbano 88
2.3 A Constituição Federal (CF) de 1988 e as novas normas para o desenvolvimento urbano 102
2.4 O ajuste do desenvolvimento urbano nos anos 1990: o poder das finanças globais e o empresariamento da gestão urbana 115
2.5 A criação do Ministério das Cidades em 2003 e novos quadros de ação para as políticas urbanas 136

Capítulo 3 - O papel da CAIXA e os programas recentes de urbanização de favelas em São Paulo **145**

Introdução 146
3.1 Os programas de financiamento do desenvolvimento urbano da Caixa Econômica Federal 148
3.2 Aspectos dos programas de urbanização de favelas em São Paulo: um balanço histórico 164
3.3 O impulso financeiro do "Programa de Aceleração do Crescimento" (PAC): novas técnicas e novas normas 188
3.4 Meio construído em transformação: conteúdos das intervenções recentes na favela de Heliópolis 193

CONSIDERAÇÕES FINAIS **203**

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS **211**

INTRODUÇÃO

O início do século XXI é fortemente marcado pela gravitação dos problemas sociais no interior das cidades, especialmente nos países da periferia do sistema capitalista[1]. A constituição da cidade, como forma de agrupamento das sociedades, é historicamente viabilizada por uma sucessão de eventos de inovação das técnicas de dominação, bem como das técnicas de organização de produção, articuladas politicamente, em conjunto, para manutenção de uma estrutura de classes (SINGER, 1985 [1973], p. 15). O reflexo desse sistema na periferia do capitalismo é a atual condição de pobreza, que empurra milhões de habitantes a sobrevivem em cidades cujo espaço é cada vez mais privatizado.

Com o avanço da internacionalização da economia, a cidade, em si, é alvo de grandes mobilizações de fluxos de capitais interessados em reproduzir as práticas lucrativas do sistema capitalista. A metrópole, nesse sentido, é o lócus de evidência dessas particularidades da pobreza e dos conflitos sociais, que o processo de globalização da economia acirra as desigualdades de usos e direitos da cidade. Nesse processo, seus habitantes foram sendo paulatinamente subjugados a uma perversa racionalização do cotidiano, pois a cidade, para se adequar à agenda corporativa, é apropriada pelos conteúdos de um espaço instrumentalizado, dedicado a viabilizar a eficácia das ações e dos objetos hegemônicos (SANTOS, 2002 [1996], p. 300).

No entanto, é na complexidade urbana que se realizam as possibilidades de construção de novas formas e cotidianos, em oposição a essa racionalidade extremada. A partir do conjunto de seus objetos e ações, as raízes das solidariedades e formas anticapitalistas de relações sociais se amarram, criando alternativas de usos mais populares do território urbano. Nesse sentido, considera-se que o espectro político é o principal dispositivo para mediar esse embate de forças, pois, como revela Manuel Castells, a política designa o sistema de relações de poder, entendido como a capacidade de uma classe social realizar seus objetivos específicos à custa das outras (2011 [1972], p.357). Assim, as formas de domínio que se estruturam nas contradições desse embate determinam os modelos e as ideologias que amparam os sistemas práticos da cidade.

[1] A opção em tratar o Brasil como uma formação socioespacial periférica parte da acepção de que o atual estágio do desenvolvimento socioeconômico do país não está, em sua finalidade, o deslocando para uma situação de transformação a partir dos mecanismos de conscientização cidadã. Tratar o Brasil como parte da periferia apropriada pelo sistema capitalista é uma opção política que recusa a crença de que os rumos da política interna estão direcionados para um estágio superior de desenvolvimento social, no qual o sujeito portador de direitos se antecede ao sujeito consumidor de mercadorias.

Diante desse contexto, é pertinente a indagação sobre os projetos de *desenvolvimento urbano* que, concebidos politicamente, reúnem em suas características as possibilidades e os limites de transformação do cotidiano das cidades. Trata-se, em síntese, de questionar o papel do Estado e abrir a discussão sobre a construção teórica desse conceito, recuperando nos planos e nas políticas seus aspectos ideológicos. É importante salientar que os estudos do desenvolvimento urbano, cuja escala se reduz à própria cidade, não substituem a análise geral do sistema político nacional, pois os conteúdos que se aplicam à totalidade do território exercem limitações significativas sobre as ações introduzidas pelas políticas municipais, embora estas também colaborem para a formação do arcabouço jurídico-territorial (SILVEIRA, 1999, p. 281).

Para evidenciar essa interposição de escalas, a pesquisa considera como objeto primordial de análise o espaço geográfico, ou território usado, que é definido por Milton Santos da seguinte forma: "*o espaço é formado por um conjunto indissociável, solidário e também contraditório, de sistemas de objetos e sistemas de ações, não considerados isoladamente, mas como quadro único no qual a história se dá*" (SANTOS, 2002 [1996], p. 63). Os objetos, individualizados, não possuem realidade objetiva, ou seja, não permitem que sejam decifrados sem o conjunto das ações, que não podem ser realizadas sem os objetos. Essa dialética permite a identificação das estratégias de organização das cidades, responsáveis pela criação de situações geográficas particulares, específicas àquela determinada realidade.

Para analisar as situações geográficas é necessário considerar a existência e as formas, os objetos técnicos, ações, normas, agentes, escalas, ideologias, discursos e imagens (SILVEIRA, 1999). O conceito de *norma* formulado pelo professor Milton Santos, permite observar a organização do território, evidenciando as regras de ação e de comportamento, a que se subordinam todos os habitantes (SANTOS, 2002 [1996] p. 228). O espaço, por si só, possui um conteúdo regulador, "*mas um regulador regulado, já que as normas administrativas é que, em última análise, determinam os comportamentos*" (*idem*, p. 230). Em última análise, a história do desenvolvimento urbano é, também, a história das normas, das leis que regulam o cotidiano, ou seja, dos códigos de conduta, dos manuais de edificação, controle e uso do solo, enfim, dos instrumentos que ativam os processos de divisão do trabalho na sociedade urbana.

O conceito de *evento* será igualmente significativo na estrutura do trabalho. Os eventos são unidades que mudam as coisas, transformam os objetos e criam temporalidades que são

portadoras da ação do presente (SANTOS, 2002 [1996] p. 145). São os veículos das possibilidades existentes, das ideias e dos fatos, das inovações e dos novos modos de fazer. As cidades são, também, depositárias desse conjunto de possibilidades, na medida em que é possível observar e avaliar as causas, a duração e a extensão de certas normas (*idem*, p. 148). Daí o termo *evento normativo.*

O fenômeno das técnicas é um elemento constituinte da característica evolutiva do desenvolvimento das cidades, e é, por vezes, a variável determinante para novas possibilidades e novos conteúdos socioespaciais. O filósofo Jacques Ellul, na metade do século passado, teoriza sobre as principais características das técnicas modernas e suas determinações sobre a vida humana. A técnica, segundo este autor, estaria na totalidade das atividades do homem (ELLUL, 1968 [1954]), e por essa razão o trabalho de compreensão de seu desenvolvimento é fundamental para identificar as relações de poder. Cada período da história é determinado também pelo estado das técnicas e o contexto ao qual pertence (SANTOS, 2002 [1996], p. 177).

No atual período, através da combinação entre técnica e ciência, a base material da sociedade se torna extremamente racional, produzindo contextos de extrema artificialidade, nos quais os movimentos são simetricamente controlados e direcionados (ELLUL,1968 [1954]). A moeda e o crédito, ou melhor, as finanças de um modo geral, podem ser consideradas as variáveis hegemônicas do presente, pois, como lembra o historiador Fernand Braudel, são elas que "*determinam a vida dos homens no dia-a-dia, ao longo da existência, ao longo das gerações, ao longo dos séculos. Constituem um enquadramento da história dos homens à escala mundial"* (1995, p. 436).

Consideramos, dessa forma, o predomínio da esfera financeira como uma manifestação da sofisticação dessa base material, que parte da intensa "*cientifização do território para promover a aceleração da acumulação financeira*" (ARROYO, 1999, p. 20). O tema da hegemonia financeira no controle do território nacional foi objeto de nossa pesquisa de graduação[2], que revelava os mecanismos de articulação dos fixos geográficos pelos fundos de pensão em atividade, evidenciando, assim, essa relação entre as técnicas de informação, as finanças e o território.

[2] Trata-se do Trabalho de Graduação Individual "*Financeirização do território e fundos de pensão: algumas reflexões sobre a Fundação dos Economiários Federais (FUNCEF)*", apresentado no Departamento de Geografia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas FFLCH-USP, em julho de 2008, sob orientação da professora Dra. María Laura Silveira.

Não obstante, o estreitamento das relações financeiras e bancárias é uma condição fundamental dos municípios para promover os investimentos em desenvolvimento urbano. As técnicas de informação viabilizam a comunicação financeira entre os entes federativos através dos bancos públicos como a Caixa Econômica Federal (doravante CAIXA), que, atualmente, é o principal agente financeiro do governo federal para o financiamento do desenvolvimento das cidades, como será visto ao longo da pesquisa.

Mas o que é *desenvolvimento urbano*? Quais são as bases conceituais que permitem analisar objetivamente a qualidade das intervenções, que visam o aprimoramento econômico e social do espaço urbano? Essas perguntas podem ser respondidas através de uma análise geográfica, identificando, na configuração territorial das cidades os pontos que melhor explicam as estruturas vigentes. O professor Marcelo Lopes de Souza fornece uma orientação analítica para esse conceito. Para o autor,

> [...] um desenvolvimento urbano autêntico, sem aspas, não se confunde com uma simples expansão do tecido urbano e a crescente complexidade deste, na esteira do crescimento econômico e da modernização tecnológica. Ele não é, meramente, um aumento da área urbanizada, e nem mesmo, simplesmente, uma sofisticação ou modernização do espaço urbano, mas, antes e acima de tudo, um *desenvolvimento sócio-espacial na e da cidade*: vale dizer, a conquista de melhor qualidade de vida para um número crescente de pessoas e de cada vez mais justiça social. (SOUZA, 2008 p. 101, *grifo do autor*)

A partir dessa consideração, que põe em relevo uma noção de processo urbano no qual o espaço geográfico é um dos protagonistas das condições do desenvolvimento social, é possível avaliar o conjunto de políticas e investimentos na cidade, de maneira a superar a formalidade expressivamente econômica impregnada ao conceito de *desenvolvimento*, isto é, seria a evolução do conceito para além do crescimento econômico (SOUZA, 2008, p. 100). Pois, como lembra Milton Santos, "*não se pode pensar em um crescimento que não seja acompanhado por transformações estruturais frequentemente profundas [...]*" (SANTOS, 2009 [1978], p.30). Consideramos, assim, que o crescimento econômico isolado pode se tornar o próprio mecanismo de bloqueio do desenvolvimento social, se não estiver "casado" com a universalização das liberdades e dos direitos.

Além disso, no conjunto das propostas de desenvolvimento urbano, há sistemas que não podem ser mensurados objetivamente e, por isso, a noção mais ampla de espaço é imprescindível para uma análise mais eficaz, mais fiel à realidade. Não por outra razão, David Harvey (1980, p. 26) lembra que as complexidades espaciais requerem outras formas de

interpretação, que sejam capazes de demonstrar também o valor simbólico do espaço e suas influências sobre os comportamentos e as relações cognitivas que, não sendo universais, não podem ser generalizadas.

Na tentativa de avançar sobre as complexidades das análises dos processos urbanos, no segundo capítulo de seu livro "Pobreza Urbana" (escrito originalmente em 1978), Milton Santos alerta sobre as falhas das explicações parciais da cidade, bem como os conteúdos que agravam as condições de pobreza, indicando excessos e lacunas de interpretação em algumas das principais teorias urbanas. Há várias interpretações sobre a cidade, cujos argumentos amplificam o papel de variáveis que, por si só, não parecem contemplar o conjunto de processos que se articulam nas cidades, como, por exemplo, a explosão demográfica e o êxodo rural, a falta de capital doméstico, ou então a "cultura da pobreza", além da antiga discussão sobre crescimento econômico e desenvolvimento social.

Todas essas ideias, segundo o professor Milton Santos, trabalharam fenômenos complexos de forma isolada, desconsiderando o contexto geral de desenvolvimento, o que não permite identificar com precisão os sistemas causadores da crise das cidades, sobretudo nos países periféricos. Vale destacar uma citação extraída da referida obra "Pobreza Urbana":

> De fato, se há crise, trata-se de uma crise global, sendo a crise urbana apenas um epifenômeno. As condições nas quais os países comandam a economia mundial exercem sua ação sobre os países da periferia criam uma forma de organização da economia, da sociedade e do espaço, uma transferência de civilização, cujas bases principais não dependem dos países atingidos. As raízes dessa crise urbana encontram-se no sistema mundial. É, portanto, nesse nível que se podem encontrar explicações válidas. (SANTOS, 2009 [1978], pp. 33-32)

Partindo dessa proposta, portanto, devemos considerar a análise do desenvolvimento urbano a partir de conceitos mais amplos. Ao serem alimentados pela realidade observada e em transição, tais conceitos permitem avaliar se a quantidade e qualidade dos investimentos realizados estão, de fato, criando situações de emancipação política, e de ampliação das liberdades individuais e coletivas da sociedade. O princípio de *justiça social* de David Harvey (1980 [1973]) seguirá norteando as interpretações realizadas nessa pesquisa. Para este autor, a justiça social é um princípio para resolução de direitos conflitivos, que podem surgir de várias maneiras – e daí decorre a impossibilidade de mensuração puramente objetiva do desenvolvimento urbano –, e que surgem da necessidade de cooperação social na busca do desenvolvimento individual (*idem*, p. 82). Para o autor,

> O princípio (de justiça social) relaciona-se também aos arranjos sociais e institucionais associados à atividade de produção e distribuição. Pode-se, assim, por extensão, considerar os conflitos do ponto de vista do poder e da autoridade que toma decisão, da distribuição de influência, da atribuição de *status* social, das instituições destinadas a regular e controlar as atividades, etc. (HARVEY, 1980, p. 82).

Essa noção confere à análise dos sistemas ideológicos presentes nos projetos de desenvolvimento um sentido mais amplo, menos dependente das estatísticas, sem jamais desconsiderá-las. Apenas nos permite agregar questionamentos mais difusos sobre conceitos – ou números – já consolidados. Um exemplo dessa distorção é a produção habitacional. Como avaliar os programas de habitação somente a partir dos dados sobre *demanda* ou *déficit* habitacional? Quais são os resultados reais produzidos nos bairros das grandes cidades? É preciso reivindicar habitação como direito à moradia e também à cidade, ou habitação como instrumento de ampliação da segregação espacial na metrópole?

Por fim, os dois significados do conceito de *solidariedades*, essenciais para distinguir os espaços da racionalidade do restante do território, definidos pelos professores Milton Santos e María Laura Silveira, podem também nos ajudar nesta análise. Por um lado as *solidariedades orgânicas*, que resultam de uma "*interdependência entre ações e atores que emana da sua existência no lugar [...] fruto do próprio dinamismo de atividades cuja definição se deve ao próprio lugar enquanto território usado"* (SANTOS e SILVEIRA, 2004 [2000] p. 306-7). Essa solidariedade orgânica produz situações geográficas relativamente autônomas, direcionadas a um destino comum, vividas em uma realidade compartilhada, como, por exemplo, algumas favelas e comunidades carentes.

As *solidariedades organizacionais* supõem a existência de um largo conjunto de normas presididas por interesses mercantis e cambiáveis de acordo com os fatores de mercado (SANTOS e SILVEIRA, 2004 [2000], p. 307). Ou seja, são os dados do espaço geográfico que permitem a ampliação dos valores corporativos do uso do território, como os modelos de *cidade empresarial* dos anos 1990, viabilizados pelas operações urbanas, que seriam tratadas como paradigma do moderno desenvolvimento urbano.

***

A partir do quadro metodológico exposto, as características da cidade de São Paulo puderam ser mais bem esclarecidas em nosso enredo, formando os conteúdos de análise desta

dissertação. Considerando ser o que Milton Santos chama de *metrópole completa*[3], mas que passou recentemente por um processo de *involução*[4], São Paulo reúne as características de uma metrópole assentada na periferia do capitalismo[5] em permanente transformação, reformulação, e porque não, reutilização. A força industrial perde vigor e seu espaço interno favorece a estruturação das novas relações de trabalho mais instáveis, dinâmicas, ligadas a novas tecnologias - informação, informática e comunicações –, em aderência às recentes demandas da economia globalizada, num movimento que depende massivamente do apoio das estruturas políticas e econômicas. O regime de flexibilização econômica, iniciado após as crises estruturais da década de 1970, amplia desigualdades e cria mecanismos de *modernização excludente*, observados através do avanço do número de favelas e das carências infraestruturais das cidades (MARICATO, 1995, p.46).

Algumas perguntas podem ser feitas a partir dessas considerações. De que forma isso ocorreu? Como foi a evolução desse modelo desenvolvimento urbano até o atual estágio? Quais foram os principais planos? Como se estruturaram as leis? Qual o alcance e duração dos eventos normativos que estão na base deste desenvolvimento urbano?

Para tentar responder essas questões, dividimos a dissertação nessa introdução, mais três capítulos e considerações finais.

O primeiro capítulo, *São Paulo: normas e finanças na gênese da cidade corporativa*, procura ressaltar o início dos procedimentos normativos para regular a ocupação e os comportamentos na cidade de São Paulo, que começava a estruturar um conjunto de fixos geográficos ligados à nascente industrialização e à atividade cafeeira. A partir do final do século XIX, quando as primeiras normas são concebidas para regular os espaços de habitação, damos destaque ao início dos planos urbanísticos, até a introdução dos primeiros mecanismos financeiros do

---

[3] As metrópoles completas são as cidades que desempenham um papel nacional e internacional, ou seja, são as grandes cidades dotadas de uma indústria poderosa e diversificada, suficiente para fornecer a todo o país os produtos industrializados. São cidades que, contudo, carregam muitas características do subdesenvolvimento dos países onde se situam (SANTOS, 2009 [1978], p. 90).

[4] O Conceito de involução metropolitana parte da análise empírica do processo de desconcentração das atividades econômicas modernas sobre o território nacional, na medida em que regiões do interior crescem mais do que a região metropolitana e sua capital. Essas tendências se afirmam à medida que aumenta extensão da pobreza nas áreas metropolitanas, que cresce economicamente, agora, de modo insatisfatório para a totalidade de sua população (SANTOS, 2009 [1994], p.73).

[5] A expressão "metrópole na periferia do capitalismo" foi cunhada pela professora Ermínia Maricato em sua obra, de mesmo nome, na qual faz uma análise densa sobre a forma como as cidades se desenvolveram, e as práticas políticas e ideológicas de um urbanismo tradicionalmente vinculado a lógicas do centro do sistema capitalista. A obra será citada ao longo dessa dissertação.

desenvolvimento urbano, sobretudo aqueles ligados à habitação e aos planos de saneamento, canalização, etc.

No segundo capítulo, *Instituições financeiras, normas e a evolução recente do desenvolvimento urbano no Brasil,* procuramos evidenciar a sofisticação financeira dos projetos habitacionais, dos primeiros recursos para as intervenções em situações de precariedade e do primeiro plano de desenvolvimento urbano em escala nacional, elaborado durante a ditadura militar. Os resultados desse processo são debatidos durante o capítulo, analisando, posteriormente, a situação que conduziu à grande reforma normativa da Constituição Federal de 1988, que alterou por completo a forma de organização dos serviços públicos urbanos, bem como a estrutura orçamentária das cidades.

Por fim, empreendemos uma análise sobre a influência das ideologias neoliberais sobre as formas de gerenciamento das cidades, suas características e resultados até um novo – e decisivo –, ponto de inflexão, com o evento normativo do Estatuto das Cidades, a criação do Ministério das Cidades, em 2003, e o novo plano de desenvolvimento urbano do governo federal.

O terceiro e último capítulo, *O Papel atual da CAIXA e os programas recentes de Urbanização de Favelas em São Paulo,* discute a importância do sistema bancário para financiar as ações em desenvolvimento urbano, balizando a tomada dos recursos com as reais necessidades dos municípios. Como parte das ações financiadas, verificaremos também os diferentes impactos dessas intervenções, sobretudo no conjunto dos projetos de urbanização de favelas (nesse caso, utilizando a favela de Heliópolis, localizada na região sudeste do município de São Paulo, como exemplo), que pretendem alterar as comunidades, levando novos conteúdos de urbanidade, na medida em que se apresentam como promotores de grandes investimentos em infraestrutura técnica e social.

Fechando a dissertação, nas *Considerações Finais* a reflexão busca avaliar o resgate das racionalidades dos projetos de desenvolvimento urbano, relativizando o conceito através dos conteúdos de cidadania e justiça social. A atual política urbana é capaz de promover ações transformadoras ou são apenas formas de mitigar os efeitos da perversidade da *metrópole corporativa*?

Capítulo 1 - São Paulo: normas e finanças na gênese da cidade corporativa

Introdução

Nesse primeiro capítulo visamos compreender as transformações verificadas na cidade de São Paulo através de uma análise sobre os conteúdos normativos de sua configuração territorial, bem como os eventos que desencadearam o modelo de desenvolvimento urbano, no período que se inicia no final do século XIX até o início do regime militar, em 1964.

O fenômeno urbano, conforme afirma Pierre Monbeig (1957), é fruto de um conjunto de técnicas da civilização. Essas técnicas ajudaram a estruturar não só a forma da cidade, mas também seu conteúdo e suas normas, que simultaneamente definem os usos do território urbano por um complexo conjunto de atores. A trajetória de observação desta pesquisa credita a desordem e a ingovernabilidade das metrópoles brasileiras atuais à negligência dos planejadores sobre os fatores qualitativos ligados a essas "técnicas da civilização" que o modo de vida urbano demanda, como por exemplo: tratamento de água e esgoto, abastecimento hídrico, requalificação de áreas dotadas de infraestrutura, equipamentos culturais, entre outros.

O resultado da ausência de uma agenda política que considere as complexidades das grandes cidades é a fragmentação da vida social, acarretando na permanente expansão dos limites horizontais da cidade, na ilegalidade fundiária, e precariedade do sistema de atendimento dos serviços públicos. Para agravar esse contexto, a incontestável falta de coordenação de planejamento dos entes federativos é o anúncio da incompletude das políticas, pois segundo Milton Santos (2002 [1996]), a força dos eventos é proporcional à força do emissor dos mesmos.

E na medida em que se aprofunda a análise, é possível observar que o planejamento, tal como ocorreu no Brasil, tem sido um instrumento indispensável para a penetração do sistema capitalista de produção, resultando no agravamento das disparidades sociais e a ampliação dos espaços da pobreza (SANTOS, 2007 [1979], p. 13).

Mas apesar da grande quantidade de estudos sobre a cidade e a pobreza urbana, tais esforços têm sido historicamente direcionados mais às consequências do que suas causas (SANTOS, 2007 [1979]). Qualificada como um reflexo passivo de condições macroeconômicas, as teorias do desenvolvimento e do planejamento se pautaram por modelos absorvidos dos países industrializados. Nessa direção, David Harvey (2007 [1992], p.117) indica que o planejamento, na lógica do desenvolvimento da economia capitalista mundial induz o que

chama de “ajustes geográficos” (*spatial fix*), pois ao mobilizarem alterações no sistema produtivo, incentivam o crescimento significativo da pobreza nos países subdesenvolvidos.

Entendida dessa forma, a desorganização das cidades não pode ser medida pelos mesmos pesos em toda parte, o que inviabiliza a adoção da mesma fórmula para todas as formações socioespaciais. Ademais, a pobreza, ou o frágil desenvolvimento das cidades de países como o Brasil, indica não apenas um estado de privação material, mas também a privação de um modo de vida, de um conjunto de relações, da maturidade institucional, política e econômica (SANTOS, 2007 [1979]).

A dificuldade de acesso à moradia, por exemplo, é apenas uma das variáveis qualitativas que permitem determinar o grau de desenvolvimento urbano. Com base nos dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e da Fundação João Pinheiro (FJP), foi estimado que o déficit de habitação nacional[6], para o ano de 2010, alcançou oito milhões de moradias, sendo a maioria nas cidades. A inadequação de uma ou mais variáveis se projeta às demais, induzindo a deterioração das condições mínimas de desenvolvimento urbano e social.

Considerando a “pobreza” como um conceito, uma variável que tem relação direta com as inúmeras formações socioespaciais, sua compreensão passa, invariavelmente, pela noção de escassez (SANTOS, 2007 [1979]). Dessa forma, é válido afirmar que a ausência das infraestruturas básicas, em conjunto com problemas relacionados às questões fundiárias, potencializou a “globalização da miséria” (FERREIRA, 2007), isto é, permitiu a expansão de um modelo de cidade sem urbanismo, no qual os assentamentos precários cresceram mediados por vários tipos de escassez.

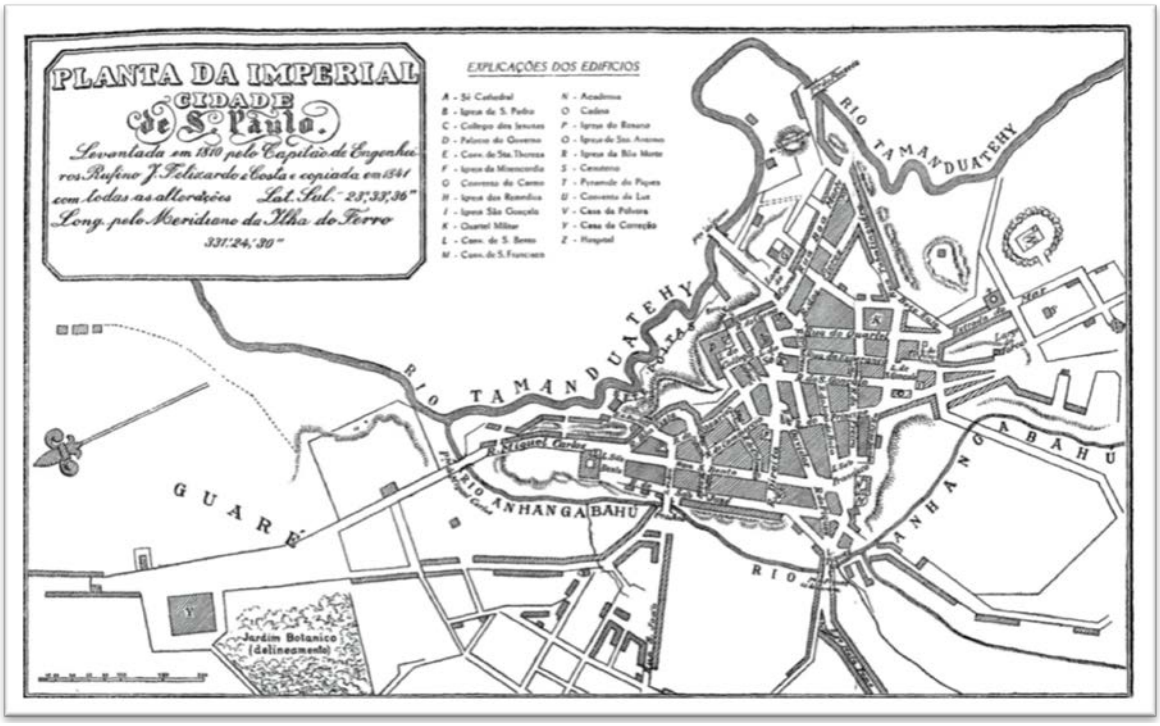
Neste capítulo, portanto, a leitura será direcionada para os aspectos políticos da configuração socioespacial da cidade de São Paulo. Embora algumas políticas urbanas, sobretudo as habitacionais, sejam válidas para toda a extensão do território brasileiro, a presente análise aprofundará o debate sobre algumas de suas principais variáveis, direcionando a leitura para a agenda do desenvolvimento urbano, até mesmo quando o próprio termo não era costumeiramente utilizado.

[6] A escolha da variável habitação é justificada pela condição que lhe é dada no conjunto das políticas urbanas. Historicamente, no Brasil, a política de construção de moradia é confundida com política de desenvolvimento, ainda que em distinção à política fundiária. Essa questão será tema de reflexão dos capítulos segundo e terceiro desta pesquisa.

1.1 O primeiro ciclo de normas urbanísticas e a construção da cidadania incompleta

A colonização portuguesa na América Latina, diferentemente da espanhola, permitia uma ocupação mais livre da terra nas cidades, pois não havia uma legislação urbanística específica para a organização do espaço urbano (ROLNIK, 1997). O desenho da cidade apresentava uma construção entremeada por ruas pequenas nas quais se concentravam as atividades mais populares do comércio e de pequenos serviços (FREHSE, 2005), como pode ser observado na Figura 1.1-1 abaixo, que reproduz a planta da cidade de São Paulo no começo do século XIX. É possível verificar o padrão entrecortado das ruas, com linhas mais retas na medida em que se distanciava da margem do rio Tamanduateí, numa ocupação quase que restrita à área do atual centro histórico nas beiradas do Vale do Anhangabaú.

Figura 1.1-1 - São Paulo: planta da cidade imperial em 1810.



Fonte: Histórico Demográfico do Município de São Paulo. Secretaria Municipal de Planejamento (SEMPLA), 2012.

Contudo, a partir da segunda metade do século XIX, a cidade passa por uma profunda alteração da estrutura socioeconômica promovida principalmente a partir da institucionalização de políticas de "revitalização" das áreas centrais mais adensadas. A regulação urbanística, isto é, as normas urbanísticas, seriam concebidas no sentido de induzir um novo padrão de ocupação do centro da cidade. A partir da intensificação e ampliação das atividades econômicas redefinem-se os núcleos e o território urbano é aprisionado por um contexto normativo fragmentador, que se assentaria na capital da província.

O argumento de Gilberto Freyre em uma de suas principais obras “Sobrados e Mucambos” (1968 [1936]) sustenta que as tradições patriarcais da sociedade brasileira são trazidas para o modo de vida estabelecido nas cidades, pois a evolução da economia cafeeira e da industrialização, no seio do aprofundamento das relações capitalistas no Brasil, induz a migração de membros das famílias predominantemente rurais, para exercer atividades de natureza burocrática, política, além do exercício das profissões liberais. Dessa forma, as ocupações notadamente urbanas seriam exercidas por sujeitos que carregam consigo uma herança eminentemente rural, com valores e modos de vida fortemente marcados pelo patriarcalismo (FREYRE, 1968 [1936]).

De qualquer maneira, essa confluência de fatores indica a modificação dos conteúdos que a cidade passaria a abrigar, requerendo um novo arranjo entre os *sistemas de objetos e sistemas de ações* (SANTOS, 2002 [1996], p.61*)* para uma melhor fluidez das novas atividades instaladas. Nesse sentido, pode-se dizer que o início do desenvolvimento urbano tende em aprofundar assimetrias sociais existentes na organização pretérita. Essa dinâmica socioespacial subjacente ao processo de urbanização brasileiro no século XIX se traduziria – entre vários outros fatores – no distanciamento entre as classes sociais urbanas.

Fraya Frehse (2005) em um estudo sobre a vida na capital da província paulista no final do século XIX, resgata os principais eixos que estruturaram a cidade ao final do período imperial. Através de relatos, a autora aponta o ano de 1872 como o marco definidor das tendências de desenvolvimento da cidade de São Paulo, pois se trata do início do funcionamento de alguns dos serviços de infraestrutura na cidade, tais quais iluminação a gás, bondes com tração animal, etc.

Além disso, no mesmo ano, João Theodoro Xavier de Mattos[7] assume o governo da província de São Paulo e inaugura um ciclo de transformações urbanas segundo a ordem das funções que, na cidade, passam a organizar a vida social (FREHSE, 2005 p.53). No último quartel do século XIX, a autora observa que a população paulistana já estava premida por congestionamentos nas estreitas ruas da cidade que, tortuosas e adensadas, impediam o pleno domínio sobre o uso e a ocupação do espaço público e privado.

Evento de semelhante relevância para o crescimento da cidade de São Paulo foi a fundação da “Associação de Colonização e Imigração”, em 1871. A atração de novos imigrantes

[7] Advogado e professor, foi presidente da província de São Paulo de 1872 a 1875 e ficou conhecido como um dos primeiros urbanistas do Brasil, em razão das reformas que implementou no traçado de São Paulo.

praticamente dobrou a população em um curtíssimo intervalo de tempo, cerca de quinze anos (FREHSE, 2005 p.53). Novos moradores são atraídos do campo, elevando o padrão de renda em circulação, sobretudo pelo maior fluxo de trabalhadores livres. Pouco tempo depois, em 1888, não obstante ser o mesmo ano da institucionalização da Lei Áurea, é construída na cidade de São Paulo a Hospedaria dos Imigrantes, que significou uma aproximação obrigatória entre a capital e as zonas rurais adjacentes. São Paulo torna-se, assim, um grande mercado de trabalho, pois os fazendeiros de café, agora, tinham necessariamente de se dirigir à capital para contratar trabalhadores agrícolas (MONBEIG, 1957).

Contudo, antes de avançar na reconstituição histórica dos eventos, é importante destacar a leitura do geógrafo Pierre Monbeig (1953), quando observa os acontecimentos da década de 1870 para explicar o crescimento da urbanização de São Paulo. A migração de fazendeiros – e das pessoas das fazendas – para a cidade, criaria novas necessidades a partir das atividades comerciais e da nova dinâmica administrativa e política dos grupos sociais. E assim como Gilberto Freyre, Pierre Monbeig observa a manutenção da estrutura patriarcal, embora o autor não utilize esse termo na referência à aristocracia migrante.

Essa "urbanização da classe dominante" (MONBEIG, 1957) impõe novo sentido aos conteúdos do território urbano, um sentido mais pragmático, regulador da vida social, pautado por um modelo de sociedade ainda preso às relações familiares do campo. A estrutura política, pautada pelas demandas de uma sociedade carregada de conservadorismo, reproduz as *solidariedades* entre as classes hegemônicas, isto é, entre os fazendeiros do interior e os industriais da grande cidade. O princípio deste urbanismo que se iniciava em São Paulo se desenrolava carregado de um conteúdo e norma excludentes, pautado pelas necessidades urbanísticas de uma classe específica. Os lotes disponíveis para os trabalhadores já nasciam em áreas desfavoráveis do ponto de vista da acessibilidade ao trabalho, como também em referência às infraestruturas de moradia, da salubridade das unidades, do abastecimento de água, coleta de lixo etc. (ROLNIK, 1997).

Também Candido Malta Campos (2002), em um estudo sobre a ideologia do urbanismo paulistano, indica que os primeiros impactos em termos de intervenções urbanas viriam com o governo de João Theodoro. O potencial de crescimento da província paulista indicaria a necessidade de intervenções decisivas para dar vazão às atividades econômicas. Era preciso atrair para a capital os detentores do poder econômico, que se distribuíam de maneira dispersa pelo interior. A ideia do ex-governador da província era criar uma cidade para a elite cafeeira

e burguesia nascente, como se pode verificar em suas próprias palavras, extraídas da leitura de Candido Malta Campos, "(...) *homens ricos e abastados procurarão comprar casa de elevado preço na capital para gozarem por algum tempo das comodidades que oferece*." (CAMPOS, 2002 p.46).

Por conseqüência, introduziu-se uma nova racionalidade de organização, que tinha como objetivo estabelecer um controle mais rígido, um menor adensamento, através de uma urbanização com traços funcionais, inspiradas no contexto da modernidade, que ganha força no Brasil, sobretudo na década de 1920 (ROLNIK, 1997 p.31). Contudo, já em fins do século XIX, as influencias do modernismo "parisiense" seriam sentidas em algumas capitais brasileiras. Segundo Nicolau Sevcenko (2003 [1983] p.43), o modernismo consiste em

> (...) quatro princípios fundamentais que regeram o transcurso dessa metamorfose; (...) a negação de todo e qualquer elemento de cultura popular que pudesse macular a imagem civilizada da sociedade dominante; uma política rigorosa de expulsão dos grupos populares da área central da cidade, que será praticamente isolada para desfrute exclusivo das camadas aburguesadas; e um cosmopolitismo agressivo, profundamente identificado com a vida parisiense.

É a partir da influência direta desses mecanismos, que novos conteúdos normativos são elaborados no sentido de estruturar a vida da cidade sob a ótica da ampliação do sistema industrial que vinha se articulando a partir da economia cafeeira, vinculada à ampliação do mercado nacional.

Entre 1872 e 1875 o governo provincial realizou um grandioso conjunto de obras, que criaria condições para a expansão urbana, visando o assentamento dessa nova classe possuidora de grande poder econômico. Os eixos de ligação da cidade, acompanhando os trilhos ferroviários, foram estruturados, especialmente nas zonas Norte e Leste, abrindo caminho para a circulação das atividades ligadas à pequena indústria e ao conjunto de serviços de suporte à aglomeração (CAMPOS, 2002 p.46). Foi nesse contexto que as áreas urbanas ganham outro sentido, e vinculadas a racionalidades claramente comerciais são realizadas a reforma do bairro de Santa Ifigênia, regularização da atual Praça da República, da Rua Sete de Abril, do loteamento do Jardim da Luz, etc. (*op. cit.* p.47).

Com isso, a ideologia que sustenta tal mobilização urbanística dá sentido a um novo código de conduta a regular o convívio dos homens nas ruas e também no interior de suas casas. Dessa forma, em 1875 é instituída uma norma conhecida como *Código de Posturas*, que previa alterar os aspectos soturnos e estreitos do arruamento da capital, através da fixação e

padronização das edificações (BONDUKI, 1998; CAMPOS, 2002; ROLNIK, 1997). Além disso, a lei pretendia influenciar a alteração de hábitos e costumes, buscando influências civilizatórias através de novas formas de controle social possibilitadas pelas intervenções urbanas.

No entanto, o projeto de modernização de João Theodoro para a cidade de São Paulo não tratava apenas de revitalização urbanística para os novos moradores. A necessidade de financiar as atividades industriais e promover o crescimento econômico demandava um projeto de composição financeira sustentada pelos circuitos de produção do café. Nesse sentido, era preciso a mobilização de um sistema de ações mediador entre os setores da sociedade que se traduziria por meio dos novos fixos geográficos ligados às finanças. O assentamento de uma classe aristocrática, como verificado, também faz parte dessa estratégia, pois os circuitos geradores de excedente não eram apreendidos e a redistribuição financeira das atividades era realizada por outros atores[8] (CONTEL, 2007 p. 16).

Com o aumento da complexidade dos circuitos produtivos e o crescimento das cidades paulistas, era necessária a institucionalização de algumas atividades bancárias para, além de realizar a captação do excedente produzido pela atividade cafeeira, também sustentar o nível acelerado de produção econômica como um reflexo da habilidade industrial e comercial que se formou no último quartel do século XIX. Assim, a existência de vários bancos regionais sediados em São Paulo (CONTEL, 2007 p.21) atesta a importância do papel que a cidade passaria a exercer na vida da economia nacional.

As intervenções modernizantes na cidade foram continuadas no governo João Alfredo Correia de Oliveira[9]. O escopo de suas transformações incluía a construção de um *boulevard* circular sobre a área central de São Paulo, ligando as áreas de expansão urbana – eixos norte e leste. Esse esquema incluía a integração de um circuito viário que resolvesse os problemas de circulação, articulando a facilidade de tramitação entre os loteamentos distantes das zonas industriais, bem como facilitando a aproximação das áreas centrais para os blocos que margeavam as linhas férreas (CAMPOS, 2002 p.57).

---

[8] Em um estudo sobre as topologias bancárias do Brasil, Fábio Betioli Contel (2007, p.16), aponta que na São Paulo do final do século XIX, a captação dos recursos excedentes oriundos da atividade do café era realizada por intermédio dos "comissários do café". Esses comissários faziam a ligação entre a atividade agrária e o sistema financeiro, ou seja, geravam uma atividade financeira através de uma rede de concessão de créditos que não estimulava a atividade bancária do Estado.

[9] O pernambucano João Alfredo Correia de Oliveira, abolicionista e monarquista brasileiro, foi presidente da província de São Paulo nos anos de 1885 e 1886 (CAMPOS, 2005, p.54).

Contudo, o governo provincial se aliou a empresas privadas do setor de construção, entregando parte das grandes obras e de loteamentos a estes atores. Não obstante, os primeiros loteamentos privados afastados da região central da cidade datam exatamente do final do século XIX, estimulados pela demanda oriunda do novo padrão de ocupação empreendido pelas elites cafeeiras. Hugo Segawa indica o modelo de orientação da expansão urbana de São Paulo, que se valia da *"(...) criação de bairros ao sabor da especulação, onde eram abertos loteamentos separados do núcleo urbano por vazios que seriam preenchidos gradualmente, conforme a infra-estrutura implantada e as conseqüências especulativas."* (SEGAWA, 2000 p. 109).

Contudo, essa ocupação nas áreas adjacentes ao centro seria potencializada por dois *eventos normativos* que, através de mecanismos eminentemente segregacionistas, deixariam parte da população ao jogo da especulação fundiária das companhias privadas. Consubstanciado pelos ideais modernistas de padrão urbanístico, não haveria lugar para moradias "insalubres" no centro da cidade, eliminando da paisagem central da cidade os cortiços e as ocupações semelhantes.

1.2 A luta pelo fim dos cortiços e a norma higienista como desenvolvimento urbano.

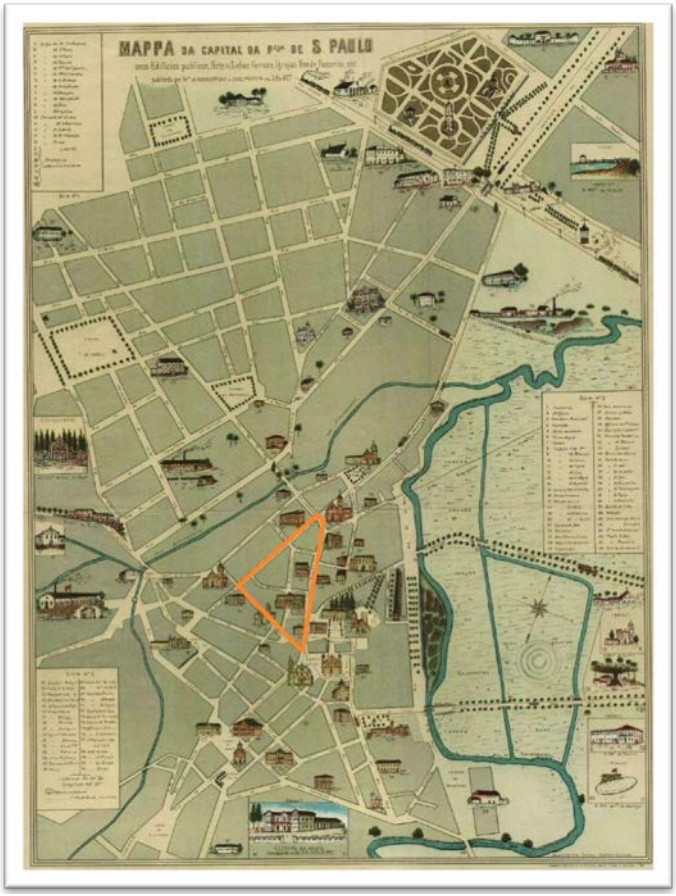
A área chamada de *Triângulo*[10] agregava a maior parte das atividades especializadas do setor de serviços, como cafés, lojas, confeitarias, teatros, bancos e casas importadoras, ateliês, consultórios, etc. A especialização dessa área é fruto de um processo de elevação dos preços dos terrenos e aluguéis, que acarretou na expulsão da moradia popular, indústrias e do comércio de rua (ROLNIK, 1997, p.104). A política pública provincial, por sua vez, proibiu o estabelecimento de cortiços[11] na área central. Iniciou-se, assim, a chamada "remodelação" da área, com o alargamento de vias, instalações de praças e equipamentos públicos, que pactuaram para o aumento dos preços dos imóveis nesta área.

[10] A área do triângulo é o perímetro delimitado pelas Ruas Direita, São Bento e 15 de novembro, no vale do Anhangabaú.

[11] Ainda que a temporalidade não seja a mesma, é necessário especificar o entendimento sobre o "cortiço". Segundo nota técnica 02/2008 do Ministério das Cidades, a tipologia "cortiços" é enquadrada mediante observação das seguintes situações: a) caracterizados pela localização em áreas centrais e pelo acesso mediante pagamento de aluguel, englobando também imóveis abandonados ocupados; b) caracterizado como moradia de um único cômodo, tornado parte integrante de favelas e loteamentos assemelhados (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2008).

De acordo com Francisco Capuano Scarlato (1993), os cortiços eram ocupados, em sua maioria, por trabalhadores que exerciam suas funções no próprio local de moradia. Dessa forma, ferreiros, marceneiros, alfaiates, e trabalhadores de outros ofícios, mantinham o ambiente dotado de certa salubridade. A prefeitura, por sua vez, alegou que a baixa qualidade do material das ocupações era prejudicial aos novos padrões de higiene que deveriam ser adotados pela cidade, com base no modelo parisiense instituído pelo Barão de Haussmann[12] na segunda metade do século XIX.

Figura 1.2-1 – São Paulo: Região do triângulo histórico em 1877.



Fonte: Arquivo Histórico Municipal, 2012.

Segundo Lúcio Kowarick e Clara Ant (1994, p.73), o cortiço é a modalidade de habitação proletária mais antiga de São Paulo. E ao contrário da favela ou das casas de periferia, está intimamente ligado com os primórdios da industrialização da cidade. Os autores mostram

[12] O Barão de Haussmann foi o prefeito de Paris nomeado então imperador francês Napoleão III, responsável pelas profundas alterações no centro de Paris no período entre 1853 e 1870, num projeto de modernização e embelezamento estratégico da cidade, no sentido de torná-la imune às barricadas, insurreições e combates populares. Nesse processo houve uma profunda expulsão de antigos moradores às zonas adjacentes do centro parisiense, através da demolição das ruas, construções antigas visando uma nova organização geométrica (SEVCENKO, 2003).

também que o destino residencial da maioria da população trabalhadora era o cortiço, e já que nem todos os membros da família conseguiam trabalhar, agravando-se ainda mais a situação marcada por flagrante miséria em áreas do centro da cidade (*op. cit*., 1994, p.75).

É interessante destacar a observação de Nicolau Sevcenko ([1993] 2005) sobre a posição do Estado brasileiro no enfrentamento aos sintomas de "insalubridade" das grandes cidades e a estética de apoio para a viabilização das normas higienistas.

> As ruelas estreitas, recurvas e em declive, típicas de uma cidade colonial, dificultavam a conexão entre o terminal portuário, os troncos ferroviários e a rede de armazéns e estabelecimentos do comércio de atacado e varejo da cidade. As áreas pantanosas faziam da febre tifóide, do impaludismo, da varíola e da febre amarela endemias inextirpáveis. [...] Era preciso, pois, findar com a imagem da cidade insalubre e insegura, com uma enorme população de gente rude plantada bem no seu âmago, vivendo no maior desconforto, imundície e promiscuidade [...] (SEVCENKO, 2003, p. 41)

Ainda que a descrição de Sevcenko seja específica para a cidade do Rio de Janeiro, poderia servir como uma boa descrição para determinadas áreas no centro da capital paulista. Contudo, em razão de seu tamanho ainda reduzido em relação à capital do Brasil, a situação sanitária paulistana não demandava preocupações tão prementes quanto ao Rio de Janeiro, que vivenciava um processo de "autoritarismo sanitário", que culminaria na Revolta da Vacina, em 1904.

Ao sentir o aumento vertiginoso da população da cidade no final do século XIX, as autoridades *higienistas* mobilizam o sistema político para dirigir a ação concreta de alteração de seus padrões sanitários (BONDUKI, 1998). Havia, de fato, um processo de deterioração das condições de salubridade de parte do "habitat urbano" em São Paulo, muito em função de fatores como a rápida industrialização, as longas jornadas de trabalho (com sua realização em localidades precárias) e a prática de baixos salários para os trabalhadores. Essa situação só piorava com o ininterrupto movimento migratório que trazia para a cidade, imigrantes acometidos por longas viagens em condições inadequadas e longos períodos presos nos navios que atracavam no porto de Santos.

Nessa direção, a ideia de "limpar a cidade" de seus cortiços passou a se apresentar em inúmeras declarações que reconheciam nessa forma de habitação a origem de múltiplos males

à sociedade em geral. Criou-se, portanto, uma *psicoesfera*[13] direcionada à necessidade de remodelação da cidade, conforme exposto no relato do então deputado federal Cesário Motta[14] a seguir:

> A última epidemia dominada em junho último pôs em evidência os dois seguintes fatos: 1) O mal apareceu, prosperou e evoluiu, onde as condições de meio, topografia e de população foram-lhe especialmente propícias. 2) A população operária pagou o maior tributo, por isso mesmo que as suas condições de vida impelem-na a acumular-se onde encontra mais facilidade de viver, e essa facilidade só obtém com sacrifício da saúde. Estes dois fatos bastam para explicar a intervenção do poder público em bem da saúde de todos. Cumpre-lhe intervir corrigindo as más condições da topografia urbana, regulando de modo severo as condições a preencher não só a habitação de caráter particular, como as habitações comuns, isto é, as estalagens, cortiços ou impondo regulamento à indústria da construção de locação de prédios. (MOTTA, 1894 *apud.* BONDUKI, 2004, p.27).

O agrupamento dos cortiços nas áreas centrais acelerou o processo de aparelhagem de uma *Diretoria Higienista* dotada de um sistema bastante completo para o controle das condições de salubridade como laboratórios, desinfetórios, delegacias e policiais sanitários (BONDUKI, 1998). A área de maior movimento de pessoas da cidade, englobando Campos Elíseos, Santa Ifigênia, Consolação, foi o foco estratégico da higienização em São Paulo, pois eram as locações onde a deterioração das condições de vida teria sido mais sensível (ROLNIK, 1997; BONDUKI, 1998; MARICATO, 1999).

Para trabalhar a questão da salubridade, o poder público atacou em três frentes, sendo elas: controle sanitário; legislação e o código de posturas; participação direta em obras de saneamento das baixadas, urbanização da área central e implantação de rede de água e esgoto (KOWARICK & ANT, 1994; BONDUKI, 2004, p.29). E no que diz respeito à *psicoesfera* do "controle sanitário", o problema a ser gerido pelo Estado se consubstanciava, então, em eliminar moradias "inadequadas" e "indesejáveis", expandir a zona central da cidade com a abertura de novas e largas vias de acesso, com o argumento bem desenhado de erradicar as possibilidades de alastramento das epidemias e doenças contagiosas por aglomeração. Criou-se uma teoria da cidade a partir das formulações dos médicos, sendo o controle sanitário um poderoso instrumento de normalização da sociedade (BONDUKI, 2004 p.29).

---

[13] Segundo Milton Santos, "psicoesfera" seria o conjunto de crenças, desejos, hábitos, linguagem, sistemas de trabalho, associados ao espírito de uma época. Inspiradora filosófica de comportamentos, ratifica discursos e ideologias em torno de um projeto predeterminado (SANTOS, 2006 [1988], p. 78).

[14] Cesário Motta, médico e político, foi deputado provincial de São Paulo (1887) e membro do primeiro governo republicano paulista (1889 a 1894).

Foi articulada uma verdadeira política de vigilância sanitária, na qual os agentes não hesitariam em invadir casas, remover moradores, desinfetar móveis e objetos pessoais, demolir casas precárias e até mesmo efetuar prisões em nome da salubridade dos demais (BONDUKI, 2004 p. 31). Através da demolição de muitos cortiços, a cidade testemunhou a expulsão de habitantes, e o profundo afastamento da população mais pobre do centro, redesenhando sua geografia social, seguindo as instruções normativas de um novo código de posturas, de 1886, que substitui o original de João Theodoro, de 1875, através da introdução de um novo conjunto de técnicas e ações.

O conjunto de intervenções em obras de saneamento, como distribuição de água e coleta de esgoto, foi ampliado significativamente a partir da década de 1890. O bairro de Santa Efigênia, no centro da cidade, foi objeto de grandes intervenções e políticas de salubridade. Não obstante, a prefeitura solicitou a elaboração do "Relatório da Comissão de Exame e Inspeção das Habitações Operárias e Cortiços do Distrito de Santa Efigênia", documento que descreve as condições das habitações coletivas e das tipologias existentes a época (SILVA, 2009, p.64). Além das questões relativas à qualidade das habitações, o relatório também indica a existência da exploração dos inquilinos pelos proprietários dos imóveis utilizados como cortiços, por meio dos altos preços cobrados no sistema de aluguel informal presente nas relações proprietário/locatário (*idem*, p. 64).

As recomendações do relatório supracitado influenciaram a instituição do *Código Sanitário de 1894*, quando o Estado promove a consolidação de uma nova legislação urbanística que, segundo alguns autores que pesquisaram o tema, seria a origem da intervenção estatal no controle da produção do espaço urbano e da habitação (ROLNIK, 1997, BONDUKI, 2004). A aplicação dessa legislação, contudo, não eliminou completamente os cortiços do centro da cidade, que continuaram a existir de forma precária e insalubre, em desacordo com a intenção do Estado para a consolidação da região como núcleo comercial, eliminando a moradia de baixa renda da paisagem central. A citação de Marta Gronstein, na tese de Maria da Graça Plenamente Silva (2009) resume a forma como o Estado procurava configurar o centro da cidade para os usos comerciais e financeiros, a partir da aplicação das normas municipais:

> Sucessivas leis municipais definem perímetros delimitando a área central, a urbana, a suburbana e a rural. Estas, por sua vez, foram tratadas de forma diferenciada pela legislação urbanística e fiscal, abrigando funções características. No perímetro descrito como central, o Estado tem procurado garantir a configuração de um centro comercial e financeiro. Tínhamos, até aqui, a concentração de todas as atividades urbanas, inclusive a habitacional, num núcleo compacto. Agora, busca-se a

> diferenciação funcional do centro e, com isso, chega-se também ao se excluírem atividades conflitantes com este desígnio, à segregação espacial e social do assentamento dos diferentes grupos sociais (GRONSTEIN, 1987, p.62, citado por SILVA, 2009, p.64).

Nesse período, portanto, os cortiços localizados em áreas mais valorizadas foram paulatinamente cedendo espaço para aspectos de uma cidade mais moderna, com o alargamento das ruas, a sinalização de eixos comerciais e bancários, além do início da estruturação de um sistema de saneamento e coleta de esgoto. Assim como a maioria da prestação de serviços públicos, o saneamento também seria explorado por uma empresa privada[15], como regra para quase todos os serviços públicos, a partir de uma concessão à "*Companhia Cantareira de Águas e Esgotos*". O regime privado reservava às empresas privadas de capital estrangeiro grande parte dos setores essenciais dos serviços urbanos.

A acessibilidade à rede de distribuição e coleta era essencial para a prevenção de doenças, epidemias, além de condição mínima para a melhoria da estrutura sanitária. Os higienistas indicavam que as características dos cortiços criavam as condições ideais para a propagação das doenças, e a falta de saneamento e drenagem teriam sido os motivos centrais para acelerar as obras e desapropriar as unidades (KOWARICK, 1994; ROLNIK, 1997; BONDUKI, 2004).

Todavia, as obras não acompanharam a expansão horizontal da cidade e o governo não havia desenvolvido um plano de drenagem e distribuição para as áreas onde o loteamento privado ocorria, com intuito em servir a população que seria expulsa do centro. Em São Paulo, foram priorizadas as intervenções pontuais, acompanhando as obras de embelezamento da cidade, compostas pelo saneamento e tratamento paisagístico da Várzea do Carmo e do Vale do Anhangabaú. Nessas áreas, a cidade ganharia grandes e longos *boulevards* que iriam avançar os antigos limites do "Triângulo" tradicional, e o Estado, por sua vez, ao mesmo tempo em que garantiria à iniciativa privada a execução das obras, tomava para si a responsabilidade com os custos das desapropriações, na medida em que expulsava os moradores e demolia os cortiços (SEGAWA, 2000 p.73).

Estava desenhado, dessa maneira, uma nova condição de ocupação do centro de São Paulo, transformando-se na própria imagem de cidade, que passaria a concentrar poder político e financeiro. O centro histórico, mesmo quando a cidade já possuía diversas centralidades, era,

[15] A responsabilidade pela geração e distribuição de energia elétrica e pelo serviço de bondes era da empresa "São Paulo Light Power & Cia"; a iluminação pública e distribuição de gás eram realizadas pela "São Paulo Gás Co. Ltda"; e a telefonia era explorada pela Telephone Co. (BONDUKI, 2004).

simbolicamente, *a cidade*. Para reforçar tal condição, em 1904 é imposta uma nova norma de regulamentação do tráfego, que iria restringir o uso do espaço central, com a justificativa de preservar a superfície regular nas ruas de maior tráfego. Assim, carros de tração animal com eixo móvel, tais quais as carroças, estariam proibidas de circular no perímetro central.

Com base nestes novos arranjos normativos e técnicos e na ideologia higienista, que transformou uma necessidade real em discurso para ações violentas de desocupação das áreas centrais por parte dos trabalhadores, nasciam as condições para a ocupação dos bairros periféricos e estritamente residenciais, com condições precárias de infraestrutura e controlados pelas empresas do capital privado internacional. O Estado induz a ocupação das franjas da zona urbana, ou mesmo da zona rural da cidade, como os lugares onde a população trabalhadora deveria habitar (BONDUKI, 1998; ROLNIK, 1997). Portanto, nos valendo das palavras de Raquel Rolnik, "*ao mesmo tempo em que a lei alinhavou os territórios da riqueza, delimitou também aqueles onde se deveria instalar a pobreza*" (1997, p. 47). Ampliava-se, dessa maneira, o hiato existente entre os padrões legais de construção e a atividade de produção de moradias populares, conduzidas pelas empresas privadas que visavam unicamente à obtenção dos lucros a partir dos rendimentos do aluguel. Como será visto adiante, a figura 1.4-2 expõe a direção dos avanços da urbanização de São Paulo no período entre o final do século XIX e as duas primeiras décadas do século XX.

1.3 Princípios da elitização dos usos do solo urbano: as normas urbanísticas para habitação

Na cidade de São Paulo, as leis propunham modelos de vilas higiênicas em pequenas casas *uninucleares* construídas nas periferias do núcleo urbano principal. Conhecidas como "vilas operárias", essas construções eram consideradas o tipo ideal de habitação econômica e higiênica. A possibilidade de habitação nas áreas centrais somente seria permitida desde que se obedecesse a uma legislação urbanística conservadora e pautada pela habitação de uma única família por lote, pois se tratava de interesse público valorizar o centro e zelar pela qualidade sanitária das ruas e avenidas novas que se construíam.

Raquel Rolnik (1997, p.105), em estudo sobre a forma como a legislação municipal afetou as possibilidades de um desenvolvimento urbano menos assimétrico na cidade de São Paulo, revela que os planos de intervenções urbanísticas da virada do século XIX para o XX

objetivavam a construção da imagem de cidade limpa e ordenada, capaz de atender às necessidades de uma classe burguesa industrial em permanente ascensão.

As leis ainda estimulavam uma associação do Estado com o capital privado, pois o governo necessitava de algum apelo para estimular a construção de moradias. Nesse sentido, em consonância com o Código Sanitário, a prefeitura isenta de impostos municipais os proprietários ou industriais que construíssem vilas operárias nas áreas adjacentes da cidade (ROLNIK, 1997, p.47). Essa concessão de isenções seria uma das únicas medidas encontradas pelo Estado para incentivar a produção habitacional. Não havia, contudo, uma legislação que regulamentasse as relações entre locadores e inquilinos, e com a limitação da livre construção, a população estaria desamparada pela lei e sob o jugo do capital privado.

A proibição dos cortiços nas áreas centrais praticamente elimina a moradia de base mais "popular" nas zonas com maior infraestrutura urbana de São Paulo. Esse conjunto de normas, portanto, reforça a tendência segregadora de desenvolvimento da cidade. A maioria das leis derivadas do Código Sanitário de 1894 regulamentava a produção de habitação das áreas centrais e determinava uma área mínima de cinco metros quadrados para cada cômodo, uma distância de pelo menos mais cinco metros entre cada linha de cortiços, um poço com água com pequeno tanque de lavagem para cada três habitações, uma latrina com água para cada duas habitações, além de proibir o uso comercial desses assentamentos.

A Lei nº 38 de 1893 dispõe como obrigatório o alvará de construção, mediante aprovação da planta, para toda e qualquer edificação, e determina a demolição de qualquer cortiço com indícios de insalubridade na área central da cidade. Em complemento, a Lei nº 493 de 1900, proíbe a habitação coletiva em casas já construídas. Estaria sacramentada, mediante o amparo legal, a retirada de todos os habitantes da classe trabalhadora do centro de São Paulo, garantindo a "perenidade do espaço das elites", pois a capacidade de construção dentro dos limites legais não seria possível para a população "não rica" (FERREIRA, 2005, p.9).

Figura 1.3-1 – São Paulo: Rua XV de Novembro em 1911.

Fonte: Acervo do Arquivo Público do Estado de São Paulo. **Foto:** Guilherme Gaensly.

Figura 1.3-2 – São Paulo: Rua XV de Novembro e antiga matriz da Sé, Município início do século XX.

Fonte: Acervo do Arquivo Público do Estado de São Paulo. **Foto:** Guilherme Gaensly.

A clivagem espacial se aprofunda justamente no momento em que se amplia e complexifica a divisão social do trabalho. No entanto, tal diferenciação espacial, que antes marcava apenas as áreas centrais da cidade – em razão da pouca presença física de fixos industriais –, agora avança para as bordas adjacentes. Com o incremento populacional, os bairros mais pobres passam a receber mais habitantes e começam a aparecer os problemas nos moldes das cidades tipicamente industriais, gerando áreas essencialmente proletárias com condições de habitação bastante inadequadas (BONDUKI, 1998; MARICATO, 1996; FERREIRA, 2005).

Essa sucessão de eventos criou um ambiente favorável para o estabelecimento de um mercado imobiliário constituído principalmente por casas, oficinas e quartos para aluguel, além de loteamentos de antigas chácaras nas zonas rurais do entorno do núcleo urbano, como os atuais bairros de Santo Amaro, os Jardins etc. Ao iniciar o século XX, o crescimento demográfico acirrou a disputa por localizações, gerando um mercado de venda de terras e aluguel de imóveis para habitação, comércio e outras atividades econômicas (ROLNIK, 1997 p. 101).

Pode-se dizer que esse processo consiste em uma das principais causas de ocupação da periferia da cidade em direção às zonas antes destinadas à estrutura ferroviária, armazéns e antigos depósitos de mercadorias. Como essas áreas já estavam sendo incorporadas pelas empresas privadas[16] os novos *conteúdos normativos* da cidade de São Paulo induzem para fora da cidade "formal", ou seja, fora das áreas fiscalizadas pelas diretrizes jurídicas e urbanísticas do período, as construções habitacionais que não seguissem os padrões construtivos e fundiários. Essa situação acentuaria a segregação socioespacial, pois os atores[17] envolvidos nesse novo mercado imobiliário garantiam um mercado de terras[18] altamente restrito na zona central da cidade (KOWARICK & ANT, 1994).

Diante dessas condições, a construção da capital paulista adquiriu contornos de um projeto elitista, oligárquico, visando estabelecer a centralidade urbana como um elemento de

[16] A contrapartida para a oferta de serviços públicos pelas empresas de geração de energia, telefonia e obras de saneamento, seria, dentre outros, o direito de exploração de terrenos remanescentes nas áreas onde os serviços eram ofertados, permitindo desapropriações necessárias para a implantação dos sistemas e redes, mas também, em associação com empreendedores imobiliários, a introdução do mercado de residências para venda e locação (ROLNIK, 1997 p. 147)

[17] Tal associação pode ser verificada quando em 1910 um grupo de proeminentes capitalistas apresenta um projeto ao legislativo paulistano requerendo licenças para construção de avenidas na capital. O grupo era composto, dentre outros, pelo Conde de Prates, Plínio da Silva Prado, José Martiniano Rodrigues, Francisco de Paula Ramos, expoentes loteadores da cidade de São Paulo no início do século XX (SEGAWA, 2000, p.58).

[18] Dentre os loteamentos financiados na época, têm-se os projetos urbanizadores desencadeados pelas companhias internacionais como a *Companhia City*. Assim, parte da elite se desloca em direção a bairros residenciais exclusivos, como o Jardim América – pioneiro loteamento da Cia. City – a City Lapa e, também, a City Pacaembu (SEGAWA, 2000, p.61).

dominação, escamoteando as diferentes orientações e os conflitos resultantes desse processo de urbanização associativo entre um grupo financiador, o Estado e as demais classes sociais (CAMPOS, 2002 p.100). Como decorrência imediata destas formas instaladas de uso do solo urbano, observou-se o aparecimento de um proletariado que intensificou a densidade demográfica, agravando tensões e conflitos, anunciando uma crise que viria a se estabelecer no final dos anos 1920 (ROLNIK, 1997 p.153; FERREIRA, 2005 p.10).

A grande cidade capitalista brasileira é concebida a partir de pressupostos que organizam as localizações dos *fixos geográficos*, sobretudo pela ordem econômica, subordinando as carências sociais de habitação e salubridade à lógica da eficiência dos recentes ideais modernos de cidade capitalista (SANTOS, 2008). Trata-se de características normativas indutoras para uma cidadania que já nasce atrofiada, influenciadas pelas ideologias modernistas e higienistas de intervenções para o "progresso", ainda que enrustidas sob o manto ideológico da "justiça social" para os pobres. O Estado reafirma seu compromisso com as forças corporativas e redesenha a configuração urbana de modo a beneficiar o sistema de ação associado às elites locais e às empresas do capital privado internacional.

Nessa primeira etapa em que o Estado assume o controle dos processos relativos à urbanização a inicia a condução das ações de desenvolvimento urbano, a criação da terra urbanizada define-se, essencialmente, como um empreendimento tipicamente capitalista, já que foram os empreendedores privados a promover os primeiros loteamentos. O conjunto de normas e novos sistemas técnicos permitem a expansão da cidade em direção às antigas chácaras e sítios que, uma vez loteados e parcelados, abrigam diversos usos de moradia e produção (SILVA, 2009, p. 77). Porém, a qualidade dos assentamentos variava proporcionalmente à renda dos moradores, e a cidade ganhava ares de ilegalidade, na medida em que as normas existentes não contemplavam o traçado urbanístico das ruas e bairros, o que inviabilizava a provisão de determinados serviços públicos como iluminação, arruamento e transporte público.

1.4 Novas normas e a introdução das finanças como um elemento de organização do espaço urbano

O aumento da circulação de pessoas, insumos e mercadorias é percebido pelo Estado e demanda uma série de investimentos técnicos na estrutura da cidade. Esses novos conteúdos

irrompem no espaço urbano de São Paulo criando mecanismos de segregação qualitativa dos usos de seu território. Jacques Ellul (1968) entende que organizar significa racionalizar, ou seja, promover a adequação mais ideal entre meios e fins. Contudo, prossegue o mesmo autor, "[...] se racionalizar equivale a tecnificar, devemos concluir que o que chamamos de organização coincide exatamente com o que poderíamos chamar de tecnificação." (ELLUL, 1968, p.19).

A cidade é estruturada por um conjunto de técnicas que não só organizaria a atividade produtiva da indústria que se multiplicava, mas também determina um modelo de urbanização. Trata-se de um período de transição que estabelece a *tecnificação* do território brasileiro, isto é, a transição para a passagem ao *meio técnico da circulação mecanizada* e a expansão da industrialização (SANTOS & SILVEIRA, [2001] 2005 p.38). Ao verificar a evolução dessas técnicas, observamos que em um curto período de 30 anos, as mais importantes infraestruturas de organização social urbana são instaladas. Em 1872 inaugura-se a iluminação a gás, citada no item anterior, em 1884 o serviço de telefonia, o bonde elétrico em 1900, além de uma profusão de obras de alargamento de vias, calçamento e construção de rotas de bondes à tração animal (SINGER, 1968, p.39). Todo este acúmulo de capitais fixos na cidade vai requerer também o desenvolvimento de novos instrumentos financeiros.

As novas técnicas e a legislação exercem um papel bastante decisivo para a valorização de loteamentos e formas de ocupação. Em 1894, Joaquim Eugênio de Lima[19] aprovou junto à prefeitura uma lei que obrigava as futuras construções a obedecerem a um recuo de dez metros em relação ao alinhamento da rua, bem como de dois metros para as laterais. Tais alterações seriam complementadas em 1898, com a Lei municipal nº 355, que tratava das especificações para as construções que seriam realizadas nos bairros de Higienópolis, Campos Elíseos e da área da Avenida Paulista. A formulação dessas leis garantiu a proteção dos espaços das elites, na medida em que afastava qualquer tipologia de habitação que não a destinada às classes hegemônicas (ROLNIK, 1997 p. 46).

Tais medidas coadunavam com a prática do modelo higienista e modernista de cidade: casa *unifamiliar* isolada em grande terreno e separada das ruas e dos vizinhos. Esse modelo, de acordo com Candido Malta Campos (2000, p.95), faz parte da política de transformação

[19] Embora tenha nascido em Montevidéu, no Uruguai, foi um engenheiro brasileiro responsável por idealizar a Avenida Paulista, em 1891. Seu projeto era semelhante ao das grandes avenidas européias, e foi destinado à burguesia nascente paulistana que passaria a ocupar a região construindo os grandes e tradicionais casarões.

urbana empreendida nas primeiras décadas do século XX, e era concebido como a chegada da modernização a São Paulo. Essa transformação passava pela necessidade de embelezamento e dotação do espaço público com equipamentos urbanos requalificados esteticamente, isto é, proporcionando maior conforto e segurança sob a égide da eficiência sanitária (CAMPOS, 2000, p.96).

As vilas operárias que inicialmente serviriam à classe trabalhadora seriam constituídas de acordo com esse padrão construtivo, ainda que fora do perímetro urbano. (ROLNIK, 1997; CAMPOS, 2000). O código de obras Arthur Saboya, de 1929[20], mas remanescente da Lei nº 498 de 1900, prevê que a habitação operária seja dispensada de alvará de construção na zona rural, além de isenções de todas as taxas municipais, desde que se respeitassem as normas técnicas de engenharia construtiva padronizadas naquele período (SEGAWA, 2000, p.161). Não obstante, o então prefeito Washington Luiz abre um concurso público para apresentação de projetos de casas operárias para um núcleo familiar, que deveriam satisfazer quatro condições, sendo elas: higiene, comodidade, estética e economia (SEGAWA, 2000, p.134). Dessa forma, os bairros recém loteados eram postos à prova da especulação fundiária, o que induziu o desenvolvimento de áreas não com base nas reais necessidades da cidade, mas como resultado de um mercado de terras bastante intenso (PRADO JÚNIOR, 1957).

Essa valorização fundiária afeta sensivelmente as possibilidades de moradia popular já a partir do final da década de 1910. A ausência da legislação habitacional nessas áreas permite o desenvolvimento de um livre comércio do mercado de terras pelas empresas privadas, intensificando os arruamentos e abertura de lotes, desonerando o Estado da necessidade de investimentos públicos, como manutenção de ruas, provisão de infraestruturas como saneamento, iluminação e abastecimento de água (ROLNIK, 1997, p.130).

Portanto, o poder público estruturou suas ações para o centro da cidade, entregando à iniciativa privada os investimentos nas regiões periféricas, que por sua vez não recebiam os serviços urbanísticos adequados (GODOY, 2008). Como exemplo das ações

[20] A instituição prévia de duas leis anteriores ao Código de Obras Arthur Saboya foi fundamental tanto para qualificar a tipologia das habitações, quanto para determinar a situação fundiária dos loteamentos. Sobre essas leis, Silva (2009, p. 78,) argumenta: “No que se refere ao controle público do processo de urbanização pelos agentes privados, destacam-se, para a cidade de São Paulo, as leis de 1913 e 1923, que tratavam dos processos de arruamento. A lei de 1913 reiterou a obrigatoriedade de autorização prévia para abertura de avenidas ou praças, constituindo-se no embrião do irregular, do ilegal e do clandestino, na medida em que cria-se ou reforça-se a possibilidade da existência de um universo de vias que não obedeceram a essa determinação. [...] A legislação de 1923 estabeleceu diretrizes para o parcelamento do solo, tratando conjuntamente os atos de arruar e lotear, integrando o Código de Obras Arthur Saboya, consolidado em 1934, vigorando até 1972.

descompromissadas da iniciativa privada tem-se o caso da *Light*. Empresa responsável pela distribuição de energia elétrica nos domicílios da cidade, a *Light* exigia um conjunto de condições materiais para efetuar a ligação residencial. Embora a legislação obrigasse a provisão do serviço a todos aqueles que a pedirem, o Ato. Nº878, em seu artigo 1º estabelece que todo morador teria direito ao serviço desde que a localização em que estivesse garantisse uma taxa mínima de consumo mensal (ROLNIK, 1997, p.132). Mesmo que loteamentos privados de classe alta margeassem as ocupações mais populares, a companhia se valia da lei para justificar a não-realização das ligações em bairros onde o consumo era incipiente e a regulamentação urbanística não era controlada pelo Estado.

Figura 1.4-1 – São Paulo: Anúncio de venda de lotes residenciais em 1932.

O PASSEIO PELA

Auto Estrada Santo Amaro

é o mais agradavel e commodo da Capital

EXAMINE OS TERRENOS AO LONGO DA AUTO ESTRADA, SÃO OPTIMOS E TERÃO GRANDE VALORISAÇÃO. A SEGUINTE ESTATISTICA, DOS PASSAGEIROS TRANSPORTADOS ANNUALMENTE PELO BOND DE SANTO AMARO, DEMONSTRA O CRESCIMENTO DA ZONA.

Annos	Passageiros transportados
1912	239,190
1920	576,194
1925	1.421.901
1930	2.349,601

Auto-estradas

(Sociedade Anonyma)

Praça Ramos de Azevedo, 16 · Teleph. 4-0530 · S. Paulo

Fonte: Revista "A Cigarra", 1932 - Arquivo Público do Estado de São Paulo.

A construção ideológica da representação do que se entendia como desenvolvimento urbano ignorava a articulação contraditória entre *norma* e infração (MARICATO, 1996). É importante destacar essa ambigüidade junto de suas contradições, para identificar o descolamento da política urbana, ou seja, a fratura que está na base da relação entre a construção da cidade e a própria sociedade. O quadro de corporativismo observado durante a

República Velha molda uma sociedade presa às aristocracias patrimonialistas, além de um Estado fragilizado pela incapacidade financeira de organizar a cidade (SINGER, 1968, p.39). No entanto, a partir da década de 1920, as forças originadas pela ampliação das tensões urbanas passam a questionar os privilégios do sistema oligárquico, clamando por políticas mais universais capazes de quebrar com a *gramática política* estabelecida entre o Estado e a aristocracia (NUNES, 2010 [1997] p.74).

Existe, portanto, uma correlação entre a regulamentação das leis e o desenvolvimento urbano, impresso na capital paulista, ou, se optarmos por *geografizar* o conceito, uma ligação direta entre as *normas* e as *formas geográficas*. O espaço geográfico, a bem da verdade, pode ser entendido por essa união indissociável entre *sistemas de objetos* e *sistemas de ações* (SANTOS, 2002 [1996]). Contudo, trata-se de uma união contraditória, pois materialidade e uso do território coexistem, multiplicando continuamente a influência que um exerce sobre outro (SILVEIRA, 2004). Os eventos normativos mobilizam os sistemas de ação, dispostos por meio das leis ora observadas, e que se realizam sobre um conjunto de formas carregadas de intencionalidades. São dados que – no limite – determinam a função concedida à forma pelo conteúdo (SANTOS, 2002 [1996] pg. 61). Nessa direção, é importante observar o conjunto de atores envolvidos na transformação da cidade, e em que medida as realizações são limitadas ou aceleradas através das *formas-conteúdo* que conferem as especificidades de cada lugar.

É possível afirmar que a mesma lei que cria situações de alta regulação nas áreas centrais da cidade, abria a possibilidade de grandes empreendimentos imobiliários nos subúrbios, a despeito das regras de urbanização dos lotes, das condições dos recuos e das fachadas, etc. À medida que esse conjunto de técnicas urbanísticas de inspiração modernista se capilarizava no território, envolvendo os habitantes em atividades cada vez mais racionalizadas, havia um afastamento da ideia de cidadania do conjunto das atividades políticas, ou seja, se consumaria a ampliação das distâncias entre o cidadão e o Estado.

Ao iniciar a década de 1920 a capital paulista já exercia um papel significativo na totalidade da economia brasileira e seu dinamismo permitiu o desenvolvimento de uma divisão do trabalho bastante diversificada (MAMIGONIAN, 1976). A renda monetária em circulação alimentava uma cadeia de produção e de serviços, ficando seu excedente sobremaneira nas poupanças dos bancos que se multiplicavam pela capital (CONTEL, 2007). A criação de um sistema bancário unificado, dotado de novas funções de controle da circulação de moeda, ou

seja, da renda, é centralizada no Banco do Brasil, em 1905. A partir de então, o banco passa a ter o monopólio da emissão de moeda, aumentando o controle do governo sobre a concessão de crédito, sobre os padrões cambiais e inflacionários (CONTEL, 2006, p.20).

Os bancos seriam atores essenciais para o desenvolvimento industrial da cidade de São Paulo. Segundo Paul Singer, o volume monetário circulando em razão do mercado cafeeiro exerceu um papel fundamental para o financiamento da atividade econômica na capital paulista (SINGER, 1968, p.37). Armen Mamigonian (1976, p. 93) afirma que nas duas primeiras décadas do século XX houve forte coincidência e relações de causa-efeito entre o crescimento industrial de São Paulo e a disponibilidade de crédito para financiar as atividades. Os novos produtores passaram a utilizar técnicas cada vez mais modernas e a produzir cada vez mais para abastecer o mercado urbano de São Paulo (MAMIGONIAN, 1976, p.94).

A ampliação da circulação da moeda requer a ampliação dos *fixos* bancários. Warren Dean (1971) observa que em 1872 havia apenas duas instituições bancárias em São Paulo. Com a evolução de uma quantidade significativa de atividades fabris, comerciais e fiduciárias a quantidade de agências bancárias é ampliada. Evento significativo dessa ampliação ocorre em 1926, quando o Banco de Crédito Hipotecário e Agrícola do Estado de São Paulo (BCHASP), dividido em diversas agências pelo território do estado, é comprado pelo governo do Estado e passa a se chamar Banco do Estado de São Paulo (BANESPA) (CONTEL, 2007, p. 25).

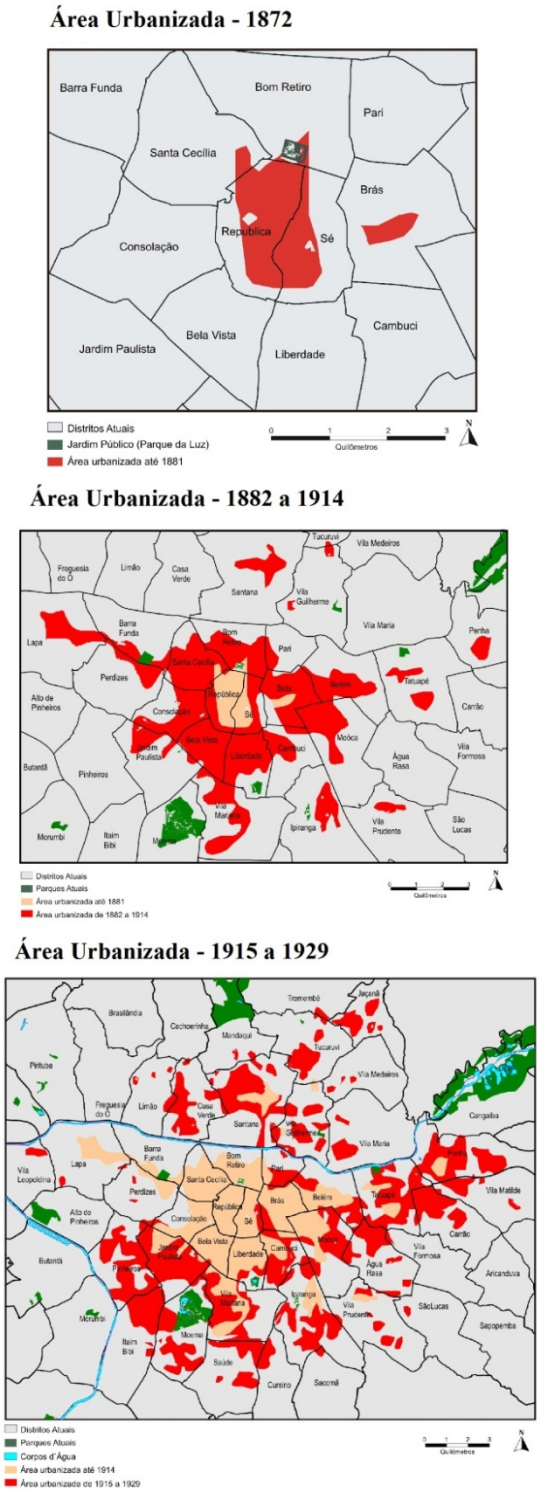
Estas novas lógicas derivadas da complexificação dos circuitos econômicos levam à instalação de uma rede bancária mais robusta, capaz de substituir parte do capital estrangeiro no que se refere à concessão do crédito produtivo, mas também ao financiamento dos investimentos públicos. E a primeira medida nessa direção foi empenhada em 1908 pela Câmara Municipal de São Paulo, quando em associação com o Congresso Legislativo Estadual, mobilizou o sistema político para que as *Caixas Econômicas* empregassem um quinto de suas reservas em empréstimos vinculados às hipotecas e sociedades construtoras de habitações mais baratas e higiênicas, bem como direcionar outra parcela às sociedades de crédito para facilitar a compra ou construção das mesmas casas (BONDUKI, 2004 p.41)

Essa mobilização do sistema técnico bancário continuaria nos anos que antecedem a revolução de 1930, no sentido de incrementar a velocidade das transações interbancárias. Os novos mecanismos organizacionais passam também a balizar o comportamento das empresas ligadas à construção de moradias, pois à medida que o crédito torna-se um instrumento mais

acessível à população, a habitação, seja para comercialização ou aluguel, torna-se uma nova mercadoria produzida na cidade de São Paulo (KOWARICK, 1994).

A produção de moradia no fim da era imperial e em toda a República Velha esteve, como observado, nas mãos da iniciativa privada, que cercava a população de baixa renda através da compra dos lotes semi-urbanizados e especulavam com valor do aluguel (BONDUKI, 1994, p.116). Mas a união entre o sistema de ação financeiro e uma nova estrutura política, formada a partir da correlação de forças de 1930, cria mecanismos institucionais de Estado para direcionar recursos financeiros para o fomento ao desenvolvimento urbano. No entanto, a sobrevivência de uma estrutura patrimonialista no seio da sociedade brasileira permite a ação de forças descompromissadas com a institucionalização da cidadania.

Figura 1.4-2 – São Paulo: Evolução da área urbanizada entre 1872 e 1929.



Fonte: Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano - Emplasa. Mapa de Expansão da Área Urbanizada da Região Metropolitana de São Paulo, 2002/2003. **Adaptação:** Secretaria Municipal de Planejamento - Sempla/Dipro.

1.5 Novos atores em ação: as políticas de financiamento de um desenvolvimento urbano desigual.

Em um estudo sobre o caminho da institucionalização da cidadania no Brasil, José Murilo de Carvalho (2011 [2001]) observa que o ano de 1930 é um divisor de águas na história das políticas de cidadania no país. Segundo este autor, houve uma grande aceleração das transformações sociais e políticas, com maior sensibilidade no avanço dos direitos sociais (CARVALHO, 2011 pg. 87). Na mesma direção, Nabil Bonduki afirma que houve, de fato, uma ruptura entre um Estado protetor do sistema agro-exportador, e um Estado que intervêm assertivamente na economia, especialmente na nas atividades urbano-industriais da sociedade brasileira (BONDUKI, 1994, p.118).

A emergência de novos setores sociais e o comprometimento do novo governo com uma nova base de sustentação política direcionou uma responsabilidade maior do Estado para o atendimento às demandas populares urbanas, sendo a principal delas a habitação. O Estado passaria a ter uma influência mais direta nas condições gerais de reprodução da força de trabalho, por meio de uma extensa lista de intervenções no sistema trabalhista, como a criação de sindicatos oficiais, de uma legislação trabalhista, fixação do salário mínimo, a criação dos Institutos de Aposentadorias e Pensões, entre outros. Trata-se de um período marcado pelos grandes avanços na legislação social (CARVALHO, 2001, p.110)

Estas novas preocupações com a moradia, o trabalho e as políticas sociais urbanas não estão descoladas da base material da sociedade, isto é, têm relação direta com a história da formação socioespacial brasileira: existe uma relação entre estas novas políticas e a urbanização e industrialização do território. O deslocamento de milhares de pessoas para as cidades se realiza no momento em que a estrutura industrial ganha um peso significativo, sobretudo na região Sul e Sudeste do país (SANTOS & SILVEIRA, 2005 [2001] p.42). A ampliação da base industrial e produtiva se acelera inclusive para fora dos antigos limites da cidade (PICCINI, 2004).

E nessa direção, ganha força a discussão sobre o problema habitacional, especialmente verificado nas capitais do Rio de Janeiro e São Paulo, pois seria a pauta de maior interesse das classes trabalhadoras, cujas habitações lhes faltavam (além de todas as carências de infraestrutura pública). A sociedade civil organizada amplia sua força política e exerce

influência determinante para direcionar a relação entre sociedade e Estado nos rumos da revolução de 1930.

A interpretação da forma como o Estado capturou e incorporou as classes sociais que gravitaram sobre seu comando tem variações sintomáticas. Ao analisar o que chama de *gramáticas políticas* brasileiras, Edson Nunes (2010) divide em quatro tipos consolidados de associação entre o Estado e algumas estruturas sociais. O autor considera ser o *corporativismo* o grande legado da década de 1930, por ter empenhado o objetivo de "*controlar e organizar as classes inferiores através de sua incorporação ao sistema*" (2010, p.62). Seria uma engenharia política dirigida para controlar classes sociais, agora mais politizadas, e cooptar as inquietações através da intermediação de interesses sobre fluxo de recursos materiais e financeiros em disposição. É o que Milton Santos chama de elemento de *não-cidadania*, pois distorce a orientação individual, afastando o indivíduo da consciência e da possibilidade de uma autêntica representação (2008 [1987], p.95)

Milton Santos (2008 [1987], p.129) ainda oferece outra interpretação ao afirmar que a Revolução de 1930 foi um grande *desembocadouro* de conflitos cuja base era o destrato de uma série de interesses regionais. A dissolução desses interesses conduziu a um novo arranjo político-territorial, que seria completado com a Revolução Constitucionalista de 1932 e a posterior promulgação de Constituição Federal (CF) de 1934. Assentavam-se as precondições para um Estado moderno, mesmo que a expensas de certa redução das liberdades, como justificativa para um ritmo mais acelerado das transformações.

Ermínia Maricato (1996), por sua vez, observa que o Estado mantém uma postura ambígua entre os interesses da burguesia agrária decadente, e da burguesia industrial ascendente, reconhecendo a questão social como símbolo dos novos tempos porvir. Nesse sentido, as políticas de regulação trabalhista, instituição da previdência, promulgação da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) [21] e fixação do salário mínimo, são algumas medidas que iriam sensibilizar com bastante vigor o padrão de vida dos trabalhadores urbanos nas grandes metrópoles.

O que é importante para esse momento da pesquisa é observar que houve, de fato, uma enorme mobilização do Estado no sentido de institucionalizar uma política social, ainda que

[21] CLT – Consolidação das Leis do Trabalho. É a principal norma jurídica brasileira sobre os direitos do trabalho e o direito processual do trabalho. Criada pelo decreto-lei de 1º de maio de 1943 e sancionada pelo então presidente Getúlio Vargas, durante o período do Estado Novo.

contraditória e descontínua. Não obstante, durante o governo de Getúlio Vargas se introduziram pela primeira vez as políticas habitacionais, reconhecendo e absorvendo parte das pressões sociais em ascensão. No contexto no qual as questões econômicas tornaram-se objeto de preocupação central do poder público e das entidades e instituições envolvidas na estratégia do desenvolvimento nacional, a questão da moradia emerge como aspecto essencial para o padrão de qualidade da reprodução social (BONDUKI, 1998).

A necessidade de impulsionar uma política dirigida aos trabalhadores advém da observação através da qual se deduz que o setor privado não resolveria, por sua conta e risco, a questão da habitação. Uma das grandes figuras do desenvolvimentismo[22] brasileiro, Roberto Simonsen proferiu um discurso sobre a necessidade de assunção governamental no que se refere à condução da política pública de construção de moradia. Proferido no evento de abertura das *Jornadas de Habitação Econômica*, em 1938, Roberto Simonsen sintetiza a questão da seguinte forma:

> Não é possível aguardarmos, por tempo indeterminado, que o padrão geral de vida médio se eleve, por toda parte, a um tal grau, que dentro do regime econômico vigente e sob a ação da oferta e da procura de capitais, passa a iniciativa particular proporcionar casas confortáveis para todos os que delas precisam (...). Problema de difícil solução por simples iniciativa privada, porque num país onde o capital é escasso e caro e o poder aquisitivo médio tão baixo, não podemos esperar que a iniciativa privada venha em escala suficiente ao encontro das necessidades da grande massa proporcionando-lhe habitações econômicas (...). O problema das moradias das grandes massas nas cidades populosas passa a ser questão de urbanismo. Para sua integral solução torna-se indispensável a intervenção decisiva do Estado (SIMONSEN, 1942; apud BONDUKI, 1998).

Ermínia Maricato (1996), na mesma direção, aponta que o uso dos recursos provenientes dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAP's), criados na década de 1930, se revelou uma tentativa de resolução do problema habitacional. Os IAP's foram as primeiras instituições de envergadura nacional a tratar a questão da habitação, embora sua criação não tenha sido realizada primordialmente com o interesse em promover a produção de casas para fins sociais (MARICATO, 1996). Instituídos a partir de 1933, com o pioneiro Instituto de Aposentadoria

[22] Glauco Arbix (2002) e Ricardo Bielschowsky (2005) definem o *desenvolvimentismo* brasileiro como o projeto de superação do subdesenvolvimento através da industrialização integral, por meio de planejamento e decidido apoio estatal. O quadro conceitual dessa escola de pensamento econômico brasileiro se definiria no período de 1930 a 1964, pois se trata do período imediatamente posterior à grande crise financeira mundial de 1929/30, até a imposição da ditadura militar. Tal período, como observado, marcou o salto qualitativo na ideologia industrialista brasileira e a passagem do predomínio de um *meio técnico* para um *meio técnico-científico*, no que diz respeito à configuração territorial brasileira (SANTOS & SILVEIRA, 2001).

e Pensão dos Marítimos (IAPM), deu-se início à ampliação das antigas Caixas de Aposentadorias e Pensão (CAP's), que colocaria o governo como parte integrante do sistema.

O presidente da República nomeava o presidente do IAP, que contava com um conselho de administração consolidado de maneira paritária entre representantes das organizações sindicais de patrões e empregados (CARVALHO, 2001, p. 113). Trata-se de uma estrutura não muito diferente do atual modelo de gestão dos fundos de pensão ligados às empresas estatais, como a Caixa Econômica Federal (CAIXA), o Banco do Brasil e a Petrobrás.

A concepção dos IAP's é baseada no modelo das antigas CAP's, que foram institucionalizadas ainda na década de 1920, através do instrumento normativo da Lei Elói Chaves, de 1923. Inicialmente atendendo aos interesses dos trabalhadores ferroviários, o sistema acabou sendo adotado para outros setores e autarquias públicas, e em fins da década de 1930 já havia algo em torno de 200 CAP's espalhados pelo país (COHN, 1981). Os IAP's possuíam, no entanto, distinto modelo de administração, uma vez que o Estado detinha o controle de sua gestão, por meio da indicação dos presidentes dos institutos. Embora a existência de um colegiado de trabalhadores fosse compulsória, o Ministério do Trabalho Indústria e Comércio (MTIC) exigia a submissão das decisões relativas à administração dos recursos a seu crivo.

O ponto de convergência entre os CAP's e os IAP's foi a manutenção do regime de capitalização[23], através do qual os recursos seriam aplicados em investimentos que garantissem o provisionamento futuro de recursos e aumento do volume financeiro do fundo (COHN, 1981). Quando da obrigatoriedade da criação dos IAP's, todos os empregadores e assalariados deveriam contribuir compulsoriamente, beneficiando o gestor dos fundos, nesse caso, o Estado.

Criava-se, assim, uma importante fonte alternativa de "poupança compulsória" e, consequentemente, fonte de investimentos públicos. Trata-se do ensaio de uma política habitacional consistente, através das ações direcionadas por institutos compromissados com a rentabilidade do recurso empenhado, cujo lastro estaria também nas futuras aposentadorias dos trabalhadores. Eis, portanto, a consolidação de uma nova estrutura institucional voltada

[23] O regime de "capitalização" dos institutos prevê que os contribuintes vinculados às contribuições da geração ativa formam um estoque de capital que lastreia os benefícios dessa mesma geração quando aposentada. Isto é, constituem um fundo que irá ser aplicado em rendimentos com risco menor e podem operar com benefícios definidos ou contribuições definidas (SANTOS, 2008 p.39).

para o investimento e implementação da política industrial, e de suas infraestruturas correlatas.

As observações de Amélia Cohn (1981) e Nabil Bonduki (1998) indicam que alguns dos principais projetos nacionais da época, como a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), Companhia Nacional de Álcalis, Fábrica Nacional de Motores, e até mesmo a construção de Brasília, receberam volumes significativos originados dos IAP's. Significa dizer que boa parte das políticas de desenvolvimento e de aparelhamento da indústria nacional foram financiados, sobretudo através da poupança compulsória dos trabalhadores. Os recursos provinham do governo, dos patrões e dos trabalhadores e a cada ano que passava a gama de trabalhadores atendidos se estendia, permitindo crescer, da mesma forma, o volume de recursos destinados aos fundos então gerenciados (CARVALHO, 2001, p. 113).

Nesse sentido, coube aos Institutos de Previdência do Brasil o papel fundamental, e inicial, de assegurar essa forma mais complexa de "financeirização do território", que até o momento se baseava apenas na difusão de uma rede bancária relativamente simples, voltada principalmente aos depósitos de trabalhadores urbanos, e ao financiamento das atividades agrícolas e/ou de importação e exportação de produtos. Estes novos mecanismos financeiros instalados pelos Institutos catalisaram, por sua vez, a expansão de uma economia em moldes capitalistas propriamente ditos. Fomentaram ainda a industrialização, ampliaram a divisão do trabalho, alterando, portanto, os conteúdos do território, e alargando os contextos da formação socioespacial brasileira. As principais frentes trabalhadas pelos institutos foram, como indica Amélia Cohn (1981): a) manutenção do consumo mínimo das classes de menor renda incapacitadas para o trabalho por velhice, doença ou morte do chefe da família; 2) elevação da capacidade de trabalho dos assalariados através da assistência médica; 3) fonte de recursos para investimento em diversos setores da economia. Ademais, os recursos foram também destinados ao atendimento médico e hospitalar, em resposta à antiga pressão dos trabalhadores (BONDUKI, 1998).

Durante o regime do Estado Novo, entre 1937 e 1945, os recursos provenientes dos IAP's e CAP's passaram a ser direcionados em maior volume ao atendimento das demandas habitacionais, através de regulamentação que visava a produção de habitações de "caráter social". Com efeito, até esse momento, a produção habitacional não ostentava um prestígio significativo dentre a carteira de investimentos dos institutos previdenciários, e os IAP's não eram, de fato, órgãos de habitação. Ainda assim, como observou Marta Ferreira Farah (1983)

em estudo sobre a produção habitacional dos IAP's, os Institutos revelam a existência de três principais diretrizes que tornavam explícita a preocupação com os "efeitos habitacionais" dos mesmos, sendo eles:

a) **Plano A:** locação ou venda de unidades habitacionais em conjuntos residenciais adquiridos ou construídos pelos Institutos, com o objetivo de proporcionar aos associados moradia digna, sem prejuízo da remuneração mínima de capital investido;

b) **Plano B:** financiamento aos associados para aquisição da moradia, ou construção em terreno próprio;

c) **Plano C:** empréstimos hipotecários feitos a qualquer pessoa física ou jurídica, bem como outras operações imobiliárias que o instituto julgasse conveniente, no sentido de obter uma constante e mais elevada remuneração de suas reservas.

De acordo com a análise de Ermínia Maricato (2005), os dois primeiros planos, A e B, possuíam um princípio de política social, para atendimento habitacional da parcela da população com possibilidades reduzidas de financiamento. Com efeito, os Institutos acabaram promovendo a construção de moradia principalmente para as classes de média e alta renda. No entanto, a perspectiva de fornecimento de habitação social para a classe de trabalhadores representou uma forma do Estado propagandear a intervenção na questão da habitação das classes de baixa renda, como forma de minimizar as pressões sociais e manter o ritmo de aceleração do processo de "industrialização com baixos salários" (MARICATO, 2005).

O Plano C, por sua vez, se apresentava como requisito básico para a segurança da rentabilidade dos investimentos. Através da execução desse plano, os IAP's financiavam construções de toda natureza, desde asilos até indústrias, além de edifícios para o usufruto de classes médias e altas. Mais especificamente, a construção de edifícios de alto padrão consumiu cerca de 80% do total do investimento realizado pelos Institutos para este plano (FARAH, 1983; BONDUKI, 1998).

No período de governo de Getúlio Vargas, precisamente no Estado Novo (1937-1945), a produção maior se realizou, efetivamente, para o plano C. No entanto, com o governo de Eurico Gaspar Dutra, em 1945, houve uma sensível inflexão, aportando maior vigor para a produção direcionada aos planos A e B. Com isso, de 1945 a 1950 pode-se dizer que os investimentos em habitação social foram mais vigorosos, mas que, em contrapartida, não ofereceram a solução adequada ao conjunto do quadro urbanístico. Ainda conforme a leitura

de Nabil Bonduki (1998) e Marta Farah (1983), a produção de moradia do período estimulou a adoção do aluguel como forma de acesso aos conjuntos produzidos pelos IAP's, através do Plano A.

Os IAP's adquiriram grandes quantidades de terras nas zonas urbanas, em diversas cidades do país, constituindo um patrimônio que ultrapassou, em muito, sua capacidade de financiamento da produção e edificação habitacional. A valorização imobiliária decorrida desde o começo do processo de produção habitacional pelos IAP's e CAP's, fora a razão primordial para o privilégio pela locação dos conjuntos habitacionais. Assim, nessa perspectiva, valorizava-se o patrimônio dos Institutos, que agora então se transformariam numa espécie de "rentistas estatais" (BONDUKI, 1998, p. 107). Nessa direção, a existência dos institutos enquanto *sistemas de ação e* indutores do processo habitacional, se revelou um enorme fracasso durante o período de atividades, tendo produzido, entre 1937 e 1964, apenas 140 mil unidades de moradia em todo o território nacional, sendo que grande parte desse volume foi destinado ao aluguel (FERREIRA, 2005).

***

A má elaboração do quadro de financiamento do desenvolvimento urbano não foi, contudo, o único agravante ao crescimento impróprio da cidade de São Paulo. O modelo de desenvolvimento urbano com base no modal rodoviário em detrimento do sistema de bondes reativou as desapropriações e remoções das áreas centrais da cidade. Lúcio Kowarick (2009), em obra que analisa os riscos e o sistema de vulnerabilidade em habitar a metrópole paulista, observa que o padrão periférico de ocupação da cidade teria se consolidado na década de 1930, com consequências materiais bastante significativas para as décadas seguintes. Em razão de um forte aparato normativo sobre o regime construtivo e a qualificação das obras, o padrão de configuração da cidade seria direcionado, já nesse período, para a autoconstrução da moradia em áreas afastadas – ou seja, distante do regime de fiscalização. O mesmo autor aponta que três fatores instituíram as condições necessárias para a expansão desse padrão:

a) **A instituição do Plano de Avenidas do então prefeito Prestes Maia, de 1939:** o plano representou uma transformação significativa no sistema viário de São Paulo, influenciando e direcionando as áreas de expansão;

b) **Substituição do modal de transporte público do bonde para o ônibus:** em razão da versatilidade do transporte público de massa sobre rodas, capaz de percorrer longas distâncias e penetrar em zonas pouco povoadas, permitiu a multiplicação dos bairros populares; e

c) **A institucionalização nacional da Lei do Inquilinato, em 1942:** nesse processo, praticamente se encerra a construção de residências para aluguel, estimulando uma massa de despejos; (KOWARICK, 2009, p.164).

Ainda sobre a Lei do Inquilinato citada por Lúcio Kowarick, tal *instrumento normativo* aprofundaria substancialmente a gravidade do quadro habitacional das cidades, mediante sua promulgação (ROLNIK, 1997). A referida Lei, adotada por diversos países da Europa central, se consolidou como um duro golpe contra os proprietários de imóveis residenciais. Trata-se do congelamento dos preços do aluguel que, com efeito, apenas estimulou a propriedade privada do imóvel urbano de elevado padrão, restringindo mais ainda o acesso à habitação pela classe trabalhadora. Nabil Bonduki (1998) trabalha com a hipótese de que a lei, na verdade, possuía um profundo sentido popular, isto é, a princípio serviria como punição à classe proprietária de imóveis ociosos, como segue:

> Minha hipótese é que a Lei do Inquilinato estava relacionada a uma intenção governamental de reduzir a atração que o setor imobiliário exercia na montagem do parque industrial brasileiro. E, ao mesmo tempo, reduzir ou eliminar um setor social não-produtivo e que vivia basicamente de rendas. (BONDUKI, 1998, p. 227).

Contudo, o resultado foi a intensificação da segregação urbana, mediante a restrição das zonas centrais e expansão da abertura de loteamentos de classes mais pobres em áreas afastadas[24] em relação ao centro. Com o aumento dos preços do aluguel, a oferta de moradias declinou sensivelmente, sem que o Estado pudesse suprir *pari passu* a demanda que se estabelecia. Restava, portanto, à população, a ocupação de terras nas zonas periféricas (FERREIRA, 2005), dando origem, em São Paulo, à formação das primeiras favelas na cidade (BONDUKI. 1998). Além disso, no mesmo período, as desapropriações relacionadas à implantação do Plano de Avenidas, entre os anos 1942 e 1945, implicou no aumento de moradores em

[24] "Tratava-se de um sistema habitacional eficiente e barato, pois libertava os moradores do pagamento de aluguel, já que eles mesmos construíam suas residências, localizadas no mais das vezes em glebas rurais, parceladas em lotes vendidos a baixos preços e financiados por vários anos, exatamente porque eram desprovidos de serviços urbanos. Esses terrenos ilegais do ponto de vista da legislação urbana representavam a desobrigação dos poderes públicos em realizar investimentos." (KOWARICK, 2009, p. 165).

núcleos de favelas, ou mesmo em situações improvisadas como barracões em terrenos municipais – ou dos IAP's, que, não obstante, viriam a se constituir em novas favelas (BUENO, 2000, p.47).

A abertura de novas avenidas demandava grandes núcleos de desapropriações, no momento em que a situação da moradia passava por uma grave crise de oferta. Em sete anos de governo, o prefeito Prestes Maia abriu a Av. Nove de Julho, Av. Pacaembu, Av. Ipiranga, a continuação da Av. São João e a reconstrução do Vale do Anhangabaú (BUENO, 2000, p. 48). As ocupações anteriores à abertura dessas vias eram adensadas significativamente, o que, vale dizer, implica na necessidade de uma estrutura de reassentamento minimamente planejada, o que não ocorreu. Uma citação da tese de doutorado da pesquisadora Laura Machado Mello Bueno resume esse processo:

> Ao mesmo tempo em que a ação da Prefeitura e dos empreendedores privados, de demolição de casas para as avenidas e novos edifícios, expulsava famílias pobres dos cortiços, criava escassez de casas, e criava terrenos vazios ao longo destas avenidas, que, não sendo urbanística e paisagisticamente tratados, se tornavam áreas ociosas, passíveis de ocupação. Ocorreu o mesmo com as obras para retificação dos rios Pinheiros e Tietê, e abertura das marginais, nos anos 1960. Terrenos públicos e privados foram criados com a drenagem dos meandros dos rios e tornaram-se, tanto para ocupações paulatinas de favelas, quanto para a criação de abrigos de emergência, que se tornaram favelas. (BUENO, 2000, p. 48).

Os documentos oficiais da cidade de São Paulo apontavam, conforme tabela a seguir extraída de Bueno (2009, p.47), quase cento e cinquenta favelas existentes somente no município de São Paulo, para o ano de 1957.

Tabela 1.5-1- São Paulo: Quantidade de barracos existentes por favelas em 1957.

Número de barracos	Número de favela
De 10 a 50	110
De 51 a 100	16
De 101 a 200	13
De 201 a 900	2
Total	**141**

Fonte: São Paulo (Cidade), 1962, extraído de Bueno (2009, *op. cit.*)

A prefeitura, ciente dos problemas criados com a ampliação do número de favelas, não encontrava, contudo, soluções adequadas para o reassentamento das famílias dos núcleos que sofreram intervenções, bem como as famílias que haviam migrado para as favelas. Algumas propostas originadas de políticas da prefeitura, que não dialogava com a estrutura de

financiamento dos órgãos federais, foram sistematizadas da seguinte forma, especificamente para os habitantes das favelas:

a) Viagem de retorno as suas cidades ou região de origem, para aqueles que se encontravam completamente desambientados e que vislumbravam possibilidades de reintegração em seus próprios meios;

b) Pagamento de aluguel dos primeiros meses para aqueles que não tinham condições para adquirir terreno ou casa;

c) Reconstrução de casa de madeira em terreno já de propriedade do favelado;

d) Empréstimo para aquisição de material para construção de alvenaria em terreno próprio; e

e) Empréstimo para prestação inicial de terreno ou casa já construída (SÃO PAULO, Cidade, 1962, p. 31 citado por BUENO, 2009, p.52).

Os objetivos das ações da prefeitura, a partir das diretrizes supracitadas, não foram alcançados da forma como se previa. A estrutura das intervenções não alterava os conteúdos da distribuição fundiária e os núcleos de favelas apenas migravam de uma direção para outra, conforme a análise de Bueno (2009, p. 57):

> As propostas e ações municipais não modificaram o quadro de crescimento da favela em São Paulo, já que o destino do favelado era a dispersão na cidade, outra favela ou os alojamentos provisórios, que se tornavam favelas definitivas. Quase todos os alojamentos provisórios construídos pela Prefeitura para acabar com uma favela tornaram-se outras favelas. Aquela política de desfavelamento e adestramento social não se concretizou. A fase final de atendimento – moradia definitiva dependia ou de um crescimento da renda dos moradores de favela – o que não ocorria, num quadro sócio-econômico de intensa concentração de renda – ou da produção subsidiada da habitação para essa faixa de renda.

Não obstante, em 1973, o número de favelas praticamente havia quadruplicado, conforme Tabela 1.5-2 abaixo.

Tabela 1.5-2 – São Paulo: Número de favelas existentes em 1957

Ano	Número de barracos	Número de favela
1957	8.488	141
1973	14.500	525

Fonte: São Paulo (Cidade), 1962, e SAGMACS, 1957; extraídos de Bueno (2009, op. Cit.).

Outro sistema de ação que tem relação direta com a "financeirização" do território e do desenvolvimento urbano, que foi fundado no período, é a Fundação da Casa Popular (FCP). Institucionalizada em 1946, pelo então presidente Eurico Gaspar Dutra, a FCP foi o primeiro órgão criado no âmbito federal com atribuição exclusiva de solucionar o problema da moradia nas grandes cidades brasileiras. Os números apresentados, contudo, são bastante insignificantes, inclusive se comparados com os números dos IAP's, que, vale dizer, não eram considerados órgãos de habitação (BONDUKI, 1998). Foram construídos pela Fundação 143 conjuntos com 18.132 unidades habitacionais (MELO, 1991), e, para uma análise comparativa, tem-se que os IAP's construíram, entre 1937 e 1964, 123.995 unidades habitacionais distribuídas entre os planos A, B e C (FARAH, 1983), conforme tabela abaixo, regionalizada.

Tabela 1.5-3 – Brasil: Distribuição estadual da produção habitacional entre 1937 e 1964.

Órgão	RJ	SP	MG	Brasília	Outros	Total
IAP's Plano A	26.504	8.950	1.742	-	10.593	47.789
IAP's Plano B	21.187	16.478	6.635	7.315	24.621	76.206
FCP	3.993	2.959	4.248	1.520	5.412	18.132
Total Geral	51.684	28.387	126	8.835	40.626	142.127

Fonte: FARAH, 1983.

O Decreto-lei nº 9.777, que regulamentou a FCP, conferiu a possibilidade de atuar como genuíno órgão das políticas e desenvolvimento urbano. Conforme Melo (1991) e Bonduki (1998), à Fundação caberia, portanto: a) financiar obras urbanísticas de abastecimento de água, esgotos, suprimento de energia elétrica, assistência social; b) financiar as indústrias de material de construção visando baratear a produção imobiliária; c) financiar construções populares tendo em vista tendências arquitetônicas, hábitos de vida, condições higiênicas, recursos, etc. Seguia uma tendência internacional de consolidação de financiamento de ações articuladas para as melhorias urbanas nas cidades em franca expansão (*idem, op. cit.*)

A gama de atribuições da FCP somente faz sentido se observadas as condições do período, isto é, as características da estrutura urbana que se esquadrinhava a partir da matriz do desenvolvimento econômico brasileiro. A expansão urbana requeria grandes sistemas de

engenharia, não somente representados pelos conjuntos habitacionais, mas também pelos loteamentos populares que expandiam os limites da cidade em direção às periferias (MARICATO, 1996; ROLNIK, 1997). Mas apesar de tais atribuições, a FCP destinou a maior parte de seus recursos para a produção habitacional, pois se tratava da principal demanda por parte dos trabalhadores urbanos.

Aliada à fragilidade institucional e financeira, e cooptada por práticas corporativas e políticas alinhadas a interesses externos às classes de menor renda, a Fundação não foi capaz de atingir seus objetivos tanto na produção habitacional, quanto no financiamento das infraestruturas urbanas (MELO, 1991). Com efeito, o projeto da FCP fracassou em razão do desequilíbrio existente entre os grupos sociais que lutavam por sua ação, e os grupos que a ela se opunham. A falta de organização da parcela da sociedade empenhada na luta pela moradia facilitou o empenho dos atores que, por interesses corporativos ou setoriais, lutaram nos bastidores dos órgãos decisórios do governo no sentido de inviabilizar a construção das unidades habitacionais de caráter verdadeiramente popular (MELO, 1991).

Durante o governo Eurico Gaspar Dutra, houve uma pequena aceleração no processo de construção de moradias. A existência de forte pressão social após o fim da segunda guerra mundial fez com que o presidente Dutra, conservador por excelência, identificasse na produção de moradias a possibilidade de grande visibilidade política. E como resposta à ascensão do Partido Comunista Brasileiro (PC do B) na luta pelas questões sociais, entre 1946 e 1950 foram construídas mais unidades habitacionais do que em todo o período até 1964 (MELO, 1991).

Devido ao fato de que a FCP somente dispunha de recursos originários do orçamento geral do Governo Federal, não havia disponibilidade financeira que ampliasse as possibilidades de produção, e tampouco fontes de recursos próprias; ou seja, não havia direcionamento tributário que subsidiasse os investimentos habitacionais. Havia, contudo, transferências compulsórias de reservas previdenciárias oriundas do sistema CAP’s / IAP’s, que somente se disponibilizava quando os gestores da FCP, em acordo com o governo, entendiam ser necessário. Nessa arquitetura financeira, a única possibilidade independente de aumento dos recursos disponíveis para investimentos residia no crescimento da atividade econômica formal, pois, assim, haveria um número maior de trabalhadores regidos pela CLT.

De um lado, os setores privados envolvidos na construção de habitação com os recursos dos Institutos temiam a escassez do crédito e do financiamento das atividades de incorporação

imobiliária, em razão das constantes transferências para a FCP. A crítica realizada – e identificada por Bonduki (1998) – consubstanciava-se na alegação de que o governo não tinha capacidade técnica necessária para programar, por conta própria, um programa de construção de moradia social. Assim, não se aumentava a produção de habitação pelo setor privado, e tampouco os agentes oficiais dispunham de um sistema de ação minimamente apto para a promoção habitacional (BONDUKI, 1998).

Portanto, conclui-se que as poucas unidades financiadas pelos sistemas que envolvem os CAP's, IAP's e FCP contribuíram, de fato, com o aprofundamento da crise habitacional, desenhando, a partir daí, o que seria a matriz do crescimento urbano brasileiro. A livre ocupação de terras, loteamento das periferias que sequer tinham condições de receber as infraestruturas urbanas necessárias tornou-se, assim, o corolário da produção das cidades brasileiras, sobretudo São Paulo (BONDUKI, 1998; MARICATO, 1996; FERREIRA, 2005).

A expansão urbana requeria, com urgência, grandes sistemas de engenharia (equipamentos públicos), agora não só para os conjuntos habitacionais, mas para a enorme periferia que se rascunhava nas adjacências das áreas centrais urbanas. No sentido de dirimir os resultados que o sistema de financiamento habitacional apresentava – aprofundando a segregação espacial na divisão do território urbano – ainda no governo Vargas institui-se por Decreto a unificação dos sistemas de aposentadorias e pensões, por via do Instituto de Serviços Sociais do Brasil (ISSB). A medida levaria a universalização dos serviços de previdência social a todos os habitantes, ampliando a gama de serviços públicos, na tentativa de superar os corporativismos incrustados nos Institutos isolados.

Uma justificativa importante para a unificação seria a centralização da política habitacional, isto é, das "carteiras prediais" dos Institutos (COHN, 1981). Agregando atribuições a uma agência federal superlativa, o financiamento do desenvolvimento urbano conseguiria, por suposto, erradicar os "lobismos" e "privatismos" do sistema ligado aos Institutos pulverizados, trazendo a possibilidade de uma política urbana "totalizadora" e redistributiva. No entanto, como apontado por Cohn (1981) e Bonduki (1998), o sistema não se fortaleceu o suficiente para enfrentar as pressões corporativistas oriundas dos setores previdenciários e dos atores ligados à produção de moradias e da construção civil.

O embate entre os setores conflitantes reduziu as possibilidades concretas de intervenção oficial nas grandes obras de engenharia no sistema urbano brasileiro. Contudo, as cidades mudaram sensivelmente no período em tela, tanto pelas intensas transformações

paradigmáticas, quanto pelas transformações da economia nacional e pelos novos usos possíveis do território tornados disponíveis. À impossibilidade de se obter financiamento habitacional de baixo custo, alia-se, agora, a alta taxa de concentração de renda proporcionada pelo modelo de "*urbanização com baixos salários*" [25].

Os conteúdos normativos das parcelas do território urbanizadas, determinados pela escala local de gestão (e de regulação), agravaram os problemas relacionados à questão habitacional. Raquel Rolnik (1997), em estudo sobre os conteúdos legislativos das questões referentes à produção do espaço urbano, observa que o conjunto de leis específicas para regular a propriedade de uso do solo nas cidades foi determinante para a clivagem social da estrutura urbana[26]. Enclausurados nessa estrutura socioeconômica, ganha escala a *periferização* das cidades brasileiras, especialmente São Paulo, por se tratar da cidade e do estado que alavancaram o crescimento industrial nacional. Ermínia Maricato (1999) aponta para *a "combinação perfeita do lote precário e irregular na periferia urbana com a autoconstrução da moradia*" (MARICATO, 1999, p. 151).

As alternativas de moradia popular eram implementadas pela dinâmica própria do desenvolvimento da estrutura social e territorial da cidade, e não pelas propostas de regulação urbanísticas ou das políticas habitacionais até então executadas. A ocupação irregular das terras urbanas no Brasil e a auto-construção tornam-se, portanto, a tônica do processo de urbanização no Brasil, no que diz respeito às classes populares. No entanto, e a despeito de sua grandiosidade, não é um movimento organizado, tampouco originado a partir de movimentos sociais de determinada estrutura política. Trata-se de um sistema estrutural e institucionalizado pela existência de um mercado imobiliário segregador e pela ausência de políticas sociais capazes de fazer frente às enormes necessidades advindas do processo de urbanização do território (OLIVEIRA, 2003).

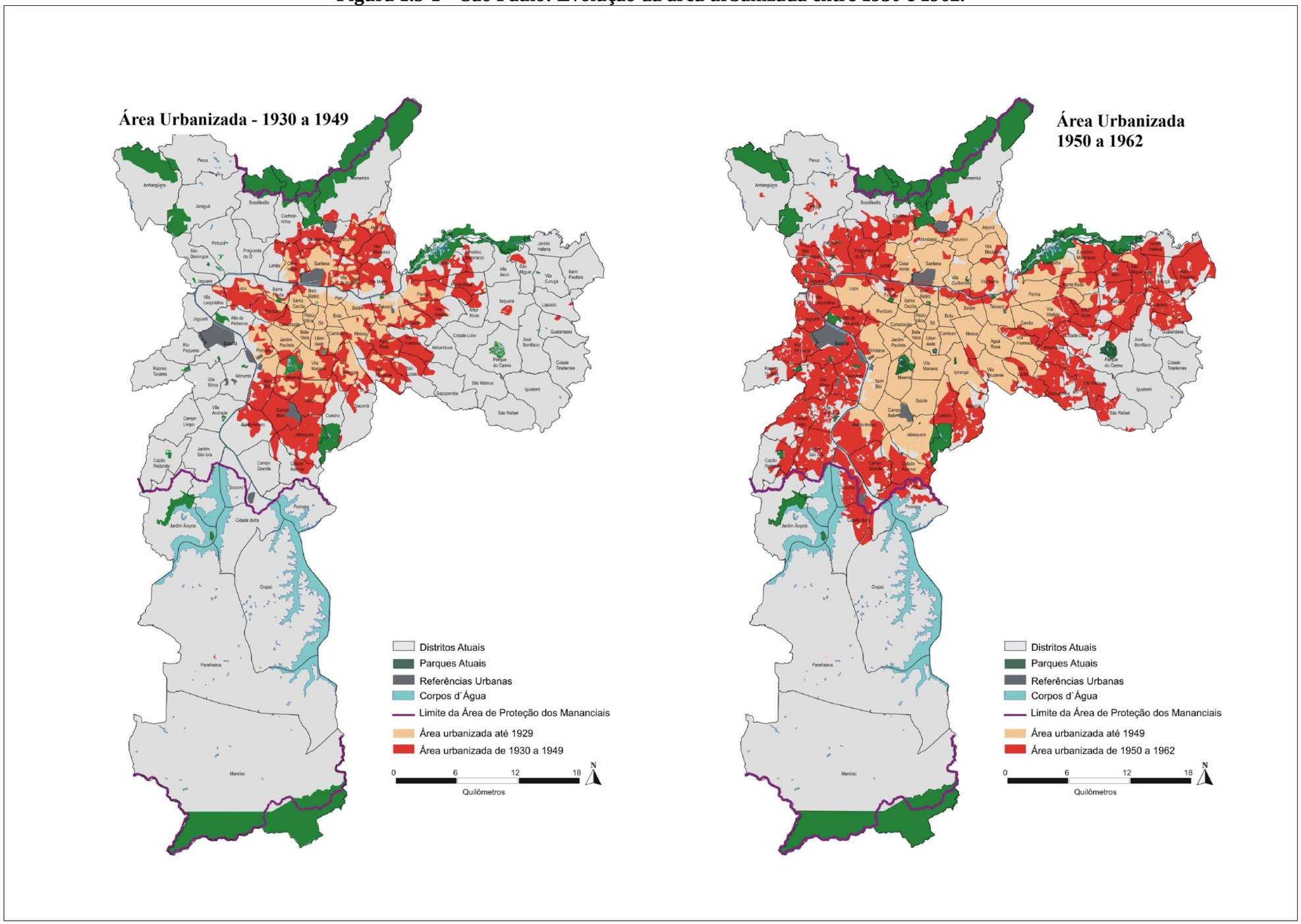
---

[25] A abertura dos circuitos produtivos nacionais ao capital estrangeiro promovida por Juscelino Kubitscheck permitiu o crescimento de um duplo problema para a autonomia produtiva nacional, segundo Francisco de Oliveira (2003): o modelo de crescimento que estabelecia um padrão congênito de atraso tecnológico, pois as indústrias importavam tecnologias já obsoletas no mercado internacional; e condicionava a industrialização à alta concentração de renda, uma vez que se baseava na manutenção dos baixos salários para a mão-de-obra local.

[26] Apenas para a cidade de São Paulo, nota-se a existência de uma seqüência de leis que, aplicando determinações sobre uso do solo, sucederam-se ampliando as proibições e restrições habitacionais para a classe trabalhadora. Dentre as leis tem-se as seguintes como mais significativas: Lei Municipal 286 de 1986; Lei Municipal 413 de 1901; Lei Municipal 1098 de 1908; Código Arthur Sabóia de 1929 e revisto em 1934; Lei Municipal 1561, de 1951; Lei Municipal 4615, de 1955 (ROLNIK, 1997; MARICATO, 1999).

Após os anos conhecidos como *período desenvolvimentista*, entre 1930 e 1964, e com o golpe militar de 1964, o Brasil passa a ser administrado em um ambiente político centralizador. Contudo, e contraditoriamente, foram os militares os responsáveis pela elaboração de um novo projeto de unificação do sistema de produção habitacional e desenvolvimento urbano, projeto bastante semelhante ao sistema do ISSB de Getúlio Vargas, extinguindo todos os sistemas de ação do período anterior, tais quais os CAP's, IAP's e a FCB. O novo sistema de ação responsável pela administração, financiamento e produção de infraestruturas urbanas se concentraria em duas instituições, a saber: o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS); e Sistema Financeiro de Habitação / Banco Nacional de Habitação – sistema SFH/BNH. Tais instituições herdariam a totalidade dos recursos, diretrizes e atribuições, bem como as carteiras prediais, dividendos e imóveis do sistema anterior.

Figura 1.5-1 – São Paulo: Evolução da área urbanizada entre 1930 e 1962.



Fonte: Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano - Emplasa. Mapa de Expansão da Área Urbanizada da Região Metropolitana de São Paulo, 2002/2003. **Adaptação:** Secretaria Municipal de Planejamento - Sempla/Dipro.

Capítulo 2 - Instituições financeiras, normas e a evolução recente do desenvolvimento urbano no Brasil

Introdução

A lógica do conjunto de normas observadas no primeiro capítulo direcionou uma topologia de crescimento desordenada para a maior parte das cidades brasileiras. Nas grandes cidades, as influências dos projetos modernistas determinaram um tipo de desenvolvimento urbano incompleto, isto é, mediado pela realização de projetos e políticas para poucos, forjando um modelo de *cidade corporativa* (SANTOS, 2009 [1990], p. 103), onde os contrastes se tornam mais agudos e os "remédios" se apresentam, via de regra, como novos problemas. É a realização da *cidade funcional* (ARANTES, 1999, p. 12), cuja ausência de controle dos conteúdos do território para a população mais pobre contrasta com o excesso de controle das áreas privilegiadas, sob o uso dos agentes hegemônicos da economia. O período observado nesse capítulo é marcado com precisão por esse modelo de desenvolvimento urbano, que se propaga nas principais metrópoles do Brasil.

O Estado se movimentou em direção à organização da sociedade, viabilizando a realização de duas Constituições de 1946, 1937 e 1967, que, aos poucos, foram incluindo normas da política urbana, a primeira sob o regime do Estado Novo de Getúlio Vargas, e a segunda sob o regime da ditara militar, que se estendeu de 1964 até 1984. O avanço do meio técnico-científico-informacional (SANTOS, 2002 [1996], p. 238) promoveu a territorialização de novos conteúdos no espaço nacional, na medida em que uma nova base material – sobretudo técnica e financeira –, se propagava por todo país.

E é durante o período do governo militar que o Estado inaugura, em suas diferentes escalas de ação, instrumentos de gestão e controle para o desenvolvimento das cidades, articulando uma arquitetura financeira de captação de recursos – através dos instrumentos fiscais e poupança forçada –, administrados por novas instituições cuja ação se realizaria em escala nacional, tal qual o sistema SHF/BNH. Esse período é também conhecido como o "auge do planejamento urbano no Brasil" (VILLAÇA, 1999), pois nele são orientados diversos grupos de planejadores, em todas as escalas federativas.

Trata-se de um período no qual se desenvolve um número considerável de planos inspirados na cidade "moderna" e "funcional" – como os exemplos de Brasília, Goiânia e Belo Horizonte – que seriam os expoentes principais do planejamento urbano no Brasil (ARANTES, 1997; MARICATO, 1999). Em São Paulo, por sua vez, elabora-se o Plano Urbanístico Básico de 1968 (PUB-1968), em 1971 cria-se o Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado na

Grande São Paulo – PMDI, o Conselho Deliberativo da Grande São Paulo[27] (CODEGRAN) e o Grupo Executivo da Grande São Paulo (GEGRAN) que na sequencia, seriam substituídos pela Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano S/A (EMPLASA).

O governo federal, por sua vez, publica a primeira Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU de 1975), documento que expressa os conteúdos e as influências do planejamento urbano e regional na política brasileira (SOUZA, 1999). No entanto, cooptado pelos setores *desenvolvimentistas* do governo, acabou *setorializando* suas atividades, sem que as ações tenham tido a possibilidade de criar laços de solidariedade e cidadania entre os habitantes das cidades, alinhando programas e ações de acordo com as potencialidades produtivas das cidades (ibidem).

Com o fracasso do planejamento e o agravamento da precariedade da vida nas cidades, os movimentos sociais, alinhados com setores dos Movimentos Eclesiais de Base da Igreja Católica, bem como intelectuais e pesquisadores (ligados ou não a partidos de esquerda), retomam a discussão para uma transformação da cidade através do Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU). Sua forte atuação política influenciou diretamente a elaboração do que pode ser considerada a grande reforma normativa da Constituição Federal (CF) de 1988, pois se trata da primeira Constituição da República Nova elaborada sob o sistema político democrático[28].

A nova Constituição promoveu um redesenho no financiamento da política urbana, pois houve uma grande reformulação da distribuição dos recursos financeiros do Estado entre os entes federativos. A chamada "Constituição Municipalista" devolve ao município elevado grau de responsabilidade territorial, através de leis e normas que, não obstante, seriam regulamentadas anos depois[29]. No entanto, os anos que se seguiram à promulgação da Constituição Federal (doravante CF) de 1988 foram marcados pelo forte avanço de práticas políticas neoliberais, que aprofundavam as ideologias e as leis de competitividade, expandindo-as para a gestão das cidades, no que David Harvey chamou de *empresariamento da gestão urbana* (HARVEY, 1996). Através de financiamentos internacionais concedidos por instituições como o Banco Mundial (Bird) e Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), um grande pacote de ajuste fiscal e financeiro foi imposto às gestões municipais, enraizando ainda mais os conteúdos corporativos nas ações de desenvolvimento urbano. Os

[27]Ambos sob a Lei Complementar Estadual nº 144, de 22 de Setembro de 1976.
[28] Sobretudo os artigos 182 e 183, como serão expostos no decorrer do capítulo.
[29] Como, por exemplo, a Lei 10.257 de 2001, que regulamenta os artigos 182 e 183, através do Estatuto das Cidades.

fluxos financeiros dos mercados internacionais se materializam na cidade, territorializando não apenas recursos, mas também ideias. As finanças são, nesse sentido, o grande motor desse movimento, grande fator de entropia dos territórios, pois desarticulam a política regional através da imposição da política financeira dos níveis mais altos da federação (SANTOS, 2000, p.104).

Dentro deste contexto, um novo horizonte político se anuncia com a eleição do presidente Luis Inácio Lula da Silva, em 2002, ainda que o país se encontrasse em grave situação de endividamento público, num ambiente amplamente desfavorável para adoção de políticas sociais (ANDERSON, 2011, p. 24). Um novo conjunto de normas é elaborado através da criação do Ministério das Cidades, que, tendo em seu quadro grandes referências oriundas do Fórum Nacional de Reforma Urbana, promove um conjunto de elaborações técnicas e políticas mais comprometidas com solidariedades territoriais, com as dinâmicas espaciais dos lugares e, principalmente, com um desenvolvimento urbano mais próximo das políticas que privilegiem aspectos da cidadania.

A recuperação dessa trajetória certamente não contempla todos os acontecimentos, mas, de acordo com os propósitos do capítulo, tentar-se-á colocar em relevo os aspectos que tencionam o jogo de relações sociais em torno da política urbana, promovendo – ou não –, um tipo específico de desenvolvimento urbano.

2.1 O sistema SFH/BNH: a financeirização da questão urbana e a ampliação da pobreza

O governo militar inaugura uma nova fase de intervenção estatal na política urbana. A novidade consiste na centralização da política habitacional numa única agência denominada Banco Nacional de Habitação (BNH). Tal sistema de ação representou uma forte "complexificação" da questão urbana, pois, de acordo com a análise de Ignácio Rangel (2005 [1981]), o sistema representou a intermediação que mobilizou a capacidade ociosa de alguns setores estratégicos da indústria nacional. O sistema BNH/SFH representou uma modernização dos Institutos de Aposentadorias e Pensões, pois articulou de maneira centralizada maior participação das empresas privadas no desenvolvimento econômico. É um momento significativo, que representa o nascimento do capital financeiro brasileiro, representado pela "*associação orgânica do capital industrial com o capital bancário*." (op. cit., p. 325).

E para iniciar o sistema, foi articulado um conjunto de eventos normativos que, operando de forma sistemática e estrutural, organizou a arrecadação, distribuição e aplicação dos recursos para esta finalidade no país. O Sistema Financeiro de Habitação (SFH), o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), as Sociedades de Crédito Imobiliário (SCI) e o Sistema Financeiro de Saneamento (SFS) foram marcos fundamentais para o desenvolvimento do sistema de crédito ao desenvolvimento urbano no Brasil pós-1964, sobretudo no que se refere a sua política de produção imobiliária[30].

O instrumento normativo que cria o conjunto de sistemas supracitado é a Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964. A mesma lei ainda iria instituir a correção monetária nos contratos de interesse social, regularizando as atividades de financiamento da aquisição da casa própria (ROYER, 2009 p.47). Além disso, também programa o início das atividades do Serviço Federal da Habitação e do Urbanismo (SERFHAU), que seria encarregado da promover assistência técnica e financeira aos Estados e municipalidades responsáveis pela elaboração dos planos de construção de habitações.

Em 1966, através da Lei nº 5.107, cria-se o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), que recolhe cerca de 8% do salário dos trabalhadores no mercado formal, e em 1968 ocorreu a regulamentação da caderneta de poupança. O modelo de financiamento repete algumas das principais características dos IAP's e da Fundação Casa Popular (FCP) e cria dispositivos normativos por meio de um sistema de poupança compulsória – o FGTS –, além do uso dos recursos da poupança não compulsória. Tais medidas visavam garantir a envergadura necessária para o provimento de políticas urbanas e o financiamento habitacional (FERREIRA, 2005).

Ainda no âmbito da Lei nº 4.380 de 1964, segundo Céline Sachs (1999 [1990]), tal instrumento atribuiu à União a responsabilidade da política de habitação, no sentido de privilegiar as populações mais carentes e desprovidas de condições financeiras na obtenção de empréstimos. Segundo a autora, tal política de desenvolvimento urbano apoiava-se em cinco princípios, reproduzidos a seguir:

a) Prioridade para construção de habitações novas, vendidas como acesso à propriedade privada, sem a possibilidade de uso dos recursos para habitações sociais ou aluguel;

[30] Sobre a produção habitacional no período de vigência do BNH, entre 1964 e 1986, há uma extensa bibliografia que compreende os processos, resultados e críticas. Para tanto, ver Celina Sachs (1999 [1990]), Lúcio Kowarick (1978; 2009) Gabriel Bolaffi (1980) Nabil Bonduki e Lúcio Kowarick (1994), Luciana Royer (2009), Lícia do Prado Valladares (1980), Raquel Rolnik (1997), entre outros.

b) Autonomia financeira por meio do recobrimento dos custos sobre os devedores (modelagem de financiamento oneroso cuja remuneração era garantida indexadamente);

c) Indexação integral da poupança e das dívidas de forma a eliminar os efeitos da inflação (correção monetária);

d) Recurso ao setor financeiro privado aliado à exclusividade do setor privado na produção de habitações e gerenciamento de obras;

e) Centralização dos recursos financeiros e do sistema institucional, mas delegação de atividades executivas para Estados e poderes locais; (SACHS, 1999 p.130).

Para a questão da moradia, o modelo do SFH teria como única estratégia de oferta a produção da casa própria, além de financiar grandes obras de desenvolvimento urbano – sobretudo infraestrutura viária e saneamento. Se a análise for direcionada especificamente à promoção de unidades habitacionais sociais, verificar-se-á que de 1964 até 1985, o SFH financiou aproximadamente 4,4 milhões de habitações, mas apenas 12,9% dos recursos foram contabilizados aos empréstimos de interesse social (FIX, 2011 p.91; SACHS, 1999 p.133). O financiamento em grande escala de unidades habitacionais estaria alinhado com o projeto desenvolvimentista, que no período militar redefine alianças no seio da institucionalização do planejamento centralizado de Estado.

Tais alianças inauguram diferentes escalas de ação no território brasileiro, ampliando as bases produtivas. Existia, segundo Gabriel Bolaffi (1979, p.44), um forte conteúdo ideológico na promoção das novas agências para a produção habitacional. A pressão social para a viabilização da ampliação dos direitos civis tinha forte apelo à obtenção da casa própria. Um apelo subjetivo e objetivo que constituiria na principal evidência de posição social mais elevada. No entanto, a casa própria liberaria o orçamento familiar da obrigação com o aluguel, e da mesma forma transferia recursos para lidar com os “entraves inflacionários”. Por essa razão, Gabriel Bolaffi acrescenta:

> Em 1964, o regime que se estabeleceu assumiu, juntamente com o poder, o compromisso de conter e reduzir as pressões inflacionárias. Mas a sua sobrevivência política dependia da capacidade de atingir esse objetivo sem provocar uma depressão economicamente profunda e prolongada. E dependia também de conseguir formular projetos capazes de conservar o apoio das massas populares, compensando-as psicologicamente pelas pressões a que vinham sendo submetidas pela política de contenção salarial. Para tanto, nada melhor do que a casa própria. (BOLAFFI, 1979 p.44).

A promessa de instituir uma grande agência de promoção imobiliária já havia sido feita pelo grupo político que gravitava em torno de Carlos Lacerda, então governador do estado da Guanabara, antes mesmo da ruptura provocada pelo golpe militar de março de 1964 (MARICATO, 1999; ROYER, 2009).

De acordo com a urbanista Mariana Fix (2011, p.92), o plano apresentado pelo grupo "lacerdista" ao presidente Castelo Branco teria sido alterado com base nas demandas do empresariado da construção civil, a partir da suposição que através da construção de moradias se articularia uma saída para a crise econômica que o país atravessava. A trajetória do desenvolvimento do plano de habitação já havia sido esboçada na Companhia de Habitação da Guanabara (COHAB-GB), que teria sua estrutura ampliada para operar nacionalmente[31]. O princípio das COHABs era a erradicação de favelas e construção de grandes conjuntos residenciais nas franjas das grandes cidades. Em outubro de 1965 já haviam sido criadas 19 COHABs em todo o território nacional.

Ainda com base na forte pressão do movimento sindical, o governo instituiu o programa para cooperativas, financiando atividades e fornecendo assistência técnica através de uma rede de Institutos de Orientação às Cooperativas (Inocoops). Em ambos os casos, a construção das unidades habitacionais seria realizada através de empresas privadas, selecionadas por meio de licitação, estabelecendo preço de custo às unidades habitacionais (FIX, 2011 p.92).

O novo sistema de financiamento teria promovido mudanças substanciais no sistema financeiro público e privado[32]. De acordo com a análise de Lúcio Kowarick e Nabil Bonduki (1994, p.164), a forma como a arrecadação dos recursos foi arquitetada demandou uma reestruturação bancária bastante significativa. Não obstante, ocorre nesse período uma grande reorganização do sistema bancário brasileiro[33], de modo a incluir outros atores no processo de aprofundamento da divisão do trabalho do setor. Entidades públicas e privadas compartilhavam a arrecadação da poupança, compulsória ou voluntária, reunidas nos sistemas de poupança e captação de recursos, tais quais SBPE e futuramente no FGTS.

---

[31] As COHAB's, Companhias de Habitação, são sociedades de economia mista, pertencentes aos Estados ou às municipalidades (como é o caso da COHAB-SP), e estão organizadas em empresas em nome de maior eficiência econômica. No período de vigência do BNH, ficaram encarregadas de uma política social tanto mais difícil de montar quanto gerenciar, em razão do alto endividamento. É aí, no nível das COHAB's, que as contradições do sistema se manifestam de forma mais crítica (SACHS, 1999[1990], p.212).

[32] Segundo Ignácio Rangel (2005 [1981], p. 325), "*nosso capital financeiro, portanto, está nascendo como capitalismo de Estado. Seu paradigma, seu encaminhamento lógico, será a concessão de serviço público à empresa privada – uma formação que, em si mesma, tem muito de indústria e muito de banco*.".

[33] Durante o início do período que se inicia com a ditadura militar, a partir de 1964, inicia-se, também, a reforma do sistema financeiro brasileiro, com a reorganização dos bancos, a centralização da autoridade monetária e a criação de um ambiente institucional favorável ao aparecimento de novos atores (CONTEL, 2007).

As Caixas Econômicas federais e estaduais, as Sociedades de Crédito Imobiliário (SCI) e as Associações de Poupança e Empréstimos (APE's) reuniam as condições iniciais para arrecadação, pois somente em 1967 os bancos comerciais integraram-se à estrutura do sistema. Como os recursos do FGTS permaneciam nos bancos por pelo menos 30 dias, havia a possibilidade de auferir lucro através dos rendimentos com inflação e correção monetária (FIX, 2011; 94). Ao final dos anos 1960, havia, portanto, uma estrutura bancária e financeira bastante modernizada, operando um mercado de hipotecas e ampliando as bases de captação de recursos.

Convém apontar que os interesses articulados na elaboração do sistema indicariam uma orientação financista do mesmo. A arquiteta e urbanista Luciana de Oliveira Royer (2009)[34] procura investigar as raízes dessa financeirização, e, nesse sentido revela que a mudança na presidência do BNH, em 1965[35] teria conduzido à guinada financista da política habitacional brasileira. Não obstante, data de 1965 a Lei nº 4.864, que cria o pacote de estímulo à indústria da construção civil, que pode ser interpretada como resultado de pressões oriundas das empresas do setor (ROYER, 2009 p. 51).

Ao tratar da associação de classes na formação da política habitacional, Marcus André Melo (1994) indica que alguns dos principais instrumentos financeiros foram demandas emanadas diretamente do Simpósio Nacional da Indústria da Construção, de 1965. Atendendo a interesses de ambos os lados, com objetivo de evitar o conflito entre pares da mesma classe patronal, o SFH cria aberturas para a ação às financeiras, que passam a emitir letras imobiliárias e outros papéis financeiros, entrando, assim, no jogo de financiamento produtivo (MELO, 1995; FIX, 2011). A mesma Lei 4.864, permitiu ao Banco Central autorizar as SCI's a se transformarem em sociedades de crédito imobiliário, articulando outras formas de rendimento a operar em um sistema integrado de associações de poupanças e empréstimos (ROYER, 2009 p. 49). Mesmo com toda a articulação financeira e bancária dos dois primeiros anos do regime militar, os recursos ainda não haviam constituído um caixa minimamente significativo para ampliar a escala de produção das unidades habitacionais, e, portanto, fomentar a atividade da construção civil, sendo esse entendido como o principal objetivo do sistema (*idem*, p. 51).

[34]Trata-se do trabalho de Luciana de Oliveira Royer, "Financeirização da política habitacional: limites e perspectivas", tese de doutorado defendida na FAUUSP em 2009.

[35] Equipes do então Ministério da Fazenda e do Planejamento substituem a então presidenta Sandra Cavalcanti e aceleraram as medidas necessárias para o modelo americano de crédito imobiliário (ROYER, 2009).

O evento normativo que traria maior volume de recursos financeiros seria a constituição do fundo parafiscal[36] FGTS, citado anteriormente. Criado pela Lei nº 5.107, de 13 de setembro de 1966, o fundo é constituído pela contribuição mensal de empregadores aos seus empregados, mediante retenção de 8% das remunerações, que são depositadas em uma conta vinculada ao nome do empregado, ou seja, de natureza privada, mas de gestão pública, configurando-se, assim, na principal fonte compulsória de poupança que o empregador recolhe na fonte (SANTOS, 1981 [1979] p. 19). Essa fonte de arrecadação confere ao BNH grande magnitude para realização dos investimentos, e o volume de recursos era tal, que na década de 1960 era o segundo maior estabelecimento bancário do país por conta da liquidez e aplicação de seus recursos (ROYER, 2009 p. 52).

Contudo, o BNH, enquanto instituição de fomento, nunca produziu uma só unidade habitacional. De fato, era uma instituição bancária que emprestava recursos a agentes que executavam os programas habitacionais[37] (COHAB's), e da mesma forma transferia recursos para empresas da construção civil. Dessa forma, é possível afirmar tal qual Carlos Nelson Ferreira dos Santos (1981 [1979] p. 19), que o BNH cumpre funções econômicas, mas sobretudo políticas, aplicando tais recursos em atividades que deveriam ser lucrativas, ao mesmo tempo em que cria instrumentos de absorção de mão de obra e auxiliava o plano de controle inflacionário. Os objetivos de sua criação são elencados por Gabriel Bolaffi (1979, pp. 50-51), na seguinte ordem:

a) Coordenação da política habitacional e do financiamento para o saneamento;
b) Difusão da propriedade residencial, especialmente entre as classes menos favorecidas;
c) Melhoria do padrão habitacional e do ambiente, bem como a eliminação de favelas;
d) Redução do preço da habitação pelo aumento da oferta, da economia de escala na produção, do aumento da produtividade nas indústrias da construção civil e redução de intermediários;
e) Melhoria das condições sanitárias da vida urbana da população;
f) Redistribuição regional dos investimentos;
g) Estímulo à poupança privada;
h) Aumento na eficiência da aplicação dos recursos municipais e estaduais;

[36] Os tributos parafiscais têm o objetivo de arrecadar recursos para custeio de atividades que, em princípio, não integram as funções próprias do Estado, que por sua vez as desenvolve através de atividades específicas, ou seja, se aplica para designar o tributo criado pelo Estado, mas não arrecadado para ele. Para maior entendimento, ver *Texto para Discussão* nº 485 do IPEA, de 1997, desenvolvido por Maurício Mota Pinheiro.
[37] Basicamente como opera, hoje, a Caixa Econômica Federal, como será observado no capítulo 3.

i) Aumento de investimentos nas indústrias de construção civil, material de construção e de bens de consumo duráveis;
j) Aumento da oferta de emprego; absorção de mão de obra não especializada;
k) Criação de polos de desenvolvimento com a consequente melhoria das condições de vida nas áreas rurais.

Nota-se grande preocupação em mobilizar os setores relacionados ao crescimento econômico do país, mas que ao mesmo tempo fosse capaz de agir na *psicoesfera* da propriedade privada como possibilidade ao trabalhador. Além disso, a ideia era transmitir as funções de construção de habitações à iniciativa privada, sem necessariamente vincular essa produção a quaisquer políticas de planejamento urbano (BOLAFFI, 1979 p. 53). Indo mais adiante, Mariana Fix (2011, p. 95) afirma que a política do BNH consolidou a demanda de dois movimentos combinados:

a. **Acumulação***:* através da injeção de recursos no circuito imobiliário, vale dizer, construção de edifícios, construção pesada, indústria de materiais e componentes, além de forte mobilização do mercado de terras;

b. **Legitimação:** na medida em que direciona a política, ao menos no plano discursivo, às pressões e lutas sociais por habitação e emprego;

Essa estrutura perdura e se consolida como a base da política de financiamento habitacional, e pode-se dizer que tal representação se estende até os dias atuais[38]. O Estado brasileiro, portanto, esquadrinhava um modelo de transferência de recursos de alta liquidez financeira, ampliando os canais de arrecadação para garantir o fluxo de crédito para a indústria da construção civil. Havia, portanto, a possibilidade de articulação de um planejamento urbano mais adequado, considerando a ampliação da capacidade de intervenção do Estado brasileiro.

Vale destacar a estrutura de financiamento do BNH para melhor compreender seu aproveitamento e sua influência na articulação dos interesses que exerciam poder de transformação no tecido urbano. Conforme Marta Arretche (1990, p. 25), havia uma segmentação de mercado que determinou as formas de atuação do BNH. Por um lado, havia uma estrutura montada para o atendimento aos setores de renda média e alta, composta por agentes financeiros e promotores imobiliários, que tinham suas atividades regulamentadas pelo BNH. Nesse sentido, o Estado agia por meio de atividades normativas, uma vez que

[38] Conforme as diretrizes do Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), verificadas no capítulo 3 dessa dissertação.

controlava o acesso ao financiamento, estabelecendo as condições de investimento dos grandes agentes privados. A outra "ponta" da estrutura do BNH consistia num mercado direcionado para as populações de baixa renda, operado por agências estatais - as COHAB's –, na qualidade de agentes promotores, que se associavam a empresas de construção civil, agindo não só de forma a estabelecer as normas, mas diretamente associado ao capital privado (ARRETCHE, 1990 p. 24).

Tabela 2.1-1 – Brasil: Financiamentos habitacionais concedidos pelo BNH entre 1964 e 1986.

Mercado Popular	Programas Tradicionais –COHABs	1.235.409	27,7%
	Programas Alternativos (1)	264.397	5,9%
	Total	**1.499.806**	**33,6%**
Mercado Econômico	Cooperativas	488.659	10,9%
	Outros Programas (2)	299.471	6,7%
	Total	**788.130**	**17,6%**
Mercado Médio	SBPE	1.898.975	42,5%
	Outros Programas (3)	280.418	6,3%
	Total	2.179.393	48,8%
	Total SFH	**4.467.329**	**100%**

Fonte: Celine Sachs (1999)(1) Promorar; João-de-Barro; FICAM; Profilurb; (2) Instituto, Hipoteca, Emp.P / Pron., Prosin; (3) Recon; Prodepo.

Em termos mais específicos às linhas de financiamento, havia três faixas segregadas pelo nível de rendimento por grupo familiar. O segmento mais "popular", atendido pelas COHAB's, era constituído por famílias com rendimentos de até três salários mínimos; o chamado "setor econômico" agregava as famílias com rendimento até seis salários mínimos e, por fim, o "mercado médio", que atingia famílias com renda superior a seis salários mínimos. Todavia, todas as faixas de atendimento sofreram elevação, prejudicando cada vez mais o atendimento aos programas de interesse social. Progressivamente, o BNH foi afastando a aplicação de seus recursos em moradia popular, canalizando os investimentos de habitações de alto e médio custo e ainda para obras de infraestrutura, sobretudo saneamento, drenagem e equipamentos urbanos (MARICATO, 1979 p. 80). Os programas de habitação de interesse social, portanto, foram sendo oferecidos a famílias com renda cada vez mais alta, excluindo a possibilidade dos trabalhadores de participarem do esquema de financiamento.

Dessa forma, e de acordo com as análises que foram empenhadas nessa direção, pode-se dizer que os dois sistemas normativos de arrecadação, SBPE e FGTS, passaram a ter seus recursos operados sob a lógica da mercantilização da produção habitacional (ARRETCHE, 1990; MARICATO, 1979; SANTOS, 1979; BOLAFFI; 1979). Em linhas gerais, trata-se de um sistema montado para captar recursos e repassá-los para a iniciativa privada através dos agentes financeiros mobilizados em sua estrutura (MARICATO, 1979 p. 80).

Ao gravitar sua estrutura em torno do sistema financeiro, o Estado brasileiro manipulou a institucionalização do BNH no sentido de atender aos interesses emanados de grupos econômicos alinhados ao governo militar. Assim, construtoras, bancos, financeiras, associações de poupança e crédito imobiliário, induziram o Estado a alimentar o circuito da produção imobiliária, pouco reverberando as manifestações mais urgentes de um planejamento urbano adequado ao ritmo de crescimento das cidades brasileiras (FIX, 2011 p. 97). Em definição, o BNH cria um novo período de desenvolvimento da indústria da construção civil, ampliando as bases necessárias à produção habitacional em escala. Citando S. Grandi, Mariana Fix (2011, p. 99), observa as características da consolidação desse mercado, que era composto de

> forte vínculo e dependência em relação ao Estado; hegemonia do capital nacional de origem privada; maturidade tecnológica, grande heterogeneidade em termos da estrutura do mercado em que convivem empresas gigantescas com aquelas de precária organização empresarial; e relevância na geração de emprego e renda para um contingente expressivo da população economicamente ativa (GRANDI, 1985 *apud* FIX, 2011 p. 99).

No entanto, a despeito do grande volume de geração de empregos, não é possível associar o número de empregados ao aumento da renda familiar. A expansão desse sistema, em consonância com uma política de controle salarial e concentração de renda, orientadas pelo próprio Estado, seria decisiva para induzir a territorialização de um modelo fragmentado de desenvolvimento urbano[39]. A orientação do Banco se pautava por um modelo de transferência de renda aos agentes da iniciativa privada, como incorporadores imobiliários e a indústria da construção civil[40]. O número de trabalhadores da construção civil habitacional saltou da

[39] A pesquisa de Ermínia Maricato "A produção habitacional no regime militar", de 1987, é uma referência para compreensão dos processos urbanos desencadeados pela política habitacional do BNH.

[40] "Desde a sua constituição, a orientação que inspirou todas as operações do BNH foi a de transmitir todas as suas funções para a iniciativa privada. O banco limita-se a arrecadar os recursos financeiros para em seguida transferi-los a uma variedade de agentes privados intermediários. Essa orientação foi tão marcada que as

ordem de 780 mil de 1960 para 3,2 milhões em 1980, e os trabalhadores envolvidos em obras de saneamento e infraestrutura urbana eram aproximadamente 940 mil[41]. Havia, portanto, um número expressivo de pessoas que seriam utilizadas no circuito de valorização imobiliária concentrada, ao mesmo tempo em que a precarização do trabalho nos canteiros de obra recriava o círculo das carências sociais[42].

A busca por menores custos de produção e ganhos de escala afastou as empresas da construção civil do mercado de moradia popular. Construir dentro dos parâmetros e dos preços estabelecidos para a classe social de faixa de renda de 1 a 3 salários mínimos era praticamente inviável[43], sobretudo na cidade de São Paulo[44]. Na análise já citada de Gabriel Bolaffi (1979, p. 54), o BNH serviu interesses originados de uma "cadeia de negociatas" que transformou o sistema em um "funil" por meio do qual os recursos do FGTS seriam drenados para o setor privado, com objetivo de alimentar o mecanismo de acumulação financeira e concentração de renda. Para tanto, os financiamentos oriundos do SFH passaram a privilegiar as obras minimamente rentáveis, como os investimentos em saneamento, mas, sobretudo, produção de edifícios de apartamentos para população de renda média e alta (FIX, 2011 p; 101).

Além disso, a territorialização dos investimentos era determinada pela iniciativa privada, na medida em que inexistia um sistema normativo que regulasse a atividade imobiliária de forma impositiva. É possível afirmar, a partir da observação de Carlos Nelson Ferreira dos Santos (1979, p. 20), que para entender o Brasil urbano de hoje, é imperioso voltar às referências territoriais do BNH, no sentido de entender como suas formas, seus padrões foram reproduzidos no tempo. Os terrenos inadequados e mal localizados eram utilizados de forma absolutamente livre, sem qualquer orientação urbanística[45]. O que não é produzido pelo BNH

---

prefeituras sentiam necessidade a elaborar planos urbanísticos para os seus municípios se a elaboração dos referidos planos fosse confiada a empresas privadas" (BOLAFFI, 1979, pp. 53-54).

[41] De acordo com a informação retirada da pesquisa de Céline Sachs (1999 [1990] p. 123)

[42] O uso intensivo de trabalho a baixos salários nas obras é parte do processo de intensa valorização do capital pelo comando do mercado imobiliário (FIX, 2011, p.100). Na medida em que esse processo se amplia, e retira-se dos rendimentos do trabalho a parcela referente ao custo com moradia, cria-se uma massa de trabalhadores precarizados, que viabilizam a maximização dos lucros nos canteiros de obras (OLIVEIRA, 2006).

[43] Considerando que, como visto anteriormente, o SFH não alterou qualquer diretriz de organização fundiária para execução dos programas habitacionais destinados à população de baixa renda, a terra continuava a ser um bem inacessível para a maior parte da população, mesmo com o elevado grau de financiamento da casa própria.

[44] Processo semelhante ocorre, atualmente, com o programa MCMV na RMSP, pois os recursos destinados à moradia social não conseguem ser aplicados pela falta de terreno disponível a baixo custo, o que inviabiliza a combinação terra e produção no teto estabelecido pelo MCIDADES.

[45] O artigo de Nabil Bonduki e Raquel Rolnik "Periferia da Grande São Paulo: reprodução do espaço como expediente de reprodução da força de trabalho", de 1979, indica a falta de orientação urbanística dos parcos investimentos realizados na periferia da RMSP.

é, por definição, produto de sua própria contradição, pois os objetivos sociais que estruturaram o conjunto do SFH foram subjugados aos objetivos econômicos dos participantes que o compunham (SACHS, 1999 [1990] p. 124). A escala de ação do sistema era ampla o bastante para determinar a forma particular do espaço intrametropolitano de São Paulo, na medida em que, a partir de 1964, a trajetória de consolidação dos espaços periféricos e da ampliação das favelas ganha relevância, volume e é potencializada pela forte migração estimulada pelo curto, mas significativo, período de grande crescimento da atividade econômica no Brasil.

***

O período conhecido como milagre brasileiro atravessa o final da década de 1960 até praticamente a metade da década de 1970. O Estado assumia a responsabilidade pela elaboração de uma política de habitação e desenvolvimento urbano, como observado no item anterior, e canalizava os recursos financeiros para a atividade da construção civil. Essa transferência de renda, que ocorreu sem a adjudicação de um planejamento urbano integrado e articulado a setores e capitais da economia urbana, foi acompanhada de uma forte concentração de capital e terra no setor imobiliário[46]. Os problemas urbanos se agravaram porque persistiu a lógica da superexploração do trabalhador, sobretudo migrante, contraditoriamente ao mesmo tempo em que o país vivencia o maior e mais longo período de crescimento econômico (BOLAFFI, 1979).

A compatibilização do sistema de produção habitacional às leis do mercado inviabilizou a provisão da casa própria para a população de baixa renda, considerando que os rendimentos do trabalhador não alcançavam a margem necessária para assegurar os custos com habitação[47]. Dessa forma, reduzidas as alternativas, a população encontrou na autoconstrução uma forma de "resolver" o problema da habitação, ocupando terrenos de forma irregular, através de compra de glebas parceladas clandestinamente, isto é, fora das normas institucionais (MARICATO, 1979, p.58). A construção da casa se estende por diversos anos, absorvendo o tempo livre do trabalhador, assim como grande parte dos seus rendimentos, em prejuízo do suprimento de outras necessidades (idem, p. 59).

[46] O trabalho da geógrafa Maria Adélia Aparecida de Souza "A identidade da metrópole" de 1991, resgata a trajetória de concentração de terra da cidade nas mãos do capital imobiliário.

[47] O professor João Sette Whitaker Ferreira (2005, p. 07) afirma que o modelo de habitação modernista no Brasil não poderia ter a mesma eficácia dos países do centro do sistema capitalista, pois a condição para nossa industrialização eram os baixos salários, que limitava consideravelmente a incorporação da classe trabalhadora ao mercado formal de habitação.

O Estado, por sua vez, não se esforçou para obstruir a ampliação desse processo de urbanização irregular na metrópole, pois, ciente de sua incapacidade em absorver a demanda por moradia, entende ser uma forma de viabilizar a produção direcionada para o mercado. As barreiras normativas e financeiras para o financiamento da habitacional de interesse social permitem a concentração dos esforços – e dos recursos –, nos investimentos para as classes sociais capazes de arcar com os altos custos dos financiamentos e das altas taxas de juros.

O tecido urbano da cidade se expandiu a partir de uma racionalidade contraditória, pois ao mesmo tempo em que se amplia a base material para moradia e ocupação, incluindo as infraestruturas necessárias para a oferta dos serviços urbanos básicos, da mesma forma os espaços irregulares, sustentados pela autoconstrução e a inexistência da presença do Estado e seus serviços, também alargavam seus contextos socioespaciais, conectando-se às franjas da metrópole e invadindo os municípios da RMSP.

De acordo com um estudo de Milton Santos sobre a fragmentação e corporativização da metrópole paulista[48], o modelo partido do BNH estimulou a desarticulação da cidade como um todo, pois a escolha dos terrenos para edificação dos conjuntos foi determinada pela distância relativa ao centro da cidade (2009 [1990] p. 37). A partir dessa observação, os resultados apresentados pelo autor reforçam o modelo de expansão radial, deixando espaços desocupados nos interstícios, que abririam a possibilidade da ação da especulação fundiária. As unidades que se encontravam dentro da regularidade do mercado formal de habitação serviam de justificativa para a instalação de equipamentos públicos. Milton Santos (*idem*, p. 38) denomina essa estrutura de "extensores urbanos" – adução de água, os esgotos, a eletricidade, o calçamento –, que valorizam diferencialmente os terrenos, impondo um crescimento maior à superfície da cidade. Apropriado dessa forma, o desenvolvimento urbano alimenta a especulação imobiliária, pois os espaços vazios nos interstícios entre o centro e a área de expansão ficam à espera da valorização.

A tendência à especulação colabora para compreensão das dinâmicas tanto das áreas rurais como das áreas urbanas (SANTOS, 2009 [1990]). A valorização diferencial dos terrenos em áreas dotadas de infraestrutura anima uma disputa econômica que subjuga a capacidade de pagamento do comprador, reduzindo a possibilidade da universalização da habitação com cidadania e terra urbanizada. O papel do BNH, nesse sentido, se realiza em oposição à proposta oficial, pois é a partir de sua ação – ou sua inação – que a especulação de terras é

[48] Trata-se do livro "Metrópole corporativa fragmentada: o caso de São Paulo", publicado originalmente em 1990.

alimentada. No entanto, essa tendência seria contrariada na medida em que há um esforço para dirimir as áreas de estrangulamento, através de investimentos em serviços de utilidade pública. Assim, a especulação imobiliária seria reduzida e, consequentemente, os preços da terra tenderiam a cair. Em um cenário de ampliação das infraestruturas sociais, seria a falta desses serviços que pressionaria os preços para o alto, empurrando a maior parte da população para o mercado irregular, onde não há posse formal dos imóveis (SANTOS, 2009 [1990]).

A produção habitacional do BNH ficou conhecida por sua baixa qualidade construtiva, mas também pela falta de compatibilidade a um planejamento urbano adequado, aderente à instituição da questão da moradia como o núcleo de uma política distributiva. Com a economia aquecida, a atividade da construção civil habitacional é direcionada para o atendimento às classes média e média alta, consolidando a segregação da população mais vulnerável às regiões mais afastadas do centro da cidade de São Paulo. Trava-se não de uma política urbana ou habitacional, mas uma política econômica cujo pilar central era a acumulação privada de recursos públicos por setores da indústria da construção civil como as grandes empreiteiras (FERREIRA, 2005 p. 15).

Assim, e como corolário dessa estratégia habitacional, observou-se a chamada *periferização* das cidades, baseada na autoconstrução da moradia, pois esta não implicava – para a classe empregadora – a necessidade do aumento dos salários para sua realização, o que configurava maior possibilidade de lucros no interior da atividade construtiva (SAMORA, 2009 p. 157).

A crise financeira mundial de 1973[49], que inicia um período de forte reestruturação produtiva internacional, agravaria esse quadro de supressão salarial e daria origem a uma longa crise econômica cujas manifestações mais graves para a economia seriam sentidas ao longo da década de 1980, a partir do endividamento do setor público. Em meio à crise, a urbanização se acelera, sobretudo nas metrópoles, e as dificuldades de assentamento da população residente são ampliadas. Os resultados desse crescimento urbano e crise econômica foram as causas, segundo Mike Davis (2006, p. 29), da produção em massa de habitações subnormais nos

[49] "A profunda recessão de 1973, exacerbada pelo choque do petróleo, evidentemente retirou o mundo capitalista do sufocante torpor da estagflação (estagnação da produção de bens e alta de inflação de preços) e pôs em movimento um conjunto de processos que solaparam o compromisso fordista. Em consequência, as décadas de 70 e 80 foram um conturbado período de reestruturação econômica e de reajustamento social e político no espaço social criado por todas essas oscilações e incertezas, uma série de novas experiências nos domínios da organização industrial e da vida social e política começou a tomar forma. essas experiências podem representar os primeiros ímpetos da paisagem para um regime de acumulação inteiramente novo, associado com um sistema de regulamentação política e social bem distinta." (HARVEY, 2009 [1989], p. 140).

países em desenvolvimento, constituindo basicamente 80% das novas unidades do estoque habitacional

A geógrafa Maria Adélia A. Souza (1994), ao buscar compreender o processo de verticalização da cidade de São Paulo, propõe uma periodização da indústria da construção civil, e indica o período que se estende de 1964 a 1976 como de intensa modernização tecnológica e crescimento sob a tutela do Estado. Se, até a década de 1950, os cortiços eram a área de ocupação da população pobre, essa situação se inverte a partir da década de 1960, quando a expansão periférica da cidade é observada com maior vigor, conforme Tabela 2.1-2.

A estrutura de financiamento do BNH se afasta da população trabalhadora de renda mais baixa, e considerando a ampliação da demanda por moradia, ocorre um aumento considerável do preço dos imóveis e dos terrenos, numa composição que não seria adicionada aos rendimentos do trabalho, ou seja, do valor nominal dos salários. Dessa forma, os encargos com habitação são inteiramente repassados ao trabalhador, originando uma nova geografia da moradia sob o jugo de interesses ligados a grupos privados imobiliários, que conservariam imensas áreas mais próximas aos núcleos centrais, levando para mais longe as possibilidades de aquisição para as classes mais pobres[50] (SOUZA, 1994; KOWARICK, 2009).

Tabela 2.1-2- São Paulo: População favelada segundo os Censos Demográficos e Censos de Favelas (1980 a 2010).

Anos	População – Censo Demográfico		Censo de Favelas*	Diferença (%)
	Total	Setores Subnormais		
1980	8.493.226	375.023	375023	-
1987	9.209.853	530.822	815.450	53,6
1991	9.646.185	647.400	1.434.134	121,5
1993	9.722.856	686.072	1.901.892	172,2
1996	9.839.066	748.455	-	-
2000	10.434.252	896.005	-	-
2010	11.253.503	1.280.400		

Fonte: Torres e Marques (2002, p. 7), com base nos dados da Prefeitura de SP e IBGE. *O último Censo de favelas realizado pela prefeitura é de 1993

[50] Em sua já clássica obra "A espoliação urbana" (1980), Lúcio Kowarick faz uma interpretação extensa sobre as particularidades através das quais o sistema capitalista promove a destituição dos meios autônomos de vida, expropriando a terra e os instrumentos produtivos dos trabalhadores. Seria, em sua definição, "o somatório de extorsões que se opera através da inexistência ou precariedade de serviços de consumo coletivo que se apresentam como socialmente necessárias em relação aos níveis de subsistência e que agudizam ainda mais a dilapidação que se realiza no âmbito das relações de trabalho" (KOWARICK, 1980, p. 59)

Analisando os dados da Pesquisa Nacional de Amostragem Domiciliar de 1985 PNAD-IBGE, Milton Santos (2009 [1990] pg. 45) observa que o número de famílias vivendo em casa própria cresceu, sobretudo entre as décadas de 1970 e 1980. No entanto, a estatística agrega os domicílios instalados em favelas, bem como as autoconstruções. Essa inferência leva o autor a concluir que a classe média baixa é o estrato que mais paga aluguel, ou seja, se comparada com os que possuem nível de renda mais baixos ou mais altos (idem, pg. 45). Na Tabela 2.1-3 a seguir, é possível verificar a distribuição dos domicílios por faixa de renda e propriedade, dentro da RMSP.

Tabela 2.1-3 – RMSP: distribuição dos domicílios segundo a relação propriedade e renda em 1986.

Rendimento Mensal do Domicílio	Condição de Ocupação dos Domicílios			
	Próprios	Alugados	Cedidos ou outra	Total
Até 1 salário mínimo	47,1	25,0	27,9	100
De 1 a 2 salários mínimos	45,5	37,6	16,9	100
De 2 a 5 salários mínimos	47,6	41,5	10,9	100
Mais de 5 salários mínimos	63,6	31,5	-	100

Fonte: Emplasa, Sumário de Dados da Grande São Paulo, 1986 apud SANTOS, Milton. Metrópole Corporativa Fragmentada. São Paulo: Editora EDUSP, 2009 [1990].

A população começa a experimentar, tragicamente, a precariedade das condições de reprodução social na cidade. O Estado, tendo suas ações comprometidas em direcionar as políticas para dinamizar setores específicos da indústria, e absorvido pelo comprometimento financeiro que o endividamento da realização dos PND's traria, não conseguiria providenciar uma elevação gradativa do padrão de vida nas cidades, a despeito dos vultosos investimentos, que implicaram somente no aumento da capacidade de acumulação das empresas. Não por outra razão, aproximadamente 70% das casas construídas na metrópole paulista são produtos de autoconstrução (SANTOS, 2009 [1990] pg. 49).

Nas periferias[51] em construção, vão se aglomerando diversos tipos de ocupação, desde o conjunto habitacional com recursos provenientes do Estado, através de ações do BNH, até

[51] A expressão periferia muda de sentido nesse período, conforme assinala Gabriel Bolaffi: "Em São Paulo a expressão *periferia* acabou por adquirir uma nova semântica, diferente daquela emprestada da geometria. Quando políticos e administradores falam em periferia, não se referem necessariamente às áreas exteriores mais distantes do centro urbano. Referem-se aos setores da cidade precariamente atendidos por serviços públicos, nos

favelas e loteamentos precários, que se avolumam e ganham os contornos da metrópole, cercando por todos os lados as áreas centrais, objeto de intensa valorização imobiliária (SARAIVA, 2008; pg. 33). Ao final do processo, o BNH teria destinado apenas 5% do total de sua produção para famílias[52] cujos rendimentos não passavam de cinco salários mínimos.

Dessa forma, o fenômeno da autoconstrução em loteamentos clandestinos foi o real corolário da política habitacional iniciada em 1964, ocupando 35% da área urbanizada no município de São Paulo, domiciliando cerca de quatro milhões de pessoas (SANTOS, 2009 [1990] pg. 50). Esse afluxo populacional para a periferia teve, entre outras consequências, o efeito de elevar ainda mais os preços dos terrenos e propriedades, afastando, para mais longe, as famílias economicamente menos aptas. A expansão horizontal, no caso da metrópole paulista, gera valorização na área central, isto é, trata-se de um círculo vicioso de segmentação e espoliação.

Houve, contudo, tentativas em promover um circuito de investimentos nos bairros periféricos com estruturas urbanísticas elementares, como captação de águas pluviais, pavimentação de vias, retificação e canalização de córregos, arborização, coordenação das obras com o sistema de transportes urbanos, etc. A partir do Plano de Emergência de Jânio Quadros, em 1953[53], e ao longo dos anos seguintes, inclusive na década de 1970, as vias abertas nos lotes periféricos ganhariam logradouro oficial, permitindo ao Estado a cobrança de tributos relativos ao IPTU, ao passo em que fornecia ao morador a obtenção da escritura definitiva dos lotes. A implantação dos extensores urbanos, no entanto, agrava o problema da expansão horizontal da cidade, conforme assinala Lúcio Kowarick, citado por Milton Santos (SANTOS, 2009 [1990] pg. 56):

> [...] com a chegada de melhorias urbanas em áreas antes desprovidas, cresce seu preço econômico na medida em que decai seu ônus social. No momento em que ocorre este processo de valorização, estas áreas, antes acessíveis às faixas de remuneração mais baixa, tendem a expulsar a maioria dos locatários, os

---

quais os valores imobiliários são suficientemente reduzidos para serem suportados pelas populações de baixa renda." (1979, p.57). No mesmo livro, os pesquisadores Nabil Bonduki e Raquel Rolnik preferem partir da definição de periferia a partir do conceito marxista de *renda diferencial*, que, segundo os autores seria o "componente da renda fundiária que se baseia nas diferenças entre as condições físicas e localizações dos terrenos e nos diferenciais de investimentos sobre eles, ou no seu entorno, aplicados. Este componente se soma à renda absoluta, que é, propriamente, a remuneração paga pela existência da propriedade privada." (1979, p.147).

[52] Segundo Carlos Nelson Ferreira dos Santos (1979, pg. 36) "O BNH já não está se interessando mais em oferecer casas a famílias de muito baixa renda e prefere se voltar para programas ditos de maior alcance social, como saneamento básico, por exemplo, cujos beneficiários são indiscutíveis para a expansão das atividades produtivas e para o consumo dos mais ricos. [...] Talvez essa seja a prova de que, tendo a massa trabalhadora provado sobejamente que pode enfrentar as piores condições de vida e, apesar de tudo, reproduzir, por conta própria, as suas condições de existência, o Estado está reconhecendo isso e lavando as mãos. Resta saber como as massas estão dando conta da tarefa e até onde conseguirão chegar".

[53] Ver Nabil Bonduki "As origens da habitação social", de 1998, para melhor caracterização dos processos e diretrizes ideológicas da produção habitacional do Brasil no período desenvolvimentista (*op.cit*).

> proprietários que não podem pagar o aumento de taxas e impostos, transformando-se em zonas para camadas melhor remuneradas [...]. [Igualmente], o contingente de novos moradores pauperizados deve procurar, em outro local, desprovido de benfeitorias, um terreno para construir a sua casa própria.

Significa dizer que, contraditoriamente, a extensão dos investimentos em infraestrutura a uma área conduz, de certa maneira, à expulsão das famílias mais pobres, pela insuficiência de recursos necessários para arcar com as despesas com água, energia elétrica, limpeza urbana, que são inversamente proporcionais à renda auferida pelo grupo familiar. E além dos encargos referentes à prestação dos serviços, há, também, o aumento do preço dos imóveis de aluguel, que tendem a subir na medida em que as zonas urbanas vão recebendo os equipamentos, forçando os moradores dos estratos mais pobres a procurar outros locais de menor custo, certamente mais longínquos e rarefeitos, do ponto de vista das condições materiais para a reprodução das famílias (KOWARICK, 2009, p.166).

Outro traço distintivo da chegada dos investimentos e da regularização dos lotes é a instituição da cobrança dos impostos territoriais e prediais. Como o imposto territorial teve um crescimento mais acelerado do que o predial, os grandes proprietários de terras têm mais condições de retenção dos terrenos do que a população mais pobre. Dessa forma, o imposto territorial, que era apontado como uma forma de combate à especulação, "não garante os resultados assim desejados, mas, ao contrário, pode propiciar o movimento no sentido da concentração de terras disponíveis em poucas mãos." (SANTOS, 2009 [1990] pg. 59).

No processo de expansão e consolidação dos bairros afastados da cidade de São Paulo, as externalidades agravam a condição periférica, e são observadas, de maneira gradual, numa frequência que diminui conforme aumenta a distância relativa ao centro da cidade. Ainda que as famílias tenham a regularidade e posse dos terrenos/imóveis, a escassez gradativa de equipamentos urbanos torna-se o principal fator de desordem na cidade.

Carlos Nelson Ferreira dos Santos (1979, pg. 38), na mesma linha, apresenta dois níveis de problemas para a adoção das ações em desenvolvimento urbano, pautada pelo binômio loteamento irregular / expansão periférica: 1) nas ações imediatas e cotidianas que dizem respeito diretamente a indivíduos, famílias e pequenos grupos e 2) no conjunto urbano enquanto sistema articulado, condicionador do fenômeno expansão periférica. No primeiro, os aspectos negativos são sensíveis na escala do cotidiano; no segundo, as consequências são desenvolvidas em longo prazo na medida em que as contradições ficam expostas entre os elementos da relação estabelecida entre a população e a própria cidade. Ou seja, segundo o

autor, a redução do custo econômico corresponde, dessa forma, um alto custo social, quanto mais distante dos serviços se implanta o loteamento (idem, pg. 39).

Nessa direção, Milton Santos observa que se trata de um paradoxo, pois as áreas ricas abrigam mais serviços públicos gratuitos, como educação e saúde, do que as regiões mais pobres que, portanto, sofrem um duplo efeito catalisador das condições de pobreza: devendo pagar por bens públicos, são empobrecidos por viver onde estão. Isto é, a pobreza não seria causada apenas por fatores econômicos, mas também por causas geográficas; a cidade, organizada geograficamente dessa forma, possui as condições não apenas para atrair a pobreza, mas, sobretudo, para criar, ainda mais, o empobrecimento das famílias (SANTOS, 2009 [1990] pg. 99).

Trata-se, portanto, da consideração do papel ativo do espaço geográfico e sua instrumentação à produção de pobres e pobreza, nas especificidades da consolidação da metrópole paulista. É a manifestação de que o espaço geográfico não é apenas um reflexo ou um rebatimento material da sociedade, mas, sim, um fator ativo, uma instância da própria sociedade, tal qual a economia, a cultura e as demais instâncias (SANTOS *et.alli*, 2000).

2.2 A Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU) do governo militar: consolidação dos usos corporativos do espaço urbano

Os projetos de desenvolvimento urbano para as cidades dos países latino-americanos foram influenciados pela CEPAL[54], sobretudo através da leitura estrutural centro-periferia[55] e a teoria da deterioração dos termos de troca[56]. Nessas propostas, a estrutura material da cidade era tratada como uma centralidade rodeada por sucessivas zonas periféricas[57]. Em estudo

[54]CEPAL – Comissão Econômica para América Latina e Caribe. Fundada em 1948 como uma instituição da ONU, firmou-se como o espaço para discussão e elaboração de formulações econômicas para a região.

[55] O conceito de condição de relação centro-periferia é determinante na teoria da CEPAL. Descreve o processo de difusão do progresso tecnológico na economia mundial para explicar a distribuição dos ganhos. A divisão internacional do trabalho conduz, nesse sentido, efeitos diferenciados nas economias das duas regiões (desenvolvida e subdesenvolvida) fazendo com que ambas se distanciassem no que tange ao processo de desenvolvimento (PREBISCH, 2000 [1949]).

[56]A tese da deterioração dos termos de troca se apresenta como uma crítica a teoria ricardiana das vantagens comparativas, segundo a qual a distribuição física desigual das técnicas modernas é compensada através da transferência dos ganhos de maior produtividade por meio de preços menores. Para Prebisch (2000) e Furtado (2006), tal transferência de ganhos não ocorre, mas, sim, o oposto, ou seja, são as regiões atrasadas que transfeririam seus ganhos de produtividade para as desenvolvidas.

[57] O contexto ideológico do desenvolvimentismo era de forte base estruturalista *cepalina*. No Brasil, essa trajetória teórico-metodológica vivenciou seu auge justamente no período que antecede o golpe militar. No entanto, suas matizes permaneceram arraigadas em determinadas estruturas institucionais até meados da década de 1980. Ricardo Bielschowsky identifica as características do debate desenvolvimentista brasileiro em sua obra "*Pensamento econômico brasileiro. O ciclo ideológico do desenvolvimentismo"* (BILESCHOWSKY, 2008).

sobre o processo de urbanização e suas tradições ideológicas, Maria Flora Gonçalves (1989) indica duas tradições no interior dos estudos sobre o desenvolvimento urbano: a análise estrutural do desenvolvimento e os estudos eminentemente urbanos.

No eixo das análises estruturais, o núcleo da CEPAL indica que o planejamento centralizado seria a forma mais eficaz de buscar uma saída aos desequilíbrios estruturais da industrialização dos países periféricos. Tal diagnóstico, fortemente influenciado por uma estratégia nacional de industrialização, concentrava as análises e os desafios e condicionava a leitura da urbanização. A formulação da concepção cepalina se realiza mediante a caracterização da economia subdesenvolvida, levando em conta principalmente as ideias sobre desemprego e vulnerabilidade a ciclos econômicos e sua originalidade consiste em que o equilíbrio geral do sistema produtivo – e, portanto, das cidades – nas economias subdesenvolvidas, somente seria possível mediante aplicação de técnicas de planejamento.

Com efeito, o desenvolvimento de uma política urbana centralizada foi realizado no âmbito do II PND[58]. Durante o período de execução do plano, as principais ideias de gestão se pautaram por meio dos seguintes instrumentos: controle de setores estratégicos, desenvolvimento de indústria de base, novos sistemas de engenharia, telecomunicações, estradas, aeroportos, sistemas de transmissão de energia elétrica, entre outros. Tal perspectiva de investimentos propunha, invariavelmente, o direcionamento dos projetos para e desenvolvimento das cidades em escala ampliada, sobretudo em setores como o saneamento básico, telecomunicações e transporte de massa (MORI, 1996, p. 188).

Dessa forma, e como parte essencial do II PND, foi elaborado o Plano Nacional de Desenvolvimento urbano (PNDU), coordenado pelo arquiteto Jorge Guilherme Francisconi e pela geógrafa Maria Adélia Aparecida de Souza, que estavam diretamente relacionados com a questão urbana;o projeto estava vinculado à Secretaria Geral e pela Secretaria de Articulação entre os Estados e os Municípios do Ministério do Planejamento[59].O Plano, em sua concepção, apresentava proposta para trabalhar sobre as seguintes questões:

a) O que é urbanizar?

[58] O II PND – Plano Nacional de Desenvolvimento, foi o plano econômico lançado ao final de 1973 pelo então presidente militar Ernesto Geisel. Entendido como uma resposta ao primeiro choque do petróleo, e com vistas a manter o padrão de alto crescimento econômico, tinha como principal finalidade estimular a produção de insumos básicos, bens de capital, alimentos e energia, com intuito em garantir autonomia energética e dominação das etapas das cadeias produtivas (FRANCISCONI &SOUZA, 1976).

[59] No entanto, seriam dois órgãos federais os responsáveis por implementar a proposta da PNDU, a saber: a Secretaria de Articulação entre Estados e Municípios (SAREM) e o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU). A primeira controlava o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e a segunda, o Fundo de Financiamento ao Planejamento (FFP) (MARICATO, 1999, p.139).

b) O que tem significado a urbanização da sociedade brasileira?
c) Que pressões e que demandas ela tem gerado?
d) Como os problemas urbanos vêm sendo enfrentados pelo governo?(FRANCISCONI & SOUZA, 1976).

A concepção dessa política urbana parte da projeção de que cerca de 2/3 da população total brasileira em 1980, estaria concentrada nas cidades, sobretudo nas grandes capitais e regiões metropolitanas, evidenciando o acelerado processo de metropolização em curso naquele momento. O predomínio da população urbana justificaria o planejamento urbano centralizado, a partir da definição de uma política que reconhecia o desequilíbrio que se agravava à medida que o país se urbanizava. Tais desequilíbrios, para o PNDU, eram: o processo de metropolização prematura, a proliferação de grandes aglomerados urbanos, a excessiva pulverização de pequenas cidades, a poluição industrial nos principais eixos urbanos (Rio de Janeiro e São Paulo), o desenvolvimento multiforme e rápido do território nacional, e a preservação dos recursos naturais; estas eram as questões que nortearam a sua execução (FRANCISCONI & SOUZA, 1976; p.6).

Existia o entendimento de que as cidades eram os núcleos concentradores da riqueza por excelência e, assim, as contradições do desenvolvimento brasileiro seriam mais sensíveis em seu interior. Além disso, sua distribuição desigual no espaço nacional também foi objeto de análise, uma vez constatado que a concentração dos aglomerados urbanos ocorre principalmente na costa litorânea. Ademais, elas abrigavam a maior parte das atividades industriais, da mão-de-obra e dos equipamentos sociais, mas também os principais problemas como congestionamentos, superpopulação e poluição industrial em detrimento da qualidade de vida e equilíbrio social.

O Quadro 2.2-1 a seguir, elaborado por Geraldo Serra (1991), sistematiza as diretrizes da política urbana proposta pelo PNDU, a partir dos objetivos, de suas categorias e os instrumentos de ação:

Quadro 2.2-1 – Brasil: Sistematização da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano em 1975

OBJETIVOS
Melhoria da qualidade de vida urbana
Melhor distribuição espacial da população e das atividades produtivas
Harmonização do sistema de cidades com prioridades e diretrizes regionais e setoriais
CATEGORIAS ESPACIAIS
Área de expansão controlada
Área de descompressão
Área de dinamização
Área com funções especiais
DIRETRIZES INTRA-URBANAS
Melhorar a utilização do espaço urbano
Prioridade para a habitação
Melhorar os transportes urbanos
Água e saneamento
Meio ambiente – apoio a estados e municípios
Patrimônio histórico e ambiental – preservação
CENTROS URBANOS
Metropolitano – Programa de regiões metropolitanas
Médio porte – Programa de capitais e cidade de médio porte
Pequeno porte – Programa de cidades de pequeno porte
Núcleos de apoio – Colonização, turismo e grandes projetos.
INSTRUMENTOS
Institucionais – CNDU
Legais
Financeiros
Técnicos

Fonte: SERRA, Geraldo. *Urbanização e Centralismo Autoritário*. São Paulo: EDUSP/Nobel, 1991, p.86.

O plano dispunha de especificidades que detalhavam estratégias para a distinta realidade de cada uma das regiões brasileiras. Para o sudeste, que incorpora as duas maiores regiões metropolitanas do Brasil, foi elaborada uma proposta que previa a implantação de um sistema de redução da expansão, sobretudo no Rio de Janeiro e São Paulo. O rápido e concentrado crescimento de ambas as capitais teria sido responsabilizado por ampliar os grandes desequilíbrios entre as regiões brasileiras. Sendo assim, o plano previa a descentralização das atividades industriais em direção aos centros periféricos de médio porte; a necessidade da regulação do uso de solo e coordenação dos investimentos em infraestrutura nas regiões metropolitanas; planejamento da expansão e dinamização das funções urbanas desempenhadas pelas cidades médias; disciplinamento da ocupação urbana e rural das áreas contíguas do eixo Rio - São Paulo; e ordenação e disciplinamento do processo de crescimento de metrópoles menores, como Belo Horizonte e Vitória. Esta região era preenchida, portanto, por áreas de contenção, áreas de controle, áreas de disciplina e dinamização e regiões de turismo (FRANCISCONI & SOUZA, 1976).

Para instrumentalizar o planejamento nas regiões metropolitanas[60], o PNDU de 1975 sugeriu a criação de uma Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana (CNPU), como órgão auxiliar de coordenação. Dentre seus principais objetivos, destacam-se:

a) Cuidar de orientar e acompanhar a implantação dos órgãos de comando das Regiões Metropolitanas;
b) Efetuar a definição detalhada da estrutura urbana a ser estabelecida nas diferentes regiões;
c) Estabelecer diretrizes para a utilização dos fundos federais destinados ao desenvolvimento urbano, além de outros mecanismos financeiros como, o Fundo de Desenvolvimento de Programas Integrados (FDPI), os recursos do BNDE (atual BNDES), entre outros.

A partir da observação de tais itens, é possível notar que existia uma preocupação em relação ao financiamento dos programas de desenvolvimento urbano, bem como da questão institucional para delimitar os órgãos de controle e gestão em escala metropolitana. Considerando a abrangência dos sistemas de ação no quadro territorial da metrópole, a unidade municipal não possui meios para controlar os fluxos, sobretudo materiais, presentes – ou em passagem, dentro de seus limites. Com essa leitura, o plano determina prioridades

[60] As Regiões metropolitanas "[...] suscitaram o desenvolvimento do conceito de serviços comuns: ação integrada em três níveis de governo – federal, estadual e municipal, os limites municipais quanto ao uso do solo, os sistemas de transportes e o sistema viário" (SOUZA, 1999, p. 140).

gerais de planejamento, como os transportes coletivos, uso e ocupação do solo, zoneamento urbano e saneamento básico em escala metropolitana.

Ao revisar as lógicas e resultados do PNDU de 1975, Souza (1999) critica a racionalidade de execução do plano, partindo das dificuldades encontradas em assumir uma política urbana que considerasse o espaço em sua totalidade[61], isto é, longe da visão contábil pressuposta pelos especialistas que o executaram. Segundo a autora, havia uma bipolaridade no partido de método para compreender a cidade, que se esquadrinhava da seguinte forma:

a) **Visão globalista**: lidava "*com o espaço brasileiro como uma totalidade manifesta no território*" (SOUZA, 1999, p. 113);

b) **Visão setorialista**: lidava "*com uma visão segmentada do urbano, entendida como a somatória da habitação, do transporte, do saneamento básico, da gestão administrativa, das finanças. Visão que propiciava de imediato uma ação sobre a política urbana dos distintos grupos de interesse em cada um desses aspectos*" (idem, p.113);

A prevalência da visão *setorialista* não apenas encerra a possibilidade de lidar com uma proposta que organizasse as ações em um sistema integrado, como agrava a condição de ações segmentadas, sem vínculos ou dispositivos capazes de articular os eixos fundamentais de ordenamento do território urbano. A fragmentação das ações propiciava uma apropriação da política urbana pelos distintos grupos econômicos de interesse, e em cada um de seus fatores básicos, tais quais: habitação, transporte, saneamento básico, gestão administrativa e finanças (SOUZA, 1999, p. 116).

Ainda que sua execução tenha durado apenas seis anos – de 1975 até 1980, houve, contudo, um conjunto de aspectos positivos a partir da elaboração do documento final do PNDU, que propiciou o debate sobre a importância da institucionalização de uma política nacional para as cidades. Os coordenadores do plano observaram que, com o seu desenvolvimento, houve a necessidade de incorporar alguns conceitos que foram encontrados, sobretudo na escola francesa de planejamento territorial e urbano (o a*ménagément du territoire*), formulado na década de 1950, bem como os *plans d'urbanisme* (planos diretores). Os primeiros

[61] A noção de totalidade aqui empregada é originária da filosofia e articulada para a geografia por Milton Santos, da seguinte forma: "Segundo essa ideia [da totalidade], todas as coisas presentes no Universo formam uma unidade. Cada coisa nada mais é que parte da unidade, do todo, mas a totalidade não é uma simples soma das partes. As partes que formam a Totalidade não bastam para explicá-la. Ao contrário, é a Totalidade que explica as partes." (SANTOS, 2002 [1996] p. 115).

assimilavam as especializações territoriais, regionalizações e políticas de descentralização urbana, enquanto os planos diretores procuravam ampliar o processo de gestão da cidade por meio dos sistemas de cadastro, sistema tributário, etc. Também influenciaram a política urbana brasileira os projetos das *new-towns*, na Inglaterra, formulado para descongestionar a *Great London* (FRANCISCONI & SOUZA, 1976; p.6).

A incorporação dessa discussão permitiu, portanto, a realização de avanços significativos no tratamento do sistema urbano, sobretudo para as metrópoles e regiões metropolitanas, em relação à rede de transportes e um caráter descentralizador da configuração territorial. Além disso, o plano ratificou a necessidade da organização de ações em escala ampliada, a partir da institucionalização então recente – realizada em 1973, das primeiras regiões metropolitanas do Brasil[62]. Nessa direção, foram pensadas ações de serviços comuns, integrando os três níveis federativos – união, estado e município –, referente ao domínio sobre o planejamento do uso e ocupação do solo, sistema viário e sistemas de transportes, prioritariamente (SERRANO, 2009, p. 132) [63].

Ao avaliar a evolução do planejamento urbano no Brasil, Monte-Mor (2008) considera que com a PNDU houve 'notável avanço' no tratamento dos problemas urbanos do país, sobretudo por elaborar uma concepção mais abrangente da distribuição espacial dos recursos na esteira de um planejamento estruturado, segundo os objetivos do PND (MONTE-MOR, 2008, p. 60). No entanto, no mesmo trabalho, o autor observa que não houve preparação financeira e institucional para realização das ações, prejudicando sua capacidade de manipulação, ainda que a criação do FNDU tenha promovido obtenção de recursos junto à Secretaria de Planejamento da Presidência da República (idem, p.61).

As críticas e o arrefecimento do II PND incentivaram o abandono do PNDU pouco tempo depois de finalizada sua elaboração, uma vez que seus objetivos, em grande medida, confrontavam com os interesses econômicos e financeiros hegemônicos (MORI, 1996:188; SOUZA, 1999, p. 127). Carlos Lessa (1977) chegara a sacramentar o fim do II PND entre

[62] A Lei Complementar Federal n. 14 de 1973 determina a criação das regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza (SERRANO, 2009, p. 132). Na sequência, foi criada a Comissão Nacional de Política Urbana e Regiões Metropolitanas, CNPU, organismo que visava incorporar as regiões metropolitanas ao sistema de planejamento urbano e municipal. A CNPU controlou o Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano, FNDU, e o Fundo Nacional de Transporte Urbano, FNTU, que posteriormente foi incorporado pela Empresa Brasileira de Transporte Urbano, EBTU (MARICATO, 1999, p.139).

1976 e início de 1977, cujo fracasso traduzia as barreiras impostas a sua realização, já que, segundo o autor:

a) Afetava os interesses do setor financeiro privado, grande personagem na fase anterior;

b) Propunha-se a conter a expansão da indústria de bens de consumo duráveis, de peso predominante dentro do sistema industrial brasileiro;

c) Implicava na reordenação espacial que, pela primeira vez, coloca as regiões periféricas como vitais ao processo de expansão da economia, ou seja, estratégia que na verdade ataca e atinge toda uma constelação de interesses sumamente poderosos;

d) Não levava o fato de operações especulativas terem sido um peso crescente no período do milagre.

A partir dessas implicações, houve um forte esfriamento dos investimentos privados em setores já fragilizados do desenvolvimento urbano, e o desamparo da elite empresarial nacional iniciava, simultaneamente, uma campanha de descrédito até o abandono total do II PND, bem como do PNDU.

A década de 1970 assistiu o auge do prestígio do planejamento urbano, através da observação de forte produção acadêmica sobre planos diretores e da proliferação de órgãos públicos e privados para elaboração de planos e projetos. No entanto, a eficácia das ações originadas no seio do planejamento foi amplamente contestada, e foi exatamente nesse período que as cidades brasileiras mais cresceram. Esse crescimento teria ocorrido fora dos limites das leis municipais, e fora do escopo de qualquer ação de planejamento, constituindo o que Ermínia Maricato e Flávio Villaça chamam de *não-cidades* (MARICATO, 1999, p. 139; VILLAÇA, 1999). Ou seja, foi o momento de consolidação de periferias extensas, preenchidas por casas autoconstruídas[64], precariedade nos transportes, escasso atendimento de saneamento, luz e água, etc (idem).

As vulnerabilidades do sistema de financiamento e o enfraquecimento da gestão integrada do desenvolvimento urbano propiciaram o cenário de territorialização trágica do binômio centro-periferia, considerando que os trabalhadores ocupantes dos espaços na cidade permaneceram

[64] Em estudo da Secretaria de Economia e Planejamento de 1979, citado por Lúcio Kowarick (2009, p.170), estimou-se que, na década de 1970, metade das residências permanentes na Região Metropolitana de São Paulo foi erguida através da modalidade autoconstrutiva, e na década de 1980, 63% das moradias viriam desse processo (PASTERNAK e BALTRUSIS, s.d. p. 26, apud KOWARICK, 2009, p.170), dilatando a jornada de trabalho dos moradores, condição que agravaria o desgaste sofrido pelas atividades exercidas em nome de sua própria reprodução.

sem apoio do Estado, consolidando a lógica da desordem como modelo de desenvolvimento da cidade. A face política da organização da cidade perderia paulatinamente seu vigor ao longo da trajetória pós-1964, sob a falsa impressão de que o planejamento teria incorporado a resolução dos conflitos mais profundos do sistema capitalista no Brasil. Na cidade, esse percurso ganha forma a partir de seu contexto, materializando uma estrutura de classes perversa, condutora da marginalidade social e da pobreza, observados a partir da explosão das periferias (TELLES, 2010, p. 59).

A partir do final da década de 1970, e, sobretudo na década de 1980, ganham destaque, no entanto, vozes dissonantes que colocam o questionamento sobre esse modelo na ordem do debate sobre a cidade. A incapacidade do Estado frente ao aprofundamento das tradições políticas e econômicas neoliberais contrastava com a luta, engendrada pelos movimentos sociais de base, pela redemocratização do sistema político nacional. Antes, contudo, foi necessário um longo processo de agravamento das condições de moradia, deslocamento e trabalho, sobretudo na década de 1980, para que fosse possível a estruturação de uma consciência coletiva direcionada às reformas necessárias para o desenvolvimento urbano.

***

O começo da década de 1980 é enredado pela ampliação das favelas e expansão horizontal das periferias *"fora da lei"*. Percebe-se que os municípios periféricos das regiões metropolitanas cresciam mais do que os municípios principais[65] (TASCHNER, 1992, p.83). Do ponto de vista normativo, os moradores de favelas e cortiços, somados aos que habitam os loteamentos "clandestinos", construíram suas moradias de maneira ilegal, num "processo socioeconômico e político que produz uma concepção de ordem estreita e excludente e, ao fazê-lo, decreta uma vasta condição de subcidadania." (BONDUKI & KOWARICK, 1994, p. 167). Não são poucas as condições de irregularidade que compõe a esmagadora maioria das habitações no município de São Paulo, mas também por toda região metropolitana. Em um artigo sobre a produção das favelas paulistanas e a "falência" do sistema metropolitano, os pesquisadores Haroldo da Gama Torres e Eduardo Cesar Marques (2002, p.5) apontam pelo menos quatro índices de ilegalidade perante as normas, sendo elas:

[65] A pesquisa de Suzana Pasternak Taschner (1992, pp.77-90) faz uma análise da urbanização brasileira com base no Censo de 1991, publicado pelo IBGE. A partir de alguns eventos normativos, dentre os quais alguns já citados nessa dissertação, como a Lei nº 6.766/79, a autora indica a tendência à ampliação dos territórios "clandestinos" em toda região metropolitana. Desde 1979, a aprovação dos lotes passou a levar, em média, 19 meses, após passar por 17 instâncias da prefeitura.

a) Legislação edilícia;
b) Uso do solo;
c) Parcelamento do solo; e
d) Quanto à propriedade.

As duas primeiras formas de ilegalidade normativa encontram-se, também, nas áreas habitadas pela população de alta renda, na medida em que as edificações não se enquadram em seus respectivos zoneamentos, ou mesmo quando desrespeitam as medidas de recuos laterais, fachada, dentre outros aspectos urbanísticos. Em relação à terceira forma de ilegalidade acima apontada, o terreno/imóvel encontra-se em situação irregular quando o agente responsável pelo loteamento não finaliza os procedimentos de aprovação do parcelamento do solo junto aos órgãos públicos responsáveis, pois uma vez comercializado o lote, perde-se o interesse – e a necessidade – por parte do loteador ou incorporador, em regularizar a escritura (MARQUES & TORRES, 2002, p.6).

Vale a pena destacar, como agravante à forma de ilegalidade relativa ao parcelamento do solo, a institucionalização normativa da Lei Lehman nº 6766/1979. Se o loteamento foi produzido antes de 1979, havia a possibilidade dos moradores conseguirem o registro de sua propriedade junto ao Registro de Imóveis. No entanto, após a referida lei entrar em vigor, essa possibilidade se exaure, pois, a partir de então, o pré-requisito para o registro de propriedade passaria a ser a aprovação prévia do parcelamento pelas prefeituras municipais. Além disso, a norma restringiu a disponibilidade do conjunto de lotes regulares e a preços acessíveis, já que o valor dos terrenos aumentou significativamente, tanto como resultado da construção de infraestrutura, quanto da regularização dos lotes.

Maricato (1995) demonstra que a lei acarretou em maior restrição para os trabalhadores habitarem a cidade, e destinou à favela a maior parte dos que não encontrariam um lote regular, a preço acessível, para se instalar. Dessa forma, a somatória entre a regularização dos lotes, mais a acessibilidade a melhorias encarece o preço da terra, tornando-os caros para a já empobrecida população (CALDEIRA, 2011 [2000] p. 239). Portanto, o conjunto de normas se estrutura de forma a colocar em situação de ilegalidade a vasta maioria das glebas

parceladas[66], ou em processo de parcelamento, jogando na clandestinidade famílias inteiras, ainda que os moradores comprovem o pagamento das parcelas frente ao judiciário.

Tabela 2.2-1- São Paulo: População favelada segundo os Censos Demográficos e Censos de Favelas (1980 a 2000).

Anos	População – Censo Demográfico		Censo de Favelas	Diferença (%)
	Total	Setores Subnormais		
1980	8.493.226	375.023	-	-
1987	9.209.853	530.822	815.450	53,6
1991	9.646.185	647.400	1.434.134	121,5
1993	9.722.856	686.072	1.901.892	172,2
1996	9.839.066	748.455	-	-
2000	10.434.252	896.005	-	-

Fonte: Torres e Marques (2002, p. 7), com base nos dados da Prefeitura de SP e IBGE.

O quarto tipo de ilegalidade identificada pelos autores está associada também à questão do parcelamento do solo, mas é direcionada, sobretudo pela observação dos núcleos de favelas e aglomerações construtivas fora dos padrões determinados pelo código de obras. Sem a regularidade construtiva, a prefeitura não emite a posse da terra. A adoção dessa metodologia amplia estatisticamente a população "favelada", conforme Tabela 2.2-1 (acima), extraída por Marques e Torres (2002) no Censo de Favelas da Prefeitura de São Paulo, realizado no ano de 1993.

Segundo Caldeira (2000, p.240) e com base na pesquisa da Fundação SEADE (1990), os moradores de favelas representavam 1,1% da população da cidade de São Paulo em 1973, 4,4% em 1980, 8,9% em 1987 e 19,1% em 1993, concentradas, em sua maioria, nas periferias das zonas sul e norte, sobretudo os bairros da Freguesia do Ó, Campo Limpo, Capela do Socorro e Pirituba-Jaraguá.

O somatório composto pelo crescimento da pobreza, combinado com forte valorização fundiária e desemprego estrutural induziu as duas formas de ocupação, pois não apenas expulsou os mais pobres para os limites da cidade (ou mesmo para outros municípios da região metropolitana), como também obrigou a ocupação e formação de novas favelas e

[66] Ferreira (2005, p.15) observa que somente no ano de 1980, as áreas periféricas da cidade aumentaram em 480 Km², sem a existência de serviços urbanos essenciais à reprodução da força de trabalho.

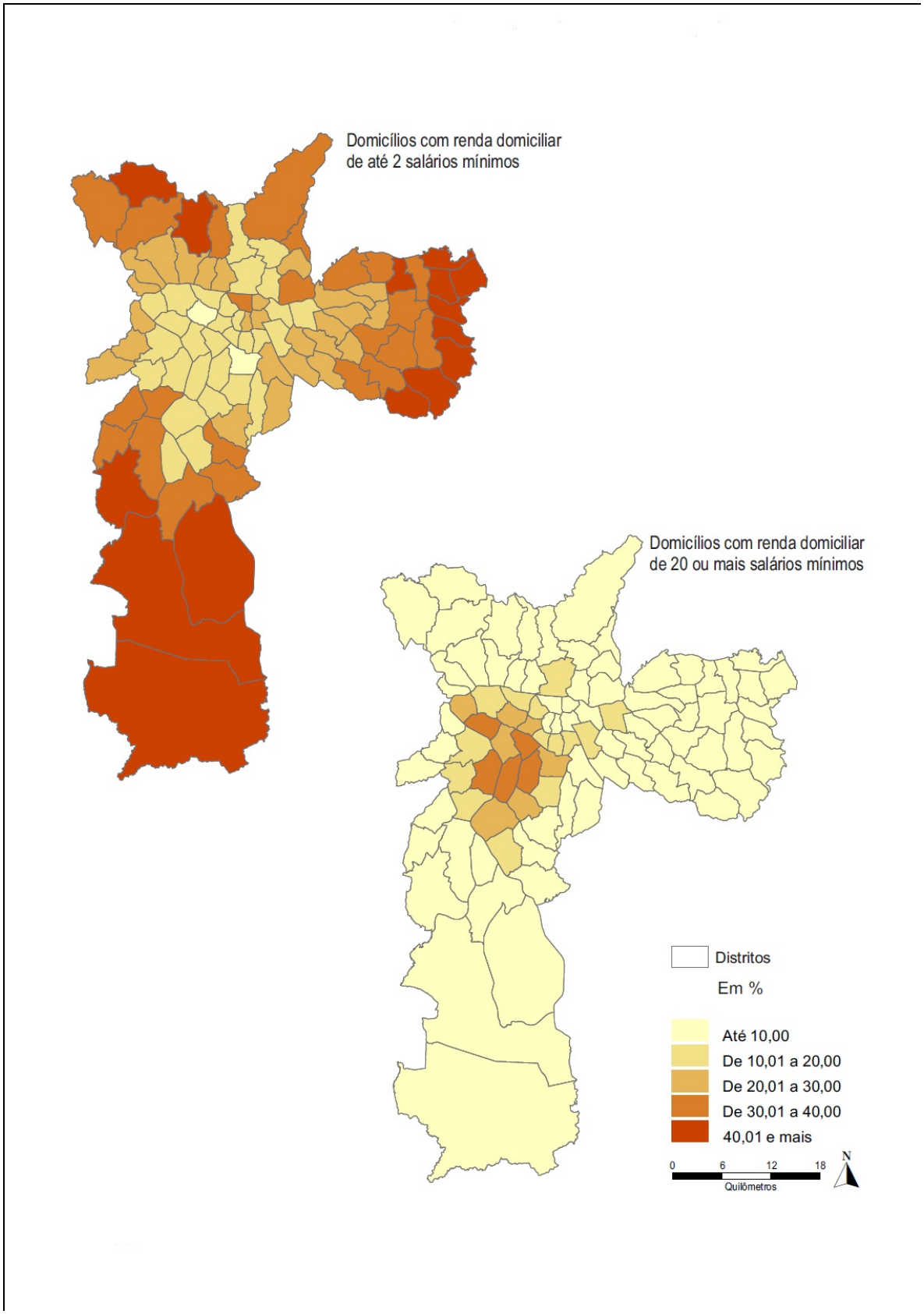
cortiços em centralidades distritais da cidade. De certa maneira, pode-se dizer que o próprio modelo de autoconstrução começaria a dar sinais de esgotamento, na medida em que as condições financeiras e trabalhistas foram se deteriorando ao longo de toda década de 1980 e, sobretudo, na virada para a década de 1990.

Em polêmico artigo sobre o período da autoconstrução e acumulação capitalista no Brasil, Francisco de Oliveira (2006, p. 70) observa que a força da autoconstrução vem, principalmente, da ampliação da informalidade do trabalho, potencializado pela forte revolução tecnológica dos anos 1970 e 1980, utilizando conceitos de cunho marxista, que preconizam que o excesso da massa desempregada é motivado pela própria aceleração das forças produtivas. Entretanto, as dificuldades enraizadas no sistema trabalhista brasileiro agravariam esse quadro, na medida em que força o rebaixamento dos salários[67], conferindo a possibilidade do sistema econômico em retirar o custo da habitação da fixação do valor final dos rendimentos do trabalho (OLIVEIRA, op.*cit*.,p. 68). Além disso, os rendimentos originados pela ocupação informal não foram suficientes para permitir a formação de capital pelos trabalhadores, o que os afasta, cada vez mais, das condições mínimas para inserção no mercado imobiliário.

E os resultados podem ser observados a partir da análise da professora Teresa Pires do Rio Caldeira (2011 [2000], p. 241), cujos trabalhos indicam uma forte concentração de população com altos rendimentos na área central, enquanto as faixas mais pobres permanecem, majoritariamente, nas adjacências da cidade. A Figura 2.2-1 a seguir, expõe, a partir dos dados da prefeitura de São Paulo, a atual estrutura dessa fragmentação, que sistematiza décadas de um modelo de desenvolvimento urbano equacionado a partir da dinâmica pendular centro-periferia.

[67] "À queda do poder aquisitivo do trabalhador, correspondeu, na década de 1960 e 1970 um acentuamento na concentração da renda junto a parcelas menores da população. Cinquenta por cento da população brasileira, que em 1960 se apropriaram de 17,7% da renda nacional, vêm essa relação reduzida para 13,1% em 1970." (MARICATO, 1979, p.81).

Figura 2.2-1 - São Paulo: Distribuição de domicílios segundo faixa de renda dos distritos em 2010.



Fonte: Prefeitura de São Paulo, com base nos dados do Censo Demográfico de 2010 do IBGE.

A norma, enquanto instrumento de Estado, coloca o morador urbano na condição de *subcidadania* (CALDEIRA, 2011 [2000], p. 246), constituindo forte matriz ideológica de segregação dos direitos sociais da cidade. A combinação desse processo com o aumento dos preços das terras legalizadas[68] indica uma redução da expansão horizontal da cidade no fim da década de 1980, mas promove o retorno significativo das condições mais inadequadas de habitação, como as favelas e os cortiços.

É necessário salientar que a realidade sobre a posse da terra repercute sobre todas as outras relações sociais e institucionais – do sujeito com o Estado –, mesmo aquelas não relacionadas com a terra ou habitação (MARICATO, 1995, p.61). Ela se torna a base para que a exclusão se realize em sua totalidade, ampliando os problemas, pois às dificuldades de acesso aos serviços de infraestrutura urbana somam-se, agora, menos oportunidades de emprego, instabilidade, discriminação social e inacessibilidade crônica (*idem*, p. 58).

O diagnóstico social da metrópole é de profunda fragmentação, numa acumulação gradativa das vulnerabilidades culturais, territoriais e normativas. A distribuição do uso do solo, organizada dessa maneira, sujeita o indivíduo à dependência de grandes deslocamentos diários na busca por emprego, educação, saúde, enfim, itens básicos da reprodução social[69]. E a condição de precariedade dos transportes se agrava na medida em que diminui o padrão dos rendimentos dos usuários[70] (SANTOS, 2009 [1978] p. 88). Na mesma pesquisa, Milton Santos aponta uma imobilidade relativa da população pobre, pois quanto menor a renda, de modo geral, maior é o tempo gasto com transporte, na rotina domicílio / trabalho.

A pesquisa de Josef Barat (1979), produzida para o IPEA, já abordava essa questão, pois o autor observara que a periferização da população não vinha sendo acompanhada pela implantação de um sistema de transportes coletivos adequado, resultando em queda de qualidade de vida aos trabalhadores e sequestro de tempo útil para desenvolvimento de outras atividades. Ademais, o preço dos transportes é um fator expressivo para desencadear a

---

[68] Paul Singer (1979, p. 23) aponta que a legalização do mercado imobiliário nas subcentralidades da cidade, criadas a partir da expansão horizontal, transformam essas áreas em privilégios das camadas de renda mais elevada, pois essas novas áreas agregam serviços que formam novos blocos de valorização do espaço urbano

[69] Há de se ressaltar que a profunda crise econômica da década de 1980, agravada por reajustes salariais defasados em relação ao custo de vida, sobretudo alimentação, e pela ampliação do desemprego, torna também difícil a opção pela habitação em áreas periféricas legalizadas, pois os preços do aluguel é incompatível com a renda auferida pelos trabalhadores. Dessa forma, milhares de pessoas são obrigadas a encontrar solução habitacional que não implique em custo monetário, ratificando a opção pelas favelas e novos cortiços no centro da cidade (BONDUKI & ROLNIK, 1994, p. 171).

[70] "Assim, as camadas inferiores da sociedade urbana estão subordinadas a meios de locomoção frequentemente precários e pelos quais devem pagar uma parcela cada vez maior dos seus ganhos. Essa vocação é agravada por dois fatores concomitantes: a expansão territorial da cidade e a diversificação do consumo das famílias." (SANTOS, op. cit. p. 88)

imobilidade relativa dos mais pobres, pois incide diretamente na possibilidade de realização de atividades que poderiam diminuir a condição de segregação espacial.

Conforme frisado, esse processo que se agravou sobretudo na década de 1980, foi chamado por Milton Santos (2009 [1991]) de consolidação da *metrópole corporativa fragmentada*[71], pois a ideologia que costumeiramente era associada ao desenvolvimento econômico (e urbano, sobretudo sob a influência do *desenvolvimentismo*), se impôs muito mais para a eliminação das deseconomias urbanas do que com a produção de serviços sociais e com o desenvolvimento coletivo. Esse modelo consagra as concentrações e centralizações da cidade no modo de produção capitalista, num movimento em direção à especulação e captação da renda da terra por parte dos proprietários, incorporadores, imobiliárias, empresas de transporte, etc[72]. E, dessa forma, "se configura uma cidade ocupada diferencialmente pelas classes, que se apropriam de parcelas do território de acordo com o nível de renda a que tem acesso. Uma cidade, enfim, segregada." (BONDUKI & ROLNIK, 1979, p. 146).

2.3 A Constituição Federal (CF) de 1988 e as novas normas para o desenvolvimento urbano

A situação de agravamento das condições de vida na metrópole induziu, a partir do final da década de 1970, o surgimento de movimentos sociais urbanos em torno de reivindicações em direção à ampliação e diversificação dos investimentos para a democratização dos usos do espaço geográfico na cidade. O conjunto de ações organizado a partir da "copresença" e da experiência da escassez[73] contribuiu também para a luta mais geral em direção à redemocratização do país e o fim da ditadura militar. A emergência dos sindicatos dos trabalhadores urbanos, as Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), comunidades de bairro

[71] A enorme expansão dos limites territoriais da área metropolitana construída, a presença na aglomeração de uma numerosa população de pobres e a forma como o Estado utiliza os seus recursos para a animação das atividades econômicas hegemônicas em lugar de responder às demandas sociais conduzem à formação do fenômeno a que chamamos de *metrópole corporativa*, voltada essencialmente à solução dos problemas das grandes firmas e considerando os demais como questões residuais." (SANTOS, 2009 [1990] p. 106)

[72] "A segregação do território urbano caracteriza a cidade capitalista, sendo provocada, essencialmente, pela manutenção da propriedade privada dessa mercadoria peculiar que é o terreno urbano, como a forma dominante de ocupação do espaço. A existência da renda da terra, remuneração pela propriedade exclusiva de parcelas do solo urbano, é manifestação desta forma e seu estudo é fundamental para a compreensão da estrutura urbana." (BONDUKI & ROLNIK, 1979, p.146)

[73] "Na cidade – sobretudo na grande cidade -, os efeitos de vizinhança parecem impor uma possibilidade maior de identificação das situações, graças, também, à melhoria da informação disponível e ao aprofundamento das possibilidades de comunicação. Dessa maneira, torna-se possível a identificação, na vida material como na ordem intelectual, do desamparo a que as populações são relegadas, levando, paralelamente, a um maior reconhecimento da condição de escassez e a novas possibilidades de ampliação da consciência." (SANTOS, 2001, p. 166)

organizadas, dentre outros agrupamentos, renovaram as demandas junto ao Estado em direção à conquista da cidadania (BONDUKI & ROLNIK, 1994, p.169).

O agrupamento dos diferentes movimentos sociais foi realizado através do Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU), que agregava, além dos movimentos supracitados, setores da igreja católica de tendência progressista, setores não governamentais e técnicos de assessoria aos movimentos sociais urbanos e suas respectivas lideranças. A organização do FNRU influenciou os partidos políticos, sobretudo os vinculados às organizações de esquerda, conduzindo propostas em direção a uma agenda de reforma da política urbana, inserindo suas demandas no debate sobre a reforma constitucional (MARICATO, 1999, p. 139).

De uma maneira geral, a pressão exercida pelos movimentos sociais disseminaria uma consciência de exclusão para articular e incorporar outras demandas reivindicatórias, formando um verdadeiro campo de *resistência e de organização popular*[74]. O regime militar perdia força política para silenciar essas vozes, e as manifestações, como greves, passeatas e ocupações foram ocorrendo, incorporando no cotidiano da sociedade novos matizes ideológicos de luta e reforma[75].

Todavia, em termos eleitorais, esse processo ainda demoraria a se enraizar, pois mobilizava parcela minoritária da população, encontrando dificuldades em defender suas concepções nos agrupamentos partidários[76]. Marcelo Lopes de Souza (2005, p.8) aponta a notável convergência entre entidades associativas em prol da mobilização para a construção da agenda de reforma urbana. Todavia, observa o autor na mesma direção, o peso do enraizamento popular não é tão expressivo quanto os líderes sindicais e dos movimentos sociais faziam crer e, por isso, ainda que as propostas tenham sido incluídas na Constituinte, não havia resposta nessa direção nos processos eleitorais da década de 1980.

---

[74] Termo citado por Nabil Bonduki e Raquel Rolnik (1994, p.169), utilizando a pesquisa de Paulo Krischke, "Os loteamentos clandestinos e os dilemas e alternativas dos movimentos de bairro", São Paulo, Editora Cortez, 1984.

[75] Em 1978, cerca de 300 mil pessoas entraram em greve, e em 1979 foram mais de 3 milhões, abrangendo diversas categorias profissionais, inclusive trabalhadores rurais. Em 1981, foi organizada a primeira Conferência Nacional das Classes Trabalhadoras (Conclat), que, dividindo-se em 1983, deu origem à Central Única dos Trabalhadores (CUT), ligada ao PT, e à própria renovação da Conclat, agora ligada ao PMDB e ao Partido Comunista, que se transformou novamente em 1986 sob a alcunha Central Geral dos Trabalhadores (CGT) (CARVALHO, 2011 [2001], p. 183).

[76] Vale considerar que nas eleições de 1982 o Partido dos Trabalhadores, PT, não conseguiu atingir 15% dos votos, e dois anos depois, a eleição do conservador Jânio Quadros ratifica a dificuldade de transformar os problemas urbanos que atingiam mais diretamente as parcelas mais pobres da população em uma preocupação consensual da sociedade.

Mesmo sem o esperado respaldo popular, a mobilização resultou em uma proposta efetiva de ordem urbanística, através da apresentação da *Emenda Popular da Reforma Urbana*, que foi encaminhada à Assembléia Constituinte de 1988, e cujo conteúdo foi aprovado a partir da inclusão do capítulo da Política Urbana na Constituição Federal (CF) de 1988, ratificada nos artigos 182 e 183. Essa instrução normativa se estruturou em torno da função social da cidade e da propriedade, no que pode ser considerada uma conquista dos movimentos sociais e da sociedade, no sentido de que a norma, agora, reconhece o direito de milhões de habitantes das periferias, favelas e assentamentos irregulares a uma cidade menos desigual, incluindo, ainda, a participação popular nos processos decisórios da política urbana, dispostos da seguinte forma, conforme a íntegra dos artigos 182 e 183, da CF de 1988, abaixo:

> (...) Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo poder público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.
> § 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.
> § 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.
> § 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.
> § 4º É facultado ao poder público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:
> I - parcelamento ou edificação compulsórios;
> II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;
> III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.
> Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinqüenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.
> § 1º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.
> § 2º Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.
> § 3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião. (...) (BRASIL, Constituição Federal, 1988).

Nota-se, sobretudo no artigo 182, que o objetivo geral da política de desenvolvimento urbano a ser elaborada será, a partir de então, o lastreamento das garantias necessárias para o cumprimento da função social da cidade e seus habitantes. É possível dizer que ao garantir, na norma, o direito universal da cidadania nas áreas urbanas, valoriza-se o indivíduo, independentemente do lugar onde está, ou seja, a igualdade entre os cidadãos supõe, para

todos, acessibilidade semelhante aos bens e serviços, sem os quais a vida social não seria partilhada com o mínimo de dignidade (SANTOS, 2007 [1987], p.144). O papel do Estado, a partir dessa estruturação normativa, é, em tese, reforçado, e o governo passa a ter uma responsabilidade maior frente ao processo de recuperação dos atributos da cidadania[77], abertos pelos novos mecanismos institucionais de representação, que visam, de acordo com a norma, a consolidação democrática perdida ao longo do período militar.

Uma reflexão possível sobre a Constituição Federal de 1988 vem da similitude entre evento e ação. Conforme a análise de Milton Santos, eventos históricos pressupõem ação da sociedade, pois eventos não são apenas fatos, mas são, sobretudo, ideias, propostas, que somente se materializam a partir da ação que irá conferir sua extensão (SANTOS, 2002 [1996], p. 96). E a escala do evento é determinada a partir da natureza do emissor, sua especificidade e alcance sobre a vida material.

A principal força emissora de eventos é o Estado, pelo seu uso legítimo da força, pois a lei é um dado geral a toda extensão da formação socioespacial respectiva[78]. A norma pública age, portanto, sobre a totalidade das pessoas, das instituições, das empresas e do território (SANTOS, 2002 [1996]). A noção de escala se aplica nesse caso, pois a fragmentação do território em poderes locais produz eventos normativos sobre superfícies menores que o território nacional (um município sobre suas divisas, um Estado, etc.). A norma impõe a regulação do território, e este passa a ser um dado da harmonia forçada entre os lugares (Estados e municípios) e os agentes nele instalados.

Nessa direção, a nova Constituição traz a possibilidade de transformação dos conteúdos do território, na medida em que revigora o *pacto federativo*[79] existente, descentralizando as ações

---

[77] Alguns exemplos da expansão dos direitos e da cidadania são reforçados por José Murilo de Carvalho: "A Constituição Federal (CF) de 1988 ampliou também, mais do que qualquer de seus antecedentes, os direitos sociais. Fixou em um salário mínimo o limite inferior para as aposentadorias e pensões e ordenou o pagamento de pensão de um salário mínimo a todos os deficientes físicos e a todos os maiores de 65 anos, independentemente de terem contribuído para a previdência. Introduziu ainda a licença-paternidade, que dá aos pais cinco dias de licença do trabalho por ocasião do nascimento dos filhos." (CARVALHO, 2011 [2001] p. 206).

[78] Há, contudo, "ações capazes de ter efeitos de abrangência mundial, no sentido de que, num dado momento, sua eficácia se faz sentir além dos níveis local, regional ou nacional, interessando pontos numerosos situados em diversos países e continentes. É só nesse sentido que se pode falar em eventos mundiais, eventos nacionais, eventos regionais e eventos locais. Pode-se, mesmo, falar em superposições de eventos?" (SANTOS, 2002 [1996], p.100).

[79] Existe uma extensa bibliografia sobre as nuances do pacto federativo brasileiro pós-1988. Apesar de ser de extrema importância para o entendimento da distribuição dos recursos entre os entes federados (União, Estado e Município), esta pesquisa não dissertará sobre questões de fundo desse processo e sobre seus conflitos regionais e de classe. Ver os trabalhos de Celina Souza (2003; 2005), Fernando Abrucio (1998) e Francisco Rezende (1997), citados nessa dissertação.

entre os entes, e atribuindo à escala municipal responsabilidades significativas no provimento de serviços públicos. Houve uma profunda redivisão territorial do poder, que sob a ótica do novo federalismo altera os conteúdos da competição partidária nos três níveis de governo. Celina Souza (2005, p. 110) indica alguns dos principais aspectos em que a Constituição Federal (CF) de 1988 difere das anteriores:

a) Na provisão de mais recursos para as esferas subnacionais;

b) Na expansão dos controles institucionais e societais sobre os três níveis de governo, pelo aumento das competências dos poderes Legislativo e Judiciário e pelo reconhecimento dos movimentos sociais e de organismos não governamentais como atores legítimos de controle dos governos; e

c) Pela universalização de alguns serviços sociais, em particular a saúde pública, antes restrita aos trabalhadores do mercado formal, tendo como princípio diretivo a descentralização e a participação dos usuários;

O texto indica que a nova Constituição prevê o acionamento de dispositivos participativos na determinação orçamentária, bem como das políticas locais e regionais, considerando que a partir de então as competências dos legislativos locais são mais abrangentes, e o acesso aos processos decisórios ficaria, em tese, mais próximo do poder local. Há, dessa forma, uma forte descentralização vertical e horizontal do poder. Franzese (2010, p.89) avalia que duas características particularmente relevantes da Constituição de 1988 devem ser consideradas, sendo elas: 1) sua forte diretriz pró-descentralização; e 2) um rol significativo de competências compartilhadas entre os entes federados. Ainda segundo a autora,

> observando essas duas condições percebe-se que a Constituição não definiu claramente um modelo de federalismo competitivo ou cooperativo para o país. Ao desenhar uma relação descentralizada, o texto segue a direção de um modelo mais propício à competição. Porém, ao prever a responsabilidade compartilhada de atribuições em diversas áreas de políticas públicas, a Carta aponta no sentido de uma necessária cooperação entre os entes federativos. Esse padrão híbrido, aliado a um contexto de crise fiscal federal, trouxe para as políticas públicas características e dilemas tanto de federações competitivas, quanto cooperativas. (FRANZESE, 2010, p.89).

Mas, nem todas as interpretações convergem nessa direção. A descentralização cria um modelo de distribuição de competências não definidas sumariamente, ou seja, não determina a

operacionalização das responsabilidades dos entes federativos[80]. Diante do agravamento da crise econômica dos anos 1980, e o início da década de 1990 com pouca perspectiva de alteração no ambiente macroeconômico, cria-se a situação de um "jogo de empurra" entre Estado, Município e União, no sentido da promoção – e do custeio – das políticas sociais (FRANZESE, 2010, p.94). Trata-se de uma dupla forma de competição: pela obtenção dos recursos, e pela responsabilidade em realizar os serviços.

Ao analisar esse processo, Francisco Rezende (1997) indica que os elementos indutores da descentralização exercida pela CF de 1988 significaram uma ruptura ideológica com a centralização autoritária e arbitrária do período militar. O autor alerta ainda para os problemas procedentes dessa descentralização administrativa, fiscal e tributária, pois, se mal provocadas, poderiam agravar as velhas distorções políticas, sobretudo a pulverização dos recursos, a descoordenação das aplicações, descontinuidade dos investimentos e inadequação das fontes de financiamento (idem, p.100).

Porém, uma vez garantida maior autonomia financeira com a Carta de 1988, houve condições para o aumento de recursos orçamentários para investimentos, seja pela elevação de alíquotas de impostos, seja pelo aumento da própria arrecadação anual de tributos. Isto é, sob a ótica do federalismo fiscal, é verossímil que a Constituição de 1988 possibilitou maior autonomização de diversas políticas públicas nas unidades municipais (ROYER, 2003, p.54). Maria Cristina McDowell (2007) enumera, de modo geral, as receitas orçamentárias dos municípios brasileiros, definidas após a Carta de 1988:

a) **Receitas tributárias:** correspondem às receitas próprias dos municípios, e estão diretamente relacionadas às dinâmicas econômicas eminentemente urbanas,

[80] Citando o texto da Constituição de 1988, Fernando Abrúcio e Cibele Franzese indicam as áreas de comum interesse de gestão entre os três entes da federação. "Cabe frisar que a Constituição Federal, no seu artigo 23, estabelece um modelo baseado fortemente em competências comuns. Em seus doze incisos, tal dispositivo constitucional diz que 'é de competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (...) as seguintes áreas da política pública: conservação do patrimônio público; saúde e assistência social; acesso à cultura e educação; proteção ao meio ambiente; fomento à produção agropecuária e ao abastecimento alimentar; moradia e saneamento básico; combate às causas da pobreza; e política de educação para segurança no trânsito." (ABRUCIO & FRANZESE, 2009, p.7). No contexto descrito pelo autor, o município acaba, no fim, sendo responsabilizado, sem a organização adequada, pelo atendimento. Dessa forma, os prefeitos são transformados em atores fundamentais da dinâmica municipal, pois o poder político de negociação com outras esferas de governo e o setor privado passa a ser de fundamental importância, como será verificado a seguir, nesse mesmo capítulo.

particularmente o IPTU e o ITBI[81] (ambos relacionados ao valor dos imóveis), e o Imposto sobre Serviços (ISS);

b) **Transferências voluntárias ou constitucionais:** as voluntárias são constituídas de repasses de recursos para os municípios, provenientes dos Estados e da União, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira que não decorram de determinação constitucional ou legal; as constitucionais são recursos que a União transfere aos Estados e Municípios por determinação da Constituição, como o Fundo de Participação do Município (FPM); fazem parte das transferências constitucionais as transferências legais e vinculadas, que são aquelas previstas em leis específicas, pois tais leis determinam a forma de habilitação, a transferência, a aplicação dos recursos e como deverá ocorrer a prestação de contas; enquadram-se nesse tipo de transferências, por exemplo, as relacionadas ao Sistema Único de Saúde (SUS) e ao Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB);

c) **Outras receitas.**

A autora indica, ainda, que uma consequência dessa estrutura das finanças municipais é a baixa destinação de recursos correntes para exercício das funções urbanas. E considerando que habitação, urbanismo, saneamento básico e transportes são funções que compõem o conjunto do desenvolvimento urbano, a composição orçamentária para execução e acompanhamento dessas ações é muito baixa (MAC DOWELL, 2007, p.25). Por isso, as análises de Marta Arretche (1996; 2005) são bastante significativas, pois indicam que a descentralização da distribuição dos recursos e o fortalecimento dos repasses federativos de recursos da União e dos Estados, não estimulam a busca pela ampliação de sua capacidade tributária, e a dependência dos fundos de participação[82] relativiza a autonomia concedida pela própria Constituição. Esse fenômeno ocorre, pois os governos locais não possuem autonomia para alterar o "carimbo" da transferência, migrando a aplicação dos recursos para as demandas mais elementares da agenda municipal (idem, 2005, p.75). Dessa maneira, o

[81] Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU; Imposto Sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI).

[82] O Fundo de Participação Municipal (FPM) é um mecanismo de transferência redistributiva de recursos da União para os municípios, sem que contrapartidas sejam direcionadas para o emitente (União) O FPM está previsto no art. 159, I,*b* e *d*, da Constituição Federal. Esses dispositivos determinam que 23,5% da arrecadação, pela União, dos impostos de renda (IR) e sobre produtos industrializados (IPI) sejam destinados ao FPM. Trata-se, portanto, de partilhar a receita de impostos específicos e não a receita da União como um todo (FRANZESE, 2010, p.91).

próprio acesso aos recursos de transferência define quais e como serão os investimentos no território e que demandas e interesses serão atendidos[83].

Rolnik, Iacovini & Klintowitz (2011, p.15) indicam quais são as formas de acesso aos recursos federais para o desenvolvimento urbano, após as alterações realizadas pela Constituição de 1988. O levantamento é precedido por uma análise da sobre os processos decisórios do financiamento da política urbana, identificando as relações territoriais de poder, os pactos firmados entre as elites políticas e regionais, ou seja, quais são as *gramáticas políticas*[84]que determinam a obtenção e aplicação dos recursos. Segundo os autores, portanto, seriam cinco tipologias:

a) Emendas parlamentares federais;

b) Financiamento de projetos não inseridos em políticas federais através de convênios desprovidos de processo de seleção pública e estabelecidos diretamente entre a União e outros entes; alocação de recursos por meio de políticas nacionais estruturadas, que pode ocorrer de duas formas, sendo elas:

    i. Via seleção pública de projetos específicos; ou

    ii. Processo de negociação federativa - projetos de grande abrangência, similares ao atual Programa de Aceleração do Crescimento (PAC);

c) Sistemas federativos estruturados por meio de modelo de transferências de "fundo a fundo", ou seja, recolhidos por um fundo de arrecadação tributária e depositados em algum fundo de captação orçamentária;

Nessa perspectiva, fica transparente a dependência de acordos políticos nas esferas mais altas do executivo para direcionamento de recursos para a política urbana, e, da mesma forma, a articulação de um sistema integrado de investimentos "amarrados", ou seja, capazes de alterar na escala cotidiana, a vida dos moradores, ficaria mais distante. Essa tarefa, contudo, seria concebida pela elaboração do Plano Diretor Estratégico, que, de acordo com a nova

[83] Uma análise qualitativa é fornecida pelo professor Sérgio Prado (2003, p. 294): "Pode ser útil buscarmos uma análise mais sistemática do uso de vinculações nas relações federativas [...]. Uma forma usual de vinculação é o percentual fixo do orçamento atribuído a um setor ou gasto específico. Bons exemplos são os casos da saúde e educação no Brasil, em que a Constituição prevê percentuais fixos, por nível de governo, a serem alocados nestas rubricas. Essas vinculações impõem restrições fortes aos orçamentos e, em geral, surgem de amplo consenso social sobre os méritos daquela provisão específica. No essencial, esse tipo de dispositivo visa garantir ao cidadão os bens e os serviços que serão providos, pelo menos num nível mínimo permitido, pelo orçamento jurisdicional.". Ainda Marta Arretche (1996, p.85) fala que a descentralização das políticas sociais no Brasil ocorre antes como uma miragem do que como solução.

[84] Trata-se da terminologia utilizada por Edson Nunes, a partir de seu livro "A gramática política do Brasil – Clientelismo, corporativismo e insulamento burocrático." Rio de Janeiro, Ed. Garamond, 2010.

Constituição, seria obrigatório para as cidades com mais de 20 mil habitantes. Todavia, esse dispositivo normativo levaria mais treze anos para ser regulamentado[85], criando um hiato, um longo período sem diretrizes normativas integradas para determinar os conteúdos locais da política urbana.

Fernando Rezende (1997) faz uma análise detalhada do processo de transição do regime centralizado para a descentralização do sistema político, e apresenta uma radiografia orçamentária da nova estrutura normativa. De acordo com sua pesquisa, é possível observar que o financiamento do desenvolvimento urbano sofreu consequências adversas na mudança para o regime democrático, destacando três aspectos e suas sequelas:

a) Descentralização fiscal;

b) Desvinculação de receitas; e

c) Fragmentação orçamentária.

A análise identifica uma distorção invertida na descentralização, na medida em que o objetivo dos Fundos de Participação – exercer função compensatória em benefício das unidades federadas de exígua arrecadação – foi absorvido com a transformação desses fundos em fontes primordiais de receita da quase totalidade dos municípios brasileiros (REZENDE, 1997, p. 103). A adoção desse critério de rateio permite que o município mais populoso – e maior arrecadador – receba uma parcela menor de repasse, enquanto o município mais pobre receba, proporcionalmente, mais recursos vinculados aos fundos de participação. Essa equação iria ativar dispositivos de manutenção de oligarquias regionais, considerando que as regiões mais pobres do país permanecem sob a tutela de lideranças paralelas, ou seja, que controlam a política local a partir do gerenciamento dos seus interesses de classe[86].

A crítica à segunda característica, desvinculação de receitas, segue em oposição à sua proposta progressista em primeira instância. A liberdade do Congresso Nacional em emendar propostas orçamentárias do Executivo é uma exigência precípua do exercício democrático da Constituição. No entanto, a proibição da vinculação das receitas dos fundos de participação coincide com a livre alocação dos recursos por decisão soberana do chefe do Executivo local

[85] A obrigatoriedade da elaboração do Plano Diretor Estratégico para os municípios com mais de 20 mil habitantes ocorreu quando da instituição da Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001. A chamada Lei do Estatuto das Cidades é o instrumento normativo que regula os itens 182 e 183 da Constituição Federal (CF) de 1988.

[86] A evolução política do Brasil favoreceu, desde os primórdios da República, o recrudescimento de forças locais, a partir das lideranças com grande poder de influência sobre os chefes do executivo municipal. Para aprofundamento das questões relativas ao coronelismo e sua sustentação ao longo da trajetória política brasileira, ver a obra clássica de Victor Nunes Leal, *Coronelismo, enxada e voto – o Município e o Regime Representativo Brasileiro*, cujo texto original é de 1948.

(REZENDE, 1997, p.106). Em contrapartida – e como crítica ao terceiro elemento da análise do professor Fernando Rezende –, se os Fundos de Participação eram isentos da vinculação, a taxação das *transferências verticais*[87] pulveriza os recursos em sua aplicação, inibindo a consolidação de políticas integradas, com reais possibilidades de transformação do território. Estimulados por essa transformação no cenário fiscal, os Executivos municipais abandonaram a elaboração de propostas coordenadas no sentido de financiar o desenvolvimento urbano (REZENDE, 1997, p.106).

Em linhas gerais, a reforma constitucional de 1988 transfere ao município o papel de regular a política urbana redesenhando os instrumentos fiscais para financiamento dessas ações, ainda que de modo fragmentado.

Quadro 2.3-1- Brasil: Modelo analítico para o sistema de partilha brasileiro pós-1988.

Receita Total	**Arrecadação**	
	Devolução Tributária	Salário Educação
		Imposto sobre Operações Financeiras – IOF
		Imposto Territorial Rural
		75% da Cota-Parte do ICMS (18,75% do ICMS)
	Compensação Tributária	75% do Imposto sobre Produto Industrializado (Estados)
		75% do Seguro Receita
	Receita Própria	
	Transferências Redistributivas Internas	Fundef interno (ICMS e IPI)
		Sistema Cota-Parte: 25% Cota-Parte ICMS; 25% IPI (cota municipal); 25% Seguro Receita (cota municipal).
	Receita Disponível por Apropriação Econômica	
	Transferências Redistributivas Interestaduais	SUS
		Fundef – Complementação Federal
		Fundef – Recursos dos FPM
		FPM e FPE
	Receita Disponível Permanente	
	Transferências Voluntárias	Ciclo orçamentário de Transferências voluntárias

Fonte: PRADO, Sérgio, 2003, p. 54. *Distribuição intergovernamental de recursos na Federação brasileira.* In: Descentralização e Federalismo Fiscal no Brasil, Rezende, Fernando (org.), Rio de Janeiro, Konrad Stiftung, 2003.

[87] As transferências verticais, no desenho do sistema de partilhas são organizadas a partir dos aspectos quantitativos da apropriação dos recursos e são desdobramentos das transferências entre níveis de governo distintos, como União, Estados e Municípios (PRADO, 2003, p.276).

Um estudo sobre a observação dos instrumentos financeiros para a política urbana[88], elaborado por pesquisadores do IPEA, resume os traços da reforma tributária. Além dos impostos já citados, como IPTU, ISS e ITBI, a Constituição ampliou a participação federal no Fundo de Participação Municipal (FPM), e aumentou a quota parte do Imposto sobre Circulação Mercadorias e Serviços (ICMS), que passa a transferir 25% da arrecadação do imposto estadual ao município onde houve o fato gerador do imposto. Somam-se a esses impostos as transferências intergovernamentais vinculadas aos setores de saúde, educação, além dos convênios celebrados entre União, Estados e Municípios (IPEA, 2011 p. 31).

O Quadro 2.3-1 acima procura esquematizar as origens orçamentárias dos recursos disponibilizados para os municípios brasileiros. Trata-se de uma síntese das receitas permanentes e variáveis, na qual é possível observar que não há fonte de arrecadação cuja rubrica de aplicação seja destinada ao desenvolvimento urbano. A determinação de recursos estritamente vinculados à execução de política urbana ainda requeria a regulamentação do Estatuto das Cidades[89], que só viria a ocorrer treze anos após a Constituição Federal de 1988. Nesse ínterim, e ainda de acordo com o estudo supracitado, denota-se que a base tributária dos municípios, de maneira geral, é bastante dependente das transferências voluntárias, em razão da baixa capacidade de arrecadação própria. Na verdade, trata-se de uma lógica cumulativa, pois os municípios de menor porte recebem uma fatia maior de transferências, o que não estimulava ações no sentido de melhorar a arrecadação própria, enquanto que o município de grande potencial arrecadador, ainda que recebesse um percentual menor dos fundos de participação, teria maior capacidade de investimentos setoriais, em razão do porte, sobretudo no que se refere aos fundos ligados à saúde e educação (tais como SUS e FUNDEB).

Celina Souza (2005, p.110) observa que esse sistema prejudicaria a adoção de regras específicas para as esferas subnacionais, dificultando a orientação a políticas próximas de suas prioridades, bem como a impossibilidade de avançar as ações mitigadoras dos desequilíbrios regionais. Além disso, a autora constata uma grande sobreposição de atividades entre os três níveis de governo que sequestra a governabilidade das ações, em razão das enormes desigualdades dos governos subnacionais e da falta de associativismo, ainda que previsto na Constituição. Esse quadro implementa uma dinâmica altamente competitiva entre os entes

[88] Trata-se do documento "Comunicado IPEA nº 112 – O uso dos instrumentos de financiamento para a política urbana no Brasil", publicado em 20 de setembro de 2011 pelo Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas, IPEA.

[89] Trata-se da Lei nº 10.257, de 10 de junho de 2001, que ampliaria a gama de instrumentos urbanísticos e seu caráter financeiro, que será analisada no item 2.3 dessa pesquisa.

federados, na medida em que o leque de competências faz cruzar as atividades de cada um (*idem*, 2005, p.112).

Alguns estudos indicam que a Constituição "municipalista" de 1988 descentralizou o ônus da gestão das cidades, sem promover os respectivos recursos, políticos e institucionais, o que prejudica a capacidade de decisão sobre o planejamento e gestão do uso do solo (FARIA, 2011; SCHVASBERG, 2011). No limite, essa disposição impede a capilaridade democrática prevista na nova Constituição, pois havia a suposição de que sua eficiência fortaleceria as instâncias subnacionais, por permitir, em tese, maior participação dos cidadãos na tomada de decisões e controle sobre governos locais (ADEODATO, 2010, p.172).

O sociólogo Vicente Carlos Y Plá Trevas apresenta um resumo da articulação federativa, do qual destaca-se:

> As políticas sociais emanadas da Constituição, impulsionadas pelos movimentos sociais e acolhidas pelos partidos políticos demandaram arranjos institucionais capazes de assegurar coordenação e cooperação entre os entes federados por elas responsáveis. O Sistema Único de Saúde (SUS) tornou-se um paradigma. Foi exitoso ao produzir uma arquitetura que integrou as competências, estruturou o sistema decisório, definiu o financiamento e estabeleceu uma divisão compartilhada de trabalho. Harmonizou as relações federativas verticais. Tornou-se referência para outras áreas. Inspirou o SUAS [Sistema único de assistência social] e os Sistemas Nacionais de Políticas Públicas. **Em outras funções de governo que também ensejam políticas públicas, o desempenho do Estado brasileiro permaneceu fragmentado e de reduzida efetividade. A produção de infraestrutura, a regulação e gestão dos serviços urbanos – transporte, saneamento, resíduos sólidos, reurbanização de assentamentos precários, requalificação de áreas centrais degradadas -, a gestão compartilhada do desenvolvimento local-regional, todas elas são áreas para as quais convergiram competências, recurso e demandas dos entes federados, o que exigiu capacidade de coordenar ações e iniciativas expressas por programas e projetos federais, estaduais e municipais. Os arranjos administrativos utilizados para tais fins revelaram-se insuficientes e inadequados**. (TREVAS, 2012, p.25, *grifo nosso*).

A dinâmica estaria definida, e a simetria formal da CF de 1988 não se configurou na realidade. O Governo Federal tentou, basicamente, transferir encargos e políticas a governos subnacionais, enquanto do outro lado, Estados e Municípios, mesmo assumindo mais tarefas e aumentando suas receitas, percorreriam um caminho marcado pela competição e pela busca de autonomia, combatendo qualquer centralização em nome de uma suposta ideologia de pulverização democrática do exercício do poder (JARDIM, 2007, p.37).

Em síntese, os municípios, alavancados pelo grande endividamento e pelo espírito competitivo estimulado através da Carta de 1988 (ARAÚJO, 2001, p.26) buscaram alternativas para execução da política urbana, sobretudo as cidades de médio e grande porte.

Foi o início de um período de grande desequilíbrio fiscal dos municípios, considerando as tensões oriundas da crise financeira dos anos 1980 e do extenso movimento em direção ao regime flexível de acumulação[90], caracterizado pelo aprofundamento do individualismo, em detrimento da vida social pública. E a estrutura socioeconômica do Brasil, na medida em que a política nacional se alinhava com as diretrizes da globalização[91], suprimia a escala de negociação Federal, induzindo a articulação direta de Estados e Municípios com agentes financeiros – privados e multilaterais – internos e externos. Nessas circunstâncias, a cidade ganha uma nova dimensão e, no limite, um novo papel, pois "*na medida em que o governo da nação se solidariza com os desígnios das forças externas, levantam-se problemas cruciais para estados e municípios.*" (SANTOS, 2000, p.104).

A lógica da finança internacional, seja das empresas ou dos governos financeiros internacionais, estabelece a necessidade de adaptações no sistema urbano internacional, da cidade que se pretende "global". No entanto, essa negociação previa contrapartidas aos executivos locais, pois o escopo das linhas de financiamento concedidas pelos bancos internacionais estabelecidos no país, bem como bancos de fomento, sobretudo o Banco Mundial (Bird) e Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), não permitia grandes transformações na estrutura das cidades. Eram, sobretudo, investimentos pontuais de remodelação do padrão estético, bem como projetos de modernização, cujo objetivo era preparar as cidades para um novo patamar de mobilidade internacional do capital (FERREIRA, 2007, p.91).

---

[90] O capítulo 9 da obra Condição Pós-Moderna, de David Harvey, procura estabelecer os referenciais que moldaram a transição do regime fordista de produção para o regime de acumulação flexível, da seguinte forma: "Para começar, o movimento mais flexível do capital acentua o novo, o fugidio, o efêmero, o fugaz e o contingente da vida moderna, em vez dos valores mais sólidos implantados na vigência do fordismo. Na medida em que a ação coletiva se tornou, em consequência disso, mais difícil, o individualismo exacerbado se encaixa no quadro geral como condição necessária, embora não suficiente, da transição do fordismo para a acumulação flexível." (2009 [1989], p. 161). Em outra passagem, define a acumulação flexível: "A acumulação flexível é marcada por um confronto direto com a rigidez do fordismo. Ela se apoia na flexibilidade dos processos de trabalho, dos mercados de trabalho, dos produtos e padrões de consumo. Caracteriza-se pelo surgimento de setores de produção inteiramente novos, novas maneiras de fornecimento de serviços financeiros, novos mercados e, sobretudo, taxas altamente intensificadas de inovação comercial, tecnológica e organizacional." (idem, 2009 [1989], p. 140).

[91] A forma como os conteúdos da globalização são apresentados nos levam à crença da existência de um sentimento universal com valores inquestionáveis, técnicos e supostamente democráticos. No entanto, "para a grande maior parte da humanidade a globalização está se impondo como uma fábrica de perversidades. O desemprego se torna crônico. A pobreza aumenta a as classes médias perdem em qualidade de vida. O salário médio tende a baixar. A fome e o desabrigo se generalizam em todos os continentes. Novas enfermidades se instalam e velhas doenças, supostamente extirpadas, fazem seu retorno triunfal. [...] A perversidade sistêmica que está na raiz dessa evolução negativa da humanidade tem relação com a adesão desenfreada aos comportamentos competitivos que atualmente caracterizam as ações hegemônicas. Todas essas mazelas são direta ou indiretamente imputáveis ao presente processo de globalização." (SANTOS, 2000, p. 21-21).

A ideologia da globalização, nesse sentido, convida as cidades a promover atributos que permitem a dinamização dos circuitos ligados aos atores hegemônicos do capitalismo, fortalecendo o discurso ideológico dos atores institucionais, que abarcaria, portanto, o debate sobre o desenvolvimento urbano nos modelos da "cidade global", cuja matriz supostamente traria uma condição de privilégio à cidade no contexto econômico mundial. Sob influência do dinheiro, ou melhor, da finança internacionalizada, o conteúdo da cidade – e de todo o território – escapa a qualquer regulação cujo objetivo não seja o de permitir sua viabilização. Os recursos financeiros são, dessa forma, "uma medida de permanente instabilidade, da qual diversos agentes apenas constituem testemunhas passivas" (SANTOS, 2000, p.101).

2.4 O ajuste do desenvolvimento urbano nos anos 1990: o poder das finanças globais e o empresariamento da gestão urbana

Os ajustes geográficos[92], promovidos pela reestruturação produtiva consequente às crises econômicas da década de 1970, induzem uma reorganização dos processos espaciais, com forte alteração dos seus conteúdos normativos. Trata-se de um processo altamente subversivo sobre as formas materiais pretéritas, que se constitui em um novo período histórico para as formações socioespaciais, ao considerarmos que períodos são "pedaços de tempo submetidos à mesma lei histórica, com a manutenção das estruturas" (SANTOS, 2007 [1994] p.67). Cada trecho se caracteriza pelo aparecimento de um conjunto de novas possibilidades concretas, que modificam e desequilibram sistemas preexistentes, procurando impor uma nova lei, uma nova racionalidade (idem, p.45).

Trata-se de uma grande manifestação de racionalização de ações que necessitam de um espaço altamente racionalizado conforme o interesse dos agentes hegemônicos do período. A escolha dos objetos e a elaboração das normas se entrelaçam sob uma intencionalidade única, comprometida com o aprimoramento dos lucros para poucos, e maior alienação para a maior parte da sociedade (SANTOS, 2007 [1994] pp. 30-31). Os avanços no padrão técnico requerem uma qualificação "funcional" da sociedade, o que corresponde à necessidade de um espaço capaz de responder às novas demandas de circulação das coisas e das pessoas, ou seja, às novas velocidades impressas pelo novo sistema técnico. Nessas condições, portanto, o

[92] Os ajustes geográficos consistem em "*rápidas mudanças dos padrões de desenvolvimento desigual, tanto entre setores como entre regiões geográficas, criando, por exemplo, um vasto movimento no emprego no chamado setor de serviços, bem como conjuntos industriais completamente novos em regiões até então subdesenvolvidas.*" (HARVEY, 2009 [1989], p. 140).

próprio espaço das cidades se torna um dado dessa nova regulação, mais ou menos capazes de promover a rentabilidade do processo produtivo.

Luciano Coutinho[93] (1995), em um estudo sobre o desenvolvimento urbano no contexto dessa mudança de padrão tecnológico, apresenta algumas das características que acentuaram a crise econômica do Estado brasileiro, e que arrebanharam as condições materiais e ideológicas para a transformação da estrutura técnica nos sistemas urbanos:

a) Emergência do complexo eletrônico;
b) Automação avançada dos processos de trabalho;
c) Revolução nos processos de trabalho e na organização gerencial: a relevância da educação;
d) Globalização financeira e aprofundamento da internacionalização produtiva.

Existe uma relação entre as características descritas pelo autor, que é acelerada pelas condições normativas e territoriais pelas quais o Brasil passou ao longo da década de 1980, sobretudo após o ano de 1988. Além disso, a combinação da recessão econômica dos anos 1980, mais a abertura econômica promovida no começo da década de 1990, suprimiram as condições de investimentos fora das previsões orçamentárias pactuadas no novo federalismo brasileiro. Dessa forma, as cidades assistiam ao enxugamento das estruturas administrativas, a compactação de processos produtivos e o aumento sólido do desemprego (COUTINHO, 1995, p. 59).

No mesmo estudo, Luciano Coutinho observa e o fortalecimento de dois processos particulares, sendo eles: 1) dilaceração das áreas metropolitanas brasileiras em função da concentração de efeitos da crise econômica, da convivência restrita com novas e qualificadas funções e mobilidade descendente da classe trabalhadora, no sentido de que velhas atividades se tornam obsoletas pela mudança tecnológica; e 2) exclusão de áreas periféricas, não dotadas de infraestrutura e de população com mínimo de educação, ampliando os bolsões de miséria em função de articular condições positivas para atração espontânea de investimentos (COUTINHO, 1995, p. 60).

A crise da dívida dos anos 1980 exauriu a fonte de financiamento das políticas das cidades. E sem estrutura política e recursos financeiros[94] para mitigar os efeitos da crise metropolitana,

[93] Luciano Coutinho é professor do Instituto de Economia da UNICAMP e atual presidente do BNDES.
[94] A base dos recursos para investimento em desenvolvimento urbano ainda era, desde a instituição do BNH, o FGTS. Com a aceleração da crise econômica e a consequente crise fiscal, menor o nível de emprego, menor o nível de arrecadação, como observa Marcus André Melo (1994, p. 251): “Como fundo baseado em folha de

os governos municipais se organizam em busca de alternativas no sentido de captar investimentos externos, recuperar o crescimento dos empregos, abrindo todas as formas de urbanismo para abrigar sedes de empresas, estimulando, portanto, as competitividades territoriais.

O enfraquecimento do Estado, agora nos níveis local e regional, limita a organização do território ao mesmo tempo em que a abertura da economia brasileira indica a chegada de novas temporalidades, novas organizações e solidariedades. São, contudo, solidariedades organizacionais, que difundem o tempo rápido da competição entre os lugares. Nas metrópoles, essa composição resulta na proliferação do "urbanismo de mercado" (FERREIRA, 2011, p. 198), a partir das justificativas mais relacionadas à necessidade de se comprometer com a ideologia urbanística das "cidades-globais[95]", suprimindo, pela via legal, os principais objetivos do conjunto normativo então estabelecido pelos artigos 182 e 183 da Constituição Federal.

Assim, o novo circuito de investimentos em São Paulo se expande a partir de novos referenciais, novos atores e novas propostas. Passadas as esperanças com aspirações do período da Constituinte de 1988, o desenvolvimento urbano é sumariamente fatiado em projetos pontuais sem encadeamento estratégico. Os grandes volumes financeiros de investimentos continuam a ocorrer distantes das áreas onde as carências são mais candentes[96], aprisionando e ampliando a situação de ilegalidade dos moradores, sobretudo os trabalhadores desempregados[97]. A partir desse momento, os novos conteúdos do período são utilizados no sentido de produzir uma *psicoesfera* da modernização, que dissimuladamente produz a falsa impressão de que se pretende construir uma cidade mais democrática, quando, em realidade,

---

salários, o FGTS é duplamente afetado pela queda no nível de atividade da economia (desaceleração econômica): em primeiro lugar, com a crise, a captação líquida do FGTS se reduz fortemente porque a base contributiva se contrai. Em segundo lugar, os saques ao fundo aumentam pelo crescimento do desemprego. O mesmo fenômeno ocorre no caso dos outros fundos setoriais da área social cuja base contributiva está assentada na massa de salários, como salário educação e o fundo de assistência e previdência social – com a consequente descapitalização da política social.".

[95] O termo "cidade global" possui diversas acepções, com diferentes abordagens de método na bibliografia sobre os processos urbanos. Para pesquisas mais relacionadas à nomeação de São Paulo enquanto cidade global, ver os trabalhos de João Sette Whitaker Ferreira (2007), Mariana Fix (2006) e Stamatia Koulioumba (2002), todos citados nessa dissertação.

[96] Em 1990 São Paulo passa a ter 20% da sua população morando em favelas, ante 1% em 1973 (MARICATO, 1999, p.154)

[97] Vale reforçar que a aplicação do conceito de "ilegalidade" da Professora Ermínia Maricato é uma forma de atribuir o status de denúncia, ou seja, de indignação. Na medida em que uma quantidade enorme de pessoas encontra como única saída para resolver os problemas de moradia, e acesso aos serviços básicos, fora dos preceitos jurídicos legais, é possível dizer que essa ilegalidade é resultado do modelo de desenvolvimento urbano proposto dentro das normas legais, ou seja, de uma urbanização que segrega e exclui.

os investimentos seriam realizados em áreas estratégicas para a captação de uma determinada renda imobiliária.

Além disso, mudam os circuitos da metrópole pois sua base material repercute não somente (e cada vez menos) nas dinâmicas industriais. Com o fenômeno da desconcentração da atividade produtiva pelas ramificações em direção ao interior do estado de São Paulo, há uma alternância dos ramos que, agora, controlam os fluxos espaciais no interior da cidade. Milton Santos (2007 [1994], p.146), no começo dos anos 1990, chama esse processo de "dissolução da metrópole", pois a partir de então, está presente em toda parte, na medida em que as empresas altamente capitalizadas e financeirizadas, que controlam o sistema produtivo por todo o território nacional, estabelecem suas bases em São Paulo. À medida que a crise econômica[98] avança e a atividade do setor industrial se retrai, sobretudo na década de 1980, o papel dessas atividades terciárias, ligadas às tecnologias da informação e ao setor financeiro, se apresenta de forma mais efetiva sobre a economia urbana. A "metrópole informacional assenta sobre a metrópole industrial, mas já não é mais a mesma." (idem, p.147).

A incorporação da variável "informação" ao processo econômico altera os conteúdos do território, na medida em que se expressa tanto na base material, quanto na base ideológica da vida social, e esse fenômeno se manifesta, sobretudo a partir da década de 1990. As técnicas da informação permitem uma união do território nacional, a partir de um conjunto de redes estruturadas que iria acelerar a velocidade da circulação dos dados, das informações e dos saberes (DIAS, 2007). E com essa nova rede material instalada, as expansões do consumo e do crédito se unem a novas formas de ampliação das ideologias globalizantes difundidas no território, como a publicidade e a propaganda, caracterizando a prevalescência das redes corporativas no país em detrimento das formas mais acabadas de cidadania (SANTOS, 2002 [1996], p. 212). O geógrafo Fábio Betioli Contel recupera essa estrutura:

> Uma das principais características desta "não cidadania" é justamente a importância que adquire o fenômeno do consumo nas cidades brasileiras, no período atual. O fenômeno do consumo nas cidades é mais intenso – desde sempre – pois nelas os habitantes são obrigados a vender sua força de trabalho, para adquirir (consumir) seus meios de subsistência. A renda do trabalho, portanto, é a base para o consumo urbano. Mas no período atual, as populações urbanas estão mais expostas a vetores que potencializam as práticas do consumo. Um destes vetores é a própria *financeirização* da vida cotidiana, dada pela maior acessibilidade das pessoas ao fenômeno do crédito [...]; o outro vetor é a publicidade, que leva cada vez mais o

[98] Leda Paulani (2010, pp. 118-119) afirma que a crise da década de 1980 instituiu um "stado de emergência econômico", que teria como ponto de partida o Plano Cruzado, de 1986. Essa conjuntura abrira todos os princípios para a hegemonia do neoliberalismo no Brasil, confirmando um quadro em que a política de desenvolvimento é abandonada em favor de uma política comprometida com o circuito financeiro da valorização do capital, reduzindo as possibilidades de autonomia e gestão do território.

> consumo conspícuo a tomar o lugar do consumo verdadeiramente necessário para a reprodução da vida (CONTEL, 2007, p. 162).

O *marketing* é uma das formas mais elaboradas de fazer avançar a ideologia do consumo. A alta exposição da sociedade aos novos vetores da modernidade a torna mais sensível aos estímulos originados pela publicidade e propaganda. E esses estímulos são mais intensos nas cidades, sobretudo nas metrópoles, onde a difusão de inovações ocorre sem barreiras à sua expansão, divulgando as características de um produto, de uma tecnologia, ou mesmo de uma ideologia.

A conquista da cidadania pela ampliação do poder de consumo é um dado concreto que se inicia nos anos 1990. Dessa forma, justifica-se a construção de novos espaços para *shopping centers*, hipermercados, bem como operações de ajuste do modelo de desenvolvimento das cidades direcionado à expansão das empresas de tecnologia, desenvolvimento, finanças e agências internacionais de *rating*, dentre outras (FIX, 2007; CONTEL, 2007, p.163). *O Estado, por sua vez, incorpora* a todo tempo esses novos vetores na cidade global competitiva, sobretudo ao ajustar seu discurso às necessidades dos grandes investidores em estabelecer as bases operacionais para as forças econômicas globais (FERREIRA, 2007, p.139). A finança e o consumo, em conjunto, tornam-se, portanto, a matéria-prima do período para reprodução do novo padrão social, e são postas em relevo para o conjunto de ações de desenvolvimento urbano, que, contraditoriamente, é submetido às regras de rentabilidade dos investimentos corporativos. A cidade, cuja nova materialidade é carregada de técnica e informação, se torna um ativo do mercado financeiro e a aplicação de recursos em determinadas áreas segue normas absolutamente antidemocráticas de organização da vida urbana.

***

Segundo François Chesnais (2005, p.36), essa manifestação do poder do capital financeiro ressurge na década de 1980 após um período de ajuste flexível da produção industrial (HARVEY, 2009 [1989]), cujo objetivo era redirecionar a acumulação financeira. Chesnais (2005, p.37) entende por acumulação financeira a centralização em instituições especializadas dos lucros industriais não reinvestidos e de renda não consumida, que se valoriza sob a forma de aplicações financeiras fora da esfera produtiva. Um grande movimento de desregulamentação do setor conduz à emergência de um espaço financeiro mundial, sem, no entanto, suprimir os sistemas financeiros nacionais. Essas medidas beneficiaram a

movimentação de capitais de uma série de investidores institucionais[99], como os fundos de pensão, as *tradings* internacionais, que integravam os sistemas à lógica de sua valorização imediata.

Esse espectro induz à *psicoesfera* da internacionalização dos processos sociais e econômicos da cidade, na medida em que grandes empresas estabelecem suas filiais ou subsidiárias, buscando espaços especializados para essa instalação. A tessitura dessa nova estrutura em São Paulo envolve o forte avanço da ideologia da globalização, que é abrangente, envolve diversos atores e se apresenta como uma perversa fábula de possibilidades, pois sua imensa fonte de recursos produz uma informação que mais confunde do que esclarece o cidadão (SANTOS, 2007 [1994], p.52). E essa perversidade dissemina o falso discurso da produção da cidade-global[100](FERREIRA, 2007), no contexto de uma simbiose entre capitais financeiros nacionais e internacionais (empresas de tecnologia, fundos de pensão, Investidores Institucionais, grandes incorporadoras imobiliárias e construtoras, etc.), bancos de fomento internacionais, tais como Banco Mundial (Bird) e Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e por fim, o Estado (através da produção de normas, eventos e ação associada direta).

Ao caracterizar o que chamou de "espaços da globalização", Milton Santos (2007 [1994], p.47) apresenta as tendências que indicam a presença do fenômeno. A seguir, destacamos as que mais se aproximam do processo urbano ocorrido em São Paulo, durante as décadas de 1980 e 1990, período auge da disseminação ideológica da globalização. São elas, portanto:

a) Transformação dos territórios nacionais em espaços nacionais da economia internacional;
b) Exacerbação das especializações produtivas no nível do espaço;
c) Concentração da produção em unidades menores, com aumento da relação entre produto-superfície;

[99] Os investidores institucionais são instituições pessoas jurídica não bancárias, incluindo fundos de investimento, sociedades de previdência privada, investidores estrangeiros. Segundo François Chesnais, os administradores dos investidores institucionais são tidos como a expressão moderna do capitalismo (CHESNAIS, 2005).

[100] João Sette Whitaker Ferreira (2007) faz uma longa discussão sobre a ideologização das transformações urbanas ocorridas em núcleos específicos da cidade de São Paulo. Trata-se da desconstrução de consensos sobre uma suposta internacionalização da cidade, elevando-a a um posto de "cidade-global". No entanto, através da exposição das fraquezas dessa ideologia, Ferreira desconstrói tais argumentos expondo a estratégia subjacente em suas propostas, que procuravam ocultar a realidade dos processos sociais, facilitando a dominação econômico-ideológica conservadora. A globalização e o ajuste do capitalismo, esses sim, seriam as bases da transformação da cidade em lócus potencial para abrigar os capitais que já não encontravam no modelo de produção industrial, satisfatórias taxas de lucro.

d) Aceleração de todas as formas de circulação e seu papel crescente na regulação das atividades localizadas, com fortalecimento da divisão territorial e da divisão social do trabalho;
e) Produtividade espacial como dado na escolha das localizações;
f) Papel da organização e o dos processos de regulação na constituição das regiões; e
g) Tensão crescente entre localidade e globalidade à proporção que avança o processo de globalização.

Ao aproximar a análise aos itens supracitados, é possível verificar a relação entre as características e os processos ocorridos na cidade de São Paulo. Em artigo no qual analisa as tendências que permitiram a metropolização de São Paulo, no contexto nacional, Milton Santos observa que os contextos da indústria cultural e científica, a publicidade, as comunicações, o intercâmbio de pessoas e, sobretudo, informação e as finanças, foram as atividades que conferiram ao sistema urbano uma nova divisão do trabalho (SANTOS, 1991, p. 21). No entanto, esse sistema é carregado de características corporativas, pois exige das cidades investimentos e modernizações que consomem grande quantidade de recursos em detrimento dos investimentos sociais (*idem*, p. 22).

Os trabalhos de Mariana Fix (2003; 2001) permitem observar a construção desse sistema corporativo dos fenômenos da globalização, na medida em que expõe as racionalidades das transformações técnica e urbanísticas da cidade. Em linhas gerais, trata-se de um processo de renovação de áreas específicas, no sentido de acolher empresas internacionais, para girar o circuito de reprodução dos capitais. Em São Paulo, as "parcerias público-privadas", as "Operações Urbanas[101]" e as chamadas "revitalizações" são formas de elitização do espaço urbano pelos agentes da especulação imobiliária.

Dessa forma, e a título de exemplo, o eixo sudoeste da cidade de São Paulo, abrigando a Marginal do rio Pinheiros, a Av. Luiz Carlos Berrini, Eng. Faria Lima (e as áreas adjacentes) foram reorganizadas, criando centralidades para a expansão do capital imobiliário. Ao mesmo tempo, a ação direta desse fenômeno produz, desde o princípio, tensões entre os que são

[101] De acordo com a Lei 10.257/2001, "considera-se operação urbana consorciada o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e valorização ambiental" (Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257 de 10/07/2001). Em outra leitura, Csaba Déak entende que as Operações Urbanas são instrumentos de intervenção de política urbana que marca a entrada do neoliberalismo na organização espacial das cidades. A origem das operações remontaria às *Zones d'Aménagement Concerté* (ZAC's) da França, sendo que em São Paulo já é possível observar sua utilização no final dos anos 1980. Para consulta, verificar DEÁK, Csaba. **Verbetes de economia política e urbanismo, 2004**. Disponível em: http://www.usp.br/fau/docentes/depprojeto/c_deak/CD/4verb/index.html Acesso em novembro de 2012.

desabrigados, e os agentes dessa nova estrutura, materializados nas figuras da própria prefeitura e da justiça, que produzem os alvarás encarregados de realizar os despejos, desapropriações e reintegrações de posse, expulsando moradores para áreas empobrecidas da cidade. E esse processo ocorre sem que nenhuma ação compensatória efetiva seja realizada, pois o desenvolvimento urbano fora substituído pela racionalidade da produção da "cidade-global", que sob os argumentos econômicos do neoliberalismo, supostamente libertaria a cidade da pobreza, das contradições e dos conflitos.

Tais eram, também, as premissas e orientações das políticas de financiamento do Banco Mundial e do Banco Interamericano de Desenvolvimento. Como parte do acordo para a renegociação das dívidas dos países em desenvolvimento, a atuação desses bancos avançou em direção a uma intervenção mais ativa sobre as cidades. Pedro Fiori Arantes (2006) recupera esse processo e nos permite reforçar o argumento de que o desenvolvimento urbano torna-se um instrumento de ampliação das iniquidades sociais, uma forma de agravar a condição de segregação social. O argumento central do autor é que as reformas estruturais dos anos 1980, como a do sistema habitacional, a descentralização de políticas públicas, criação de fundos de financiamento onerosos e o ajuste fiscal das cidades foram ações direcionadas à doutrina da "recuperação plena de custos", ou seja, a base de investimentos nos centros urbanos previa a adoção de um modelo baseado em receitas tarifárias não subsidiadas, isto é, com previsão de retorno a curto prazo (ARANTES, 2006, p.66).

Não obstante, o ponto central das políticas de financiamento do BID e do Banco Mundial[102] é a construção de alternativas de mercado para o financiamento das cidades, na contramão da proposta aprovada e endossada pelo Estado brasileiro na Constituição de 1988. Ademais, as linhas de financiamento do Banco Mundial exigiam a participação das organizações não governamentais – ONG's, como forma de evitar parte do relacionamento direto com os Estados e governos locais (DAVIS, 2006, p. 88). A partir da intermediação dessas instituições, é possível controlar as tensões populares, na medida em que se apoia nas ONG's a interlocução das ações. O caso das obras de urbanização de favelas e regularização dos direitos de propriedade são exemplos fundamentais nesse sentido. A regularização das

[102] De acordo com a pesquisa de Mike Davis (2006, p.81), o Departamento de Desenvolvimento Urbano do Banco Mundial patrocinava ações formuladas por um discurso de afastamento radical do fornecimento público de habitações, favorecendo projetos de lotes urbanizados e a urbanização de favelas *in loco.* A intenção, ainda segundo o autor, era tornar a moradia acessível às famílias de baixa renda sem o pagamento de subsídios, reduzindo a importância da escala de direitos de cidadania aos pobres. "Elogiar a práxis dos pobres tornou-se uma cortina de fumaça para revigorar compromissos estatais históricos de reduzir a pobreza e o déficit habitacional" (idem, p.81). Esse processo consiste na preparada da retirada do apoio do Estado.

favelas, sobretudo nas unidades em que havia participação ativa das organizações, opera sobre reivindicações legítimas[103], mas, no entanto, produzem a deterioração das solidariedades locais, na medida em que cultiva o individualismo da luta pela moradia[104] (DAVIS, 2006, p. 89).

No final da década de 1990, o Banco Mundial se associa a outras agências e lança o projeto *City Development Strategy* (CDS), sendo a *Cities Alliance* o braço executivo, com o objetivo de ratificar os programas de urbanização de favelas. A proposta baseava-se na assunção de que nem o Estado e nem o mercado privado seriam capazes de produzir habitação em escala necessária para promover a "produtividade urbana" (DENALDI, 2003, p. 34). Os programas de urbanização de favelas seriam, nessa direção, uma estratégia importante para aliviar a pobreza, contribuindo para o desenvolvimento de planos locais de produção individualizada de melhorias nas favelas. De acordo com a análise de Rosana Denaldi (2003, pp. 34-35), para a agência *Cities Alliance*, o programa de urbanização de favelas consistia na promoção de melhoramentos físicos, sociais, econômicos, organizacionais e ambientais, promovidos localmente e em parceria com grupos comunitários, governo local, ONGs e setor privado. Em suas ações deveria constar: a) provisão ou melhoria de infraestrutura; b) recuperação ambiental; c) incentivos para gerenciamento e manutenção da comunidade; d) construção ou reforma de equipamentos comunitários; e) regularização fundiária; f) melhoria habitacional; g) reassentamentos; h) acesso a programas sociais e programas de geração de renda; e i) construção de capital social e estrutura institucional.

As propostas apresentadas pelo BID indicam que o problema das favelas não é uma questão assumidamente social, mas é um problema de "falta de moradia", e as propostas inseridas nos diagnósticos não reconhecem as causas estruturais dessa pobreza (DENALDI, 2003, p. 36). A influência dessas agências sobre as políticas habitacionais e políticas de desenvolvimento urbano no Brasil é significativa, pois as regras da estrutura financeira dos quadros do BID e

---

[103] Um dos expoentes do Banco Mundial na década de 1990, o peruano Henando de Soto, é duramente criticado por Mike Davis, sobretudo pela proposta do então diretor presidente do banco, que previa uma propulsão da atividade capitalista justamente nas favelas, onde os conflitos são mais evidentes. Segundo o autor, "a tese de Hernando de Soto é muito popular devido à simplicidade da receita: tirem do caminho o Estado (e os sindicatos do setor formal), acrescentem microcrédito para microempresários e títulos de posse da terra para invasores, depois deixem o mercado seguir seu curso para produzir a transubstanciação da pobreza em capital." (DAVIS, 2006, p. 180).

[104] Ainda segundo Mike Davis (2006, p.89), citando a pesquisa de Suzana Pasternak Taschner, a prefeitura de Luiza Erundina em São Paulo (1989 – 1992), pelo Partido dos Trabalhadores - PT, embora tenha produzido resultados admiráveis, desencadeou, também, processos negativos. A partir justamente, da regularização de lotes em favelas, além das obras de urbanização, parte dos resultados se consolidou na formação de um "submercado" imobiliário nas favelas, acarretando no que Suzana P. Taschner chamou de produção de "favela dentro da favela".

da *Cities Alliance* moldam o desenho dos programas a serem instituídos nas cidades. O Estado, dessa forma, perde autonomia na elaboração do seu próprio diagnóstico.

Com menor atuação estatal, e com a intermediação dúbia de agentes não governamentais, o Banco Mundial difunde e financia intervenções com ênfase no crescimento do mercado imobiliário privado e na promoção de espaços com signos internacionalizados. Abaixo, elencamos as quatro modalidades de acesso ao crédito para financiar o desenvolvimento urbano nas cidades, segundo a pesquisa de Arantes (2006, p.67):

a) Criação de agências privadas de intermediação financeira legalmente independentes e responsáveis pela implementação de projetos e captação de recursos no mercado;
b) As parcerias público-privadas (PPPs) e concessões para operação e ampliação de serviços e infraestrutura urbana por empresas privadas de capital aberto;
c) Captação de recursos no mercado de crédito nacional e internacional, por meio da emissão de títulos e a cotação das *ratings* internacionais; e
d) Criação de taxas especiais ou emissão de títulos para realizar melhorias urbanas concentradas em determinado bairro ou perímetro.

Ao contratar programas de financiamento junto ao BID e ao Banco Mundial, os municípios deveriam, portanto, aplicar os recursos em obras ou investimentos com desdobramentos direcionados à economia de mercado, à competitividade entre os lugares, pois essa seria a garantia de que o recurso aplicado teria uma taxa de retorno suficiente para garantir a equivalência ao recurso emprestado. A melhor forma de garantir esse retorno, segundo o Banco Mundial, é a associação com o mercado, que, por sua vez exigia níveis de produtividade altamente rentáveis, significando, muitas vezes, em subsídios concedidos pelas esferas municipais aos agentes do setor privado, através de incentivos fiscais e outros instrumentos. No resumo de Pedro F. Arantes (2006, p. 68),

> [...] o Banco Mundial substitui em sua agenda o programa de urbanização de baixos padrões que, vimos, destinava-se à reprodução social da força de trabalho, em nome de uma urbanização concentrada de alto padrão nos trechos das cidades de interesse do mercado, como forma de ampliar a base de acumulação do capital.

É possível, nesse momento afirmar que a finança subjuga o desenvolvimento urbano das cidades, na medida em que as ações somente podem ser realizadas se houver garantia de

liquidez nas taxas de retorno[105]. Essa premissa limita consideravelmente as ações no contexto do combate à pobreza, pois não haveria forma em conciliar a redução das desigualdades com redução de gastos com políticas sociais. A *psicoesfera* da "responsabilidade social", da "ética dos gastos públicos" e do "endividamento sustentável" ganha notoriedade, pois o ataque aos gastos com políticas sociais compensatórias viria do ponto de vista orçamentário, ou seja, haveria pobreza nas cidades, sobretudo pela "má gestão" dos recursos disponíveis. Ainda segundo Pedro Arantes (2006), essas políticas aconteceram por duas fases iniciais: na primeira teria ocorrido uma transição das cidades para um modelo de políticas públicas "de mercado"; na segunda, seria transposta à cidade a lógica administrativa das empresas. E não obstante, a cobrança sobre os governos locais é sistematizada no sentido de aprimorar a arrecadação de receitas, diminuindo gastos em setores tradicionais da esfera pública. Como exemplo de ações nessa direção, tem-se o Programa Nacional de Apoio à Modernização Administrativa e Fiscal, PNAFM[106], que financia, com recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento, através de contratos de subempréstimos junto à Caixa Econômica Federal, atividades de ampliação da base de arrecadação fiscal dos municípios. É curioso notar que segundo as regras do programa, não são permitidas aplicações dos recursos de financiamento para investimentos em secretarias que cuidam das áreas sociais, como educação, saúde, assistência social e habitação. O Quadro 2.3-2 abaixo elenca os percentuais de execução e limites de cada grupo de financiamento, conforme segue:

[105] As normas dos empréstimos junto ao BID, BIRD e dos grupos ligados ao *Cities Alliance* ainda indicavam que o valor nominal dos recursos emprestados seria calculado em dólar, impedindo que o país – Brasil – utilizasse sua moeda para realização dos investimentos. A análise de Pedro Arantes é fundamental para entender esse processo, pois "do ponto de vista macroeconômico, um empréstimo em dólares funciona como uma emissão interna de moeda. O dólar não entra de fato no país, circulando apenas na esfera do mercado financeiro ou permanecendo nas reservas externas do BACEN e demais instituições financeiras. Entretanto, ao ser retido pelo BC, o dólar está lastreando a expansão da base monetária do país e, no limite, autorizando que utilizamos nossa moeda para as obras de que o país necessita." (ARANTES, 2004, p.125). Na prática, significa perda do controle interno sobre a moeda nacional, considerando que os bancos multilaterais comandam a criação (ou não) do dinheiro.

[106] "O PNAFM contempla ações que visem a modernização da gestão administrativa e fiscal, tais como capacitação de técnicos e gestores municipais, implementação de ações e sistemas destinados ao controle da arrecadação, atendimento ao cidadão, comunicação de dados, controle financeiro, recursos humanos, consultorias, aquisição de equipamentos de informática, infra-estrutura e geoprocessamento referenciado. Ele ainda possibilita ao município a elaboração e implementação de Plano Diretor, Cadastro Multifinalitário e Planta Genérica de Valores." Fonte: www.caixa.gov.br/gov_comercial/municipal/modernizacao_gestao_publica/pnafm, acesso em 22/06/2012.

Quadro 2.3-2 – Brasil: ações financiáveis no âmbito do programa PNAFM-BID em 2012.

Ações financiáveis	Aplicações	% (Referências limites)
Capacitação	Contratação de cursos, seminários ou outras formas de treinamentos e realização de visitas técnicas, nacionais e internacionais, inclusive a viabilização de Estrutura Própria Permanente de capacitação.	10 a 40%
Serviços Técnicos que não configuram consultoria	Implantação ou atualização cadastral, customização de aplicativos e outros serviços nos quais os aspectos físicos da atividade sejam predominantes.	0 a 70%
Consultoria	Contratação de pessoas físicas ou jurídicas, nacionais ou estrangeiras, para elaborar, apoiar, executar ou desenvolver as atividades do Projeto, inclusive sistemas informatizados.	0 a 40%
Equipamentos e sistemas de tecnologia de informação e comunicação	Aquisição e instalação de Hardware, redes de computação, software básico e sistemas de aplicativos, instrumentos de comunicação, inclusive referentes a agrimensura e atividades de campo relativas ao controle do ITR e do cadastro imobiliário.	0 a 30%
Mobiliário, materiais e equipamentos de apoio operacional	Aquisição de veículos (até 1%), e outros bens móveis, inclusive referentes a agrimensura e atividades de campo relativas ao controle do ITR e do cadastro imobiliário.	0 a 10%
Infraestrutura	Construção, reforma e adequação de ambientes físicos.	0 a 20%

Fonte: CAIXA Econômica Federal, 2012.

Os dados indicam que ainda que o recurso seja de fonte onerosa, isto é, empréstimo de longo prazo junto ao BID com os devidos ajustes das taxas de juro, sendo que a prefeitura não tem o direito de "posse" desses recursos, pois as limitações elencadas impedem os investimentos nas áreas onde as carências são mais sensíveis. A finança, dessa forma, é normatizada, pois envolve uma série de lastros que inviabilizam a gestão autônoma dos problemas específicos da cidade.

Espera-se, dessa forma, que as cidades ganhem características empresariais, que sejam geridas estrategicamente como uma empresa, no sentido de que recupere as ações deficitárias, permitindo investimentos liberais. Em tese, disso resultaria o reequilíbrio do sistema urbano a partir da eficiência do mercado, da regulação "natural" do preço da terra, estimulados pela competitividade dos sistemas urbanos. Essa competitividade é analisada também por Milton Santos, ao avaliar o que chama de produtividade espacial, que seria um dado territorial medido através das condições técnicas – equipamentos, infraestrutura, acessibilidade –e organizacionais – leis, normas, relações trabalhistas –, de cada cidade/região (SANTOS, 2002

[1996], p.247-248). Os lugares disputam entre si por novos conteúdos, especializando os territórios, e na cidade esse conflito é mais perceptível, na medida em que as intervenções pontuais ampliam suas desigualdades.

Martim Oscar Smolka (1994, pp. 307-323) analisa o documento elaborado pelo Banco Mundial[107] a respeito das propostas para a política urbana dos anos 1990, e observa que as recomendações do Banco seguem em três principais direções, sendo elas:

a) Zelo com as relações do plano fiscal, financeiro e do setor produtivo da economia urbana, seguindo os parâmetros do ambiente macroeconômico geral;
b) Superar constrangimentos políticos, institucionais e financeiros que inibam o potencial produtivo da cidade; e
c) Avaliar os impactos das políticas sobre a produtividade urbana, a pobreza e as condições ambientais.

Das recomendações supracitadas, derivaram cinco políticas essenciais, da seguinte ordem:

a) Promoção da produtividade urbana e *remoção* de focos de ineficiência, sobretudo do ambiente de mercado; sendo que esse item abre três frentes:
    i. Reforço da capacidade institucional na gestão da infraestrutura das instituições que regulam o mercado (auditorias, controladorias, tribunal de contas, etc.);
    ii. Melhor distribuição de recursos e responsabilidades entre os poderes locais e centrais;
    iii. Reforço dos mecanismos de financiamento do desenvolvimento urbano com aplicação de taxas de juros de mercado nos contratos de financiamento aos municípios.
b) Ampliação de empregos de aporte intensivo de mão-de-obra;
c) Melhoria de acesso à infraestrutura básica da população de baixa renda;
d) Superação da questão ambiental urbana;
e) Promover um conjunto de pesquisas em direção à compreensão das questões urbanas, com utilização de recursos e fundos internacionais (como Fundação Ford, *Lincoln Institute for Land Policy*, etc.).

A generalização dessas orientações é o princípio do estímulo à "guerra dos lugares", na expressão utilizada por Milton Santos (2002 [1996], p.247), que induz a ampliação da capacidade produtiva e financeira dos lugares, reforçando a importância das diferenças técnicas dos territórios. A geografia é aprisionada através das valorizações seletivas do espaço e as cidades são o *lócus* da repercussão desse processo. Ainda sobre o mencionado documento

[107] Trata-se do manual "Urban Policy and Economic Development: an Agenda for the 1990s" (WBdoc, 1991).

produzido pelo Banco Mundial, Smolka (1994) apresenta críticas a aspectos que foram considerados virtuosos[108], tais como: a desregulação normativa do ambiente produtivo e ampliação da liberdade econômica; a primazia da iniciativa privada sobre a instituição pública; o redirecionamento dos investimentos públicos para esquemas de eliminação de subsídios[109]; a perniciosidade dos efeitos da "produtividade urbana"[110]; e, por fim, a generalização absoluta das políticas urbanas em detrimento das peculiaridades de cada formação social (SMOLKA, 1994, pp.310-318).

A força da ação econômica de caráter global (com forte viés financeiro) prevalece sobre as forças progressistas, que buscavam na política os instrumentos para garantir investimentos mais simétricos, em oposição à formação de nexos típicos de uma cidade corporativa. No entanto, durante os anos 1990 os sistemas políticos das cidades se organizam em torno de projetos que se ajustam à visão neoliberal da cidade empresa, instituindo a direção dos investimentos e da aplicação de recursos em situações de aprofundamento do ambiente concorrencial. A globalização da economia submete o território à racionalidade da competição, subtraindo o conteúdo político de seu cotidiano. Dessa maneira, os instrumentos de gestão do território, instituídos sob viés democrático, servem a essa racionalidade empresarial, sob o signo da geração de empregos, do crescimento econômico necessário à "sobrevivência das cidades" (SANCHEZ, 1999, p.130; SOUZA, 2008 [2003] p.165).

Vainer (1999, p. 87) ao atentar-se a liberalização da política urbana, aprofunda a análise do contexto em como o planejamento urbano é cooptado pelas estratégias econômicas neoliberais da globalização. Doravante, o Planejamento Estratégico Urbano (PDE) é abandonado em

---

[108] É interessante observar a análise do pesquisador Edmundo Verna (1996), que embora tenha levantado os mesmos itens que Oscar Smolka, apresenta uma crítica enfraquecida em relação às políticas de financiamento do Banco Mundial. Apesar de assumir que o documento possui forte conteúdo economicista, o autor afirma que é a má gestão dos programas a causa de seu insucesso. "Geralmente as instituições locais não têm quadros ou o comprometimento necessário para utilizar esta abordagem em benefício das cidades. Portanto, os novos programas devem tomar a iniciativa de apoiar aquelas cidades e instituições mais carentes. Estes programas requerem (ou precisam construir) o comprometimento cívico das autoridades, sua transparência e prestação de contas." (WERNA, 1996, p. 18).

[109] Nesse ponto, a recomendação é aprimorar os mecanismos de autoprodução para a provisão de infraestrutura e dos serviços direcionados ao consumo residencial das famílias. Trata-se de estimular atividades autoindutoras, com total recuperação dos gastos. Trata-se, portanto, "de uma reiteração do modelo caracterizado pela captura do Estado pelos setores avançados/influentes/modernos da sociedade, combinada com a entrega do restante da sociedade à sua própria sorte ou aos próprios meios." (SMOLKA, 1994, p.315).

[110] O ambiente de forte oligopolização, processo inflacionário, crise produtiva e fiscal e concentração de capitais não permitem o aumento dos níveis de emprego, incrementos de renda significativos. As recomendações macroeconômicas do Banco Mundial e outros agentes da economia internacional, ampliaram o cenário de crise econômica, sendo os próprios responsáveis pela desorganização a ser combatida a partir do documento de política urbana. A ampliação da pobreza é sua principal característica e o sistema de produtividade urbana constitui-se, em suma, "numa cortina de fumaça para intervenções tecnocráticas inespecíficas e indefinidas de difícil justificativa social (SMOLKA, 1994, p.316).

nome de uma racionalidade política que entende a cidade como um agente econômico, que atua no contexto da ampliação do ambiente de reprodução do modo de produção capitalista, tomando decisões a partir das expectativas dos agentes do mercado (VAINER, 1999, p.87).

A própria ideia de competição entre as cidades estimula esses princípios, que ganha contornos internacionais com ações de *city marketing*[111], ou "marketing urbano". Esse modelo é difundido pelo Brasil e pela América Latina a partir das experiências espanholas, em razão das transformações ocorridas em Barcelona e Bilbao. Essa visão aprofunda a leitura "técnica" do território e, portanto, os pobres e a pobreza são transformados em "questões" específicas a serem tratadas em demandas insolváveis, ou seja, sem solução na medida em que não são produtos que podem ser consumidos pelo público que se apropria dos espaços da modernização das cidades.

A cidade deve ser "vendida" a partir de seus atributos específicos previstos em seu Planejamento Estratégico, que transfigura a pobreza em um ambiente que deve ser segregado dos locais onde a competitividade deve seria aprimorada. David Harvey (1996, p. 50) entende esse movimento como o "empresariamento da gestão urbana", que se instala justamente em um momento de grande enfraquecimento da escala de ação do Estado, e de sua autonomia, pois a gestão e o planejamento seriam ferramentas de aprofundamento da condição de autorregulação dos processos sociais. David Harvey ainda assinala que essa ênfase possui relação com o declínio do Estado-Nação no controle dos fluxos monetários, de modo que os investimentos se tornam cada vez mais "a forma de uma negociação entre o capital financeiro internacional e os poderes locais, os quais fazem o melhor possível para maximizar a atratividade local para o desenvolvimento capitalista" (HARVEY, 1996, p.50).

Sob essa perspectiva, e poucos anos após a redemocratização do país, as conquistas de instrumentos de gestão democrática das cidades são suprimidas pelo projeto empresarial. O poder político garantido pela Constituição Federal (CF) de 1988, a desconcentração orçamentária tripartite e a descentralização do poder não se realizaram a partir das demandas das comunidades locais, e os fóruns de participação foram esvaziados ante a *psicoesfera* da globalização. A matriz que define essas práticas de desenvolvimento urbano são muito mais determinadas por uma "economia política internacional" do que pelas necessidades concretas

[111] "Ao interpretarmos a produção de imagens e as políticas de *city marketing* como instrumentos de legitimação e coesão social, estamos assinalando a influência da mídia sobre a experiência e a percepção do espaço. Pensamos que ela exerce um crescente domínio sobre a vida coletiva nas cidades, o que vem impedir o verdadeiro jogo democrático, ou o alargamento dos fóruns de debate acerca dos grandes investimentos que hoje estão transformando a paisagem urbana." (SANCHEZ, 1999, p.127).

das populações de menor renda, que habitam as parcelas mais vulneráveis do território das cidades.

A difusão ideológica desse conceito de cidade implica em transformações materiais significativas. A gestão de espaços específicos da cidade se caracteriza pela fusão entre Estado e iniciativa privada, mutuamente comprometidos com o desenvolvimento econômico de empreendimentos imobiliários pontuais, desagregados do restante da cidade. E a legitimação desse processo se articula de forma estratégica para enfraquecer as sinergias contrárias às políticas econômicas neoliberais, isto é, existe o objetivo tácito em diluir na sociedade a "validade" desse modelo de desenvolvimento econômico. A cidade é construída, agora, diante desse consenso, como afirma Carlos Vainer (2000, p.89),

> [...] o conceito de cidade, e com ele os conceitos de poder público e de governo da cidade são investidos de novos significados, numa operação que tem como um dos esteios a transformação da cidade em sujeito/ator econômico e, mais especificamente, num sujeito/ator cuja natureza mercantil e empresarial instaura o poder de uma nova lógica, com a qual se pretende legitimar a apropriação direta dos investimentos de poder público por grupos empresariais privados (VAINER, 2000, p.89)

A expressão mais fidedigna desse modelo de desenvolvimento urbano ocorre, no Brasil, na capital do estado do Paraná, a cidade de Curitiba, no início dos anos 1990. As transformações urbanas da cidade, assinaladas em seu Plano Diretor, foram inseridas de forma fragmentada, centradas em obras urbanísticas de construção de parques, centros culturais, ruas de serviço, Jardim Botânico, dentre outras intervenções que alteraram a imagem da cidade (SANCHEZ, 1999, pp.122-123). Trata-se de um modelo de desenvolvimento urbano com ênfase na "forma" e não em sua "função", que permite a ampliação de uma psicoesfera empresarial capaz de penetrar até mesmo no discurso das classes mais pobres, sobretudo através da produção de empregos e incremento de renda, itens mais apelativos do ponto de vista do discurso político. Não obstante, a figura do prefeito gestor[112] foi fundamental para o relacionamento com as empresas que participaram das intervenções, e também de um afinamento do discurso para captação de empresas na cidade de Curitiba e em seu entorno[113].

[112] A cidade de Curitiba foi governada pelo prefeito Jaime Lerner por três ocasiões distintas, sendo o último mandato entre 1989 e 1992. As transformações promovidas desencadearam numa série de projetos que, endossados pela mídia, influenciaram a decisão de diversas empresas internacionais a se instalarem na cidade. O perfil empreendedor, técnico e apolítico do prefeito foi arrebatador tanto para os mais conservadores, quanto para os radicais de esquerda (SANCHEZ, 1999, p.126)

[113] Empresas de diversos ramos se instalaram na cidade nos anos 1990, como a Exxon Mobil, Kraft Foods, Sadia, Siemens, HSBC, Renault, Volkswagen, O Boticário, Positivo Informática, dentre outras (KLINK, 2010, p.251).

O economista e urbanista Jeroen Klink (2010, pp. 245-256) observa as fragilidades das estratégias de desenvolvimento urbano implementada sem Curitiba, pois, em sua pesquisa, demonstra a ineficácia da articulação do sistema com as funções básicas, ou seja, a incapacidade de mediar tensões entre habitação social e sustentabilidade ambiental, a dificuldade em relativizar o uso do solo, de modo a minimizar os deslocamentos, sem sucesso na tentativa de articular mecanismos institucionais alternativos para uma política urbana integrada em escala local e metropolitana. Em suma, o desenvolvimento urbano do *city marketing* não minimizou, em Curitiba, os conflitos relacionados ao uso do solo, à suburbanização da ocupação, à redução da escala de mobilidade e a centralidade criada em torno de áreas valorizadas da cidade (KLINK, 2010, p. 252).

Em São Paulo, na década de 1990, sob a gestão dos prefeitos Paulo Maluf (1993 a 1996) e Celso Pitta (1997 a 2000), a fragmentação do projeto de estrutura urbana é um dos resultados mais emblemáticos dos eixos de intervenção. Mariana Fix (2001) apresenta as repercussões das duas principais Operações Urbanas – Águas Espraiadas e Nova Faria Lima – que promoveram o prolongamento do eixo sudoeste da cidade, criando vetores de centralização para as empresas internacionais do setor financeiro, serviços de informação e informática, e do próprio setor imobiliário. A natureza desse processo é aderente às propostas do Banco Mundial, às diretrizes neoliberais de redução do papel do Estado, da indução das parcerias público-privadas, ou seja, do "empresariamento" da gestão urbana. O Estado, incapaz de arcar com os custos do financiamento das atividades e das obras, deveria agir de modo a criar as condições que facilitem a oferta de infraestrutura para a atividade da iniciativa privada (FIX, 2001, p.71).

A "parceria" entre o Estado e o setor privado promoveu a "multiplicação de megaprojetos" no eixo dividido entre as principais Operações Urbanas da cidade, que agora são muito mais dependentes das finanças, na medida em que são mais relacionados, por exemplo, aos fundos de pensão. Como parte da trajetória da financeirização do desenvolvimento urbano, os fundos de pensão investem nesse tipo de empreendimento[114] em razão da alta rentabilidade e das facilidades de associação via mercado financeiro, que altamente liberalizado e desregulamentado, facilita a aplicação coletiva de valores mobiliários através da captação de

[114] Torres imobiliárias destinadas para aluguel de escritórios, shoppings multifuncionais, hotéis de luxo dentre outros projetos, são exemplos de investimentos seguros para os fundos de pensão, em razão da alta rentabilidade dos investimentos de longo prazo necessários para garantir a estabilidade dos segurados (SANTOS, J. 2008).

recursos diretamente de atores importantes do mercado financeiro internacional (FIX, 2001, p.109-114).

O Estado assume, portanto, seu papel enquanto promotor da cidade para o exterior, desenvolvendo uma imagem forte, despolitizada, "íntegra", apoiada por uma contundente oferta de infraestruturas e de serviços para a instalação de novas empresas dos circuitos econômicos hegemônicos. É dessa forma que o Estado atua nessa "parceria", criando espaços nacionais da economia internacional (SANTOS, 2007 [1994]; 2002 [1996]). Essa combinação resulta na criação de redes de engenharia, redes de infraestruturas e serviços que são bem mais utilizadas pelas firmas internacionais do que pela própria sociedade, com anuência do Estado, pois:

> O próprio poder público torna-se criador privilegiado de escassez; estimula, assim, a especulação e fomenta a produção de espaços vazios dentro das cidades; incapaz de resolver o problema da habitação, empurra a maioria da população para as periferias; e empobrece ainda mais os pobres, forçados a pagar caro pelos precários transportes coletivos e a comprar caro bens de um consumo indispensável e serviços essenciais que o poder público não é capaz de oferecer. (SANTOS, 2005 [1993], p.123).

Esse tipo de urbanismo fragmentado se difunde rapidamente e a competitividade se torna a principal regra[115], esvaziando de importância o discurso político de caráter público, na medida em que o Estado abre concessões para que os representantes do capitalismo internacional e das finanças se apropriem das melhores parcelas do espaço urbano. A partir do momento em que a cidade se transforma em mercadoria e sua organização é pensada a partir de lógicas empresariais, há um amálgama dos discursos políticos que ao mesmo tempo em que nega a cidadania, parece oferecer uma permanente estabilidade cotidiana que opera como poderoso instrumento ideológico no campo social.

A ideologia empresarial do desenvolvimento urbano reduz o processo urbano ao domínio do consumo, e busca requalificar as características do exercício da cidadania. Suas evidentes contradições são justamente a revelação do caráter ultrapassado dessa maneira capitalista de mensuração das relações de produção (LOJKINE, 1982, p. 122). O resultado é a ampliação dos espaços de exclusão e a redução dos espaços da democratização da vida pública, que culmina no sequestro do cotidiano pela despolitização das questões urbanas.

---

[115] "A literatura apologética da globalização fala da competitividade entre Estados, mas, na verdade, trata-se de competitividade entre empresas que, às vezes, arrastam o Estado e sua força normativa na produção de condições favoráveis àquelas dotadas de mais poder. É dessa forma que se potencializa a vocação de rapidez e de urgência de algumas empresas em detrimento de outras, uma competitividade que agrava as diferenças de força e as disparidades, enquanto o território, pela sua organização, constitui-se num instrumento do exercício dessas diferenças de poder." (SANTOS, 2000, p. 84-85).

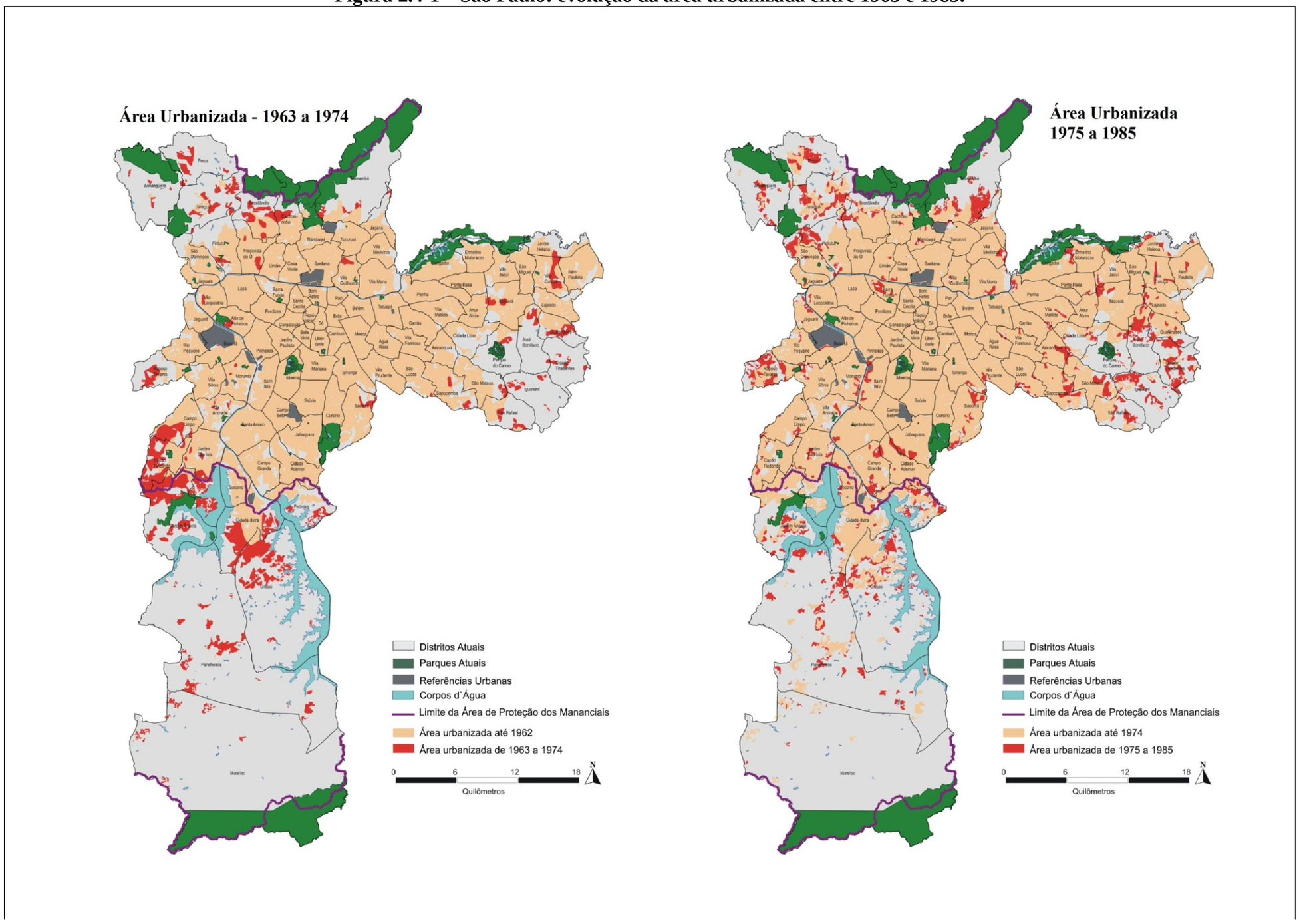
Na década de 1990, as contradições da “cidade corporativa” (SANTOS, 2005 [1993]; 2002 [1996]; [2007]1991) cooptam a política, tornando residual o atendimento à população no orçamento público, obedecendo à racionalidade da cidade capitalista, que age em nome da produtividade das empresas de capital hegemônico. Os instrumentos de controle e planejamento das cidades, conquistas da Constituição Federal (CF) de 1988, que serviriam para solucionar os problemas da metrópole, passaram a ser utilizados para os fins da cidade coorporativa, agravando os problemas ao invés de solucioná-los. Uma planificação técnica, pontual, preocupada com aspectos singulares da cidade capitalista, não poderia requalificar os conflitos gerais existentes no ambiente urbano.

O planejamento e a política de desenvolvimento urbano são instrumentos que deveriam privilegiar os aspectos de reequilíbrio da distribuição dos recursos da cidade, preocupando-se com a difusão igualitária dos equipamentos sociais, garantindo seu acesso por meio de uma série de instrumentos políticos de caráter verdadeiramente públicos. Segundo Milton Santos, “*um plano diretor não pode contentar-se em ser apenas uma disciplina do crescimento físico ou da dotação de serviços, mas deve incluir uma clara preocupação com a dinâmica global da cidade, buscando orientá-la no interesse das maiorias*” (SANTOS, 2005 [1993] p.126).

Nesse período, portanto, os conteúdos da globalização reuniram aspectos técnicos e políticos, que viabilizaram uma configuração fragmentada do processo urbano. De um lado, ampliam-se os espaços nacionais da economia internacional sob os fundamentos da cidade global, internacionalizada, altamente técnica e moderna; de outro, e ao mesmo tempo, as regras de restrição de ocupação e circulação no interior da cidade são mais abrangentes, uma vez que os conteúdos normativos da cidade são direcionados para viabilizar a competitividade, a fluidez e o retorno financeiro de grandes projetos e negócios urbanos.

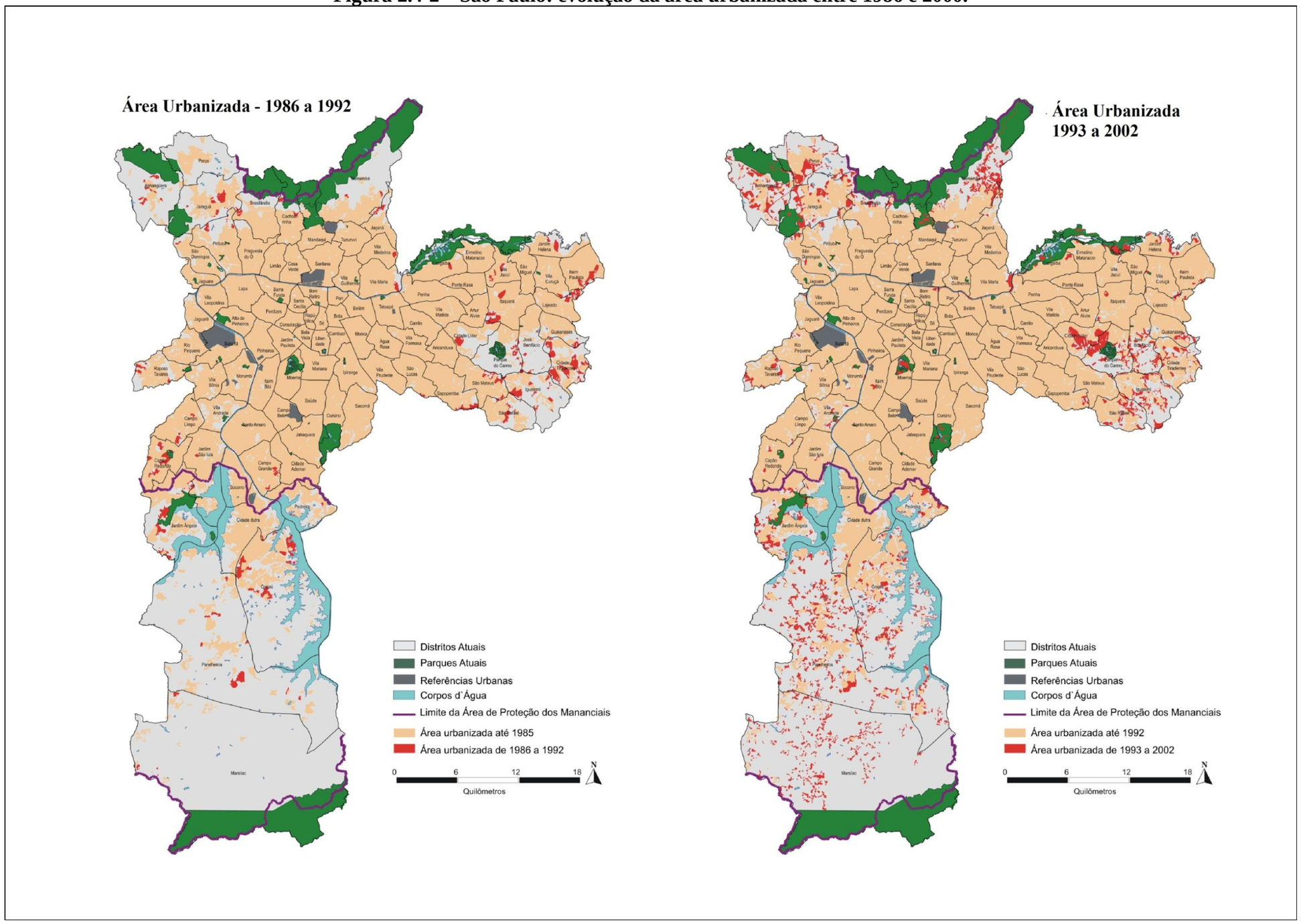
Conforme frisado, após a Constituição Federal (CF) de 1988, a regulamentação dos artigos 182 e 183 ainda levaria treze anos para ser instituída, através da Lei Federal nº 10.257/2001. Essa norma amplia a base jurídica e legal das políticas públicas urbanas, sob argumentos mais democráticos, em direção à institucionalização de uma nova perspectiva do desenvolvimento urbano brasileiro, impondo mudanças antes “impensáveis” no direito de propriedade, ocupação e uso do solo no Brasil (MARICATO, 2011, p. 142). Trata-se de um grandioso evento normativo que desencadearia uma profusão de outros eventos, sobretudo após a eleição do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, que assume o cargo máximo da nação em janeiro de 2003.

Figura 2.4-1 – São Paulo: evolução da área urbanizada entre 1963 e 1985.



Fonte: Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano - Emplasa. Mapa de Expansão da Área Urbanizada da Região Metropolitana de São Paulo, 2002/2003. **Adaptação:**Secretaria Municipal de Planejamento - Sempla/Dipro

Figura 2.4-2 – São Paulo: evolução da área urbanizada entre 1986 e 2000.



Fonte: Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano - Emplasa. Mapa de Expansão da Área Urbanizada da Região Metropolitana de São Paulo, 2002/2003. **Adaptação:**Secretaria Municipal de Planejamento - Sempla/Dipro

2.5 A criação do Ministério das Cidades em 2003 e novos quadros de ação para as políticas urbanas

Dados do IBGE[116] revelam que na virada para o século XXI a Região Metropolitana de São Paulo possuía quase 18 milhões de habitantes, sendo que somente no município de São Paulo havia 10 milhões de pessoas. Em seu conjunto, o Brasil possuía 81,25% de sua população habitando em áreas urbanas, sendo que este índice alcançava 94,05% na RMSP e 95,75% na cidade de São Paulo. Se no começo do século XX, com apenas 10% da população vivendo em áreas urbanas (como observado no primeiro capítulo dessa dissertação), as condições normativas criavam mecanismos de forte degradação da vida nas cidades, na virada para o século XXI, as normas e a política continuaram se adequando às vicissitudes das classes mais favorecidas da sociedade, cujas manifestações resultam em cidades absolutamente corporativas e fragmentadas. Ainda segundo o Censo demográfico do ano 2000, as dez principais metrópoles do Brasil somavam mais de 50 milhões de habitantes, ou aproximadamente 32% da população total do país.

A gravidade da questão urbana brasileira ao longo do século XX pode ser expressa, em dados estatísticos, na Tabela 2.5-1 abaixo, que indica o déficit de moradia e os municípios em favelas do Brasil, para o ano base 2000.

Tabela 2.5-1 – Brasil: déficit habitacional e moradias em favelas das principais metrópoles em 2000.

Metrópoles	População Total	Déficit Habitacional.	% do total do Brasil	Domicílios em Favelas	% do total do Brasil
São Paulo	17. 878.703	596.232	9,0	416.143	25,2
Rio de Janeiro	10.710.515	390.805	5,9	349.183	21,2
Recife	3.337.565	191.613	2,9	57.723	3,5
Belo Horizonte	4.357.942	155.645	2,3	107.212	6,5
Salvador	3.021.572	144.767	2,2	65.443	4,0
Fortaleza	2.984.689	163.933	2,5	84.609	5,1

[116] Consulta de dados realizada no ambiente SIDRA/IBGE, através da série histórica. Acesso realizado em 20/07/2012.

Metrópoles	População Total	Déficit Habitacional.	% do total do Brasil	Domicílios em Favelas	% do total do Brasil
Brasília	2.952.276	146.667	2,2	8.246	0,5
Belém	1.795.536	117.004	1,8	130.951	7,9
Porto Alegre	3.718.778	116.010	1,7	53.447	3,2
Manaus	1.405.835	93.952	1,4	39.505	2,4
Curitiba	2.768.394	75.668	1,1	42.854	2,6
Total	**54.931.805**	**2.192.296**	**32,9%**	**1.355.316**	**82,1%**

Fonte: extraído de MARICATO, 2005, com base em dados do IBGE e Fundação João Pinheiro.

Vale ressaltar que a tabela apresenta apenas os números relativos às favelas, sem agregar as várias outras tipologias de moradia inadequada, como cortiços e loteamentos irregulares. Ademais, além da precariedade do tipo de moradia, há um desequilíbrio em relação aos outros itens da infraestrutura urbana, como saneamento, mobilidade, iluminação, rede de distribuição e coleta, que se aprofunda ao desmembrar a cidade de São Paulo de sua região metropolitana. Um exemplo dessa assimetria pode ser verificado através dos dados da Fundação SEADE, que revelam, para o ano de 2000, que enquanto 80% dos domicílios da RMSP estavam conectados à rede de coleta de esgoto, na cidade de São Paulo esse número chegava a 89%.

A regulamentação do Estatuto das Cidades, consolidada na Lei nº 10.257 de 2001, normatiza uma série de instrumentos urbanísticos que concedem ao poder público municipal a possibilidade de maior controle sobre as dinâmicas da cidade, regulando e equilibrando o desenvolvimento urbano. Em tese, o Estatuto das Cidades é a norma jurídica que dá ao Estado o poder de garantir a função social da propriedade urbana, tal como garantido no texto da Carta Constitucional de 1988. A partir da regulamentação dessa norma, todos os municípios com população acima de 20 mil habitantes seriam obrigados a elaborar o seu Plano Diretor em conjunto com a sociedade civil, que participaria do processo através da realização de fóruns e assembléias. João Sette Whitaker Ferreira (2005, p.16) resume, em linhas gerais, as possibilidades de planejamento urbano que os instrumentos do Estatuto das Cidades conferiram ao legislativo e, sobretudo, ao poder executivo municipal:

> Por um lado, deu-se ao Estado um poder regulador significativo sobre o uso e a ocupação do solo, estabelecendo-se restrições de uso, parâmetros de adensamento, limites à verticalização, taxas de ocupação, punições efetivas para o descumprimento das leis urbanísticas, etc. Por outro lado, criou-se uma estrutura financeira [...] e uma gama de isenções para incentivar, através de linhas de crédito e renúncias tributárias específicas, determinadas ações dos agentes privados, como por exemplo a recuperação e manutenção de edifícios antigos nas áreas centrais, sua reconversão para locação social privada, ou ainda a fixação da população mais pobre em seus locais de residência, graças a auxílios financeiros diretos (FERREIRA, 2005, p.16).

Todos esses temas, aliados aos instrumentos de democracia participativa previstos na Constituição de 1988 e aos atributos financeiros do pacto federativo, forjam um contexto normativo e financeiro, no qual uma política de desenvolvimento urbano centralizada, porém democrática, poderia ser elaborada pela União. Foi necessário, contudo, a eleição à Presidência da República de Luis Inácio Lula da Silva, em 2002, pelo Partido dos Trabalhadores, para que uma estrutura institucional dedicada ao desenvolvimento das cidades fosse implementada. O Ministério das Cidades, criado em 2003 vem ocupar esse vazio institucional que retirava, por décadas, o governo federal da discussão sobre a política urbana (MARICATO, 2005, p. 6; 2006, p. 215).

O objetivo primordial da criação do Ministério das Cidades era recolocar o desenvolvimento urbano em uma perspectiva federativa, articulando os mecanismos de cooperação intergovernamental previstos na Constituição de 1988. Mas, para além da cooperação intergovernamental, as propostas dependiam da participação efetiva do setor privado, na medida em que algumas das principais ações seriam executadas em parceria, ou mesmo em sistema de concessão. Para organizar as atribuições, a estrutura do Ministério foi idealizada dividindo as secretarias em quatro principais eixos, sendo eles[117]:

a) **Secretaria Nacional de Habitação:** "*responsável por acompanhar e avaliar, além de formular e propor, os instrumentos para a implementação da Política Nacional de Habitação, em articulação com as demais políticas públicas e instituições voltadas ao desenvolvimento urbano, com o objetivo de promover a universalização do acesso à moradia*" (MCIDADES, 2012).
b) **Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental:** "*assegurar à população os direitos humanos fundamentais de acesso à água potável em qualidade e quantidade*

[117] As descrições das secretarias foram retiradas do sítio do Ministério das Cidades, www.cidades.gov.br, acesso em 08/05/2012.

suficientes, e a vida em ambiente salubre nas cidades e no campo, segundo os princípios fundamentais da universalidade, equidade e integralidade" (MCIDADES, 2012).

c) **Secretaria Nacional de Programas Urbanos:** "*responsável pelo apoio ao planejamento territorial urbano e à política fundiária dos municípios. [...] tem como missão implantar o Estatuto das Cidades (Lei 10.257/2001), através de ações diretas, com transferência de recursos do OGU e ações de mobilização e capacitação*" (MCIDADES, 2012).

d) **Secretaria de Transporte e Mobilidade Urbana:** "*tem como finalidade formular e implementar a política de mobilidade urbana sustentável, entendida como a reunião das políticas de transporte e de circulação, e integrada com a política de desenvolvimento urbano, com a finalidade de proporcionar o acesso amplo e democrático ao espaço urbano, priorizando os modos de transporte coletivo e os não-motorizados, de forma segura, socialmente inclusiva e sustentável*" (MCIDADES, 2012).

Essa divisão previa a democratização do tratamento de assuntos relacionados ao desenvolvimento urbano, articulando em uma instituição do Estado os programas capazes de realizar uma transformação na materialidade e no funcionamento das cidades[118]. E uma vez criada a estrutura do Ministério, a proposta de ação das secretarias seria estruturada pelo novo documento que consolidaria os quatro eixos de ação. Para elaboração desse documento foi organizado um importante evento em outubro de 2003, a 1ª Conferência Nacional das Cidades[119], que contou com grande participação popular, cuja representatividade envolveu mais de três mil municípios brasileiros. No encontro foram aprovados os principais pontos da nova política urbana que seria consolidada e publicada no ano de 2004 na nova Política

[118] Embora a divisão tenha atendido a uma antiga reivindicação dos movimentos sociais, alguns pesquisadores alertaram para os problemas da fragmentação dos eixos de desenvolvimento urbano que são, em síntese, temas transversais de articulação do território. A divisão de políticas estruturais em eixos de intervenção específicos corre o risco de reativar velhos dilemas clientelistas da política brasileira, conforme a análise em artigo dos pesquisadores Grazia de Grazia e Evaniza Rodrigues (2003). Segundo as autoras, o "Ministério das Cidades, ao se estruturar em secretarias nacionais setoriais, corre o risco de paralisar o processo de mudança essencial em busca de uma transversalidade e de uma integração das políticas. Mecanismos efetivos precisam ser criados para enfrentar a velha fragmentação do debate e da implementação de políticas." (2003, p.16).

[119] A Conferência Nacional das Cidades foi um amplo processo participativo para discussão e formulação da PNDU. Precedida por conferências regionais realizadas em mais de 3.400 municípios dos 26 estados da federação,e representava entidades de movimentos populares, empresários, sindicatos ONG's, universidades, pesquisadores, profissionais e instituições governamentais e legislativas. Em sua primeira conferência foi eleito o Conselho Nacional das Cidades, composto por 71 membros dos setores citados anteriormente.

Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU - 2004), quando da posse do Conselho Nacional das Cidades.

A definição de desenvolvimento urbano contida no documento procura expressar a ideia de que o direito à cidade para todos os habitantes seria a mola propulsora do desenvolvimento, redigida da seguinte forma:

> Podemos definir o desenvolvimento urbano como a melhoria das condições materiais e subjetivas de vida nas cidades, com diminuição da desigualdade social e garantia de sustentabilidade ambiental, social e econômica. Ao lado da dimensão quantitativa da infra-estrutura, dos serviços e dos equipamentos urbanos, o desenvolvimento urbano envolve também uma ampliação da expressão social, cultural e política do indivíduo e da coletividade, em contraponto aos preconceitos, a segregação, a discriminação, ao clientelismo e a cooptação (BRASIL, 2004, p. 08).

Ermínia Maricato (2005), ao analisar o documento, indica que a PNDU 2004 prevê um esquema de desenvolvimento urbano pautado em dois eixos distintos, sendo eles: a) *eixo intraurbano*, relacionado à produção do ambiente construído urbano, cujos principais indicadores de análise se pautam pela identificação de problemas ligados à exclusão e segregação territorial; e b) *eixo regional* de ações sobre a dinâmica de inserção dos conteúdos urbanos nas várias diversas escalas territoriais, a partir de índices de classificação de desigualdades, passivos e potencialidades urbanas (idem, 2005, p. 8). Ou seja, a cidade é entendida como um nó de articulação "para fora" e "para dentro", e que produz externalidades negativas – ou "deseconomias externas" – para si própria, na medida em que deixa de regular os fluxos que recebe, mas também os que emite.

No capítulo sobre o desenvolvimento econômico das cidades, o texto ratifica o entendimento do processo urbano a partir da perspectiva de que a cidade não é uma entidade passiva dos processos que correm em sua extensão, conforme trecho extraído abaixo:

> Para muitos, a cidade é apenas **reflexo passivo** das condições macroeconômicas, uma posição que não é restrita aos conservadores de direita. Para outros, ela é palco de acontecimentos sociais e políticos importantes, uma grande arena para o exercício do poder, seja para os grupos locais seja em relação ao cenário nacional, quando se trata de uma metrópole. Para a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, a cidade não é neutra e pode ser vista como uma **força ativa**, uma ferramenta eficaz para gerar empregos e renda e produzir desenvolvimento econômico (BRASIL, 2004, p.18).

Trata-se, em nosso entender, do reconhecimento daquilo que o geógrafo Milton Santos (SANTOS *et alli*, 2000) identificou como o "papel ativo do espaço geográfico", da força que

a proximidade das estruturas e dos fluxos exerce socialmente nos conteúdos políticos e econômicos da metrópole. Sob esta perspectiva, o entendimento dos conflitos e contradições existentes permite analisar a formação de espaços da pobreza, onde o compartilhamento da escassez é a própria pedagogia que alimenta as relações sociais (SANTOS, 2000, p. 116), e também a formação dos espaços da racionalidade, da técnica apurada, onde a informação para o mercado é o conteúdo sobreposto ao exercício da cidadania. Os conteúdos do texto da PNDU (2004) indicam que há uma nova leitura da questão urbana brasileira, e revelam preocupações de caráter abrangente, e que prevê atuação em escalas que até o presente nunca foram alvo de políticas públicas.

Em outro trecho, o documento ratifica a cidade como *lócus* da produção cultural, política, econômica e informacional das formações socioespaciais, e as metrópoles são a síntese da expressão dessas relações (BRASIL, 2004, p.19). O documento ainda apresenta uma "denúncia" em relação às raízes ideológicas do tratamento da questão urbana em políticas anteriores, sobretudo da década de 1990, na medida em que afirma que "as cidades competitivas são as que se recusam a desmontar os seus sistemas de proteção social. Aquelas que buscam oferecer a desregulamentação como vantagem, tiveram seu crescimento limitado pela própria queda na qualidade de vida." (idem, p, 19). Ou seja, o documento procura desmontar a ideia de "cidade fragmentada", onde apenas determinados pontos são trabalhados, no sentido de vendê-la a partir de algum signo representativo, em busca de investimentos internacionais, os quais trazem a circulação de capitais não comprometidos com o desenvolvimento das forças sociais locais, isto é, capitais que utilizam a cidade como meras plataformas de vantagens operacionais.

As metrópoles podem ser consideradas, assim, como *micrototalidades,* ou seja, uma totalidade menor dentro de uma totalidade maior, constituída pela formação social nacional (SANTOS, 2005 [1993], p.88), um território cujas ancoragens estão, no limite, amarradas no conteúdo macroeconômico nacional, ou mesmo sobre a dinâmica da política nacional.

> É nas metrópoles onde se produz a maior parte do PIB brasileiro. Na sociedade contemporânea, que é antes de mais nada uma sociedade urbana, elas constituem vetor decisivo do processo de desenvolvimento. Visto sob essa ótica, o financiamento ao desenvolvimento urbano, longe de ser uma alocação de recursos compensatórios, é uma condição *sine qua non* da própria continuidade do crescimento econômico que teve sua retomada em 2004 (BRASIL, 2004, p. 20).

O financiamento do desenvolvimento urbano é um dos itens mais importantes da nova PNDU, pois é a base de toda estrutura normativa que viria a ser institucionalizada e aplicada pelos distintos órgãos dos governos federal, estadual e municipal. O documento alerta que a restrição de investimentos públicos em desenvolvimento urbano apenas acelera a degradação das estruturas físicas e, consequentemente, a qualidade de reprodução social dos seus habitantes. Ou seja, o documento afirma a necessidade de retomada dos investimentos nos setores básicos da infraestrutura urbana, articulando recursos onerosos e não onerosos aos cofres públicos, sobretudo em saneamento ambiental, produção de moradia, urbanização de favelas e regularização fundiária, bem como nos programas de mobilidade e transporte público urbano. O FGTS, Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) e OGU permanecem como os fundos fiscais mais importantes para o financiamento das ações em desenvolvimento urbano, que são articulados por agentes financiadores estratégicos, como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), a Caixa Econômica Federal e algumas instituições privadas.

> É preciso lembrar que é importante para a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano a ampliação dos investimentos públicos por meio das Parcerias Público-Privadas, conforme projeto de lei em debate no Congresso Nacional neste ano de 2004. As Parcerias Público-Privadas constituem uma alternativa importante de financiamento da infraestrutura em transportes, saneamento e habitação, e o Ministério das Cidades já estuda algumas possibilidades. Esses recursos, no entanto, deverão complementar o papel insubstituível do poder público em sua responsabilidade de atender à população mais vulnerável, que não tem condições de pagar o preço do mercado pelos serviços (BRASIL, 2004, p.21).

Além disso, a capacidade institucional dos municípios é um fator de alta relevância, pois estes entes federados é que são responsáveis pelo gerenciamento dos recursos a serem repassados para os intervenientes executores dos investimentos, pois as propostas estruturantes da PNDU são elaboradas com base na cooperação federativa e na articulação público-privada. O documento elenca os eixos estruturados de financiamento do governo federal para a política fundiária a partir das seguintes ações e suas consequentes ramificações:

1. Implementação dos Instrumentos Fundiários do Estatuto das Cidades;

a) Política de Apoio à Elaboração e Revisão de Planos Diretores[120];

[120] Para esse item está previsto um conjunto de financiamentos de orientações programáticas para elaboração e revisão dos planos diretores municipais, com recursos do MCidades, DI-HBB (BID), Ministério do Meio

b) Política Nacional de Apoio à Regularização Fundiária Sustentável;

c) Política Nacional de Prevenção de Risco em Assentamentos Precários.

2. Novo Sistema Nacional de Habitação

a) Subsistema de Habitação de Interesse Social; constituído por recursos onerosos e não onerosos, dividido da seguinte forma: Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social[121] (FNHIS); FGTS e FAT;

b) Subsistema de Habitação de Mercado; visa complementar o Sistema Financeiro Imobiliário (SFI) e os recursos do SBPE, através da implantação de modalidades de captação de recursos mais eficientes como:

i. Bancos Múltiplos para operar o Certificado de Recebíveis Imobiliários (CRI);
ii. Companhias securitizadoras;
iii. Cooperativas de crédito habitacional;
iv. Consórcios habitacionais.

3. Promoção da Mobilidade Urbana Sustentável e Cidadania no Trânsito;

a. Lei de Diretrizes para os transportes urbanos;

b. Reforma regulatória no transporte público urbano;

c. Programa de desenvolvimento e modernização institucional;

d. Financiamento da infraestrutura para a mobilidade;

e. Redes integradas nas regiões metropolitanas;

f. Grupo de trabalho para o barateamento de tarifas de transporte público;

4. Novo marco legal para o Saneamento Ambiental

a. Programa para instituir diretrizes definidoras da natureza dos padrões mínimos da prestação de serviços públicos;

b. Instituir uma Política Nacional de Saneamento Ambiental a que estados e municípios possam aderir em função do planejamento integrado que o setor requer;

Ambiente, PNAFM (BID-CAIXA), PMAT (BNDES-CAIXA) e Ministério da Cultura. Os itens financiáveis prevêem a verificação da aplicação da função social da propriedade e garantia de imóveis para os empreendimentos de interesse social; elaboração de planos para reabilitação de áreas centrais; ampliação do controle público sobre a ocupação do solo em áreas de proteção ambiental e de risco geotécnico; regularização e urbanização de assentamentos precários e elaboração de planos de saneamento (BRASIL, 2004, p. 57).

[121] O FNHIS tem objetivo de centralizar e gerenciar recursos provenientes do OGU, destinados ao subsídio, para realização dos programas estruturados para população de baixa renda. Trata-se de um instrumento normativo, instituído pela Lei nº 11.124 de 16 de junho de 2005, que regulamenta a forma de gestão do Conselho Gestor do FNHIS, bem como a aplicação dos recursos;

5. Capacitar e Informar as Cidades: Programa Nacional de Capacitação das Cidades;

a. Apoio à capacitação de municípios e agentes sociais para o desenvolvimento urbano;
b. Programa de Capacitação para Elaboração de Planos Diretores Participativos e Ações de Regularização Fundiária Sustentável;
c. Capacitação de Equipes Municipais para Prevenção de Riscos em Assentamentos Precários;
d. Programa Habitar Brasil BID – Subprograma de Desenvolvimento Institucional de Municípios;
e. Programa de Modernização do Setor de Saneamento;
f. Programa Nacional de Combate ao Desperdício de Água;
g. Projeto de Assistência Técnica ao Programa de Saneamento Integrado para População de Baixa Renda;
h. Programa de Treinamento e Capacitação à Distância em Gestão Integrada de Resíduos Sólidos;
i. Programa de Ação Social em Saneamento;
j. Programa de Capacitação da Secretaria Nacional de Transporte e Mobilidade Urbana;
k. Programa de Capacitação do Denatran;
l. Capacitação para construção de índices de qualidade de vida intra-urbanos;

Dentre os planos de maior visibilidade política, é possível destacar os programas nas áreas "habitacional", de "mobilidade" e de "infraestrutura", como ações de maior volume financeiro agregado, seja pela complexidade dos projetos, quanto pela demanda reprimida por infraestrutura urbana no país. É importante salientar, contudo, que os principais agentes envolvidos na operacionalização das ações contidas na PNDU são as instituições financeiras públicas, como a CAIXA e o BNDES, que articulam, através dos programas de repasse e financiamento, a relação federativa de Estados e Municípios com a União, bem como com os setores privados. Dessa forma, e para atender aos objetivos dessa dissertação, a seguir serão verificadas as ações em desenvolvimento urbano, financiadas e repassadas pela CAIXA, direcionando posteriormente uma análise mais específica em seu Programa de Financiamento de Urbanização de Favelas em São Paulo.

Capítulo 3 - O papel da CAIXA e os programas recentes de urbanização de favelas em São Paulo

Introdução

As transformações desencadeadas pela troca de governo em 2002 generalizaram um novo conjunto de possibilidades para o desenvolvimento das cidades, como observado no capítulo anterior. Com a instalação do Ministério das Cidades, a política urbana é elevada a um novo patamar financeiro e ideológico, na medida em que a proposta expressa no documento basilar do desenvolvimento urbano – a PNDU – visa fortalecer as características cidadãs dos municípios. Além disso, do Ministério das Cidades também emanou um conjunto de normas cujo conteúdo permite a ampliação da participação popular, através dos movimentos sociais e núcleos de representação, como a Lei 11.124 de 16 de junho de 2005, criadora do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, e seu Conselho.

A quantidade de eventos ligados a essa nova forma de se entender o "desenvolvimento urbano" é significativa nesse período. Vale lembrar que o evento é um veículo ou alguma das possibilidades existentes no mundo (ou nas formações socioespaciais), sendo o lugar seu depositário final, obrigatório, dos eventos (SANTOS, 2002 [1996], p. 144). Não por outra razão, na medida em que o Estado amplia a produção de eventos ligados ao "desenvolvimento urbano", elaborando programas específicos como o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, e o Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV, expandem-se, também, as possibilidades de novas configurações territoriais.

A reorganização dos aparelhos do Estado nacional brasileiro determina os eixos das novas políticas sociais. Uma nova composição de *regras* e *recursos* determina, como indica Anthony Giddens (2009 [1989], p.20), o sistema social vigente, na medida em que as *regras* (aqui entendidas como normas) são inerentemente transformacionais, ou seja, são instrumentos que determinam as ações. A estrutura refere-se, portanto, às "propriedades de estruturação que permitem a delimitação de tempo-espaço em sistemas sociais, às propriedades que possibilitam a existência de práticas sociais discernivelmente semelhantes por dimensões variáveis de tempo e de espaço [...]". (GIDDENS, 2009 [1989], p. 21).

Assim compreendida, a produção de eventos é, também, produção de normas, que se estruturam em conjunto a partir de deliberações programáticas do Estado, consolidadas em ações. Contudo, a força da emissão dos eventos é fundamental para sua permanência. A Caixa Econômica Federal (doravante CAIXA) foi eleita o agente operador e financeiro das novas políticas urbanas em implantação. Esta escolha deriva da enorme capilaridade de sua rede de

agências no conjunto do território brasileiro, fato que permite a ampla territorialização dessas novas políticas urbanas. Por se tratar de uma instituição financeira, sua ação, contudo, carrega duas formas antagônicas de transformação. Na medida em que é a responsável pela aplicação de políticas públicas como a operacionalização do programa Bolsa Família, políticas sociais de transferência de renda, além dos repasses para viabilizar políticas territoriais, a CAIXA carrega a possibilidade de ser o agente de agregação das solidariedades territoriais, ou seja, elementos de *horizontalidades* (SANTOS, 2002 [1996], p.284). Ao mesmo tempo, carrega os vetores da financeirização do território, ou seja, elementos que funcionam como operadores da economia global, como o estímulo ao consumo, fornecimento de crédito sob formas de empréstimos facilitados ou cartões de crédito, servindo, sobretudo, a uma racionalidade instrumental, acionando desejos que servem, em seu limite, à captação de recursos locais para agentes da economia global. São as *verticalidades* do território (SANTOS, 2002 [1996], p. 287).

A realidade das cidades brasileiras no início do século XXI oferece, por essas razões, um grande desafio. Se os novos instrumentos normativos foram garantidos pelo Estado, o aprofundamento da globalização financeira acentuou as particularidades da pobreza no Brasil, desarranjando solidariedades locais, na medida em que as verticalidades desajustam as ordens formadoras de solidariedades.

Somente em São Paulo, cerca de 20% dos habitantes ainda permanece em situação de ilegalidade fundiária ou morando em favelas. A pobreza nas cidades é, sobretudo, um problema fundiário e imobiliário[122] e, nesse sentido, uma articulação federativa para resolver os problemas em torno do preço e do acesso a terra urbanizada é um dos maiores desafios a serem enfrentados no atual período. Assim, através de planos como o Programa Minha Casa Minha Vida, o PAC-PPI Favelas, o governo federal estende seu conjunto de "regras e recursos" aos estados e municípios, instrumentalizando-os, técnica e financeiramente, com vistas a viabilizar as propostas de transformação do território.

O objetivo deste capítulo é compreender o significado destas novas intervenções nas cidades brasileiras, sobretudo em São Paulo, analisando as diretrizes e possibilidades que derivadas

[122] Em entrevista ao portal do jornalista Luiz Nassif, a urbanista Ermínia Maricato observa que esses itens não foram abordados de forma transformadora nas políticas do governo Lula. Nesse sentido, o conjunto de políticas públicas urbanas tende a mitigar os efeitos da pobreza, mas não erradicar o princípio ativo da produção de novos sistemas de pauperização. Disponível em http://www.advivo.com.br/materia-artigo/questao-urbana-nao-precisa-de-novas-leis.

para a estruturação do que podemos chamar de "solidariedades orgânicas" no território (SANTOS, 2002 [1996]). O projeto de urbanização da favela de Heliópolis, nesse sentido, permite a leitura mais circunstanciada desse processo.

3.1 Os programas de financiamento do desenvolvimento urbano da Caixa Econômica Federal

A CAIXA[123] possui uma trajetória diretamente relacionada à sociedade de baixa renda, sobretudo à população que historicamente foi menos contemplada pelo desenvolvimento econômico e social brasileiro. E é possível identificar esse perfil fazendo um rápido resgate de sua história.

A partir da segunda metade do século XIX, o ciclo da economia agrário-exportadora, cujos fundamentos se assentavam sob o a intensidade do trabalho escravo, sinalizava uma ampliação da estrutura social, na medida em que a quantidade de homens e mulheres livres aumentava. Os sujeitos protagonistas desse período são o negro e pardo[124] que, segundo Darcy Ribeiro (2004 [1995], p. 229) correspondem, respectivamente, a 20% e 42% do total da população. A condição técnica do período alçava o trabalhador negro à execução das tarefas mais duras nos setores produtivos, e considerando a ampliação da pequena atividade fabril, o negro e o mestiço promoviam a circulação de recursos materiais e financeiros no interior da economia. Segundo Darcy Ribeiro,

> (...) ascendendo à condição de trabalhador livre, antes ou depois da abolição, o negro se via jungido a novas formas de exploração que, embora melhores que a escravidão, só lhe permitiam integrar-se na sociedade e no mundo cultural, que se tornaram seus, na condição de um subproletariado compelido ao exercício de seu antigo papel, que continuava sendo principalmente o de animal de serviço (2004 [1995], p. 232).

A emergência da produção do café mantinha a possibilidade de ocupação para a população negra, que se acomodavam nas fazendas dos latifúndios ou nas vilas e cidades engrossando a

[123]A inspiração para criação da Caixa Econômica surgiu dos Montes Pios (ou Montes de Piedade) europeus, que eram, na Europa, as instituições depositárias das poupanças das parcelas pobres da sociedade, e que não dispunham dos requisitos mínimos para contração de empréstimos. A fidúcia, nesses casos, era garantida através do empenho de joias e objetos de valor agregado, que lastreavam os empréstimos a juros mais baixos. Não obstante, o primeiro nome da CAIXA foi Caixa Econômica e Monte de Socorro na Corte, concedido através do evento normativo 2.723, de 12 de janeiro de 1861.

[124] Utilizamos, aqui, a nomenclatura de Darcy Ribeiro (2004 [1995], p. 229), como forma de objetivar a análise de identificação do sujeito a quem se creditaria a necessidade da criação de uma instituição de crédito de depósitos como a CAIXA. Ainda de acordo com Darcy Ribeiro, os pardos são o contingente miscigenado da população, considerando brancos, índios e negros, sobretudo.

população circulante do trabalho de pequenos ofícios (idem, p. 233). Além do negro e do mestiço, havia também o mameluco, *brasilíndio*, segundo Darcy Ribeiro, que foi o primeiro brasileiro consciente de si, ou seja, aquele que não podia se identificar com seus ancestrais americanos, nem com os europeus, ou seja, era aquilo que ainda não existia: o brasileiro (idem, p. 128).

Foram esses os sujeitos sociais que seriam o escopo da CAIXA no momento de sua fundação e primeiros anos de desenvolvimento. Percebendo o movimento em direção ao assalariamento da sociedade, bem como a quantidade maior de moeda circulando, o governo federal institui a CAIXA como referência para depósitos de pequeno volume, incentivando a poupança e concedendo empréstimos, sob a garantia de penhor, com política de juros abaixo do mercado. Embora a completa abolição da escravatura somente tenha ocorrido em 1888, através da Lei nº 2.040de 28 de setembro de 1871, conhecida como a Lei do Ventre-Livre, foi permitido ao escravo a formação de um "*pecúlio com o que lhe provier de doações, legados e heranças, e com o que, por consentimento do senhor, obtiver do seu trabalho e economias*" (BRASIL, 1871).

Cerca de um século e meio após sua fundação, a CAIXA permanece como a única instituição financeira totalmente pública, que opera nacionalmente no sistema de varejo bancário. Seu universo de atuação é mais amplo do que o conjunto das outras instituições financeiras. O banco é regulamentado pelo Decreto-Lei 759 de 12 de agosto de 1969, como uma empresa pública vinculada ao Ministério da Fazenda. De acordo com a definição do Banco Central[125]:

> Trata-se de instituição assemelhada aos bancos comerciais, podendo captar depósitos à vista, realizar operações ativas e efetuar prestação de serviços. Uma característica distintiva da Caixa é que ela prioriza a concessão de empréstimos e financiamentos a programas e projetos nas áreas de assistência social, saúde, educação, trabalho, transportes urbanos e esporte. Pode operar com crédito direto ao consumidor, financiando bens de consumo duráveis, emprestar sob garantia de penhor industrial e caução de títulos, bem como tem o monopólio do empréstimo sob penhor de bens pessoais e sob consignação e tem o monopólio da venda de bilhetes de loteria federal. Além de centralizar o recolhimento e posterior aplicação de todos os recursos oriundos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), integra o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) e o Sistema Financeiro da Habitação (SFH) (BRASIL, 2012).

Atuando como instituição financeira desde sua fundação, a CAIXA realiza o primeiro empréstimo hipotecário em 1º de junho de 1931, concedido a um clube da cidade do Rio de

[125] Conteúdo disponível em http://www.bcb.gov.br/pre/composicao/cef.asp, acesso em 13/07/2012.

Janeiro para compra de um terreno ao lado de sua sede social. Como observado no capítulo anterior, em 1966 o governo militar institui o FGTS para arrecadar recursos e destiná-los aos investimentos no âmbito do Banco Nacional de Habitação, o BNH. No entanto, somente em 1986, com a extinção do BNH pelo Decreto-Lei nº 2.291, de 21 de novembro do mesmo ano. Assim, a CAIXA assume a gestão do FGTS, e até 1990, todas as contas do fundo estariam centralizadas no banco, que assume, destarte, a condição de principal agente de financiamento habitacional e do desenvolvimento urbano.

Em 1969, o governo federal unifica todas as vinte e duas Caixas[126] do Brasil, de acordo com as necessidades de operacionalização de políticas do governo federal. Na época de sua unificação, a CAIXA contava com 525 agências, elevando esse número para 813 na década de 1970. A evolução de sua topologia bancária segue *pari passu* à ampliação de sua importância enquanto instituição pública, operadora de políticas do governo federal. Mais recentemente, através da rede de Correspondentes Bancários[127], a CAIXA alcança a totalidade dos municípios brasileiros. Com base nas Resoluções do BACEN, nº 2.640 de 25 de agosto de 1999, e 2.707 de 30 de março de 2000, bancos múltiplos e comerciais adquirem a prerrogativa de ampliar sua base material sem a presença física de uma agência específica, alterando as topologias bancárias do território nacional.

A CAIXA, se valendo das prerrogativas contidas nesses dois instrumentos normativos, amplia significativamente sua capilaridade, considerando que a montagem dos correspondentes bancários não demandava um sistema técnico muito sofisticado. Basta, efetivamente, a existência de energia elétrica, a presença de linhas telefônicas e um terminal de atendimento bancário (CONTEL, 2007, p. 237). A Tabela 3.1-1, a seguir, extraída da FEBRABAN, elenca a quantidade de fixos geográficos por topologia, separando a CAIXA das demais instituições financeiras. De acordo com os dados, a CAIXA possui, em 2012, 2.438 agências e 1.740 postos de atendimento. Os dados da FEBRABAN, no entanto, não contabilizam as unidades

[126] As instituições eram divididas entre os estados da federação e possuíam atuações individualizadas. A unificação dos Caixas Estaduais em uma única instituição cria, portanto, um novo banco público de atuação nacional, com operações padronizadas em todos os setores de atuação.

[127] Em sua tese de doutorado, o professor Fabio Betioli Contel considera o correspondente bancário como "um fixo geográfico bastante simples do ponto de vista de sua operacionalidade; e,portanto, muito mais flexível em relação à sua localização potencial. São mais simples pelas instalações físicas necessárias à abertura de um correspondente; eles se localizam necessariamente dentro de algum estabelecimento comercial já em funcionamento: uma padaria, farmácia, casa lotérica, pequenos supermercados, lojas, locadoras de vídeo, entre outros. Ao contrário dos fixos geográficos tradicionais que sempre compuseram a topologia bancária brasileira (as agências), não é necessário dispêndio de capitais para a construção de infraestrutura para instalar um correspondente." (CONTEL, 2007, p. 236).

de Casas Lotéricas e os postos de atendimento CAIXA AQUI, que são topologias que oferecem a maioria dos serviços bancários comumente realizados nas agências.

Tabela 3.1-1- Brasil: topologia Bancária da CAIXA e demais instituições financeiras por quantidade de fixos geográficos em 2012

Estados e DF	Outros Bancos		CAIXA	
	Agências	Postos	Agências	Postos
Distrito Federal	370	1.223	50	118
Goiás	686	1.385	93	83
Mato Grosso do Sul	282	679	27	29
Mato Grosso	312	727	32	32
Região Centro-Oeste	**1.650**	**4.014**	**202**	**262**
Alagoas	185	509	32	28
Bahia	1.005	2.565	141	83
Ceará	462	1.125	56	36
Maranhão	329	965	34	23
Paraíba	233	763	32	28
Pernambuco	574	1.602	75	51
Piauí	157	565	23	30
Rio Grande do Norte	195	800	26	42
Sergipe	195	365	24	16
Região Nordeste	**3.335**	**9.259**	**443**	**337**
Acre	57	157	9	11
Amazonas	192	825	22	20
Amapá	45	189	5	8
Pará	432	1.031	37	20
Rondônia	140	337	17	11
Roraima	33	150	4	11
Tocantins	118	476	13	13
Região Norte	**1.017**	**3.165**	**107**	**94**
Espírito Santo	426	887	58	43
Minas Gerais	2.167	5.133	269	172
Rio de Janeiro	2.010	3.917	196	96
São Paulo	6.892	12.719	636	285
Região Sudeste	**11.495**	**22.656**	**1.159**	**596**
Paraná	1.533	2.902	180	190
Rio Grande do Sul	1.684	3.424	224	142
Santa Catarina	937	2.055	123	119
Região Sul	**4.154**	**8.381**	**527**	**451**
TOTAL	**21.651**	**47.475**	**2.438**	**1.740**

Fonte: Elaboração própria com dados da FEBRABAN, 2012, disponível em http://www.febraban.org.br/Febraban.asp?id_pagina=1005.

Se contabilizarmos as unidades lotéricas e os postos de atendimento CAIXA AQUI, tem-se, respectivamente, 11.273 e 25.560 fixos geográficos desta instituição[128], contabilizando mais de 36 mil postos de atendimento distribuídos em todos os municípios do país, que adicionados aos Postos de Atendimento Eletrônicos (PAE) e as Salas de Auto-atendimento, chegam a mais de 44 mil opções, conforme Tabela 3.1-2, abaixo. Essa capilaridade revelou-se extremamente importante para a efetividade das políticas sociais do governo federal, sobretudo após o início do mandato do Presidente Luis Inácio Lula da Silva, em 2003.

Tabela 3.1-2– Brasil: distribuição por fixo geográfico da rede de atendimento da CAIXA em 2011.

Rede de atendimento da CAIXA				
	Tipo		Quantidade	
			2010	2011
Rede de canais próprios	Pontos de Venda	Agências	2.206	2.309
		Postos de Atendimento Bancário (PAB)	532	567
		Unidades Móveis	1	16
	Salas de Autoatendimento		2.747	2.876
	Postos de Atendimento Eletrônico (PAE)		1.456	1.913
	Correspondentes Lotéricos		10.573	11.273
	CAIXA Aqui		22.008	25.560
	Total		**39.523**	**44.514**
Rede de canais compartilhados	Rede Banco24 Horas		16.322	15.524
	Equipamentos Compartilhados com o Banco do Brasil		6.028	3.958
	Total		**23.350**	**19.482**

Fonte: Relatório de Sustentabilidade CAIXA,2011. (www1.caixa.gov.br/relatorio_sustentabilidade/pt/cap8.html).

Sendo a principal instituição federal responsável pela operação dos recursos de fomento às políticas sociais, sua capilaridade é fundamental para o alcance dos projetos à totalidade do território nacional. A reorientação expansiva da CAIXA, através das novas formas de fixos bancários, é permitida também pelo afrouxamento das regras para inclusão bancária, que viria a absorver os recursos não "bancarizados", ou seja, parte dos rendimentos que não circulam na esfera bancária. Esses novos fixos geográficos ampliam a *densidade financeira* do território (CONTEL, 2007, p. 284), agora, sobretudo, em direção a suas áreas mais periféricas.

[128] Disponível em http://www1.caixa.gov.br/atendimento/index.asp, acesso em 24/07/2012.

Essa ampliação expressiva dos Correspondentes Bancários e unidades Lotéricas podem ser consideradas a partir de duas lógicas, tendo em vista serem elementos de articulação dos tempos locais com as vicissitudes globais. Por um lado, podem ser entendidos como um conjunto de *verticalidades* (SANTOS, 2002 [1996]), na medida em que trazem consigo os vetores da *aceleração contemporânea*, drenando recursos dos lugares e direcionando-os para outros fins, a partir de um reforço técnico interligado por grandes sistemas de telecomunicações; de outro, também podem ser entendidos como instrumentos de *horizontalidades* (*idem*), pois são os fixos geográficos que permitirão que a população tenha acesso a diversos benefícios sociais[129], através das políticas de transferência de renda implementadas pelo governo, sobretudo após o ano de 2003. Essa transferência de renda ocorre também em nível federativo, ou seja, os entes arrecadam recursos que são repassados aos poderes locais para execução das políticas públicas, ou então operam como elementos de arrecadação para subsidiar fundos de financiamento de baixo custo, como as políticas de desenvolvimento urbano operadas pela CAIXA.

Nessa direção, é possível dizer que é, sobretudo, na operacionalização dos programas de fomento e desenvolvimento urbano (com recursos do FGTS, FAT, FAR, OGU, BID e Bird), que o sistema de relacionamento da CAIXA com os entes públicos passaria a ser requisitado com maior abrangência pelo governo federal. Com a reestruturação do Ministério das Cidades, a CAIXA é promovida a grande agente operador da política urbana no Brasil, sobretudo considerando os procedimentos de análise de processos e projetos, mais a operacionalização das liberações de recursos de financiamento e repasses para os empreendimentos urbanos, articulando o relacionamento[130] dos três entes federativos, União (através da CAIXA), Estados e Municípios. Tais recursos são separados em duas categorias distintas, sendo elas:

a) **Recursos onerosos:** são os recursos que exigem retorno – pagamento – e estão vinculados a operações de crédito ou financiamentos;

[129] A título de exemplo da manifestação da *horizontalidade* desses fixos geográficos, somente para o ano de 2011, mais de 13 milhões de famílias foram atendidas pelo programa Bolsa Família, consolidando, em dezembro do mesmo ano, aproximadamente 17 bilhões de reais em repasse de transferência de renda (Ministério do Desenvolvimento Social, 2012, disponível em http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/RIv3/geral/index.php)

[130] Os Gabinetes de Gestão Integrada, ou GGI PAC, são pontos de controle que articulam os três entes federativos, com intuito em monitorar, avaliar e acelerar os procedimentos para execução dos contratos do PAC. É composto por um superintendente regional da CAIXA, o gerente de Desenvolvimento Urbano também da CAIXA, pelo representante do gabinete jurídico do mesmo banco, representante do governador do Estado, representante do gabinete do prefeito e seu coordenador do PAC.

b) **Recursos não onerosos:** são aqueles que não exigem retorno – pagamento – apenas contrapartidas (físicas ou financeiras), e estão vinculados às operações de repasse.

A partir da sistematização da PNDU 2004, a CAIXA reestrutura os programas de repasse, transferência e financiamento do setor público, adequando-os de acordo com as legislações emanadas dos Ministérios responsáveis pelos programas. Para ampliar a análise, é necessário observar a distribuição em que se encontram os distintos programas de desenvolvimento urbano da CAIXA, após a reestruturação de 2004. A CAIXA divide suas ações em três principais eixos:

a) Assistência Técnica a Municípios a Movimentos Sociais;
b) Infraestrutura do Setor Público; e
c) Saneamento Ambiental.

As Tabelas 3.1-3, 3.1-4 e 3.1-5 a seguir, apresentam os programas e ações em que se desdobram os eixos de desenvolvimento, observando o tipo de recurso – oneroso ou não oneroso – para a execução do respectivo programa.

Tabela 3.1-3 - Brasil: CAIXA - Programas de Desenvolvimento Urbano: Assistência Técnica a Municípios e Movimentos Sociais por Tipo de Recurso, Programa e Unidade em 2012.

	Programas		Unidade Gestora
Financiamento	Caminho da Escola		BNDES
	Operações Coletivas		Ministério das Cidades
	PNAFM		Ministério da Fazenda
	Provias		BNDES
	Crédito Solidário		Ministério das Cidades
	PAR		Ministério das Cidades
	Pró-Moradia		Ministério das Cidades
	Saneamento para todos		Ministério das Cidades
	Imóvel na Planta		Ministério das Cidades
	Pró-Transporte		Ministério das Cidades
	Programas	**Ações**	**Unidade Gestora**
Repasses	Construção/Habitação	Habitação de Int. Social	Ministério das Cidades
		Estabelecimentos Penais	Ministério da Justiça
		Restaurantes Populares	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à
		Assentamentos Precários	Ministério das Cidades
		Segurança Alimentar	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à
		PPI – Favelas	Ministério das Cidades
	Programa Turístico Cultural	Municipalização do Turismo	Ministério do Turismo
		Turismo no Brasil	Ministério do Turismo
		PROINTUR	Ministério do Turismo
		Inclusão Digital	Ministério da Ciência e Tecnologia
	Infraestrutura de Saneamento	Serviços Urbanos de Água e Esgoto	Ministério das Cidades
		Resíduos Sólidos Urbanos	Ministério das Cidades

		Drenagem Urbana Sustentável	Ministério das Cidades
		Projeto de Energia de Saneamento Básico	Ministério das Cidades
	Finalidade Esportiva	Brasil no Esporte de Alto Rendimento	Ministério do Esporte
		Esporte e Lazer na Cidade	Ministério do Esporte
		Segundo Tempo	Ministério do Esporte
	Infraestrutura e Gestão Urbana	Pró-Municípios	Ministério das Cidades
		Mobilidade Urbana	Ministério das Cidades
		Urbanização de Assentamentos Precários	Ministério das Cidades
		Desenvolvimento Regional	Ministério da Integração Nacional
		PRODESA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
		PRONAF	Ministério do Desenvolvimento Agrário
		Fortalecimento da Gestão Urbana	Ministério das Cidades
	Recursos Naturais	Infraestrutura Hídrica	Ministério da Integração Nacional
		Gestão de Recursos Hídricos	Ministério da Integração Nacional
	Prevenção e Preparação para Emergências e Desastres		Ministério da Integração Nacional
	PRONAT		Ministério do Desenvolvimento Agrário
	Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR)		Ministério das Cidades
Transferências	**Programas**		**Unidade Gestora**
	CAIXA Hospitais		Ministério da Saúde
	FNS e FUNASA		Ministério da Saúde
	Farmácias Populares		Ministério da Saúde
	Programa Leite		Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
	Fundo a Fundo		Ministério da Saúde

Fonte: Elaboração própria a partir do sistema de Informação Pública da CAIXA, disponível em http://www1.caixa.gov.br/gov/gov_social/municipal/assistencia_tecnica/index.asp.

Tabela 3.1-4 - Brasil: CAIXA - Programas de Desenvolvimento Urbano: Infraestrutura Setor Público em 2012.

Recurso	Programas	Unidade Gestora
OGU	Gestão Urbana Metropolitana	BNDES
BID	Monumenta/BID	Ministério da Cultura
OGU/FGTS	Programa de Revitalização de Sítios Históricos	Ministério da Cultura
OGU	PROES - Apoio à Infraestrutura Econômica e Social	MDS
OGU	PROINFRA – Cidades	Ministério das Cidades
FGTS	Programa de Apoio ao Desenvolvimento Comunitário	Ministério das Cidades
OGU	Revitalização de Bens do Patrimônio Histórico Nacional	Ministério da Cultura
FGTS	Saneamento para todos	Ministério das Cidades

Fonte: CAIXA Econômica Federal, 2012.

Tabela 3.1-5 - Brasil: CAIXA - Programas de Desenvolvimento Urbano: Saneamento Ambiental em 2012.

Recurso	Programas	Unidade Gestora
OGU	Abastecimento de Água	SEDU/PR
OGU	Brasil Joga Limpo	Ministério do Meio Ambiente
OGU/FGTS	Saneamento ambiental urbano	Ministério do Meio Ambiente
OGU	Esgotamento Sanitário	SEDU/PR
OGU	Gestão de Recursos Hídricos	Ministério do Meio Ambiente
OGU	Drenagem Urbana Sustentável	Ministério das Cidades
OGU	Resíduos Sólidos Urbanos	Ministério das Cidades
FUNBIO/BID	PROBIO II - Biodiversidade	Ministério do Meio Ambiente

Fonte: CAIXA Econômica Federal, 2012.

Além das ações diretamente ligadas aos programas de desenvolvimento urbano, a CAIXA é o agente operador do Programa Minha Casa Minha Vida[131] (PMCMV) e Programa de Aceleração do Crescimento (PAC 1 e PAC 2). Vale ressaltar que os programas financiados

[131] O Programa Minha Casa Minha Vida foi apresentado pelo governo federal em meados de 2009, através da Lei º 11.977, de 07 de julho do mesmo ano, como um conjunto de soluções para minimizar o déficit habitacional brasileiro, além de agir como forma de combater a grave crise econômica iniciada em 2008 nos países centrais do sistema capitalista. A falta de crédito no mercado externo contrastava com a situação brasileira de forte avanço na área do crédito imobiliário, contando, inclusive, com fortes subsídios concedidos às famílias das classes sociais mais pobres. Para uma análise detalhada do programa, ver o artigo de Denise Nascimento e Simone Parrela Tostes, intitulado *"Programa Minha Casa Minha Vida: a (mesma) política habitacional no Brasil"*. Arquitextos, São Paulo, 12.133, Vitruvius, jun 2011; além do artigo de Mariana Fix e Pedro Arantes, publicado no jornal Correio da Cidadania, "*Como o governo Lula pretende resolver o problema da habitação. Alguns comentários sobre o pacote habitacional Minha Casa, Minha Vida*", 2009.

pela CAIXA, e apresentados nas tabelas supracitadas, integram parte das ações do PAC e PMCMV, pois ambos os programas dialogam com a PNDU, tendo sido estruturados de modo a contemplar, e viabilizar, os programas de desenvolvimento urbano (RODRIGUES, 2011).

Em relação ao PMCMV, trata-se do investimento de R$ 34 bilhões de reais, divididos entre repasse e financiamento, estruturado em duas vertentes: Programa Nacional de Habitação Urbana, PNHU; e Programa Nacional de Habitação Rural, PNHR. O PNHU é destinado às famílias com renda mensal de até dez salários mínimos, cujos projetos são realizados com recursos do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE); a condição para aplicação dos subsídios é aplicada às famílias com renda até seis salários mínimos, que, com recursos do FGTS/FAR/FDS, a depender da renda e da característica do imóvel, recebem recursos cujo objetivo é complementar a capacidade financeira das famílias para assegurar o pagamento do bem adquirido. A proposta da primeira fase do programa, iniciada em junho de 2009 e finalizada em dezembro de 2010, previa a construção de aproximadamente um milhão de novos imóveis, distribuídos pela faixa de renda, sendo elas: a) 400 mil unidades para famílias até três salários mínimos; b) 400 mil unidades para famílias entre três e seis salários mínimos; e c) 200 mil unidades para famílias de seis a dez salários mínimos. A segunda fase, iniciada em 2011 e ainda em andamento, prevê duplicar essa divisão, chegando a aproximadamente dois milhões de unidades construídas (BRASIL, 2011).

O programa é elaborado a partir das diretrizes da Política Nacional de Habitação (PNH) de 2004, elaborada no âmbito do Ministério das Cidades, também em consonância com a PNDU. Sua proposta é apresentada no capítulo quatro dos “Cadernos MCidades” (BRASIL, 2004), documento no qual são expostas as diretrizes da Política Nacional de Habitação. No documento, o papel da CAIXA é bem definido como agente operador do Sistema Nacional de Habitação (SNH), tratada da seguinte forma:

> A Caixa Econômica Federal (CEF) continuará desempenhando o papel de agente operador do FGTS. Além disso, irá assumir o papel de agente operador do Fundo Nacional de Habitação e atuará como instituição depositária implementando a aplicação dos recursos do FNHIS e na realização de transferências “fundo a fundo”. Para tanto, definirá os procedimentos operacionais necessários à aplicação dos recursos do FNHIS, com base nas normas e diretrizes de aplicação elaboradas pelo Conselho Gestor e pelo Ministério das Cidades. Como um dos agentes financeiros do Subsistema de Habitação de Interesse Social, a Caixa desempenhará o papel de analista da capacidade aquisitiva dos beneficiários a serem atendidos com recursos originários de fontes onerosas (especialmente provenientes do FGTS). No processo de concessão do crédito, a CEF deverá respeitar os princípios da Política Nacional de Habitação, de modo a garantir recursos para as faixas de renda, programas e modalidades de atendimento às demandas prioritárias, evitando-se as distorções hoje

> existentes no processo de operacionalização do financiamento. No que tange ao Subsistema de Habitação de Mercado, a CEF como principal banco federal captador de poupança popular deverá ter papel de destaque na implementação de medidas do governo voltadas ao incentivo do SBPE/SFH e SFI, como, por exemplo, as cadernetas de poupança vinculadas a financiamentos imobiliários e os instrumentos de investimento imobiliário já existentes como letras hipotecárias, letras de crédito imobiliário e cédulas de crédito imobiliário (BRASIL, 2004, pp. 64 – 65).

Nesse sentido, as atribuições da CAIXA como operador da Política Nacional de Habitação são ampliadas, pois, agora, o banco passará a analisar as propostas a partir do seu quadro próprio de funcionários, com a missão de reduzir o quadro do déficit habitacional brasileiro. Ocorre, no entanto, que a atuação da CAIXA como instituição financeira para o crédito imobiliário não parece direcionar suas estratégias em direção aos estratos socialmente mais vulneráveis da sociedade. Em publicação recente, denominada "Demanda Habitacional no Brasil", o banco indica que, mesmo ciente das carências habitacionais, irá direcionar os esforços de financiamento para o grupo que se encaixa na demanda[132], ou seja, o grupo apto a arcar com os custos financeiros de um financiamento imobiliário. Ao cruzar os dados da CAIXA com os dados retirados do documento "Déficit Habitacional no Brasil" (2008), da Fundação João Pinheiro, tem-se a seguinte distinção:

Tabela 3.1-6 - Estado de São Paulo: Comparativo entre déficit habitacional da FJP e a demanda habitacional da CAIXA – 2008 e 2012.

Fundação João Pinheiro[1]		CAIXA[2]	
Até 3 SM	**Acima de 3 SM**	**Até 3 SM**	**Acima de 3 SM**
84,5	15,5	20,41	79,59
100		100	

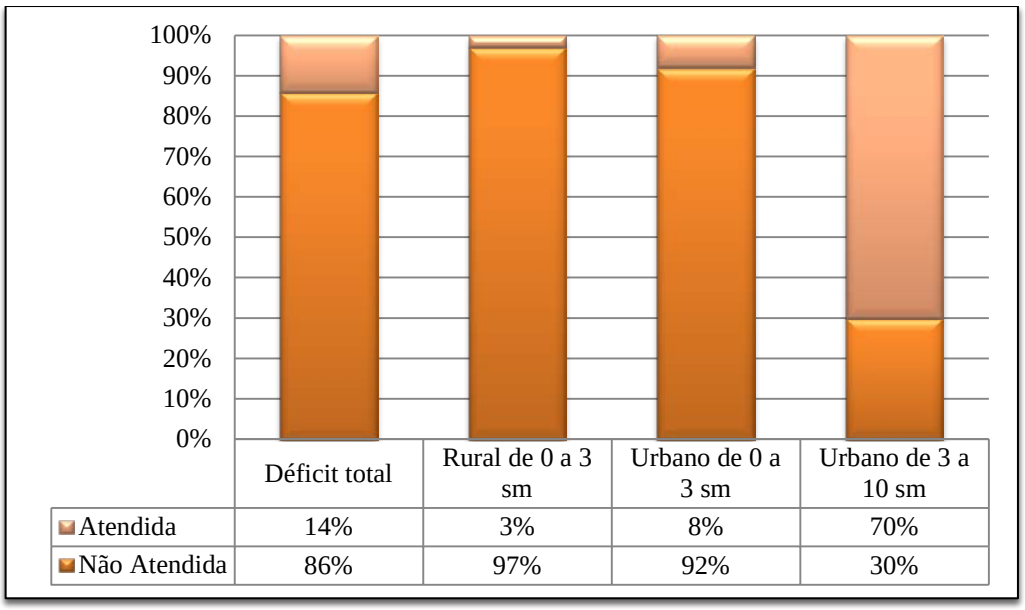
Fonte: Fundação João Pinheiro, 2008 e Caixa Econômica Federal, 2012. [1] *Déficit Habitacional no Brasil, 2008*. [2] *Demanda Habitacional no Brasil, 2012* .

Além da observação dessa enorme discrepância entre os dados sobre a carência habitacional no Brasil, é importante salientar que o próprio conceito de "déficit" é incapaz de incorporar a

[132] O documento apresenta a seguinte versão sobre o entendimento do que encaixa como demanda: "O embasamento conceitual se fundamenta na premissa de que a demanda por habitação é constituída por pessoas que pretendem formar um novo arranjo domiciliar (uma pessoa sozinha, duas pessoas unidas pelo casamento, duas ou mais pessoas com ou sem laços de parentesco que decidem morar juntas, entre outros) ou que necessitam substituir um domicílio inadequado. As condições demográficas de um país, especialmente a sua estrutura etária, são fatores determinantes para a demanda habitacional. Por exemplo, a demanda habitacional de um país jovem, com alta proporção de crianças em sua população, geralmente, é inferior a de um país com maior população de adultos. Isto ocorre porque as crianças não têm autonomia para gerar um novo arranjo domiciliar, mas os adultos e idosos podem ser potenciais demandantes de habitação." (CAIXA, 2012, p. 25).

totalidade das necessidades habitacionais do território[133]. Na medida em que os parâmetros se concentram na renda, e não nos requisitos necessários para a um desenvolvimento urbano mais adequado, perde-se qualquer consideração sobre o espaço/população total da nação, que é subordinado pelas condições financeiras dos programas. Isto é, reduz-se a escala do problema às famílias aptas – ou dispostas – a pagar pelo bem, retirando da equação as famílias cuja renda não alcança o patamar mínimo para aquisição do imóvel mais acessível, a partir das possibilidades oferecidas pelos programas.

Gráfico 3.1-1- Brasil: distribuição por faixa de renda do Programa Minha Casa Minha Vida - 2009.



	Déficit total	Rural de 0 a 3 sm	Urbano de 0 a 3 sm	Urbano de 3 a 10 sm
Atendida	14%	3%	8%	70%
Não Atendida	86%	97%	92%	30%

Fonte: FIX, Mariana e Arantes, Pedro. "*Como o governo Lula pretende resolver o problema da habitação no país*". Correio da Cidadania, agosto de 2009.

O cálculo da CAIXA exclui cerca de 60% das famílias cuja renda não alcança sequer um salário mínimo, na medida em que elas não constituem a demanda estabelecida pelo banco. Não obstante, como observado no Gráfico 3.1-1 acima, o volume de unidades e serem

[133] "Em primeiro lugar, acho uma falácia falar em déficit habitacional. O próprio conceito de déficit habitacional traz em si a ideia de que a habitação é um produto feito por um setor industrial, e pressupõe que a única forma de garantir a moradia adequada é a propriedade individual da casa produzida através destes circuitos produtivos. Por que isto é uma falácia? Porque quando a gente fala em necessidades habitacionais, elas podem ser atendidas por meio de uma enorme gama de políticas. Por exemplo: políticas de urbanização e integração plena à cidade dos assentamentos precários existentes; políticas de produção de lotes urbanizados bem localizados e de apoio à produção social da moradia em processos organizados de autoconstrução e autogestão; políticas de locação social em áreas centrais e localizadas, inclusive com subsídios, enfim, há uma série de modalidades que dialogam muito mais com as necessidades habitacionais do que o conceito que pressupõe a produção nova." (ROLNIK, 2009).

entregues concentra-se justamente nos estratos médios do déficit habitacional, ou seja, nas famílias que dispõem de meios financeiros para contratação dos financiamentos.

Em artigo em que faz um resgate das políticas habitacionais até a elaboração do Programa Minha Casa Minha Vida, Bonduki (2009, p. 10) indica que o diagnóstico das carências habitacionais contido no PlanHab foi "atropelado" pela crise econômica, e o resultado é a elaboração de um programa que não firma suas bases nas diretrizes da política nacional de habitação. Conforme a Tabela 3.1-7, a seguir, extraída do mesmo artigo, corrobora-se a observação de que o programa não age nos estratos onde a carência habitacional é mais significativa. Os dados indicam que 91% da demanda está concentrada na primeira faixa, ou seja, nas famílias com renda até R$ 1.395,00; no entanto, essa faixa foi contemplada com apenas 40% das metas. Os números também revelam que até 2009 apenas 6% dessas famílias haviam sido atendidas.

Tabela 3.1-7 - Brasil: MCMV - distribuição do déficit acumulado e metas por faixa de renda em 2009.

Faixa de Renda	Déficit Acumulado	Metas do programa	Déficit Acumulado	Metas do programa	% do déficit atendido
Até R$1.395,00	91%	40%	6,5 milhões	400 mil	6%
R$ 1.395,00 a R$ 2.790,00	6%	40%	430 mil	400 mil	93%
R$ 2.790,00 a R$ 4.600,00	3%	20%	210 mil	200 mil	95%
Total	100%	100%	7,2 milhões	1 milhão	14%

Fonte: Bonduki (2009, p. 13)

A inobservância do contexto da política fundiária do programa prejudica, portanto, a construção de unidades habitacionais para a população de baixa renda nas áreas mais próximas do centro, pois o preço da terra inviabiliza da construção da unidade dentro do teto estabelecido pelo programa. O resultado é a expansão horizontal da cidade em direção às periferias e adjacências das outras cidades da RMSP,concentrando a carência habitacional, ainda mais, nas famílias de baixa renda. Esse movimento tende a tornar a terra urbanizada com recursos, infraestrutura, centralidade e equipamentos sociais, ainda mais cara (BONDUKI, 2009, p. 87). E, ao se permitir a produção em massa de imóveis desagregada da política fundiária, permite-se, também, o avanço da especulação imobiliária, inflacionando o preço do estoque de terras para construção de unidades, beneficiando os grandes agentes do

mercado, como as incorporadoras e as construtoras (MARICATO, 2011)[134]. Sem a correta aplicação dos instrumentos do Estatuto das Cidades, perde-se o controle sobre os mecanismos de valorização imobiliária. Esse encarecimento inviabiliza a moradia para população de baixa renda, empurrando-os ainda mais para formas de precariedade e ilegalidade.

O descolamento do programa à política habitacional pode ser verificado nos argumentos do atual presidente da CAIXA, o arquiteto Jorge Fontes Hereda, que quando questionado sobre o papel exercido pelo PMCMV na economia brasileira, tenta articular, de certa forma, seus vínculos com as diretrizes da política habitacional. A seguir, sua resposta para a seguinte questão: "O programa Minha Casa Minha Vida articula o planejamento urbano à política habitacional?":

> O Programa Minha Casa, Minha Vida faz parte de uma política anticíclica que tem por objetivo aumentar os investimentos no setor da construção civil e garantir a geração de emprego e renda e, assim, mitigar os impactos da crise econômica mundial. Sua aderência à Política Habitacional viabiliza o atendimento às famílias de baixíssima renda, por meio de mecanismos que permitem que um segmento carente dos créditos convencionais possa adquirir moradias dignas, sem asfixiar o orçamento doméstico. Está em perfeita sintonia com o Plano Nacional de Habitação, que é um planejamento sustentável e de longo prazo. Quanto à articulação com o Planejamento Urbano, o programa promove a interação entre os dois e dá a oportunidade para melhorar a qualidade de vida dos indivíduos. (HEREDA *et. all*, 2009)[135]

A resposta indica que o programa foi pensado mais como política econômica do que com a política de habitação e de desenvolvimento urbano, pois o objetivo primário é minimizar os efeitos da crise econômica, considerando o fato de que o setor da construção civil cria muitos empregos, articula diversas cadeias produtivas–materiais de construção, indústria de equipamentos elétricos, etc. Dessa forma, e no sentido de atuar de maneira anticíclica, o programa obteve bastante sucesso, mas pouco é capaz de avançar para equacionar os problemas fundiários. Além disso, não há nenhuma diretriz do programa que avance no sentido de estimular prédios ou unidades já construídos, cuja vacância de longo prazo os desenquadra da função social da propriedade privada. Isto é, prédios abandonados ou sem uso

[134] Em entrevista à Revista Caros Amigos, Ermínia Maricato fala do problema resultante da produção de casas sem política fundiária. MARICATO, Ermínia. "*Os prisioneiros da especulação imobiliária*". Revista Caros Amigos, Ed. 158, janeiro de 2011.

[135] Trata-se de uma seção da Revista Arquitetura e Urbanismo, cujos participantes respondem às perguntas sobre o Programa Minha Casa Minha Vida, intitulada "*O programa Minha Casa, Minha Vida articula planejamento urbano à política habitacional?*" *In:*Revista Arquitetura e Urbanismo São Paulo. Ano 24, nº 182. Maio/2009.

que, por se localizarem em regiões centrais, com infraestrutura urbana, próximas aos núcleos ofertadores de empregos, poderiam servir adequadamente para abrigo de milhares de famílias.

No entanto, como apontam Mariana Fix e Pedro Arantes (2009), trata-se da prevalência da lógica produtivista, de execução de novas unidades, alinhada com o discurso do atual presidente da CAIXA, para quem o programa é, antes de tudo, uma medida anticíclica contra a crise financeira, que assombra o país desde o início de seus desdobramentos nos Estados Unidos e Europa. Como instituição financeira, portanto, a CAIXA opera, efetivamente, sob os aspectos econômicos e sobre os ganhos em escala que o programa proporciona, direcionando recursos públicos (FGTS) para agentes do circuito imobiliário, em prejuízo da execução da PNDU, bem como da Política Nacional de Habitação.

A política urbana do governo Lula ampliou significativamente as possibilidades de um desenvolvimento urbano mais enraizado nos contextos locais, articulando mecanismos financeiros públicos – como os recursos do FGTS – para investimentos em infraestrutura urbana. No entanto, e similarmente ao que ocorreu com os projetos da PNDU de 1976, as políticas setoriais têm obtido maior destaque na cooptação dos recursos, corroborando a sobreposição dos conteúdos privados sobre os conteúdos públicos. A pobreza no território das cidades brasileiras é um desdobramento também dessa sobreposição do ambiente privatista, que elimina, técnica e ideologicamente, as possibilidades de espaços cuja solidariedade seja o princípio ativo das relações. E, considerando o deficiente diálogo do principal programa habitacional do país com as diretrizes da PNDU, há, na verdade, uma forte retração da oferta de moradia adequada para a população de baixa renda. Esse processo funciona como um mecanismo tácito que empurra os habitantes em direção às formas de moradia inadequadas, como as favelas, que, como observado no primeiro capítulo, foram sendo forjadas no contexto de grandes desapropriações sem o devido acolhimento por programas habitacionais.

Houve, paralelamente, um conjunto de ações mitigadoras para os problemas advindos da precariedade das moradias nas favelas, que foram sendo elaboradas tanto pela prefeitura municipal de São Paulo, quanto pelo governo estadual e federal. Os programas de intervenções em favelas são especialmente importantes para análise de desenvolvimento urbano, pois permitem observar o tipo de integração que os investimentos são capazes de promover. Além dos programas pontuais da prefeitura de São Paulo, bem como as ações oriundas das Secretarias Estaduais, a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano de 2004, da mesma forma, prevê um conjunto sistemático de investimentos em infraestrutura nas

favelas. A CAIXA, enquanto agente financeiro e operador dos programas, exerce papel fundamental nessa integração entre governo federal, governo regional e comunidades locais, como será observado no subcapítulo seguinte.

3.2 Aspectos dos programas de urbanização de favelas em São Paulo: um balanço histórico

A proposta desse item é observar os modelos de urbanização de favelas mais significativos, do ponto de vista da consolidação de *situações geográficas* (SILVERA, 1999) concretas e, buscando verificar as racionalidades subjacentes aos principais programas, analisando seus objetivos, as estruturas de investimento (técnica e financeira) e as formas de integração promovidas no território.

Observamos, nos dois primeiros capítulos dessa pesquisa, que as opções de desenvolvimento urbano adotadas pelas cidades brasileiras, sobretudo São Paulo, carregam em suas estruturas conceituais, a reprodução de modelos que agravam a situação de desigualdade nas cidades. O Estado, historicamente, flexibiliza sua postura para o melhor aproveitamento nos espaços do capital privado, mas enrijece as ações nos espaços da pobreza, submetendo a realização de investimentos nas infraestruturas à sua disponibilidade financeira e orçamentária.

As favelas podem ser consideradas como uma manifestação da pobreza urbana. No entanto, seria um erro, conforme aponta Milton Santos (2009 [1978], p. 26), considerar a própria urbanização como uma variável independente e produtora, por si só, de pobreza nas cidades. As raízes do problema urbano encontram-se no sistema econômico mundial, e a forma como os países periféricos se inserem nessa estrutura. É o dado político da própria *formação socioespacial*, por um lado, e os efeitos da modernização internacional, de outro, que forjam as relações produtoras de pobreza e desigualdades nas cidades, sendo as favelas uma expressão dessa relação (SANTOS, *op. cit.*, p. 42).

É necessário, contudo, pontuar algumas considerações sobre as variáveis que determinam uma ocupação como favela, bem como direcionar a análise em uma periodização adequada. O IBGE, após a publicação dos dados do Censo de 2010, utiliza o conceito de *aglomerados subnormais* para classificar os assentamentos irregulares, favelas, invasões, grotas, baixadas, comunidades, palafitas, mocambos, entre outros. Ainda segundo o IBGE, pode ser considerado aglomerado subnormal:

> [...] cada conjunto constituído de no mínimo 51 unidades habitacionais carentes, em sua maioria, de serviços públicos essenciais, ocupando ou tendo ocupado, até período recente, terreno de propriedade alheia (pública ou particular) e estando dispostas, em geral, de forma desordenada e densa. A identificação atende aos seguintes critérios: a) Ocupação ilegal da terra, ou seja, construção em terrenos de propriedade alheia (pública ou particular) no momento atual ou em período recente (obtenção do título de propriedade do terreno há dez anos ou menos);e b) Possuírem urbanização fora dos padrões vigentes (refletido por vias de circulação estreitas e de alinhamento irregular, lotes de tamanhos e formas desiguais e construções não regularizadas por órgãos públicos)ou precariedade na oferta de serviços públicos essenciais (abastecimento de água, esgotamento sanitário, coleta de lixo e fornecimento de energia elétrica) (IBGE, 2011)[136]

O Ministério das Cidades adota outra metodologia para a definição de favelas, diferentemente do IBGE, que, ao adotar a presença mínima de 51 unidades habitacionais, corre o risco de subestimar o número de favelas existentes no país. Para o Ministério das Cidades, através de sua Secretaria de Habitação, destacam-se nos assentamentos classificados como "favelas" as seguintes características:

a) Pode ser utilizada através de outras nomenclaturas, tais quais: mocambos, palafitas, invasão, comunidade, núcleo, etc.;
b) É caracterizada pela forma de acesso à terra, mediante ocupação de áreas privadas ou públicas;
c) O processo de ocupação espontâneo geralmente define o caráter irregular e a exiguidade do sistema viário, bem como os lotes, o que distingue a favela dos demais assentamentos urbanos, em função de sua morfologia específica (BRASIL, 2009, p. 108-109).

Essa distorção pode ser verificada através da comparação entre as Figuras 3.2-1 e 3.2-2, a seguir, sendo que o primeiro retrata os aglomerados subnormais do município de São Paulo com base nos levantamentos do Censo 2010, realizados pelo IBGE, e o segundo, as favelas da cidade, em documento elaborado pela Prefeitura de São Paulo em 2009.

É possível observar diversos núcleos identificados pela Prefeitura Municipal, e classificados como favelas, que não foram mapeados pelo IBGE, a propósito de sua metodologia de classificação. Essa distorção metodológica pode gerar um grave problema estatístico, conforme Cordeiro (2009, p. 37):

> A partir de 2001, os levantamentos realizados pelos governos municipais passam a ser registrados pelo IBGE, através da pesquisa sobre o Perfil Municipal. Esta pesquisa questiona às prefeituras, entre outros dados, o número de domicílios e a

[136]Disponível em:www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=2051

> população residente em favelas. Os dados gerados conflitam com as informações obtidas pelas pesquisas censitárias. O perfil municipal de 2001 registrou mais de 2,3 milhões de moradias faveladas no Brasil, em 16.433 favelas; enquanto que o Censo de 2000 apontou a existência de 1.650.548 domicílios, em 3.905 favelas. Evidentemente essa diferença entre as informações não representa um crescimento real do fenômeno, mas a mudança dos critérios de aferição (Cordeiro, 2009, p. 37).

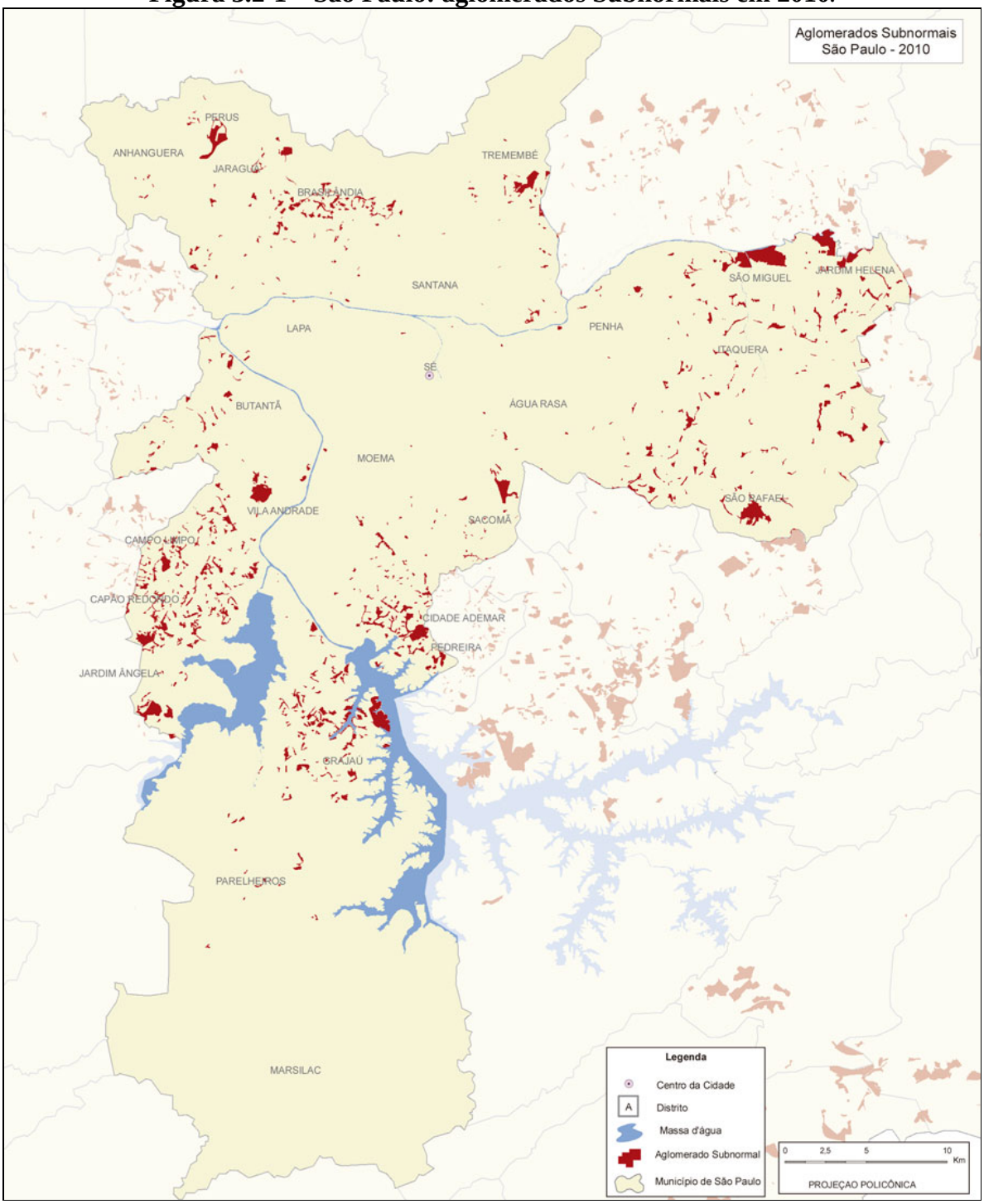
A Prefeitura de São Paulo, por sua vez, simplifica o conceito, entendendo que "*favelas são espaços habitados precários, com moradias autoconstruídas, formadas a partir de ocupação de terrenos públicos ou particulares. [...] Caracterizam-se pelos baixos índices de infraestrutura, ausência de serviços públicos e população de baixa renda.*" (SÃO PAULO [Cidade], 2010)[137]. No entanto, para a atual Superintendente de Habitação Social da Secretária de Habitação da Prefeitura de São Paulo, Elisabete França, em documento recente sobre os programas de urbanização,

> as favelas paulistanas são um fenômeno urbano, surgido a partir do desenvolvimento de São Paulo, e estão inseridas na estrutura da cidade como um de seus elementos morfológicos que, embora informais, definem seu padrão urbanístico. Duas características principais distinguem as favelas da cidade formal. A primeira é que sua formação não obedece a nenhuma das regras urbanas ou legislativas: as ruas não são definidas antes da construção das casas e as redes de água e esgoto são implementadas depois da construção das moradias. A segunda é que as unidades habitacionais são construídas de acordo com a disponibilidade de lotes vazios. Esse processo de ocupação acontece, geralmente, de maneira ilegal, independentemente da área ser de propriedade pública ou privada. (SÃO PAULO [Cidade], 2010, p. 11)

É importante destacar duas observações em relação ao texto da secretária acima. Primeiro, por enfatizar demasiadamente os aspectos morfológicos sem mencionar que o mesmo resulta de um grave problema urbano: a desigualdade socioespacial; segundo, por caracterizar a condição de favela à pura condição de ilegalidade, o que, em tese, justificaria, caso necessário, ações de remoção sem quaisquer elementos de justiça social, considerando o zelo pela propriedade privada da terra.

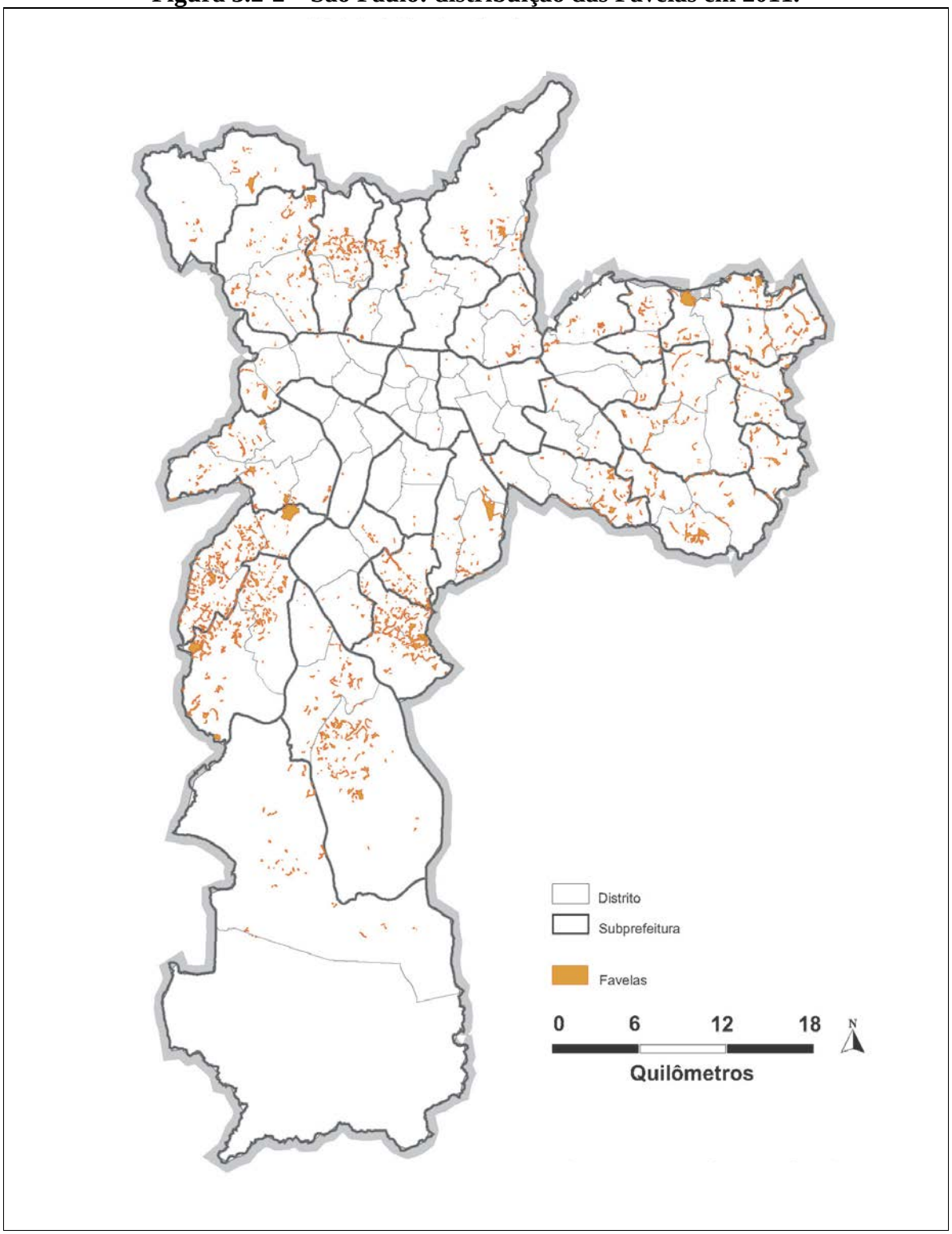
[137] Essa definição pode ser consultada no site da Secretaria de Habitação da Prefeitura, através do seguinte endereço eletrônico: http://www.habisp.inf.br/habitacao/index.

Figura 3.2-1 – São Paulo: aglomerados Subnormais em 2010.



Fonte: Censo de Aglomerados Subnormais – IBGE, 2010.

Figura 3.2-2 – São Paulo: distribuição das Favelas em 2011.



Fonte: Prefeitura Municipal de São Paulo, 2009.

Dentre os estudiosos do tema, também há nuances em relação ao conceito de favela. Segundo Denaldi (2003, p. 41), "as favelas são territórios de ilegalidade e exclusão social. São a expressão da desigualdade. As definições de favela traduzem duas de suas principais características: a ilegalidade fundiária e urbanística".A urbanista Laura Machado Bueno define a favela como "aglomerados urbanos em áreas públicas ou privadas, ocupadas por não proprietários, sobre as quais os moradores edificam casas à margem dos códigos legais de parcelamento e edificação" (2000, p. 17). Para ambas as autoras, duas das principais pesquisadoras das condições de moradia em favelas, a questão da ilegalidade é fundamental para o estabelecimento do conflito e da precariedade das estruturas. E essa ilegalidade é condicionada, sobretudo, pela questão fundiária, ou seja, da posse legal de uma determinada fração do território.

Além da ilegalidade fundiária, há, também, ilegalidade na tipologia da ocupação, pois muitas favelas situam-se próximas às beiras dos córregos, em terrenos de alta declividade ou parcelados irregularmente. Do lado de dentro dos domicílios, é possível identificar também a ilegalidade da edificação em si, através da dimensão irregular dos lotes, adensamento inadequado, insalubridade do tipo de material, ventilação imprópria dos imóveis, má iluminação, etc. Todos são fatores que dificultam e complexificam a regularização fundiária, edilícia e urbanística das favelas, por um lado, mas facilitam as ações de remoção pelo poder público municipal (BUENO, 2000, p. 17).

Não obstante, a primeira iniciativa da prefeitura de São Paulo em relação às favelas foi de remoção. De acordo com a professora Suzana Pasternak Taschner (2001, p. 30), as primeiras favelas mais consolidadas em São Paulo apareceram na década de 1940[138], sendo a favela do Oratório, na Mooca, zona leste de São Paulo, o primeiro núcleo onde habitavam cerca de 250 pessoas, com apenas seis vasos sanitários em moradias construídas com tábuas. Da mesma época datam, também, as favelas Ordem e Progresso (Barra Funda), favela Vergueiro (zona sul) e a favela da Vila Prudente, na zona leste, sendo esta última a única remanescente (*idem*, 2001, p. 30).

Em 1946, o prefeito Abraão Ribeiro implantou os primeiros alojamentos provisórios para viabilizar a remoção da favela da baixada do Penteado, situada na Avenida do Estado em

[138] Embora alguns autores tenham vinculado o aparecimento das primeiras favelas ainda no final do século XIX. Ver BONDUKI, Nabil & ROLNIK, Raquel "*A periferia da Grande São Paulo. Reprodução do espaço como expediente de reprodução da foca de trabalho*". In: MARICATO, Ermínia (org.). *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial*. São Paulo: Editora Alfa-Ômega, 1979, pp. 117-155.

terreno do IAP dos Industriários. Essa prática de remoção para *desfavelamento*, justificada como medida sanitária, e comandada pela assistência social da prefeitura, tornou-se comum no município, pelo menos até a década de 1960, quando houve uma inflexão da conduta oficial do Estado em relação às favelas.

Embora as políticas de remoções tenham sido a regra de ação implementada ao longo de pelo menos 30 anos, sobretudo após a década de 1940, não havia um contingente suficiente de habitantes em favelas capaz de promover um tipo de "pressão popular", considerando que até a década de 1970 menos de 1% dos habitantes da cidade moravam em favelas (MARQUES e SARAIVA, 2007, p. 13). O grande crescimento das favelas, no período que se inicia após o golpe militar, tornava as ações brutais de remoções injustificáveis perante a população. Pelo fato de não haver uma política de desenvolvimento urbano adequada, ou programa habitacional para reintroduzir os habitantes em condições adequadas de moradia e cidadania, as remoções compulsórias das favelas começam a sofrer severas críticas.

> A década de 1970 se inicia num processo de crescimento da população total e, mais ainda, da favelada em São Paulo, tornando impossível a manutenção dessa postura de simplesmente ignorar as favelas e tratar de removê-las somente quando o incômodo fosse muito grande. (BUENO, 2000, p. 60)

As favelas eram vistas – e de certa forma ainda são – como "doença social" da cidade, ou seja, espaços da marginalidade, ambiente no qual os problemas sociais se concentravam através das grandes migrações (DENALDI, 2003, p. 14). Antes da década de 1960 foram poucas as experiências em urbanização de favelas encontradas nas metrópoles brasileiras. Em São Paulo houve o Movimento Universitário de Desfavelamento – MUD – e o Movimento das Organizações Voluntárias pela promoção do favelado – MOV. Sobre o MUD, Bueno (2000, p. 53) apresenta sua descrição da seguinte forma:

> [...] era um movimento assistencialista que mobilizou jovens universitários para atuação gratuita nas favelas, através de convênios com a Prefeitura. O esquema funcionava da seguinte forma: primeiro iam à favela os alunos de direito e assistência social, resolver os casos de polícia, marginalidade, falta de documentos pessoais. Depois iriam os alunos de medicina e enfermagem, examinar os favelados e tratá-los. Assim estariam preparados para receber os professores para serem educados. Chegariam após os arquitetos, que iriam fazer os projetos das casas novas em loteamentos periféricos parar onde os moradores seriam removidos. Essa casa era financiada, com subsídio, para o morador. O MUD iniciou trabalho nas favelas da Mooca, Vergueiro, Maranhão e Tatuapé. (BUENO, 2000, p. 53).

Essas iniciativas são extremamente pontuais e não possuem o volume necessário para equacionar os problemas habitacionais da cidade. Ademais, considerando o grande

contingente que se direcionava para ocupação periférica nas adjacências autoconstruídas, havia a sensação de que o problema, para as esferas públicas, não seria tão grave, na medida em que a própria população, no seio de toda expropriação e exploração do trabalho, do exílio da cidadania, encontrava uma forma habitar os espaços da cidade.

A favela passa a ser identificada como um problema sério exatamente a partir da década de 1970. Com a hipertrofia do modelo de autoconstrução periférica, há um grande direcionamento das ocupações em favelas, que até então tinham os serviços públicos negados enquanto direito – como iluminação, energia, água potável, coleta de esgoto e lixo, etc. (BUENO, 2000, p. 59). Erradicar a favela era, até então, a única solução possível para esse fenômeno que "maculava a cidade através da visibilidade de sua excrescência" (*idem*, p. 59). Contudo, em 1973, a Prefeitura de São Paulo executa o que seria o primeiro censo de favelas do município, com intuito em quantificar o problema através de levantamento de dados e, então, são observadas importantes alterações no perfil das favelas, triplicando seu número, chegando a mais de 71 mil habitantes (MARQUES e SARAIVA, 2007, p. 17).

Além disso, as dificuldades que o governo federal vinha enfrentando com os altos índices de inadimplência[139] no sistema BNH, sobretudo com os financiamentos para a população de baixa renda, prejudicam ainda mais a provisão de investimentos em unidades habitacionais novas para esse grupo. Ademais, algumas experiências pioneiras e exitosas em urbanização de favelas, como o projeto da favela dos Alagados[140], no município de Salvador, Bahia, promovem uma escalada programática no sentido de induzir a manutenção das famílias nas áreas ocupadas, realizando, minimamente, os esquemas de remanejamento (CORDEIRO, 2009, p. 68).

A partir da segunda metade da década de 1970, portanto, um número expressivo de programas de intervenções em favelas é instituído, tanto da esfera federal, através do BNH, quanto das esferas municipais, através das prefeituras e suas respectivas secretarias.

***

[139] "A inadimplência (três meses de atraso nas prestações) atinge por volta de 30% do total dos mutuários entre 1971 e 1974." (MARICATO, 1987, p.38).

[140] Para uma análise específica do programa de urbanização da favela dos Alagados, ver a dissertação de mestrado de Jorge Hereda – atual presidente da CAIXA –, intitulada "Quando a lama virou terra. O caso de Alagados". 1991. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo- Universidade de São Paulo.

Parte das ações e linhas de financiamento do BNH é redirecionada para a população de baixa renda, sobretudo com o agravamento da crise econômica após 1974. A pressão da indústria de materiais de construção e o estreitamento do mercado de médio e alto padrão também influenciaram esse ajuste (DENALDI, 2003, p. 16). Na tentativa de recompor os investimentos, através do Plano Nacional de Habitação Popular (PLANHAP) o BNH reequilibra os percentuais de investimentos, subtraindo parte dos recursos originalmente destinados à habitação, aplicando-os em ações de desenvolvimento urbano[141] e urbanização (MARICATO, 1987, p. 43).

A Tabela 3.2-1, a seguir, revela que os financiamentos com destino a ações de desenvolvimento urbano e urbanização saem dos originais 17% e estabilizam-se na média de 30% do total de investimentos do BNH. Ao mesmo tempo, o volume dedicado à habitação sofre uma retração significativa no primeiro momento, e depois se estabelece em um patamar menor do que a antiga média histórica desde o início das atividades do banco.

Tabela 3.2-1 Brasil: aplicações anuais do BNH por grupo de programas, em % de recursos financeiros na década de 1970.

Ano	1975	1976	1977	1978	1979	1980
Habitação	75,07	53,70	63,03	67,64	66,36	68,09
Desenvolvimento Urbano	17,26	37,30	30,93	28,33	29,77	29,12
Apoio Técnico e Financeiro	7,67	9,37	6,63	4,03	3,87	2,79
Total	100	100	100	100	100	100

Fonte: extraído de Ermínia Maricato (1987, p.43), utilizando informações do BNH, ago/1981.

A ampliação dos recursos financeiros permite a institucionalização de programas como o Programa de Lotes Urbanizados, o PROFILURB, Programa de Erradicação da Sub-habitação, o PROMORAR, e o Programa João de Barro, sendo considerados como alternativas para atender o problema das favelas nas grandes cidades brasileiras.

[141]Compreende-se por "desenvolvimento urbano" ações de urbanização, saneamento, transporte, investimentos em polos econômicos e equipamentos comunitários, além da composição de Fundos Regionais de Desenvolvimento Urbano (MARICATO, 1987, p.43).

O PROFILURB foi criado em 1975 para financiar a urbanização de lotes, através de investimentos em infraestrutura básica, como fornecimento de água, luz e ligação de coleta de esgoto, com ou sem unidades sanitárias. A intenção do programa era acelerar a erradicação das favelas sem, no entanto, a necessidade de novos reassentamentos[142]. No ano de sua implementação foram utilizados apenas 2,49% do total de recursos do BNH. Sendo destinados para população com renda de 0 a 3 salários mínimos, financiou a urbanização de aproximadamente 43 mil lotes até o final da década de 1980 (DENALDI, 2003, p. 16).

O programa João de Barro, por sua vez, teve como objetivo proporcionar o acesso às unidades habitacionais para população de baixa renda, financiando a ação coletiva dos moradores para construção de seus lares. O programa financiava a aquisição do terreno, dos materiais de construção e da assessoria técnica para elaboração dos projetos. A infraestrutura urbana entraria como contrapartida da prefeitura municipal, consolidando, assim, os equipamentos necessários para moradia. Contudo, em função dos altos custos fundiários nas grandes cidades, e da impossibilidade de comprometimento financeiro das famílias – pois deveriam aportar 10% do custo total do imóvel –, o programa teve pouca eficiência, com apenas sete mil unidades produzidas até 1984, em sua maioria em pequenas cidades da região nordeste (TASCHNER, 2001, p.46).

O programa mais propagandeado pelo governo federal, e o que apresenta números mais consistentes de investimento é, contudo, o PROMORAR. Somente na região sudeste, e no ano de sua instituição, 1979, os projetos beneficiam cerca de 80 mil pessoas, com intervenções em aproximadamente 16 mil unidades habitacionais em favelas (MARICATO, 1987, p. 55). Em São Paulo, contudo, todos os programas supracitados não conseguiram atender às necessidades globais da população, tamanha era a gravidade do problema habitacional do município (embora o caráter apologético da época tentasse viabilizar sua tramitação na sociedade).

A bibliografia é bastante incisiva ao afirmar que a opção por novos investimentos em favelas não foi uma mudança de paradigma ideológico, mas sim "porque o mercado residencial

---

[142] A posição dos bancos e agências de fomento internacionais, como o Banco Mundial e BID era de que o enfrentamento da questão das favelas deveria ser valorizada, na medida em que a própria população promovia as soluções de habitação que o Estado não conseguia contemplar. Por essa razão, os Estados nacionais eram induzidos a reduzir cada vez mais o custo com a construção de unidades novas para os setores de potencial inadimplência da população de baixa renda, e considerando a escassez de recursos após o avanço da crise econômica iniciada em 1973. Para uma análise aprofundada, consultar os documentos *Urbanization* (1972), *Vivienda* (1975), *Site and servisse projects* (1975), todos elaborados pelo Banco Mundial (Bird).

imobiliário esgotou-se após o *boom* imobiliário que atingiu várias cidades do país, sucessivamente, durante os anos de 1969 a 1974". (MARICATO, 1987, p. 56). Denaldi (2003, p. 17) indica que ao final do período de atuação do BNH, somente 250 mil unidades (dentre as 4,5 milhões produzidas), foram destinadas à população com renda de 0 a 3 salários mínimos, o que significa apenas 5,9% do total de unidades produzidas. Além disso, a população favelada ficou absolutamente excluída desses números, considerando que os programas alternativos pouco ou nada conseguiram produzir na cidade, de modo que mesmo os investimentos em infraestruturas, como saneamento, iluminação e abastecimento, foram prejudicados pelo direcionamento corporativo dos investimentos.

Esse direcionamento também é observado por Bueno (2000, p. 39), ao indicar que o sistema ideológico de desenvolvimento urbano do BNH permaneceu praticamente inalterado, seguindo orientações do BID e Banco Mundial, tendo a propriedade privada da moradia como única alternativa dos programas habitacionais. Além disso, a renda familiar permanece também como o fator determinante para direcionar os investimentos, pois as diretrizes emanadas dos órgãos inviabilizavam as ações sem as garantias financeiras mínimas para recuperação dos gastos.

Paralelamente às ações do BNH, a prefeitura de São Paulo também se movimentou, criando programas e ações nas favelas da cidade. O então prefeito Olavo Setúbal (1975-1979) direciona à COHAB a responsabilidade para as ações em favelas. Em 1977 é criada a Supervisão Geral de Atendimento à População Moradora em Habitação Subnormal, vinculada ao Departamento de Habitação Popular. Contraditoriamente, a prefeitura inicia suas ações com o Decreto 15.086, norma que atribui o surgimento das favelas à precariedade da administração pública sobre os terrenos em sua posse. De acordo com o decreto, cabia aos órgãos da prefeitura fiscalizar, guardar e desocupar, com o acompanhamento da política militar e da assistência social, os terrenos ocupados por favelas. A pressão exercida por setores da Igreja Católica e do movimento da Associação Profissional dos Assistentes Sociais (presidido por Luiza Erundina) fez surgir o início de uma coordenação de favelas do município, que praticamente criou uma pressão suficiente para "anular" as ações de despejo.

Em 1979, já em fim de mandato, Olavo Setúbal cria o Fundo de Atendimento à População Moradora em Habitação Subnormal – FUNAPS, importante fundo para autonomizar a ação da prefeitura em relação aos repasses emanados do governo federal, dos quais dependia a COHAB. Os recursos do FUNAPS seriam utilizados somente na administração seguinte, de

Reynaldo de Barros (1979 – 1982), que cria o programa PROFAVELA, consistindo em investimentos na infraestrutura das favelas e, posteriormente, execução de unidades habitacionais e demais equipamentos. As diretrizes para aplicação dos recursos do FUNAPS eram[143]:

a) Fixar a população nas áreas que ocupavam;
b) Desenvolver programas de melhorias em favelas, concebendo-os como primeiro estágio do processo de urbanização;
c) Priorizar a provisão de habitação como solução definitiva da problemática habitacional;
d) Desenvolver política de subsídios face ao baixo poder aquisitivo da população;
e) Remover favelas somente em casos de risco, emergência e/ou obras essenciais de interesse coletivo;
f) Utilizar os mecanismos do SFH e BNH, desde que adequados às condições da população.

Essas diretrizes ajudaram a dimensionar os tipos de investimentos que seriam realizados nas áreas de intervenção. Esses programas reuniram diversos agentes públicos, tanto municipais quanto estaduais, estruturando dois eixos divididos entre "urbanização de favelas e loteamentos" e "provisão de habitação".

Já na administração Reynaldo de Barros, essa articulação ocorreu e promoveu fortes investimentos em água e energia elétrica nas favelas, a partir de acordos com as concessionárias estaduais da prestação dos serviços (respectivamente SABESP e ELETROPAULO). Através dos programas PROLUZ e PROÁGUA, inicia-se um conjunto de investimentos que se alongaria pela década de 1980. Até o ano de 1982, cerca de 302 favelas haviam sido atendidas pelo PROÁGUA e cerca de 600 pelo programa PROLUZ (BUENO, 2000, p. 64).

Com o fim dessa administração, em 1983 assume o gabinete executivo o prefeito Mario Covas, que inicia seu mandato com uma significativa mudança na postura ideológica em relação às favelas. O conteúdo da proposta habitacional encaminhada ao legislativo municipal previa que o morador da favela tinha o direito inalienável de habitar onde já estava assentado, e que o Estado seria o responsável pela garantia da moradia adequada. Nesse conceito, grandes obras deveriam ser realizadas para oferecer à população favelada as infraestruturas dignas de uma moradia salubre.

[143] Cf. SILVA (2009, p. 157).

Essa medida se revelou extremamente importante, pois entre 1980 e 1987 houve um crescimento constante do número de favelas no município, saindo de 763 para 1.592, aumentando, sobretudo, a quantidade de favelas em terrenos públicos municipais. E, como agravante da situação, ao assumir a prefeitura em 1986, o prefeito Jânio Quadros interrompeu as obras de urbanização de favelas, optando pela remoção[144], sobretudo em unidades consolidadas em áreas particulares, particularmente em áreas estratégicas de expansão da cidade[145], como nas proximidades do Jóquei Clube, Avenida Cidade Jardim, e Avenida Juscelino Kubitschek (SAMORA, 2009, p.90).

Ao final da década de 1980, as favelas de São Paulo tinham uma nova redistribuição na cidade, com certo adensamento das periferias e esvaziamento do centro da cidade. Apenas 1,82% das favelas encontravam-se na zona central, contra 38,06% nas zonas intermediárias e 60,12% nas regiões periféricas (BUENO, 2000; TASCHNER, 2001). Essa observação, alinhada com o adensamento das moradias em condição de autoconstrução periférica, permite dizer que a cidade vê sua condição agravada, criando movimentos de pendularidade internos, que inviabilizam usos mais "populares" da cidade, entravam a criação de solidariedades e as percepções do cotidiano.

***

Em 1989 assume a prefeitura de São Paulo a candidata Luiza Erundina, do Partido dos Trabalhadores, antiga militante dos movimentos de intervenções em favelas, sobretudo na década de 1970. A principal característica dessa administração foi regionalizar a atuação das equipes técnicas da prefeitura, no sentido de descentralizar o diálogo com a sociedade, operando através de intervenções pontuais comunitárias. A proposta era promover a consolidação física das favelas existentes até 1989. OHABI cria o Grupo Executivo de Urbanização de Favelas, GEU-FAVELAS, ampliando as ações com recurso do FUNAPS,

[144] As remoções estariam "legitimadas" pela instituição de um evento normativo conhecido como "Lei do Desfavelamento", Lei nº 10.209/86 das Operações Interligadas, por meio da qual incorporadores e empresários da construção civil recebiam o benefício construir acima do permitido pelo zoneamento, em troca de pagamento em moradias populares. Criava-se, dessa forma, dois fortes argumentos para ampliação das remoções.

[145] Nesse período, de acordo com a publicação do Censo de Favelas de 1987, eram aproximadamente 815 mil habitantes nessas condições, e 65% de favelas em terrenos municipais (TASCHNER, 2001, p. 36).

articulando também a COHAB para produção de novas unidades. Os programas habitacionais da gestão de Luiza Erundina foram articulados nos seguintes eixos[146]:

a) **Provisão de moradias e lotes urbanizados**: execução de obras de urbanismo, infraestrutura e unidades habitacionais;
b) **FUNAPS Comunitário**: Execução de unidades habitacionais por grupos de mutirão, nesse caso as obras de urbanismo e infraestruturas eram feitas por empreiteiras;
c) **Urbanização de favelas**: execução de obras de urbanização por empreiteira, mutirão ou administração direta, alguns projetos de unidade habitacional em favela, articulação entre as obras de urbanização e obras de risco;
d) **Cortiços**: execução de projetos e obras de melhorias;
e) **Assuntos fundiários**: operacionalização das ações jurídicas e administrativas para regularização de favelas em áreas públicas e privadas e dos conjuntos habitacionais produzidos pelo FUNAPS.

O programa de urbanização de favelas GEU-FAVELAS compreendia quatro ações básicas: urbanização através de obras por empreiteiras; urbanização por obras de mutirão; prevenção de risco e melhoria em favelas. Além disso, outra grande inovação do período é a introdução da modalidade de autogestão dos recursos, através dos convênios estabelecidos no contexto do FUNAPS Comunitário. Pela primeira vez, recursos financeiros públicos seriam repassados para movimentos sociais e assessorias técnicas com intuito em promover urbanização de favelas (DENALDI, 2003, p. 108).

A urbanização de favelas passa a ser entendida como uma ação necessária, um processo que deveria conjugar as intervenções sociais, físicas e de regularização fundiária. De acordo com as análises de AMARAL (2002), BUENO (2000) e SILVA (2009), o programa priorizou estrategicamente a execução de obras de infraestrutura e adequação urbanística, e não de unidades habitacionais, contrariando os preceitos do modelo do BNH/SFH, com o pressuposto de que as modificações alteram as condições de habitabilidade nas favelas sem a necessidade de remoção. De acordo com a própria secretaria de habitação, o programa de urbanização tinha os seguintes objetivos:

> [...] promover a regularização jurídica e física da ocupação de áreas de favelas situadas em terrenos municipais ou particulares, possibilitando a fixação da

[146] Cf. BUENO (2000) e SOUZA (2009).

população moradora no local, bem como inserção gradativa do assentamento no tecido urbano. Assim, entende-se como favela urbanizada aquela dotada de água, esgoto, eletrificação, drenagem de águas pluviais, com estabilização do solo, com vias de acesso aos domicílios e grau de organização de implantação que torne possível elaborar uma Planta de Arruamento e Loteamento, relacionando-se cada lote a uma determinada família, e procedendo-se a regularização fundiária jurídica, que se dará através da concessão de direito real de uso ou do usucapião urbano, ou ainda de venda de terras dominiais a depender das tramitações junto à Câmara Municipal. (SEHAB/HABI [1992] *apud* SILVA [2009] p. 316).

Tabela 3.2-2 – São Paulo: gastos sociais sobre o conjunto de despesas da prefeitura.

Anos	Administração	Porcentagem
1975-1978	Olavo Setúbal	32,2
1979-1982	Reynaldo de Barros	38,4
1983-1985	Mário Covas	37,4
1986-1988	Jânio Quadros	33,8
1989-1992	Luiza Erundina	48,1

Fonte: KOWARICK & SINGER (1994, p. 194).

Para tanto, os recursos disponíveis para a prefeitura emanavam tanto do SFH, do Fundo de Investimento Social (FINSOCIAL) – administrado pelo BNDES –, quanto dos FUNAPS. É importante salientar que a gestão da prefeita Luiza Erundina ganha destaque sobretudo pela elevação com os gastos sociais no orçamento municipal, retirando parte dos recursos ante destinados às obras viárias, para investimentos em educação e assistência social (KOWARICK e SINGER, 1994, p. 294)[147], conforme exposto na Tabela 3.2-2.

A ampliação dos gastos, contudo, se justifica. O grupo de ações desencadeado pelos programas desenhados pela HABI previa uma série de objetivos específicos em relação ao programa de urbanização de favelas. Por meio dos fóruns regionais estabeleceu-se uma priorização de favelas que seriam atendidas, após o ateste técnico das condições reais de intervenção (GODOY, 2008, p. 217).

A premissa era transformar a favela em núcleo plenamente urbanizado e integrado à malha urbana, não só do ponto de vista físico, mas também material, introduzindo elementos de cidadania nas relações sociais, de modo que os eventos desencadeassem um conjunto de novas ações concebidas para estimular as solidariedades orgânicas da cidade. É possível

[147] No capítulo "A experiência do Partido dos Trabalhadores", do livro As lutas sociais e a cidade, organizado por Lúcio Kowarick, os autores André Singer e o próprio Lúcio Kowarick fazem uma análise sobre a gestão do PT na prefeitura de São Paulo, durante o mandato de Luiza Erundina.

verificar essa concepção através de alguns postulados do programa, que segundo a análise de Bueno (2000) eram divididos da seguinte forma:

a) Concepções urbanísticas: conjunto de ações com vistas a respeitar os investimentos dos moradores e ampliar o atendimento social; deve-se buscar respeitar o traçado das vias existentes e minimizar o número de demolições de casas. A ação prioritária deve estar voltada para a inserção da área e de sua população à infraestrutura urbana existente no entorno;
b) Processo de implementação: trata-se da programação global das etapas de intervenção, considerando que a execução das obras é realizada em setores diferentes das favelas de acordo com as fases de implementação;
c) Relação da ação nas favelas com a cidade: considera a consolidação das favelas somente em casos onde não há risco de vida decorrente de problemas geotécnicos, que não estejam sob viadutos, pontes, redes de alta tensão, sobre oleodutos, adutoras, coletores e emissários de esgoto, galerias de águas pluviais, ou à margem de rodovias, ferrovias ou vias expressas. A compatibilização das favelas nessas condições deve seguir a capacidade de integração do núcleo à cidade, ou seja, que garantam a eficiência da infraestrutura física e social como um todo;
d) Participação da população: o desenvolvimento do trabalho social busca incluir os aspectos da cidadania, sobre os direitos e deveres do cidadão nas áreas urbanas, através de práticas educativas para correto uso dos equipamentos instalados; além disso, a participação da população no planejamento das ações é importante pois as obras trazem uma interferência significativa no cotidiano das pessoas (com remoções provisórias ou definitivas, demolições, máquinas, valas, etc.); por fim, trata-se de ampliar a organização local para o desenvolvimento de uma vida comunitária, que desconstrua as relações individualizadas do uso dos espaços públicos comuns;
e) Relação das favelas com a gestão dos serviços de manutenção urbana: a prefeitura, por meio da HABI, deve desenvolver contratos de prestação de serviços de manutenção urbana de forma permanente nas favelas, integrando-as à gestão da cidade.

Mesmo com recursos subtraídos, os resultados do programa promoveram uma mudança da relação entre a sociedade, e Estado e a Favela, ampliando as possibilidades de inclusão da comunidade à cidade. Esse desempenho, considerado satisfatório, é um indicativo de que mesmo com um volume de recursos financeiros inferior – ao comparar com os repasses no

período do BNH –, se bem equacionados e utilizados, podem gerar situações geográficas compostas por elementos de cidadania. Constata-se, nesse ponto, que a baixa participação financeira do governo federal nas ações em urbanização e produção de moradias não impeliu ao fracasso das operações, pois de acordo com Bueno (2000, p. 144),

> esse programa mostrou sinais de um alto desempenho e impactos significativos. Entre outras coisas, como resultado final houve fortalecimento da capacidade das favelas de se transformar em associações cívicas proporcionando vantagens para as comunidades como um todo (Bueno, 2000, p. 144).

A distribuição dos recursos utilizados pela prefeitura era da seguinte ordem: 77% de recursos orçamentários próprios; 15% de recursos oriundos das Operações Interligadas, 6% de recursos oriundos das transferências estaduais e 2% de recursos cuja origem era o repasse do governo federal (GODOY, 2008 p. 211). Portanto, viabilizadas praticamente com recursos municipais, é possível inferir que há formas de promoção de um desenvolvimento urbano que seja, de fato, produtor de sistemas alternativos de sociabilidade, articulando o papel da comunidade na escolha dos projetos e democratizando a gestão da cidade. De acordo com o relatório de final de governo publicado pela Secretaria de Habitação, a prefeitura municipal de São Paulo sob a gestão de Luíza Erundina concluiu as seguintes realizações[148]:

a) Construção de 35.843 casas populares, sendo 28 mil pela COHAB;
b) Disponibilidade de terra para construção de outras 55 mil unidades;
c) Início de 15 mil novas unidades, sendo 10 mil de mutirão;
d) 20 projetos de recuperação de cortiços;
e) Urbanização de 130 favelas, beneficiando mais de 40 mil pessoas;
f) Viabilização e aprovação da Lei de Regularização de Edificações, que prevê princípios de justiça social, anistia para pequenas construções e taxações mais elevadas para grandes edificações;
g) Atendimento a mais de 180 mil famílias para ações de regularização fundiária com assistência jurídica gratuita;
h) Regularização fundiária de 186 loteamentos, beneficiando mais de 60 mil pessoas.

[148] Cf. citado por GODOY (2009, pp. 213-216), elencamos apenas as ações diretamente vinculadas aos programas de urbanização e intervenções em favelas, assentamentos precários e promoção habitacional para baixa renda.

As análises indicam que os resultados dos investimentos em urbanização de favelas na gestão Erundina deixaram o reconhecimento de que as favelas são uma expressão física da produção de pobreza, ou seja, surgem do fracasso do sistema social (SILVA, 2009, p. 405). As propostas devem, por essa razão, associar as intervenções físicas com estratégias de geração de emprego, ampliação da renda e acionamento dos sistemas solidários que são próprios das comunidades que experimentam cotidianamente a escassez.

***

Em 1992, contudo, o candidato Paulo Maluf assume a prefeitura de São Paulo e, em 1997 faz seu sucessor, Celso Pitta. Como observado no capítulo anterior, durante a década de 1990 há uma mudança substancial no modelo de desenvolvimento urbano das cidades, através da ampliação da *corporativização* dos seus conteúdos, o que influenciaria diretamente a qualidade dos programas habitacionais e das intervenções e projetos de urbanização de favelas. A grande instabilidade econômica do período e a forte influência das políticas ideológicas do neoliberalismo estimulam os governos municipais à redução de gastos orçamentários. O modelo empresarial de cidade é fortemente alavancado na gestão Maluf, que redireciona os recursos para investimentos em grandes obras viárias, sobretudo no vetor sudoeste da cidade.

A única forma de atendimento em habitação foi o "Projeto Cingapura", que previa verticalizar parte das favelas de São Paulo, sem, no entanto, realizar os investimentos em infraestrutura, como saneamento, abastecimento e energia elétrica. A opção pela verticalização envolve uma grande quantidade de recursos, além de gastos condominiais para uma população que não dispunha de excedente para tal despesa.

Ademais, um conjunto elevado de normas afastava a população dos instrumentos de gestão popular, conforme as Leis 11.632, de 1994, que criava o Fundo Municipal de Habitação[149] e Conselho Municipal de Habitação, mas restringia a participação dos movimentos sociais; a Lei 11.775, de 1995, que permite a regularização dos loteamentos irregulares, mas sem a participação popular (em oposição ao texto original enviado à câmara); e a suspensão, por decreto, dos repasses para associações responsáveis pela gestão dos mutirões, praticamente

[149] O Fundo Municipal de Habitação (FMH) substituiria o FUNAPS após sua instituição, em 1994.

inviabilizando a ação nas comunidades atendidas, mesmo as com projetos em andamento (AMARAL, 2002, p. 30).

As principais políticas urbanas municipais ocorridas nesse período, sobretudo na gestão de Paulo Maluf, foram as operações urbanas Águas Espraiadas e Faria Lima[150]. Essas operações significaram o completo abandono dos programas sociais, na medida em que a prefeitura passa a atuar como agente promotor das operações, criando condições para as transformações urbanas desejadas pela iniciativa privada. Trata-se da adaptação de um trecho da cidade, que consiste numa grandiosa estrutura de remoções de favelas e ocupações populares das áreas de intervenção (FIX, 2001). Consideradas como um entrave ao desenvolvimento urbano, a prefeitura removeu cinco favelas da região sem oferecer opções de moradia adequada aos moradores atingidos, induzindo o alojamento das pessoas em favelas na região dos mananciais da cidade, sobretudo na represa Guarapiranga (SAMORA, 2009, p.63).

Tabela 3.2-3. São Paulo: comparativo entre as gestões Erundina, Maluf e Pitta em realizações em habitação e urbanização de favelas.

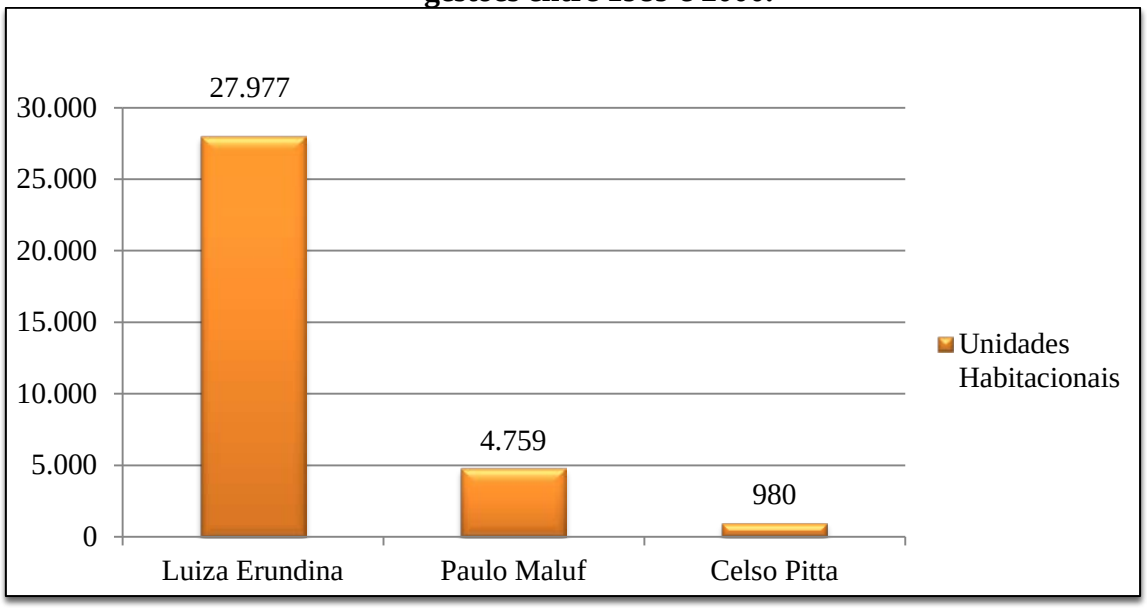
Programa	Erundina 1989-1992	Maluf 1993-1996	Pitta 1997-2000
Moradias concluídas em mutirão	7.167	(1)	(1)
Moradias iniciadas em mutirão	5.184	(1)	(1)
Moradias em favelas por empreiteiras	3.749	(1)	(1)
Assentamento – Procav	-	232	1.264
Prover – Cingapura	-	5.468	12.774
Urbanização de favelas e obras de melhoria	36.305	Não disponível	Não disponível
Total de famílias atendidas	**52.405**	**Não disponível**	**Não disponível**

Fonte: adaptado de AMARAL (2002, p. 31). (1) de acordo com a autora não há registro de entrega de unidades habitacionais, embora contratos tenham sido assinados.

[150] Ratificamos que a estrutura do texto não permite maiores incursões nos mecanismos das operações urbanas, a despeito da polêmica e relevância dos fatos. Trata-se apenas da constatação de que esse mecanismo de gestão urbana aprofundou a gravidade dos problemas das favelas periféricas, na medida em que as pessoas removidas foram ocupando outros núcleos em zonas distantes da ocupação original. Uma análise importante sobre as duas operações pode ser encontrada no livro de Mariana Fix, "Parceiros da Exclusão" de 2001, já citado nessa dissertação.

Essa virada ideológica é verificável através das estatísticas compiladas por Amaral (2002), em trabalho sobre a política de habitação para o município de São Paulo no período entre os anos 1989 e 2002, expostas na Tabela 3.2-3 acima. O gráfico 3.2.1, na sequência, recupera as unidades habitacionais da COHAB construídas por cada uma das gestões. Os dados revelam a discrepância da viabilização das políticas de urbanização e produção habitacional entre as três prefeituras.

Gráfico 3.2-1. São Paulo: unidades habitacionais concluídas pela COHAB nas diferentes gestões entre 1989 e 2000.



Fonte: adaptado de Godoy (2009, p. 256), com base nos dados da COHAB.

Os dados revelam o estancamento da política habitacional e da promoção de urbanização de favelas num período em que a quantidade de habitantes nas favelas aumentava significativamente, conforme a análise de Suzana Pasternak (2008, p. 95), que indica um crescimento de 5% ao ano das favelas de São Paulo no período entre 1991 e 2000, superando o crescimento total da população do município, que foi de 0,93%. Além disso, chama atenção que esse crescimento ocorre, sobretudo em áreas periféricas, no momento em que os canais de participação popular são "desligados", ou seja, interrompidos pela gestão Maluf-Pitta, enfraquecendo, assim, a ação dos movimentos sociais e demais instituições de ação social.

De maneira esquemática, os programas de urbanização, intervenção e regularização de assentamentos precários da gestão Maluf-Pitta podem ser consolidados da seguinte forma, ainda que seus resultados tenham sido inferiores, mesmo no conjunto de ambas as administrações:

a) Programa de Melhoramentos em Favelas no Município de São Paulo (PROVER): com recursos do BID, através do contrato de empréstimo nº 938/OC-BR, consistia na execução de dois programas:

I. Projeto Cingapura: verticalização de favelas através da produção de unidades habitacionais novas;

II. Programa Lote Legal: regularização fundiária de loteamentos irregulares no município.

b) PROCAV: Programa de canalização de córregos, implantação de vias e recuperação ambiental e social de fundos de vale, com recursos do BID;

c) Operações Interligadas: definições de uso do solo com intuito na troca de recursos com a iniciativa privada;

d) Programa Guarapiranga: Programa de Saneamento Ambiental da Bacia do Guarapiranga: utilizando recursos do Bird, em parceria com o governo estadual, prevê a urbanização de favelas e obras de infraestrutura no entorno da represa;

e) Cortiços: através de parcerias com movimentos de cortiços, e utilizando recursos do Programa de Arrendamento Residencial (PAR) da CAIXA, previa apoio técnico e arrendamento de unidades para obras de melhoria.

Ainda que alguns resultados positivos tenham sido alcançados, sobretudo com os programas Guarapiranga e Lote Legal (MARQUES e SARAIVA, 2005, p. 285), utilizando as observações empíricas do trabalho de Suzana Pasternak (2008), é possível dizer que ao final da década de 1990:

a) A população favelada do município de São Paulo cresceu mais do que a população total;

b) A área das favelas também cresceu, avançando significativamente para os anéis periféricos;

c) Além do crescimento das favelas, há evidências sobre o aumento de sua densidade média, tornando-as mais ocupadas e semi-verticalizadas;

d) A favela volta a se tornar uma alternativa habitacional, considerando o fracasso das duas gestões – Maluf e Pitta –, na provisão de novas unidades e urbanização de núcleos precários;

e) A política de urbanização de favelas, embora legítima, teria atuado como incentivo à invasão de novas áreas;

Como "resultados inadequados" deste conjunto de iniciativas, podemos destacar os seguintes como mais significativos: os programas habitacionais não consideravam a estrutura já territorializada, sendo essa a razão do fracasso dos programas Cingapura e Procav; houve total descompromisso com a urbanização de favelas, uma vez que os recursos do PROCAV e PROVER não foram investidos; a regularização fundiária foi abandonada; o alto valor das prestações de unidades destinadas à população de baixa renda inviabilizava a constância dos pagamentos; o enfraquecimento da política habitacional e social permitiu a exacerbação dos problemas sociais, acarretando no agravamento dos conflitos (SAMORA, 2009, p.98).

A sistematização dessas observações indica que durante a década de 1990 o município de São Paulo sofreu um intenso processo de "favelização", além da forte ampliação da "hiperperiferia" (MARQUES, TORRES e SARAIVA, 2003, p. 15; TORRES e MARQUES, 2001, p. 02).Essa ampliação da situação de pobreza estimula a radicalização dos conflitos "não objetivos" na cidade, verificável na permanente, e generalizada, sensação de insegurança instalada na virada dos anos 1990 para os anos 2000.

***

A gestão da prefeita Marta Suplicy rompe com a inatividade observada no período anterior, das gestões Paulo Maluf e Celso Pitta, sobretudo nas áreas de interesse social. A Secretaria de Habitação é assumida pelo arquiteto Paulo Teixeira, que organiza o Conselho Municipal de Habitação[151], que contou com a participação de mais de 22 mil pessoas em 16 conferências para endossar o planejamento das ações da Prefeitura (SAMORA, 2009, p. 98). Com base nos princípios da participação popular, o plano de governo para a área de habitação social continha seis premissas fundamentais, conforme Godoy (2009) e Samora (*op. cit.*):

a) Promover a modernização da Secretaria de Habitação (HABI) e da COHAB;

[151] Criado a partir da Lei nº 13.425, de 02 de setembro de 2002, o conselho é criado visando conformidade com o Estatuto das Cidades, que determina que todo município com mais de 20 mil habitantes deveria estruturar o Conselho Municipal de Habitação, seguindo do Fundo Municipal de Habitação, que gerenciaria os recursos a serem repassados pelo governo federal.

b) Promover habitação social no centro da cidade, articulando, também, o retorno da classe média para essa área;

c) Implementar melhorias em favelas e loteamentos irregulares, promovendo sua integração junto à cidade;

d) Regularização fundiária de moradores de favelas e loteamentos irregulares e conjuntos habitacionais com conflitos jurídicos;

e) Ampliar a oferta de habitação de interesse social;

f) Integrar a política habitacional à política urbana.

Em relação à política de urbanização de favelas, a Superintendência de Habitação Popular seria responsável por coordenar os projetos e obras de urbanização que foram selecionadas durante as Conferências Municipais que antecederam a elaboração dos documentos. Os programas desenvolvidos foram dois: Programa Bairro Legal - Urbanização de Favelas e Programa Bairro Legal – Regularização Fundiária. Os pressupostos do programa Bairro Legal – Urbanização de Favelas foram definidos a partir dos seguintes objetivos:

a) Integração à cidade: pressupõe as conexões principais da favela às redes de circulação viária e de saneamento, com a incorporação dos núcleos aos centros de planejamento, cadastro e referencial de uso e ocupação do solo;

b) Manutenção das características físicas e sociais: as remoções somente seriam realizadas em caso de extrema necessidade, em que houvesse risco, evitando a remoção indiscriminada dos habitantes. A ideia principal era oferecer um quadro de variadas tipologias habitacionais, descartando as soluções padronizadas;

c) Participação popular: seguindo os preceitos do Estatuto das Cidades, a população foi inserida nos debates, participando através de associações representativas, ajudando na formulação, execução e acompanhamento dos planos;

d) Parcelamento do solo para regularização fundiária: a regulação seguiu os parâmetros das ZEIS, estabelecidos pelo Plano Diretor Estratégico de São Paulo, que, ajudou na consolidação dos lotes e a consolidação da organização pré-estabelecida;

e) Qualificação dos espaços públicos: a implantação do sistema viário, pavimentação das vias, dispositivos de drenagem e elementos paisagísticos são ações que produzem uma melhora dos indicadores ambientais da localidade, atribuindo uso comum com desenhos que permitissem sua incorporação ao cotidiano dos moradores.

Elaborado a partir de uma descentralização da gestão em superintendências regionais que articulavam o diálogo com as comunidades atingidas para encaminhar as demandas, as intervenções foram estruturadas de forma a particularizar o atendimento, privilegiando os aspectos territoriais consolidados da comunidade, de forma a preservar as solidariedades previamente constituídas. A partir da manutenção dessa estrutura, os técnicos iriam trabalhar na conexão das favelas à cidade, consolidando-as como parte de um projeto de extensão da cidade urbanizada. Em dois anos, o programa executou obras em 18 favelas, garantindo a permanência dos moradores em suas áreas de origem, regularizando os lotes após a conclusão das grandes obras.

É importante destacar o projeto Guarapiranga, que previa obras de urbanização de favelas na região dos mananciais e contava com recursos em parceria com o governo do Estado e o BID, além dos programas Morar no Centro e outros programas de construção de unidades habitacionais em áreas precárias, cortiços e favelas, como o Programa de Arrendamento Residencial (em parceria com a CAIXA), além do programa de qualificação habitacional Viver Melhor, que previa obras de melhoramento em unidades degradadas pelo uso.

A despeito de todos os programas elaborados e executados, é possível dizer que a maior virtude da gestão da prefeita Marta Suplicy é justamente a alteração do teor das políticas urbanas implementadas. A favela deixa de ser um problema a ser erradicado – como nas gestões anteriores – e sua articulação com a cidade é induzida, combinando os eixos do desenvolvimento urbano com os investimentos no território onde as comunidades foram se estabelecendo. A proximidade do emprego, dos equipamentos sociais, sobretudo para as favelas da região central, é primordial no ato de ratificar a legalidade fundiária das famílias. Por outro lado, as ações em infraestruturas mais pesadas, como saneamento, esgotamento sanitário e coleta são essenciais, principalmente nas favelas das regiões periféricas, pois trata-se da condição mínima de dignidade para as famílias que coabitam essas localidades.

O papel do Estado, nesse sentido, é fundamental, pois é ele quem possui a prerrogativa de desencadear os eventos que permanecerão como marcos legais dos projetos e ações futuras, na medida em que garante a favela como um elemento integrado à gestão do desenvolvimento urbano. E o Estado aumenta sua participação nos programas de urbanização de favelas, sobretudo após o avanço do governo federal no financiamento das políticas de desenvolvimento urbano promovidas pelo Ministério das Cidades. O Programa de Aceleração

do Crescimento – PAC – do governo Lula, foi fundamental para renovar o arranjo financeiro necessário às complexidades das intervenções.

3.3 O impulso financeiro do "Programa de Aceleração do Crescimento" (PAC): novas técnicas e novas normas

Em janeiro de 2007, no início do segundo mandato do presidente Lula, o governo federal anuncia a criação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), com o intuito em ampliar massivamente os investimentos em infraestruturas no país, tornando-se o exercício permanente de coordenação entre os órgãos públicos e de modernização da gestão federativa no Brasil (HUERTAS, 2011, p. 3). A divisão dos investimentos foi realizada em três grandes eixos: infraestrutura logística (rodovias, ferrovias, portos, aeroportos, hidrovias); energia (geração e transmissão de energia elétrica, petróleo, gás natural, e combustíveis renováveis); e infraestrutura social e urbana (saneamento, habitação, transportes urbanos, e gestão de recursos hídricos) (*idem*, 2011, p. 4).

Os projetos de intervenções em favelas encontram-se no eixo de infraestrutura social e urbana, inseridos nos Projetos Prioritários de Investimento (PAC-PPI), que sob intervenção do Ministério das Cidades executaria ações integradas de habitação, saneamento, inclusão social e urbanização de favelas (BRASIL, 2007, p. 03). As ações foram divididas em dois eixos: a) apoio a empreendimentos de Saneamento Integrado em Assentamentos Precários em Municípios de Regiões Metropolitanas, de Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico ou Municípios com mais de 150 mil habitantes; e b) Apoio à Urbanização de Assentamentos Precários.

O processo de consolidação do programa permitiu avanços significativos na metodologia técnica dos projetos, que passaram por uma grande reformulação em suas concepções, introduzindo elementos articuladores das solidariedades nos lugares[152]. O Ministério da Cidades promove, nesse sentido, uma série de padronizações mínimas para cada tipo de intervenção, respeitando recuos, ventilação, padrões de arruamento, áreas de uso comum, que

[152] A professora Ermínia Maricato (2011, p. 109) alerta para o perigo da "fetichização" da defesa dos programas de urbanização de favelas, pois a ênfase exagerada neles pode levar ao risco de aprofundar a defesa de um padrão urbanístico rebaixado, que dirigido aos pobres, atuaria como forma de minimizar as contradições sociais, evitando os conflitos do sistema social que é o real causador das situações de pobreza. No entanto, a professora ressalva que os instrumentos contidos nesses programas, sobretudo após o Estatuto das Cidades, a PNDU e o PAC, são resultados de muita luta social nas cidades do Brasil e em seu estatuto político de modo geral.

por mais de 30 anos não foram respeitados, considerando o abandono das favelas após a realização das obras (MARICATO, 2011).

Para regular e estruturar essas regras, a CAIXA é definida como o agente mandatário da União para a operacionalização dos programas, além de seguir sendo o agente financeiro dos recursos. O volume e a complexidade dos investimentos tornam a CAIXA, assim, o agente responsável pela integração federativa, em razão de sua capilaridade, e da estrutura de unidades exclusivas de desenvolvimento urbano contida em seu quadro funcional. À CAIXA compete, ainda, celebrar os contratos de repasse, promover sua execução, acompanhar e atestar a realização do objeto das obras, verificar a situação cadastral dos beneficiários do programa, avaliar e informar o gestor do programa (MCidades) sobre os resultados obtidos (BRASIL, 2007, p. 07).

A origem financeira é do caixa da União, isto é, os recursos para a execução dos programas é retirado do Orçamento Geral da União – OGU –, e também articula contrapartidas dos agentes executores (prefeituras e governos estaduais). Além disso, recursos do FGTS e do FAT também são utilizados com caráter oneroso, sob forma de financiamento, mediante assinatura de contratos de empréstimos firmados através da CAIXA e do BNDES.

O Manual de Instruções do documento PAC-PPI Intervenção em Favelas[153] apresenta as diretrizes gerais e específicas do programa, a origem dos recursos, os participantes e suas atribuições, a composição dos investimentos e os critérios para seleção dos beneficiários finais. A leitura das diretrizes é importante, pois permite observar os critérios de política urbana expressos no documento, e compará-los com os objetivos da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, exposta no capítulo anterior. As diretrizes gerais retiradas diretamente do documento são:

a) Integração com outras intervenções ou programas da União, em particular com aqueles geridos pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome, ou de demais esferas de governo;
b) Atendimento à população residente em áreas sujeitas a fatores de risco, insalubridade ou degradação ambiental;

[153] O documento está disponível para consulta no sítio eletrônico do MCidades e pode ser acessado em http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Manuais/manual-de-intrucoes-pac.pdf

c) Atendimento prioritário às famílias com menor renda per capita, com maior número de dependentes, à mulher responsável pelo domicílio, aos idosos, aos portadores de deficiência, às comunidades quilombolas ou de etnias negra ou indígena, bem como a demandas apresentadas por movimentos sociais, associações e grupos representativos de segmentos da população;

d) Promoção do ordenamento territorial das cidades, por intermédio da regular ocupação e uso do solo urbano;

e) Promoção da melhoria da qualidade de vida das famílias beneficiárias, agregando-se às obras e serviços a execução de trabalho técnico-social, com o objetivo de criar mecanismos capazes de fomentar e valorizar as potencialidades dos grupos sociais atendidos; fortalecer os vínculos familiares e comunitários; viabilizar a participação dos beneficiários nos processos de decisão, implantação e manutenção dos bens e serviços, a fim de adequá-los às necessidades e à realidade local, bem como a gestão participativa, que garanta a sustentabilidade do empreendimento;

f) Cobrança, pelo agente executor, de retorno financeiro dos beneficiados, sob forma de parcelas mensais, de forma a que cada família contribua, dentro de suas possibilidades, com o retorno dos investimentos aplicados em obras destinadas a sua propriedade individual, para recompor recursos do fundo local de habitação de interesse social;

g) Os limites de participação financeira dos beneficiários devem ser definidos pelo conjunto da comunidade beneficiada a partir de análise da situação socioeconômica de cada uma das famílias, e, quando existente, por deliberação de conselho estadual ou municipal, onde estejam representados o poder público, a iniciativa privada e a sociedade civil;

h) Articulação com as políticas públicas de saúde, saneamento, educação, cultura e desporto, assistência social, justiça, trabalho e emprego, mobilidade urbana, entre outras; com seus conselhos setoriais; com associações; e demais instâncias de caráter participativo;

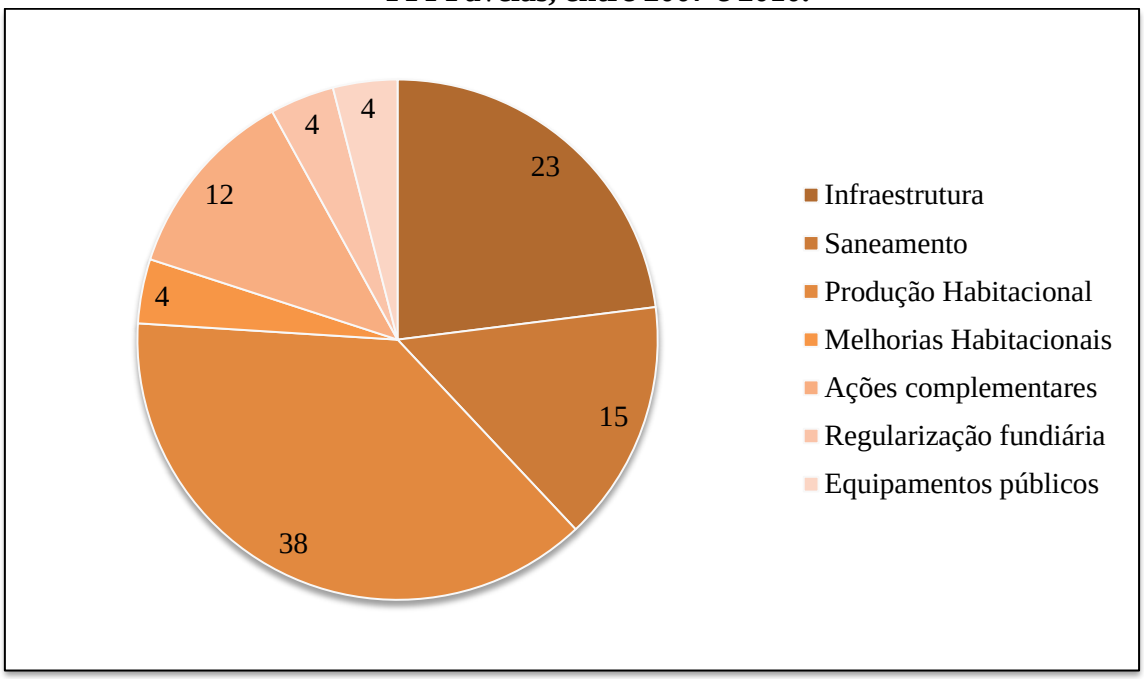
i) Apoio e incentivo à elaboração de diretrizes, normas e procedimentos para prevenção e erradicação de riscos em áreas urbanas vulneráveis, contemplando também a capacitação de equipes municipais, a mobilização das comunidades envolvidas e a articulação dos programas dos três níveis de governo;

j) Apoio às atividades específicas de regularização fundiária por meio de implementação de planos e projetos e de atividades jurídicas e administrativas no âmbito dos estados, Distrito Federal e municípios, e

k) Compatibilização com Plano Diretor Municipal ou equivalente, ou com Plano de Ação Estadual ou Regional, quando existentes, e com os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, de que trata a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e com a legislação local, estadual e federal.

Quando anunciados os investimentos do PAC, somente nas áreas de habitação e saneamento, o volume de recursos empenhados era, respectivamente, de R$ 106 bilhões de reais e R$ 40 bilhões de reais, divididos entre recursos provenientes do OGU, FGTS e SBPE[154]. O relatório de balanço das obras publicado em 2010, contudo, revela que foram alocados R$ 21,4 bilhões de reais em intervenções em favelas com recursos do PAC, em 785 contratos, sendo R$ 15,5 bilhões em formas de repasse OGU e R$ 5,9 bilhões recursos onerosos FAT ou FGTS. Trata-se de uma quantidade de recursos bastante elevada, sendo grande parte em forma de subsídios, em contraste com a rigidez da política social dos governos anteriores.

Gráfico 3.3-1. Brasil: distribuição percentual dos recursos investidos no âmbito do PAC-PPI Favelas, entre 2007 e 2010.



Fonte: adaptado de Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação, 2010.

[154] Cf. Revista Retrato do Brasil nº 06, 2008.

Mas além dos recursos federais, estados e municípios devem oferecer contrapartidas físicas ou financeiras para complementação das ações, na medida em que os contratos e projetos são assinados. A composição desses recursos permitiu o atendimento de aproximadamente 1,8 milhões de famílias no período 2007-2010. Através da chamada "integralização das ações", pode-se dizer que, do ponto de vista financeiro, o PAC-PPI Favelas eleva a um novo patamar a composição dos investimentos em desenvolvimento urbano.

A tipologia de intervenção é separada em três grandes grupos, sendo eles:

a) Assentamentos que estão sendo regularizados e consolidados com manutenção de todas as famílias beneficiárias na própria área de intervenção;

b) Assentamentos que estão regularizados e consolidados com reassentamento de parte das famílias beneficiárias; e

c) Assentamentos não passíveis de regularização e consolidação com reassentamento total das famílias beneficiárias;

O primeiro grupo representa 67% dos investimentos do PAC-PPI Favelas, o que configura que a maior parte dos recursos está sendo destinada para assegurar a permanência das famílias no local de origem, após a realização das obras. Mesmo no segundo grupo – com remoções parciais (38%) –, e no terceiro– com remoção total (5%)–, os reassentamentos ocorrem em localizações próximas ao núcleo original, articulando os programas de regularização fundiária e reconhecendo o direito à cidade e a função social da propriedade, estabelecidos no Estatuto das Cidades. A partir do reconhecimento desses instrumentos de cidadania, é devolvido ao morador o controle sobre o território habitado, e são reforçadas, ainda, as garantias dos direitos políticos, através do acionamento de dispositivos participativos das comunidades.

No estado de São Paulo, foram destinados mais de R$ 5,2 bilhões em recursos para o PAC-PPI Favelas, sendo que deste montante R$ 202 milhões para as obras na favela Heliópolis, a mais populosa da cidade. Ambos os recursos não são onerosos, ou seja, não incidirão em responsabilidade financeira para as famílias, pois os repasses são realizados pela CAIXA através do Orçamento Geral da União (OGU). Sendo um dos núcleos de habitação popular mais emblemáticos da cidade – o outro é Paraisópolis –, torna-se importante analisar as características dos investimentos realizados e alguns dos resultados obtidos em Heliópolis, com intuito em recuperar a estratégia de desenvolvimento urbano que se articula com as intervenções propostas.

3.4 Meio construído em transformação: conteúdos das intervenções recentes na favela de Heliópolis

Localizada no vetor sudeste do município de São Paulo, mas próxima à região central da cidade (no bairro do Ipiranga), a favela e Heliópolis é considerada a maior de São Paulo, com aproximadamente 70 mil habitantes[155], distribuídos em pouco mais de 15 mil domicílios. A área onde hoje está situada a favela pertencia à família do Conde Silvio Álvares Penteado e foi adquirida pelo IAP dos Industriários em 1942, que por sua vez não chegou a utilizá-la para construção de unidades habitacionais. Abandonada, as terras tiveram diferentes tipos de uso ao longo do tempo, como chácaras, sítios, campos de futebol, e até mesmo de base para a rota de soldados do exército em direção á baixada santista (SOARES, 2010, p. 36). Em 1967, parte do terreno é vendida à Petrobrás, e em 1968 outro núcleo recebe o Hospital Heliópolis e um posto de assistência médica, cujos trabalhadores viriam a se instalar em suas proximidades (*idem*, p. 37). Com a unificação dos IAP's no Instituto Nacional de Previdência Social – INPS –, o terreno é repassado para o Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social, que vende, aos poucos, glebas para particulares ou mesmo empresas públicas como a SABESP.

No começo da década de 1970, o então prefeito João Carlos de Figueredo Ferraz retira pouco mais de 150 famílias da favela da Vila Prudente, uma das primeiras da cidade, para construção dos anéis viários sobre o Rio Tamanduateí. Essas famílias foram alocadas, provisoriamente, na área próxima ao Hospital Heliópolis, e com o passar dos anos foram se estabelecendo ali definitivamente, pois a prefeitura não ofereceu alternativas habitacionais para as remoções realizadas. No final dos anos 1970, em decorrência da ação de "grilagem" de terras, os moradores começam a enfrentar os primeiros conflitos de organização deste uso do espaço, pois o loteamento irregular de alguns núcleos provocou uma intensa ocupação desta parcela da cidade.

Com o adensamento da favela e o acirramento dos conflitos entre grileiros e ocupantes, se inicia um movimento espontâneo entre os habitantes que, com ajuda de movimentos sociais, se organizam em torno de demandas básicas para a urbanização dos núcleos e regularização

[155] Cf. dados da PM de São Paulo, a partir do documento "Urbanização de Favelas: a experiência de São Paulo", publicada em 2008. Vale ressaltar que, em documento não oficial, a prefeitura de São Paulo considera a população da favela de Heliópolis como sendo 41 mil habitantes, pois após a contagem do Censo 2010 do IBGE, 30 mil habitantes estariam morando em áreas já urbanizadas pelo programa de urbanização de favelas, o que as descaracterizaria, contraditoriamente, como "população favelada".

dos lotes, consolidado, no início da década de 1980 na UNAS – União de Núcleos, Associações e Sociedades dos Moradores de Heliópolis e São João Clímaco. E a reivindicação surtiu efeito, pois as primeiras intervenções urbanísticas da Prefeitura de São Paulo foram realizadas a partir de 1981, através dos programas Pró-Água e Pró-Luz, iniciando algumas obras de infraestrutura e coleta de lixo. Com essa dinâmica de lutas, conflitos e adensamento, em 30 anos a favela de Heliópolis se consolida na região, cresce rapidamente, mas sob os olhares de uma forte estruturação comunitária, que se destaca de outros núcleos, justamente por sua força, coesão e expressividade em algumas conquistas junto aos poderes públicos municipal, estadual e federal.

Figura 3.4-1 São Paulo: Favela de Heliópolis: divisão das Glebas, 2012.

Fonte: http://www.favelization.com/2009/05/06-sintese-de-heliopolis.html (acesso em 19/08/2012)

Atualmente, a área total da favela possui cerca de 708.632 metros quadrados, divididos em 14 glebas nomeadas com as letras do alfabeto. A partir da década de 1980, as glebas passaram a receber investimentos individualizados através dos programas da COHAB-SP, do programa de verticalização de favelas da Secretaria de Habitação (PROVER), em convênio com a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado (CDHU). Atualmente, com recursos do PAC, da prefeitura e do governo estadual, as obras estão ocorrendo principalmente nas glebas A, N e K, que podem ser identificadas na Figura 3.4-1, acima.

De acordo com os dados da Prefeitura de São Paulo, através do HABISP, a favela de Heliópolis possui atualmente 83% das unidades com abastecimento integral de água, 62% de esgotamento sanitário, 57% de iluminação pública, 97% das ruas pavimentadas e 100% das vias cobertas por coleta de lixo. A caracterização das glebas onde ocorrem as principais alterações no meio construído da favela é importante para projetar os resultados que os investimentos podem desencadear.

A Tabela 3.4-1 abaixo revela que, além da situação de desemprego ser mais alta do que a média da cidade[156], é interessante observar que na Gleba N, o índice dos que tem renda superior a 3 salários mínimos é de mais de 75% dos habitantes. É importante fazer essa ressalva, pois se trata do núcleo imediato à principal via de acesso do bairro – Avenida. das Juntas Provisórias –, cuja proximidade dos equipamentos urbanos tende a incorrer em preços maiores do metro quadrado, e necessidade de maior renda para ali se instalarem.

Tabela 3.4-1. São Paulo: Indicadores sociais das glebas de Heliópolis, 2012.

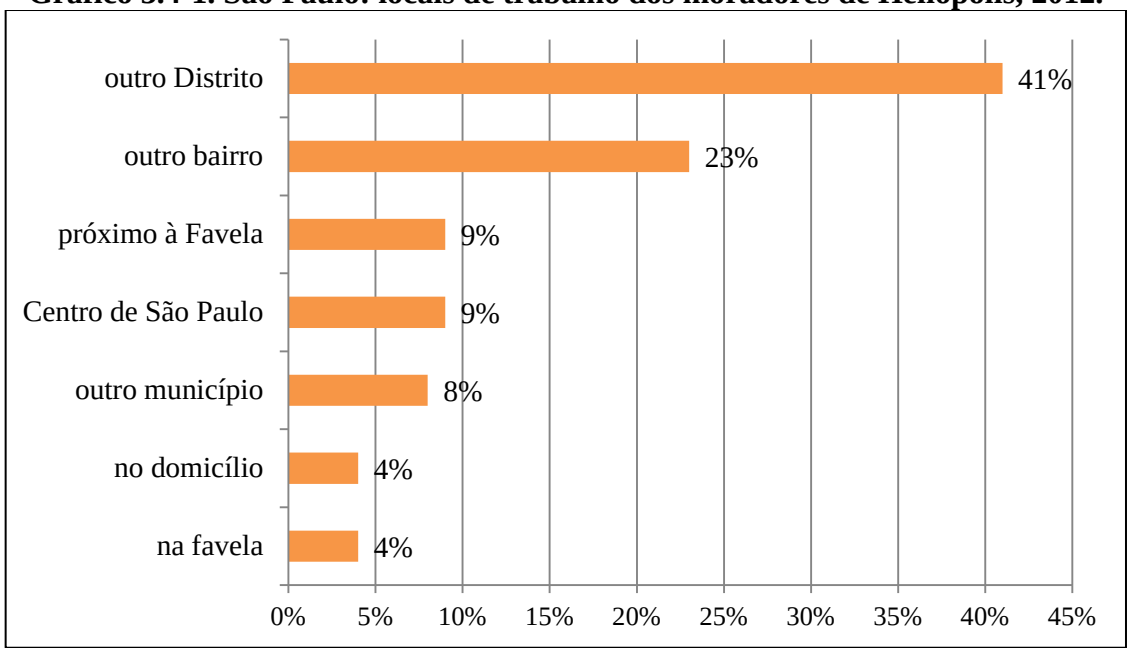
Indicadores		Gleba A	Gleba N	Gleba K
Domicílios		1.541	1.439	11.050
Habitantes		4.946	4.570	35.809
Analfabetos (%)		21,2	21,2	12,5
Renda familiar	Até 1 SM (%)	7,5	7,8	24,1
	1 a3 SM (%)	48,4	15,1	12,6
Desemprego (%)		11,7	15,0	16,3

Fonte: Prefeitura de São Paulo, 2012, Habisp.

[156]De acordo o DIEESE, em 2011, a taxa média de desemprego em São Paulo foi de 10,5% e em setembro de 2012 o índice encontra-se em 11,3%. Os dados podem ser consultados no sítio do DIEESE, através do endereço: http://sistemaped.dieese.org.br/analiseped/mensalSAO.html (acesso em Outubro de 2012).

O Gráfico 3.4-1, por sua vez, indica que 41% dos habitantes circulam para outros distritos, e 23% dos habitantes seguem para trabalhar em outros bairros do mesmo distrito. Esse dado revela que a circulação interna da favela deve ser objeto de intervenção, articulada com os equipamentos de transporte público de massa, como metrô, corredores de ônibus e trens, no sentido de para melhorar a integração às vias principais de distribuição. Dessa forma, a maior parte dos moradores teria fácil acesso aos mecanismos de mobilidade.

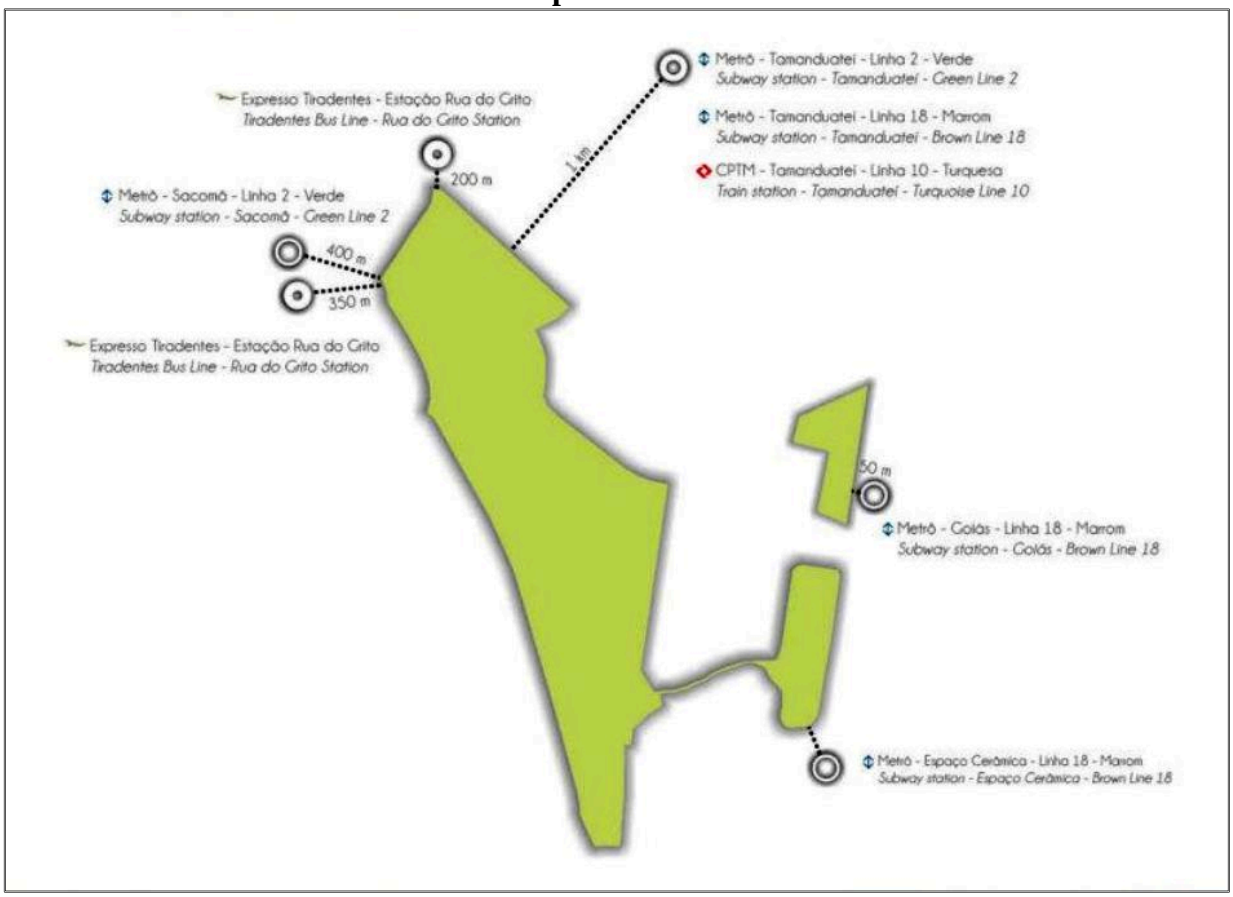
Gráfico 3.4-1. São Paulo: locais de trabalho dos moradores de Heliópolis, 2012.



Fonte: Prefeitura de São Paulo, 2012, Habisp.

A Figura 3.4-2 ressalta a proximidade dos sistemas de transportes mais utilizados. Destaca-se que o cálculo das distâncias é realizado a partir do extremo norte da gleba N, que está situado à beira da principal avenida, e que dá acesso aos sistemas de transporte. O raio de distanciamento chega a 1 km a partir dessa posição, mas, diante da escala, é possível verificar que essa distância pode dobrar se calculado a partir da gleba K, na posição mais ao sul. A partir dessas constatações, os projetos de mobilidade interna da favela tornam-se fundamentais para facilitar o acesso dos moradores aos demais sistemas do município.

Figura 3.4-2 - São Paulo: Proximidade da favela de Heliópolis dos sistemas de transporte público.



Fonte: Prefeitura de São Paulo, 2012, Habisp: Booklet Heliópolis.

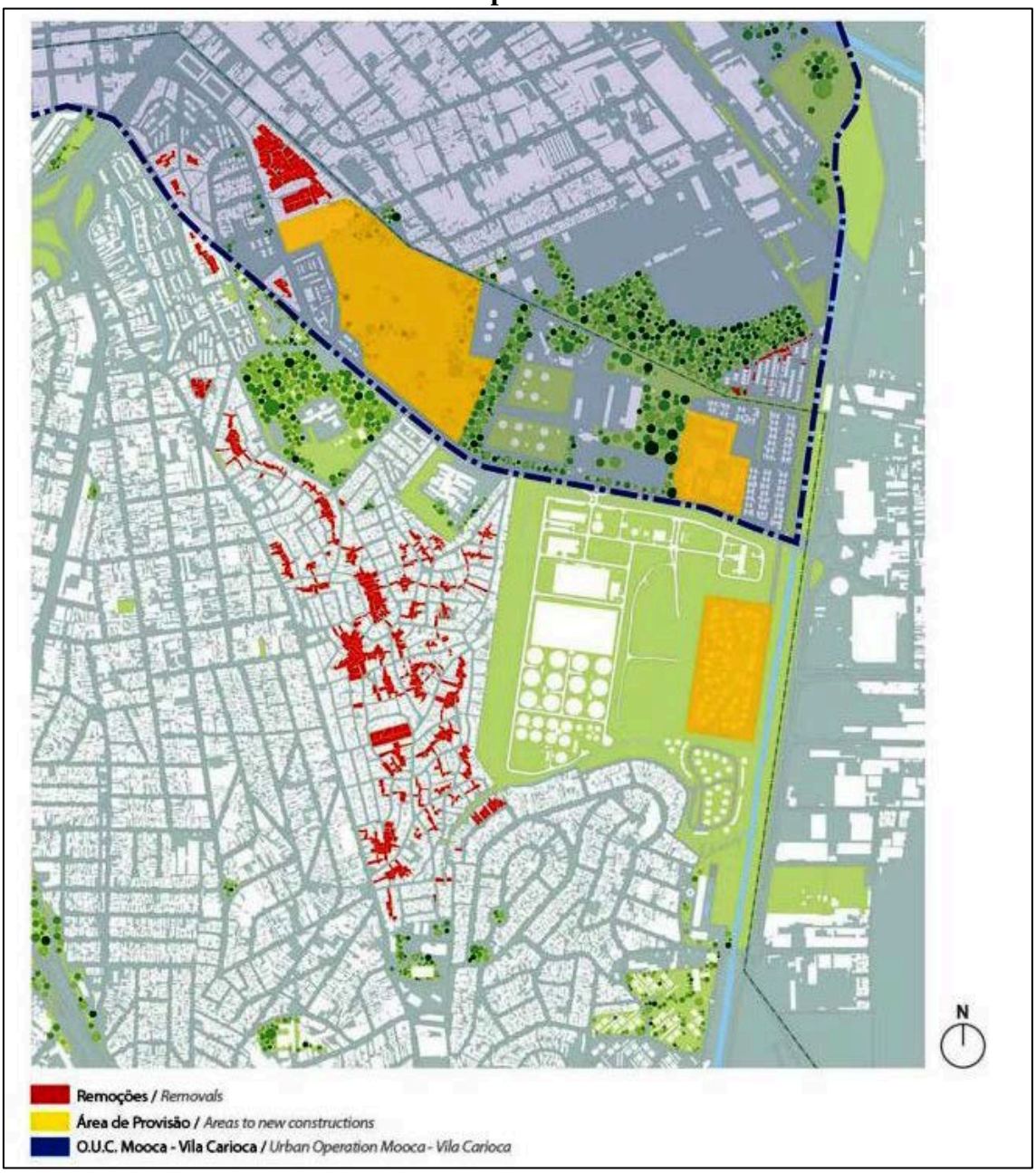
Diante disso, a proposta de reorganização da mobilidade interna prevê a integração da favela à cidade através da circulação de linhas de ônibus nas vias urbanizadas e pavimentadas, conforme exposto na Figura 3.4-3, a seguir. Vale ressaltar que os projetos de integração de mobilidade para a favela incluem modais diferenciados, como acessibilidade por *vans* de menor porte e ônibus circulares, espaços para bicicletários que, uma vez integrados ao sistema de transporte sobre trilhos, podem facilitar o uso desse modal, integrando-o aos demais sistemas públicos.

Figura 3.4-3 - São Paulo: projetos de mobilidade para a favela de Heliópolis em 2012.

Fonte: Prefeitura de São Paulo, 2012, Habisp: Booklet Heliópolis.

Atualmente, é possível observar que não há nenhuma linha de ônibus que percorre a área interna da Gleba K, o núcleo mais adensado e mais distante das principais vias de rápido acesso aos sistemas públicos de transporte de massa, como metrô, trem e os corredores de ônibus. E para abrir as vias de acesso, o projeto prevê a remoção de algumas unidades habitacionais, sobretudo na Gleba K, cujas famílias seriam prioritariamente realocadas nos núcleos habitacionais construídos em parceria com a CDHU e o governo federal através do programa Minha Casa Minha Vida, conforme demonstrado na Figura 3.4-4.

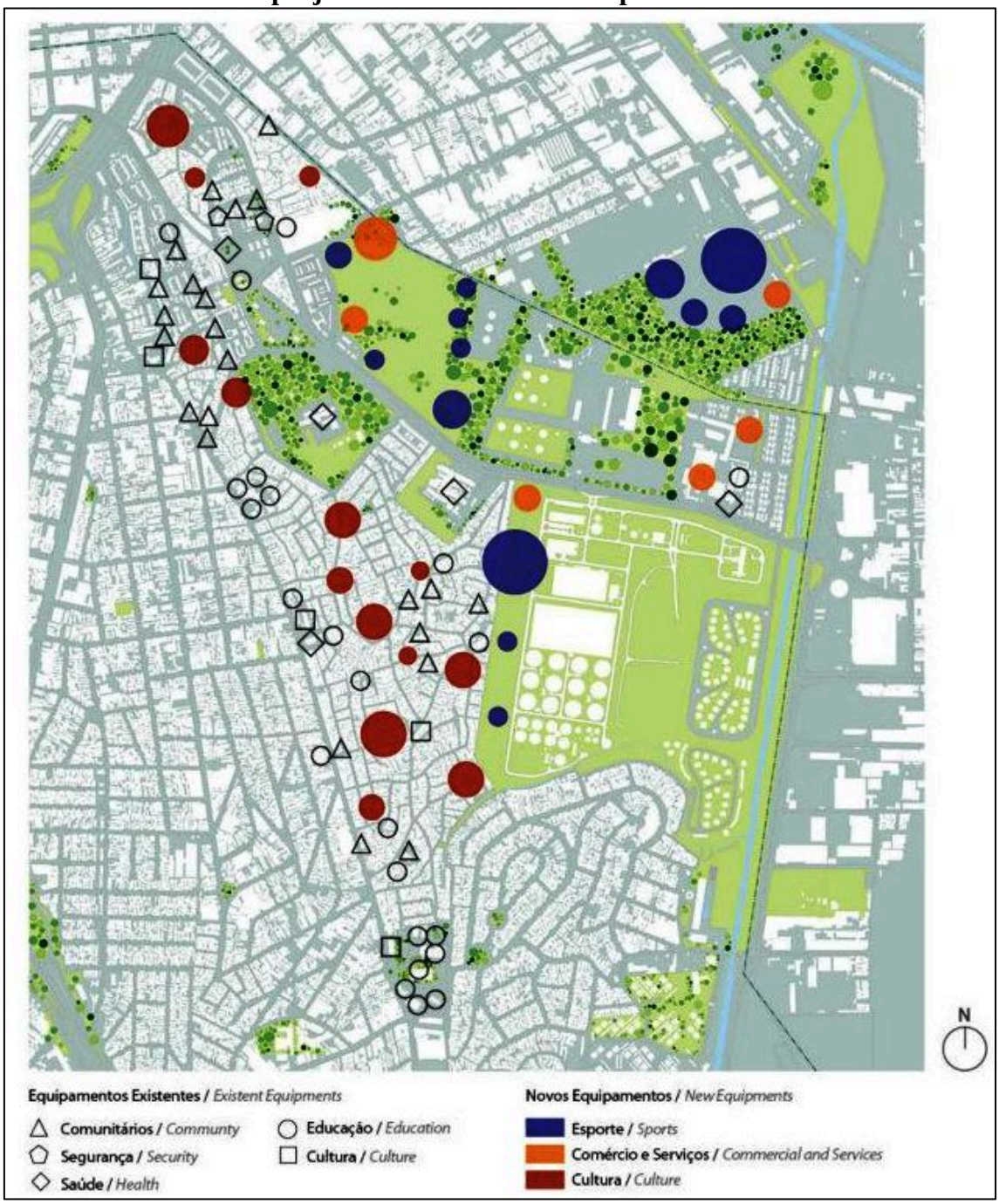
Figura 3.4-4 - São Paulo: projetos de remoção e adequação de domicílios na favela de Heliópolis em 2011.



Fonte: Prefeitura de São Paulo, 2012, Habisp: Booklet Heliópolis.

Depois de realizadas todas as remoções, bem como as obras de infraestrutura e abertura de vias, o projeto prevê núcleos culturais, esportivos e comerciais, para atendimento da comunidade local. Esses investimentos tendem a evitar que os moradores façam grandes deslocamentos para usufruir dos equipamentos públicos de lazer e educação, na medida em que os núcleos são, em tese, inseridos nos circuitos culturais. A Figura 3.4-5 indica alguns desses equipamentos que já existem, com os demais previstos no projeto em andamento.

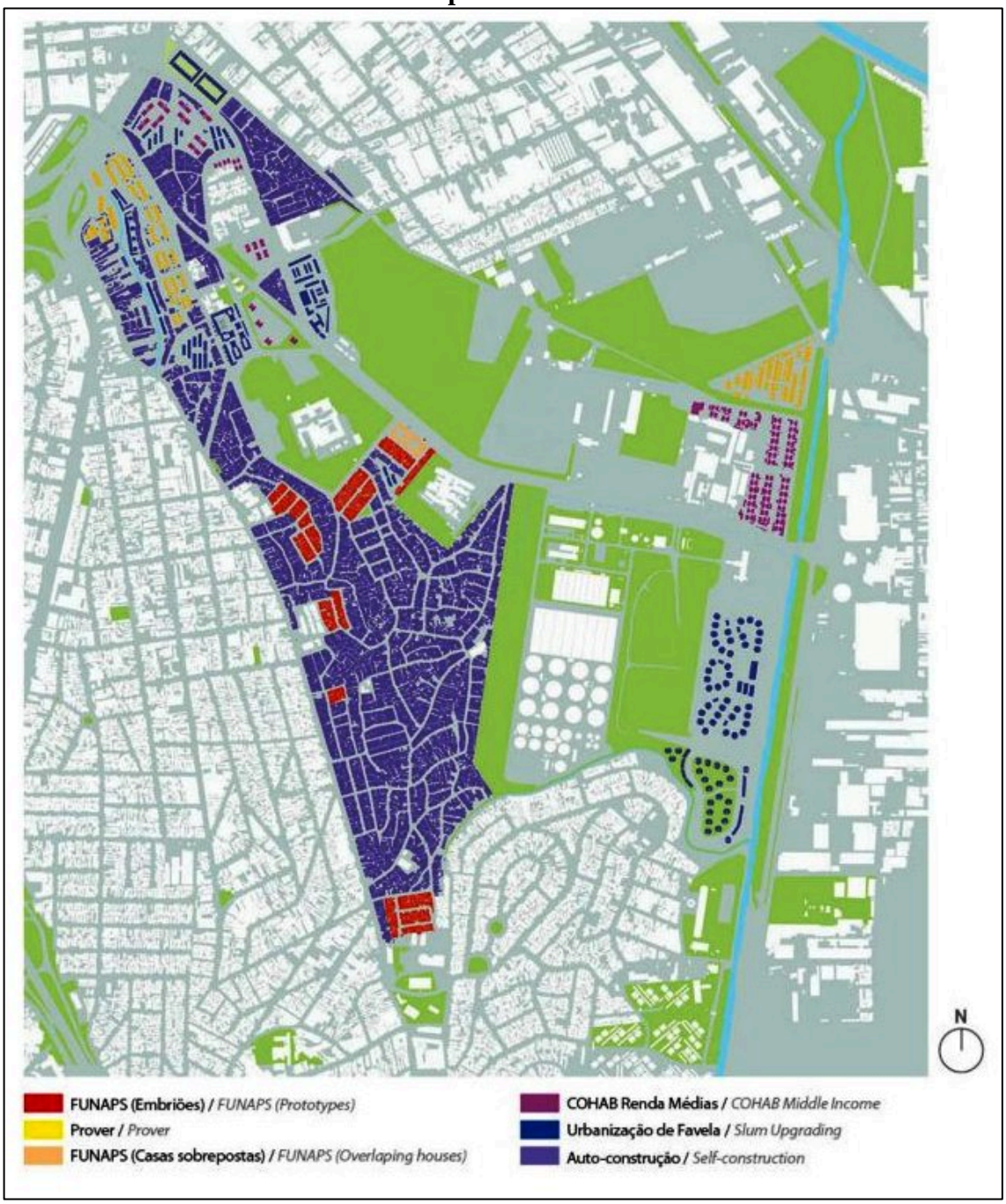
Figura 3.4-5 - São Paulo: equipamentos de lazer, cultura e educação instalados e projetados na favela de Heliópolis em 2011.



Fonte: Prefeitura de São Paulo, 2012, Habisp: Booklet Heliópolis.

A sofisticação dos números e dos projetos de Heliópolis impressiona. Somente os contratos assinados pela prefeitura junto à CAIXA, a partir de 2008, somam mais de R$ 204 milhões de reais repassados pela União para a execução dos projetos de infraestrutura, construção de unidades habitacionais novas e melhoria em domicílios já consolidados.

Figura 3.4-6 - São Paulo: tipologia construtiva dos domicílios consolidados na favela de Heliópolis em 2011.



Fonte: Prefeitura de São Paulo, 2012, Habisp: Booklet Heliópolis.

Além dessas ações materiais, o custo com a regularização fundiária também é elevado, pois a grande maioria dos domicílios é fruto do processo de autoconstrução, no qual os próprios moradores foram ocupando e construindo suas residências, na medida em que a pauperização e o rebaixamento dos salários avançava e inviabilizava uma saída nas fontes do mercado formal de habitação. A Figura 3.4-6 acima sintetiza essa distinção, diferenciando, pelas

glebas, os domicílios consolidados em autoconstrução, os núcleos ainda favelizados (considerando apenas a tipologia construtiva) e a produção habitacional realizada pelo Estado em seus diferentes níveis.

Em pesquisa realizada pela consultoria Diagonal Urbana, a expectativa dos moradores em relação ao Projeto de Urbanização de Favelas de Heliópolis revela que a maioria dos habitantes somente sentirá segurança após o documento de legitimação da regularidade fundiária do imóvel. Ou seja, os projetos de urbanização devem ser capitaneados por ações de regularização, garantindo, assim, o assentamento do morador em seu local de origem. Em segundo lugar na ordem das expectativas, estão os mecanismos de lazer, cultura e educação, respectivamente, o que permite inferir que mesmo os sujeitos mais vulneráveis pela condição de pobreza, ainda nutrem a expectativa de ter a possibilidade de usufruir dos valores de uso da cidade. Ou seja, os elementos da proximidade são extremamente importantes para que os tópicos do desenvolvimento urbano, como previstos na PNDU 2004, se tornem, de fato, ações concretas, mensuráveis a partir dos níveis de qualificação educativa, da ampliação da consciência de classe, da formação de solidariedades orgânicas no seio de um território historicamente marcado pelos conflitos e desigualdades em torno de si próprio.

Esse desenvolvimento urbano, contudo, é um dado ainda em construção, mas seu resultado final é a expressão direta da potencialidade das normas, da sua duração, pois os efeitos sobre os indicadores sociais são atribuídos pela qualidade das transformações que se promovem *no*, e *pelo* território. Pois é o estímulo às situações de proximidade que fornecerá os dados de uma cidadania em mutação, seja pela escassez, seja pela transformação consciente, pois “[...] gente junta cria cultura e, paralelamente, uma economia territorializada, uma cultura territorializada, um discurso territorializado, uma política territorializada.” (SANTOS, 2000, p. 144).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para compreensão da trajetória dos grandes projetos de desenvolvimento urbano, sobretudo na cidade de São Paulo, buscou-se examinar a influência das instituições financeiras e bancárias, bem como algumas possibilidades concretas de intervenção em áreas vulneráveis, como a política para urbanização de favelas. As peculiaridades dos países da periferia do capitalismo tornam seu processo de urbanização bastante singular, pois a fragilidade do sistema econômico, somada a formação de uma elite alinhada com as estruturas hegemônicas, preserva formas de dominação que inviabilizaram o desenvolvimento a partir de conteúdos da cidadania (GUIMARÃES, 2000).

Neste sentido, a pesquisa procurou indicar alguns efeitos, na cidade de São Paulo, do desenvolvimento urbano na condição periférica do Brasil no sistema capitalista. Através da incompatibilidade das leis, da precariedade do uso de conceito de cidadania, do descolamento das estruturas institucionais com a realidade territorial, a grande cidade subdesenvolvida torna-se, assim, a expressão da desigualdade e dos antagonismos da sociedade.

Foi esse entendimento que permitiu uma observação heterogênea do processo urbano de São Paulo, ou seja, uma análise que procurou estabelecer a relação dos *eventos normativos* com o território, bem como os interesses e expectativas expressos na forma de organização da cidade. Conforme as observações *Capítulo 1*, a "consignação" da política com os setores das elites cafeeira e industrial, além de uma tradição aristocrata da configuração espacial da cidade, permitiu a elaboração de planos urbanísticos reveladores de uma forma de organização bastante assimétrica. O urbanismo inspirado nos ideais de cidade moderna, sobretudo a Paris da *belle époque*, introduz regras fortemente limitadoras para a população de baixa renda, que encontrava alternativas de moradia se avolumando nas franjas da cidade destituídas de estrutura adequada para habitação.

Nesse sentido, o levantamento dos planos *higienistas* do final do século XIX e começo do século XX, bem como as leis que regulavam a tipologia das edificações da área denominada *triângulo paulistano*, símbolo do início da centralidade da cidade, reforça a hipótese de que a legislação é um dos principais instrumentos de territorialização dos processos sociais. O início da configuração fragmentada da cidade encontra-se, resumidamente, nesse conjunto de normas, que somente passaram a ser confrontadas nos anos 1920, após décadas de imposição restritiva. No contexto de grande avanço dos setores industriais, trabalhadores foram removidos do centro, cortiços foram derrubados, outros *higienizados*, o que obrigava a busca

por novas frentes de expansão da cidade, em áreas ainda não “atendidas” pelo governo municipal.

A organização dos trabalhadores nos sindicatos, sobretudo após as notícias dos acontecimentos que culminaram na revolução russa, estimulou a elaboração de uma série de questionamentos, que resultaram em greves gerais e grandes manifestações sociais. Os institutos de aposentadorias (IAP’s) e a Fundação Casa Popular foram tentativas institucionais de combater a precariedade das habitações, mas que não conseguiram minimizar esses efeitos, uma vez que a forma de acesso a terra urbanizada não havia sido objeto de grandes intervenções normativas, sendo o mercado formal a única e intangível opção para milhares de famílias.

Um dos pilares de qualquer projeto de desenvolvimento urbano, o direito de moradia assim concebido, é confundido com o direito de propriedade, incorporando a visão imobiliária da cidade, cujas forças atuantes influenciam até mesmo quando o produtor das unidades é o próprio Estado, que utilizando recursos públicos coloca os preços finais em níveis inacessíveis para as reais possibilidades dos estratos sociais mais carentes (SANTOS, 2009, p. 61). Os programas habitacionais do período indicam a ausência dos preceitos de cidadania nos programas, observada sobretudo pela racionalidade econômica dos planos. Não obstante, as primeiras favelas de São Paulo foram identificadas nesse período, no final da República Nova da era Vargas.

O sistema BNH/SFH, que marcou o período de 1946 a 1986, indicado no *Capítulo 2*, expressa esse conteúdo, através da falência dos seus resultados para a população dos mais baixos índices de renda. A opção pela autoconstrução periférica da cidade não é uma representação da falta de planejamento da cidade, mas o símbolo de uma *urbanização desigual* (FERREIRA, 2005, p. 13), na qual o poder público pouco se empenhou para ampliar os espaços da cidadania, aproveitando-se dos mecanismos de subsistência aos quais se submetia grande parte da população.

Além da autoconstrução periférica, a habitação em construções subnormais – como favelas, novos cortiços, áreas de insalubridade sanitária (margens e beira de córregos), áreas de sensibilidade ambiental (represas, mananciais, encostas de morros, áreas de fundos de vale, etc.) – são hipertrofiadas na cidade. Soma-se a isso a ação inadequada do Estado, na medida em que endossou um padrão de “confinamento promíscuo”, retirando toda e qualquer condição de cidadania de seus conteúdos (SANTOS, 2007b, p. 72). A falta de

operacionalização da PNDU de 1975 e o agravamento da urbanização desigual mobilizaram parcelas importantes da sociedade, como as comunidades eclesiais de base, setores progressistas vinculados as universidade e instituições públicas, num quadro reivindicatório que agregava o acesso à democracia (fim do regime militar) e uma nova política urbana.

Nesse sentido, observamos que a Constituição de 1988 é o *evento* mais significativo do período pós-redemocratização, pois as *normas* derivadas dela reorganizaram os conteúdos orçamentários das cidades, redistribuindo os dispositivos de arrecadação tributária, o que permitiu redimensionar a oferta dos serviços públicos entre União, Estados e Municípios. A nova Constituição coincide com o início de um período de grande penetração dos preceitos neoliberais na condução do Estado, que instituía ampliação das fórmulas privadas de gerenciamento para administração pública. As técnicas modernas de gestão das empresas seriam emuladas nas cidades, visando a redução do dispêndio nas áreas onde não haveria possibilidade de retorno de curto prazo. De acordo com esse receituário, a pobreza na cidade seria, como observado, resultado da *má gestão* dos recursos disponíveis, cujos desdobramentos seriam subvertidos a partir das medidas corretivas originadas das instituições multilaterais como o Banco Mundial, BID e FMI.

Paralelamente, há uma grande reformulação no meio construído da metrópole, cujas matrizes vinculam-se, agora, às finanças e técnicas da informação. O desenvolvimento urbano dos anos 1990 incorpora à transformação da cidade os nós dos espaços nacionais da economia internacional (SANTOS, 2007 [1994]). A autonomia conquistada com a Constituição de 1988 é paulatinamente sequestrada pelas *normas* de gestão vinculadas às regras da ortodoxia econômica das instituições multilaterais.

Na escala municipal, as prefeituras dos governos Paulo Maluf e Celso Pitta (1993 a 2000) reforçaram o aparelhamento técnico, desburocratizando a cidade para os usos corporativos, através da construção de fixos geográficos como túneis, pontes, viadutos, localizados, sobretudo no eixo sudoeste de São Paulo. Por outro lado, utilizavam instrumentos urbanísticos aparentemente legais, como as operações urbanas, para transformar os conteúdos dos lugares, expulsando os habitantes das comunidades afetadas, sobretudo para outras favelas em áreas de proteção dos mananciais da cidade. A necessidade de “vender” a cidade transforma parcelas inteiras dela em ativos financeiros, e o desenvolvimento urbano é, nesse sentido, seu o manual de gerenciamento de risco, pois revela os mecanismos de segregação social aplicados como metas de políticas públicas e sociais. É possível concluir, portanto, que durante a década de

1990, as ideologias com viés neoliberal se apropriam não só da política econômica nacional, mas também das práticas de desenvolvimento urbano, consolidando, portanto, a estética e as funções da *cidade corporativa* (SANTOS, 2007 [1991]).

Ao menos até o início da década de 2000, esse movimento parece não ter encontrado formas de oposição significativas. Através de dois eventos de magnitude comparável à promulgação da Constituição – a criação em 2001 do Estatuto das Cidades, e do Ministério das Cidades em 2003 (já no governo Lula), tem-se, novamente, uma possibilidade de desenvolvimento urbano mais horizontalizado, sobretudo nas grandes cidades brasileiras. Observou-se que a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano de 2004 agrega valores de democratização do espaço urbano, acionando os instrumentos participativos já codificados no Estatuto das Cidades.

A partir dos levantamentos realizados no *Capítulo 3*, verificou-se uma dependência significativa da PNDU 2004 com a capilaridade do setor bancário para que os recursos disponibilizados pelo Ministério das Cidades fossem acessados pelos municípios. A opção do governo federal em direcionar a operacionalização dos programas e projetos de desenvolvimento urbano para a CAIXA tensiona o encontro entre as necessidades do território e os esquemas de financiamento existentes. Parte dos recursos de financiamento tem origem em arrecadações públicas–como FGTS, FAR e FAT –, e os recursos de repasse (não onerosos) são retirados diretamente do Orçamento Geral da União.

Assim, entendeu-se que uma das ineficiências desse modelo de operacionalização reside no fato de que a distribuição dos recursos não é condicionada à tipologia das carências das cidades. Aos olhares da instituição financeira, o município é classificado como "tomador" de recursos, e deve possuir capacidade financeira para aquisição de empréstimos, independentemente das peculiaridades das suas demandas. Esse mecanismo nos permite identificar um forte reforço da sobreposição da *finança* ao *território.*

É importante ressaltar, contudo, que mesmo sob forte influência dos ditames das finanças globais, na política urbana iniciada em 2003 há fortes indícios de que os planos carregam, também, vetores de *horizontalidade,* como programas sociais de transferência de renda, projetos de readequação de áreas degradadas, urbanização de favelas, ou seja, há uma progressão do domínio dos instrumentos normativos para combater o forte quadro de precariedade nas cidades brasileiras. Nas metrópoles, por exemplo, os programas de urbanização de favelas tornaram-se grandes instrumentos de melhorias para as condições de vida cotidiana dos habitantes, na medida em que há certa transformação do padrão qualitativo

das áreas de intervenção, sobretudo após a aliança dos programas com o Programa de Aceleração do Crescimento de 2007 (PAC), que impulsionou financeiramente os projetos.

Os projetos urbanísticos da favela de Heliópolis, em São Paulo, revelam a possibilidade de "levar a cidade" para as favelas, na medida em que se pretende integrar essas localidades às estruturas formais da cidade. Essa integração ocorre através de investimentos em transporte público, com ampliação das áreas de lazer, na instalação de equipamentos de uso coletivo, como bibliotecas, centros culturais, centros esportivos, com oferta de serviços básicos de atendimento, como Unidades Básicas de Saúde (UBS), hospitais, além das infraestruturas básicas como iluminação, ampliação das vias de acesso, e investimentos em infraestrutura sanitária.

Mas devem-se tomar em consideração os perigos que a projeção dessas propostas de urbanização de favelas pode representar. Embora extremamente importantes, os projetos de desenvolvimento urbano deveriam encampar uma transformação muito mais ampla, que contemplasse a reconfiguração da estrutura fundiária e novas formas de acesso aos bens urbanísticos. Os programas de urbanização de favelas financiados por instituições como BID e Bird – como também pelos governos municipal e federal – são, sem sombra de dúvidas, importantes para a "desconstrução" de décadas de degradação habitacional, urbana e social de parcelas inteiras das grandes cidades brasileiras. Não são, no entanto, a solução para o desenvolvimento urbano, considerando ser esse um conceito estreitamente alinhado com os projetos mais abrangentes da política do território.

Em recente publicação editada pelo BID através do *Cities Alliance*, a instituição faz uma análise sobre o financiamento das experiências de urbanização de favelas no Brasil. Em suas conclusões é possível observar avanços no entendimento de adoção de práticas e projetos orientados para a integração da favela à cidade. O documento identifica que a articulação dos projetos com a política urbana e o acesso à terra urbanizada são os principais obstáculos para a efetividade dos programas. Utilizando os exemplos de São Paulo, Rio de Janeiro, Manaus, Vitória, Aracajú e Curitiba, os resultados permitem relativizar a eficácia dos projetos em relação à política urbana articulada pelos entes federativos. De acordo com o documento, *"uma política urbana consistente deve combinar a urbanização de assentamentos precários com a produção de novas moradias e apoio à construção progressiva, em especial para os grupos de mais baixa renda."* (BID, 2012, p. 114). É notável textualizar essa ponderação, mas ao mesmo tempo é relativizada com os mesmos argumentos liberais de acesso ao mercado

imobiliário, na medida em que o "*aumento da oferta de moradia depende do estabelecimento de uma política fundiária e urbanística que amplie o acesso à terra urbanizada de baixo custo e promova o mercado de imóveis intermediário[...]*." (*idem*, p. 114).

Nota-se, que ainda há uma grande preocupação com a questão da valorização fundiária para as classes médias e mesmo a inserção da habitação social nos esquemas de financiamento bancário. Marcelo Lopes de Souza indica uma proposta de desenvolvimento urbano coadunada com a quebra de determinados monopólios, que passa, inclusive, pela imposição de uma nova ordem ao sistema socioespacial. Ao trabalhar as ideologias dos conceitos de planejamento e desenvolvimento urbano, realiza uma crítica bastante aguda sobre o possível desvio do engajamento desses mecanismos. Sobre a prática dos instrumentos do Estatuto das Cidades, o autor que reconhece seus avanços, ratificando o entendimento de que "*representou algo potencialmente positivo em diversos aspectos, no contexto do ordenamento jurídico formal brasileiro*". (SOUZA, 2008, p. 100). Seguindo na mesma direção, entende que os avanços também ocorreram para a formalização da participação popular, favorecendo os mecanismos para a democratização da gestão do espaço urbano (*idem*, p. 100). Todavia, pondera que os defeitos e limites dos instrumentos do Estatuto das Cidades têm sido pouco debatidos, o que prejudica sua avaliação e possíveis ajustes normativos.

Essa discussão ganha sentido em razão da baixa participação popular, considerando o desengajamento da parcela majoritária da sociedade não mobilizada em alguma forma de movimento social. Na medida em que essa participação é reduzida a uma "*formalização para o cumprimento da lei*" (SOUZA, 2008 p. 101), cria-se uma falsa ideia de que a recente gestão dos processos decisórios da cidade está sendo, de fato, compartilhada com a sociedade, embora as ferramentas para a utilização desses dispositivos estejam normatizadas. Nesse sentido, temos observado recentemente um forte – e grave –, esvaziamento do campo político, advogado, sobretudo, pelas instituições que controlam os conteúdos da informação (rádio, grandes jornais e televisão), o que contribui enormemente para diminuir as formas de engajamento dos movimentos sociais, enfraquecidos pela falta de canais de comunicação públicos, que permitam um amplo debate sobre os principais problemas urbanos nacionais.

A busca por um desenvolvimento urbano que promova a cidadania e a igualdade social deve transitar pela transformação do sistema capitalista, de forma que seu conjunto de regras e recursos sejam fundados – e se legitimem – por interesses sociais mais amplos, ligados à justiça social, proteção ambiental e que também não perca a capacidade de planejamento e

gestão *a serviço de um combate à heteronomia instituída* (SOUZA, 2008, p. 265). Ou seja, a democratização da cidade passa obrigatoriamente pela viabilização de formas de engajamento que permitam uma "violação pacífica", que não signifique, contudo, a destruição do caráter democrático das instituições do Estado, mas, pelo contrário, seu fortalecimento.

Se faz mister, nesse sentido, recuperar e fortalecer o caráter representativo dos dispositivos do Estado, relativizando o papel do poder parlamentar através da participação direta da população. Pois o desenvolvimento da política urbana não ocorre senão no seio das contradições do Estado, suas instituições e forças internas e externas que agem, solidária e conflituosamente entre si. Porém, as influencias exercidas pela sociedade dependem do grau de pressão social existente em cada período. Para reverter essa tendência, um realinhamento do campo das políticas de esquerda seria o princípio ativo do fortalecimento do cidadão nas instituições do Estado, na vida política, econômica e social (UNGER, 2008, p. 29).

O Estado, por sua vez, é o único ente capaz de garantir o estabelecimento dessas instituições, bem como de seus processos, cuja extensão encontra a totalidade da sociedade (SAFATLE, 2012 p. 23). Ao assumir essa prerrogativa, o Estado age sobre o território e cria as possibilidades para a organização das situações geográficas. A variável-chave para essa transformação é o conceito de "cidadania". O componente cívico deve partir não apenas da definição de salário mínimo, mas com base em instrumentos capazes de garantir a todos os habitantes os serviços e bens indispensáveis para uma vida digna. Uma superação da visão empobrecida que distorce a vida econômica e social a partir da supressão dos direitos do cidadão. Milton Santos (2007b) alerta sobre o desenvolvimento do "não-cidadão" brasileiro a partir da má formação dos direitos que envolvem o conceito.

Quando o modelo econômico importa mais que o modelo cívico, a cidade reproduz essa ordem na configuração de seus objetos, no fluxo de suas ações e na elaboração de suas leis. A cidade é percebida de formas distintas e a prevalência do dinheiro determina a forma como os sujeitos lidam com as diversas formas de escassez (na educação, na saúde, na cultura, no lazer, nos direitos, na fome, etc.). Ao pensar em uma nova lógica para o período da globalização, vale insistir que na medida em que o interesse social suplantar a precedência do interesse econômico, a agenda de investimento derivada traria uma nova hierarquia aos gastos públicos, empresariais e privados. Essa transformação passaria, contudo, e obrigatoriamente, como nos recorda o professor Milton Santos, por uma estrutural "mutação filosófica do homem".

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO. Fernando. **Os barões da federação: os governadores e a redemocratização brasileir**a. São Paulo: Editora Hucitec, 1998.

ABRUCIO, Fernando & FRANZESE, Cibele A combinação entre federalismo e políticas públicas no Brasil pós-1988: os resultados nas áreas de saúde, assistência social e educação. In: **ENAP – Caderno EIAPP – Reflexões para Ibero-America.** Brasília, 2009.

ADEODATO, Marise Tissyana Parente Carneiro. **A razão e os limites das políticas nacionais de desenvolvimento urbano: uma análise comparativa das proposições de 1975 a 2004**. Tese (Doutoramento em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

AMARAL, Ângela de Arruda Camargo. **Habitação na cidade de São Paulo**. 2ª ed. São Paulo: Instituto Polis, 2002. (Observatório dos direitos do cidadão: acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo, 4).

ANDERSON, Perry. O Brasil de Lula. CEBRAP. **Revista Novos Estudos**, nº 91. São Paulo, novembro de 2011.

ARANTES, Otília B. F., MARICATO, Ermínia e VAINER, Carlos. **A cidade do pensamento único. Desmanchando consensos.** 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2000.

ARANTES, Pedro. **O ajuste urbano: as políticas do Banco Mundial e do BID para as cidades latino-americanas.** Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004.

ARANTES, Pedro Fiori; FIX, Mariana. Como o governo Lula pretende resolver o problema da habitação. **Revista Correio da Cidadania**. Volume 30. São Paulo, 2009.

ARBIX, Glauco. Da liberalização cega dos anos 90 à construção estratégica do desenvolvimento. In: **Revista de Sociologia da Universidade de São Paulo**. Volume 14, p. São Paulo, maio de 2002.

ARRETCHE, Marta. Intervenção do Estado e Setor Privado: o Modelo Brasileiro de Política Habitacional. **Revista Espaço & Debates**, nº 31, p. 21-36, São Paulo, 1990.

_____. A descentralização como condição de governabilidade: solução ou miragem?**Revista Espaço & Debates,** nº 39, São Paulo, 1996.

_____. Quem taxa e quem gasta: a barganha federativa na federação brasileira. **Revista de Sociologia e Política**, nº 24, p.69-85, Curitiba, 2005.

ARROYO, Mónica. Globalização e espaço geográfico. In: **Revista Experimental** nº 6, p. 15-32, São Paulo: março de 1999.

BID. **Urbanização de favelas: lições aprendidas no Brasil**. MAGALHÃES, Fernanda & VILLAROSA, Francesco (editores), 2012.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Pensamento econômico brasileiro. O ciclo ideológico do desenvolvimentismo.** Rio de Janeiro: Contraponto, 2008.

BOLAFFI, Gabriel. Para uma nova política habitacional e urbana: possibilidades econômicas, alternativas operacionais e limites políticos. In: VALLADARES, Lícia do Prado (org.). **Habitação em questão**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1979.

BONDUKI, Nabil. Crise de habitação e luta pela moradia no pós-guerra. In: KOWARICK, Lúcio (org.). **As lutas sociais e a cidade: São Paulo, passado e presente**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994.

_____. **Origens da habitação social no Brasil. Arquitetura moderna, Lei do inquilinato e difusão da casa própria**. São Paulo: Estação Liberdade, 1998.

_____. Política habitacional einclusão social no Brasil: Revisão Histórica e novas perspectivas no governo Lula. **Revista Eletrônica de Arquitetura e Urbanismo**, v. 1, p. 70-104, São Paulo, 2008.

_____. Do projeto moradia ao programa Minha Casa, Minha Vida**. Revista Teoria e Debate**, v.22, nº 82, p. 8-14, São Paulo, maio/junho de 2009.

BONDUKI, Nabil e ROLNIK, Raquel. Periferia da Grande São Paulo. In: MARICATO, Ermínia. (Org.). **A produção da casa e da cidade no Brasil**, p. 117-154. São Paulo: Alfa-ômega,1979.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Cadernos MCidades 1: Desenvolvimento Urbano**. Brasília, 2004.

_____. Ministério das Cidades **Instrução Normativa 29**. Secretaria Nacional de Habitação. Brasília, 2007.

_____. Ministério das Cidades. **Déficit habitacional no Brasil 2007**. Secretaria Nacional de Habitação. Brasília, 2009.

_____. Caixa Econômica Federal. **Demanda Habitacional no Brasil**. Brasília, 2012.

BRAUDEL, Fernand. **Civilização material, economia e capitalismo, séculos XV-XVIII**. São Paulo: Editora Martins Fontes, 1995.

BUENO, Laura Machado Mello. **Projeto e favela: metodologia para projetos de urbanização**. Tese (Doutoramento em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2000.

CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. **Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo.** 3ª ed. São Paulo: Edusp, 2011.

CAMPOS, Candido Malta. **Os rumos da cidade: urbanismo e modernização em São Paulo.** São Paulo: Editora Senac, 2002.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

CASTELLS, Manuel. **A questão urbana.** São Paulo: Paz e Terra, 2000.

CASTRO, Ana Claudia Veiga de. **A São Paulo de Menotti Del Picchia. Arquitetura, arte e cidade nas crônicas de um modernista**. São Paulo: Editora Alameda, 2008.

CHESNAIS, François. O capital portador de juros: acumulação, internacionalização, efeitos econômicos e políticos. In: CHESNAIS, François (org.) **A finança mundializada: raízes sociais e políticas, configuração, consequências.** São Paulo: Boitempo Editorial, 2005.

_____. **A mundialização financeira: gênese, custos e riscos**. São Paulo: Xamã, 1998.

COHN, Amélia. **Previdência social e processo político no Brasil**. São Paulo: Moderna, 1981.

CONTEL, Fabio Betioli. **Território e Finanças: técnicas, normas e topologias bancárias no Brasil**. Tese (Doutoramento em Geografia Humana). Orientadora: María Laura Silveira. Departamento de Geografia da Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

CORDEIRO, Debora Ortegosa. **Políticas de intervenção em favelas e as transformações nos programas, procedimentos e práticas: a experiência de atuação do município de Embu.** Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

COUTINHO, Luciano. O desenvolvimento urbano no contexto da mudança tecnológica. In: GONÇALVES, Maria Flora (org.). **O novo Brasil urbano: impasses, dilemas, perspectivas**. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1995.

DAVIS, Mike. **Planeta Favela.**São Paulo: Boitempo Editorial, 2006.

DEAN, Warren**. A industrialização de São Paulo (1880-1945).** São Paulo: DIFEL, 1971.

DENALDI, Rosana. **Políticas de urbanização de favelas: evolução e impasses**. Tese (Doutoramento em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.

DIAS, Leila C. Redes de informação, grandes organizações e ritmos de modernização. In: **Revista Eletrônica de Ciências Humanas e Sociais e outras coisas,** nº 2 (1), vol. 1, Julho de 2007.

ELLUL, Jacques. **A técnica e o desafio do século**. Rio de Janeiro. Editora Paz e Terra, 1968.

FARAH, Marta Ferreira. **Estado, previdência social e habitação.** Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. São Paulo, 1983.

FERREIRA, João Sette Whitaker. A cidade para poucos: breve história da propriedade urbana no Brasil. In: **Anais do Simpósio Interfaces das representações urbanas em tempos de globalização**. UNESP Bauru e SESC Bauru, 2005

_____. **O mito da cidade global: opapel da ideologia na produção do espaço urbano.** 1. ed. Petrópolis: Vozes, 2007.

_____. Cidade para poucos ou para todos? Impasses da democratização das cidades no Brasil e os riscos de um “urbanismo às avessas”. In: OLIVEIRA, Francisco; BRAGA, Ruy; RIZEK, Cibele (orgs.*)*. **Hegemonia às avessas: economia, política e cultura na era da servidão financeira.**Boitempo Editorial, São Paulo, 2010.

FIX, Mariana. **Parceiros da exclusão. Duas histórias da construção de uma "nova cidade" em São Paulo: Faria Lima e Água Espraiada.** 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2001.

_____. **São Paulo cidade global: fundamentos financeiros de uma miragem**. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2007.

_____. **Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil.** Tese (Doutoramento em Economia) no Instituto de Economia da UNICAMP, 2011.

FRANCISCONI, Jorge Guilherme & SOUZA, Maria Adélia Aparecida. **Política Nacional de Desenvolvimento Urbano: estudos e proposições alternativas.**IPEA, Brasília, 1976.

FRANZESE, Cibele. **Federalismo cooperativo no Brasil: da Constituição de 1988 aos sistemas de políticas públicas.** Tese (Doutoramento em Políticas Públicas), Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2010.

FREHSE, Fraya. **O Tempo das Ruas na São Paulo de fins do Império**. São Paulo: EDUSP, 2005.

FREYRE, Gilberto. **Sobrados e mucambos**. Rio de Janeiro: Editora José Olympio, 1968.

FURTADO, Celso. **Formação Econômica do Brasil.** São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

GIDDENS, Anthony. **A constituição da sociedade.** São Paulo: Ed. Martins Fontes, 2009.

GODOY, Melissa Giacometti de. **A política municipal de habitação em São Paulo pós-1988: as ações do poder público local, as transformações no território usado e o Programa de Arrendamento Residencial**. Tese (Doutoramento em Geografia Humana). Orientador: Armem Mamigonian. Departamento de Geografia da Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

GONÇALVES, Maria Flora. Processo de urbanização no Brasil: delimitação de um campo depesquisa. **Revista Espaço & Debates**, nº 28, São Paulo, 1989.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. **Quinhentos anos de periferia: uma contribuição ao estudo da política nacional.** Rio de Janeiro: Editora Contraponto, 2000.

HARVEY, David. Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio. **Revista Espaço & Debates** nº 39, São Paulo, 1996.

HARVEY, David. **A justiça social e a cidade**. São Paulo: Hucitec, 1980.

_____. **Condição pós-moderna**. São Paulo: Edições Loyola, 2009.

HERMANN, Jennifer. **O papel dos bancos públicos**. Texto para discussão CEPAL – IPEA 15, Brasília, 2010.

HOMEM, Maria Cecília Naclério. **O palacete paulistano e outras formas urbanas de morar da elite cafeeira: 1867-1918**. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

HUERTAS, Daniel Monteiro. **O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) como alicerce do Estado nacional nas políticas de transporte.** In: Anais do XIV Encontro Nacional da ANPUR, Rio de Janeiro, 2011.

IPEA. **Infraestrutura social e urbana no Brasil: subsídios para uma agenda de pesquisa e formulação de políticas públicas.** Série Eixos do Desenvolvimento Brasileiro: a mobilidade urbana no Brasil. Comunicados do IPEA nº 94. Brasília, 25 de maio de 2011

IPEA. **O uso dos instrumentos de financiamento para a política urbana no Brasil.** Comunicados do IPEA nº 112. Brasília, 20 de setembro de 2011

_____. **Presença do Estado no Brasil.** Comunicados do IPEA nº 129. Brasília, 10 de janeiro de 2012.

JARDIM, Magda Ramos. **Gestão do espaço regional: cooperação e conflito nas relações inter-governamentais: os casos da Região Metropolitana de Campinas e do Consórcio do Grande ABC.** Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

KLINK, Jeroen. Globalização, reestruturação territorial e o desafio da governança metropolitana coalaborativa: evidências recentes e perspectivas brasileiras das cidades-região. In: CASTRO, Erika; e WOJCIECHOWSKY, Maciej John (orgs.). **Inclusão, colaboração e governança urbana: perspectivas brasileiras.** Observatório das metrópoles. Belo Horizonte: Editora PUC-Minas, 2010.

KOWARICK, Lúcio. **A espoliação urbana**. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980.

_____. As lutas sociais e a cidade: repensando um objeto de estudo. In: KOWARICK, Lúcio (org.). **As lutas sociais e a cidade: São Paulo, passado e presente.** 2ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra 1994.

_____.**Viver em risco: sobre a vulnerabilidade socioeconômica e civil.**São Paulo: Editora 34, 2009.

KOWARICK, Lúcio & ANT, Clara. **Cem anos de promiscuidade: o cortiço na cidade de São Paulo**.In:KOWARICK, Lúcio (org.). **As lutas sociais e a cidade: São Paulo, passado e presente.** 2ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra 1994.

KOWARICK, Lúcio; BONDUKI, Nabil. Espaço urbano e espaço político: do populismo à redemocratização. In:KOWARICK, Lúcio (org.). **As lutas sociais e a cidade: São Paulo, passado e presente.** 2ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra 1994.

KOWARICK, Lúcio; SINGER, André. A experiência do Partido dos Trabalhadores na prefeitura de São Paulo. In:KOWARICK, Lúcio (org.). **As lutas sociais e a cidade: São Paulo, passado e presente.** 2ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra 1994.

LESSA, Carlos. Visão Crítica sobre o II Plano Nacional de Desenvolvimento. **Revista Tibiriçá**, Ano II, Número 06. São Paulo, 1977.

LOJKINE, Jean. **O Estado capitalista e a questão urbana.** São Paulo: Martins Fontes, 1997.

MAC DOWELL, Maria Cristina. Financiamento urbano no Brasil: um olhar sobre as finanças municipais. In: PONTES, Eglaísa Micheline, CESARE, Claudia M. de (org.). **Financiamento das Cidades: instrumentos fiscais e de política urbana**. Brasília: Ministério das Cidades, 2007.

MAMIGONIAN, Armen. **O processo de industrialização de São Paulo**. São Paulo: Boletim Paulista de Geografia, nº 50 , p. 83-101, 1976.

MARICATO, Ermínia. **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil Industrial**. 2. ed. São Paulo: Alfa Omega, 1979

_____.Ermínia. **A política habitacional do regime militar**. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 1987.

_____. O urbanismo na periferia do capitalismo: desenvolvimento da desigualdade e contravenção sistemática. In:GONÇALVES, Maria Flora (org.). **O novo Brasil urbano: impasses, dilemas, perspectivas.** Porto Alegre: Mercado Aberto, 1995.

_____.**Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência.** São Paulo: Hucitec, 1996.

_____.Especulação de terras inviabiliza a moradia popular. In: **Revista Caros Amigos**. Edição 158. São Paulo: Editora Casa Amarela, Maio/2010.

_____.As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias – Planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, Otília; MARICATO, Ermínia; VAINER, Carlos. **A cidade do pensamento único.** Petrópolis: Vozes, 2000.

_____.**Questão fundiária urbana no Brasil e o Ministério das Cidades**. Primeiro Congreso Nacional Del Suelo Urbano. México: UNAM, 2005.

_____.O impasse da política urbana no Brasil. Ed. Vozes, Petrópolis-RJ, 2011.

MARICATO, Ermínia et all**.** O programa Minha Casa, Minha Vida articula planejamento urbano à política habitacional? **Revista Arquitetura e Urbanismo.** Ano 24, nº 182. São Paulo, Maio/2009.

MARQUES, Eduardo, e SARAIVA, Camila. A dinâmica social das favelas da região metropolitana de São Paulo. **Revista Pensamento & Realidade**, v. 10, p. 12-41, 2007.

_____. Assimetria e descompasso: as condições sociais na metrópole de São Paulo na década de 1990. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, p. 89-108, 2005.

MELO, Marcus André. **Estado e mercado: a construção social da agenda do Estado na esfera da habitação 1930-1990.** In: Anais do IV Encontro Nacional da ANPUR. Salvador: ANPUR, 1991.

_____. Globalização, crise do Estado e metrópoles no Brasil. In: GONÇALVES, Maria Flora (org.). **O novo Brasil urbano: impasses, dilemas, perspectivas**. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1995.

MINISTÉRIO DAS CIDADES - Secretaria Nacional de Habitação - Ana Lucia Ancona - Nota Técnica N.02/2008: **Caracterização dos Assentamentos Precários e Tipologias de Intervenção**. Brasília, 2008

MONBEIG, Pierre. **Novos estudos de Geografia Humana Brasileira.** São Paulo: Difusão Europeia do Livro, 1957.

MONTE-MOR, Roberto Luiz de. Do urbanismo à política urbana: notas sobre a experiência brasileira. In: **Planejamento urbano no Brasil: trajetória, avanços e perspectivas**. Belo Horizonte, C/Arte, 2008.

MORI, Klara Kaiser. **Urbanização e fronteiras**. Tese (Doutoramento em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1996.

NASCIMENTO, Denise & TOSTES, Simone Parrela. Programa Minha Casa Minha Vida: a (mesma) política habitacional no Brasil**. Arquitextos**, São Paulo, 12.133, jun. 2011. Disponível em http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/12. 133/3936.

NUNES, Edson de Oliveira. **A gramática política do Brasil: clientelismo, corporativismo e insulamento burocrático**. Rio de Janeiro: Garamond, 2010 4ª ed.

OLIVEIRA, Francisco de. O vício da virtude: autoconstrução e acumulação capitalista no Brasil**.** In: **Revista Novos Estudos**, número 74. São Paulo: CEBRAP, março de 2006.

_____. **Crítica à razão dualista: o ornitorrinco**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2003.

PAULANI, Leda Maria. Capitalismo Financeiro, Estado de Emergência Econômico e Hegemonia às Avessas no Brasil. In: OLIVEIRA, Francisco; BRAGA, Ruy; e RIZEK, Cibele. (Org.). **Hegemonia às avessas** - e**conomia, política e cultura na era da servidão financeira**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2010, p. 116-142.

PETRONE, Pasquale. A cidade de São Paulo no século XX. In: **V Coleção da Revista de História.** São Paulo, 1955.

PRADO, Sérgio. Distribuição intergovernamental de recursos na federação brasileira. In: Rezende, Fernando (org.). **Descentralização e Federalismo Fiscal no Brasil**. Rio de Janeiro: Konrad Stiftung, 2003.

_____. **A questão fiscal na federação brasileira: diagnóstico e alternativas**. CEPAL/IPEA. Brasília: março de 2007.

PRADO Jr., Caio. **Evolução política do Brasil**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1957.

_____. **História econômica do Brasil.** São Paulo: Editora Brasiliense, 2004 [1945].

PREBISCH, Raúl. O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus problemas principais. In: Bielschowsky, Ricardo (org). **Cinqüenta anos de pensamento na Cepal.** Rio de Janeiro: Record, 2000.

RANGEL, Ignácio. A questão financeira. In: BENJAMIN, Cesar (org.). **Obras reunidas**. Rio de Janeiro: Editora Contraponto, 2005.

REZENDE, Fernando. Financiamento do desenvolvimento urbano. In: **Revista de Economia Política**, vol. 17, nº 04 (68), out/dez 1997.

_____. Modernização Tributária e federalismo no Brasil. In: Rezende, Fernando (org.). **Descentralização e federalismo fiscal no Brasil**. Rio de Janeiro: Konrad Stiftung, 2003.

RIBEIRO, Darcy. **O povo brasileiro: a formação e o sentido do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.

RODRIGUES, Arlete Moysés. **A política urbana no governo Lula**. XII SIMPURB de 16 a 18 de novembro. Belo Horizonte, 2011.

ROLNIK, Raquel & NAKANO, Kazuo. As armadilhas do pacote habitacional. In**: Le Monde Diplomatique Brasil.** Ano 2, nº 20, Março, 2009.

ROLNIK, Raquel. São Paulo, início da industrialização: o espaço e a política. In: Kowarick, Lúcio (org.). **As lutas sociais e a cidade: São Paulo, passado e presente.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2ª ed., 1994.

_____. **A cidade e a lei. Legislação, política urbana e territórios da cidade de São Paulo.** São Paulo: FAPESP, 1997.

_____. **Relatora critica ausência de política fundiária no programa**. Entrevista à FASE. Disponível em www.fase.org.br, acesso em 25/07/2012.

ROYER, Luciana de Oliveira. **Política habitacional no estado de São Paulo: estudo sobre a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano**. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, 2003.

_____. **Financeirização da política habitacional: limites e perspectivas**. Tese (Doutoramento em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, 2009.

SACHS, Céline. **São Paulo, políticas públicas e habitação popular**. São Paulo: Edusp, 1999.

SAFATLE, Vladimir. **A esquerda que não teme dizer seu nome**. São Paulo: Editora Três Estrelas, 2012.

SAMORA, Patrícia Rodrigues. **Projeto de habitação de favelas: especificidades e parâmetros de qualidade.** Tese (Doutoramento em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, 2009.

SÁNCHEZ, Fernanda. Políticas urbanas em renovação: uma leitura crítica dos modelos emergentes. In: **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, nº 01, maio de 1999.

SANTOS, Carlos Nelson Ferreira dos. Velhas novidades nos modos de urbanização brasileiros. In: VALLADARES, Lícia do Prado (org.). **Habitação em questão**. Rio de Janeiro: Zahar Editores; 1981.

SANTOS, Jonatas Mendonça dos. **Financeirização do território e fundos de pensão: algumas reflexões sobre a Fundação dos Economiários Federais (FUNCEF)**. Trabalho de Graduação Individual (TGI em Geografia), Departamento de Geografia da Universidade de São Paulo, 2008.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal.** Rio de Janeiro: Editora Record, 2000.

_____. **A natureza do espaço: técnica e tempo. Razão e emoção**. São Paulo: Edusp, 2002.

_____. **A urbanização brasileira**. São Paulo: Edusp, 2005.

_____. **Economia espacial: críticas e alternativas.** São Paulo: Edusp, 2007.

_____. **O espaço do cidadão.** São Paulo: Edusp, 2007b.

_____. **Manual de geografia urbana.** São Paulo: Edusp, 2008.

_____. **Técnica, espaço, tempo: globalização e meio técnico-científico-informacional.** São Paulo: Edusp, 2008b.

_____. **Metrópole corporativa fragmentada.** São Paulo: Edusp, 2009.

_____. **Pobreza urbana.** São Paulo: Edusp, 2009b.

SANTOS, Milton & SILVEIRA, María Laura. **O Brasil: território e sociedade no início do século XXI.**Rio de Janeiro: Record, 2005.

SANTOS, Milton et. Allii. **O papel ativo da geografia. Um manifesto**. Universidade de São Paulo/LABOPLAN, 2000.

SÃO PAULO (cidade). Urbanização de favelas: a experiência de São Paulo. Secretaria da Habitação, São Paulo, 2010.

SARAIVA, Camila Pereira. **A periferia consolidada em São Paulo: categoria e realidade em construção.** Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano) - Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2009.

SCARLATO, Francisco Capuano. A problemática da moradia e a Cidade. **Revista Orientação,** v. 10. Departamento de Geografia da Universidade de São Paulo, 1993.

SEGAWA, Hugo. **Prelúdio da metrópole**. **Arquitetura e urbanismo em São Paulo na passagem do século XIX ao XX**. São Paulo: Ateliê Editorial, 2000.

SERRA, Geraldo. **Urbanização e centralismo autoritário**. São Paulo: EDUSP/Nobel, 1991.

SERRANO, Pedro Estevam Alves Pinto. **Região metropolitana e seu regime constituicional**. São Paulo: Editora Verbatim, 2009.

SEVCENKO, Nicolau. **Literatura como missão: tensões sociais e criação cultural na primeira república.** São Paulo: Companhia das Letras, 2003.

_____. **A revolta da vacina**. **Mentes insanas e corpos rebeldes**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1993.

SILVA, Maria da Graça Plenamente. **Percurso da ação pública nas áreas informais do município de São Paulo. Urbanização de favelas, mutirão e autoconstrução – 1979-1994**. Tese (Doutoramento em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, 2009.

SILVEIRA, María Laura. Uma situação geográfica: do método à geografia. In: **Revista Território**. Universidade Federal do Rio de Janeiro, ano IV, nº 06, jan-jun, p. 21-28. Rio de Janeiro, 1999.

_____. Os dinamismos da pobreza. In: CARLOS, Ana Fani Alessandri; OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. **Geografias de São Paulo: representação e crise de uma metrópole**. São Paulo: Contexto, 2004.

SINGER, Paul. **Desenvolvimento econômico e evolução urbana**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1968.

_____. Uso do solo urbano na economia capitalista. In: MARICATO, Ermínia (Org.). **A produção capitalista da casa (e a cidade) no Brasil industrial**. São Paulo: Alfa - Omega, 1979.

_____. **Economia política da urbanização**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1985.

SMOLKA, Martim Oscar. Velhas novidades na agenda do Banco Mundial. In: GONÇALVES, Maria Flora (org.). **O novo Brasil urbano: impasses, dilemas, perspectivas**. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1995.

SOARES, Cláudia Cruz. **Heliópolis: práticas educativas na paisagem**. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 2010.

SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. In: **Revista de Sociologia Política** nº 24, pp. 105-121, junho de 2005.

SOUZA, Marcelo Lopes de. Algumas notas sobre a importância do espaço para o desenvolvimento social. In: **Revista território**, ano II, nº 4, julho a dezembro de 1997.

_____. **ABC do desenvolvimento urbano**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil. 2003.

_____. **De ilusão também se vive: caminhos e descaminhos da democratização do planejamento e da gestão urbanos no Brasil (1989-2004**). Anais da XI ANPUR, Salvador, 2005.

_____. **Fobópole: o medo generalizado e a militarização da questão urbana**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil. 2008.

SOUZA, Maria Adélia. **Identidade da metrópole**. São Paulo: Hucitec/Edusp, 1994.

_____. O II PND e a política urbana brasileira: uma contradição evidente. In: DÉAK, Csaba; SCHIFFER, Sueli (Ed.). **O processo de urbanização no Brasil.** São Paulo: FUPAM/EDUSP, 1999.

TASCHNER, Suzana Pasternak. Mudanças no padrão de urbanização: novas abordagens para a década de 90. **Revista Espaço & Debates** nº 36, 1992, p. 77-90.

_____. **Desenhando os espaços da pobreza**. Tese (Tese de livre-docência) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2001.

_____. São Paulo e suas favelas. Pós. **Revista do Programa de Pós Graduação em Arquitetura e Urbanismo da FAU/USP**. Vol. 27, p. 176-197. São Paulo, 2006.

_____. A favela que virou cidade. In: VALENÇA, Marcos Moraes (org.). **Cidade (i)legal.** São Paulo: Mauad Editora, 2008.

TELLES, Vera Silva. **A cidade nas fronteiras do legal e ilegal**. Belo Horizonte: Editora Fino Traço, 2010.

TREVAS, Vicente Carlos Y Plá. Consórcios públicos: uma aposta estratégica do federalismo brasileiro? In: **Le monde diplomatique Brasil**, agosto de 2012.

UNGER, Roberto Mangabeira. **O que a esquerda deve propor**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

VAINER, Carlos. Pátria, Empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. In: ARANTES, Otília; MARICATO, Ermínia; VAINER, Carlos. **A cidade do pensamento único**. Petrópolis: Editora Vozes, 2000

VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DÉAK, Csaba; SCHIFFER, Sueli (Ed.). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: FUPAM/EDUSP, 1999.

WERNA, Edmundo. As políticas das agências multilaterais de cooperação internacional para países em desenvolvimento. **Revista Espaço e Debates**, nº 39, pp. 10-22, São Paulo, 1996.