

O vínculo perverso: legislação urbana e mercados informais¹

Na literatura sobre o impacto da legislação urbana no desenvolvimento dos mercados informais da terra, prevalece a análise que relaciona a difusão da informalidade com o alto nível de exigência em relação às características das construções e com os altos padrões urbanísticos presentes nas normas urbanas. Desse ponto de vista, os altos padrões seriam responsáveis pelos preços elevados do solo urbano, dificultando, se não impossibilitando, o acesso dos pobres às áreas previamente urbanizadas. A consequência seria, então, o crescimento de um mercado de terra fora dos padrões, tolerado por todas as autoridades da cidade, já que onde esses mercados ilegais surgem inexitem alternativas de moradia de baixo custo. Finalmente, segundo a mesma concepção, a política pública mais progressista deveria criar regras especiais de “baixos padrões” para possibilitar ao mercado formal de bens imóveis a oferta legal de solo urbano para os pobres.

Se examinarmos mais de perto o funcionamento dos mercados da terra e seus vínculos com a legislação urbana, a existência

¹ Este texto foi publicado originalmente em espanhol com o título “Legislación urbana y mercados informales de tierra: el vínculo perfecto”, na coletânea *Derecho, espacio urbano y medio ambiente*, organizada por Edésio Fernandes, resultado da pesquisa que originou a tese de doutoramento apresentada à New York University *The City and the Law*, publicada em 1997 com o título *A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo*, pela Editora Nobel.

de mercados informais paralelos, aparentemente o mais claro fracasso da legislação urbanística, constitui na verdade o seu maior êxito. Aparentemente, as regras deveriam operar como uma espécie de molde para a produção da cidade ideal ou desejada. Todavia, completamente construídas e adaptadas à lógica econômica e aos ritmos e estratégias do mercado dos promotores imobiliários de produtos ofertados para as rendas mais altas, as normas servem basicamente para proteger e reservar as melhores localizações para eles. Sua maior função – ainda mais eficaz diante da existência de mercados informais da terra – é o erguimento de barreiras invisíveis para evitar que pequenos e microinvestidores populares penetrem nesse território, garantindo o retorno do investimento imobiliário. Por essa razão, a criação de padrões “mais baixos” ou a proposição de normas especiais para empreendimentos de baixa renda, sem quebrar a lógica da ordem urbanística baseada na forma homogênea de produzir as cidades para as altas rendas, não é uma política capaz de democratizar o mercado de terras e, conseqüentemente, a cidade.

No final do século xx, a organização espacial nas cidades brasileiras – e na maioria das cidades da América Latina – é comandada por uma ordem urbanístico-legal fortemente enraizada nos princípios formulados no início do século. Se quiséssemos sintetizar a complexidade dessas estruturas urbanas em uma imagem única e forte, esta deveria contrapor uma paisagem contida no quadro de uma legislação urbanística detalhada a outra paisagem, três vezes maior que a primeira, situada em uma zona intermediária entre o legal e o ilegal.

Esse contraponto não é absoluto: mesmo no espaço mais ilícito, a ordem legal formal ou estatal nunca está completamente ausente. Comparece como uma referência e é com frequência mobilizada nas negociações entre os residentes/ocupantes desses espaços extralegais e as autoridades que devem cumprir as regras.

De maneira similar, dentro dos espaços construídos segundo as regras urbanísticas, há uma infinidade de violações que frequentemente resultam da grande atratividade e do alto valor das regiões ultrarreguladas da cidade.

O contraste entre esses espaços pode ter inumeráveis significados. Do ponto de vista da geografia da cidade, eles compõem paisagens que apresentam distintos graus de prestígio e, conseqüentemente, de valor de mercado. De modo geral, algumas zonas concentram paisagens formais, ricas e valorizadas, e outras, regiões pobres, desvalorizadas, marcadas pela condição de irregularidade ou de extralegalidade.

Mais uma vez devemos matizar essa descrição: a situação de irregularidade não se refere a uma configuração espacial específica, mas, sim, a múltiplas configurações. Não podemos falar de irregularidade como se fosse um atributo intrínseco do espaço urbano, como o são a topografia ou a qualidade do solo. Não somente porque existem vários tipos de irregularidades em relação à ordem urbanística legal, mas porque na prática as normas legais podem ter significados diferentes para os distintos atores sociais, dependendo das condições políticas e culturais prevaletentes. Por exemplo, no caso brasileiro, ainda que favelas e “casas populares” autoconstruídas compartilhem o mesmo vasto campo da irregularidade, construir sem permissão é hoje em dia considerado muito menos ilícito do que morar nas favelas. Além de ter seu espaço organizado de uma maneira particular sem seguir as determinações das normas urbanísticas, a favela é uma forma de apropriação do território baseada unicamente no critério de utilização, não originário da compra prévia e registrada da propriedade, tal como foi definida pela Lei de Terras de 1861 e consagrada no Código Civil de 1902. Talvez por essa razão, como ocorreu muitas vezes na história do país, a remoção e até mesmo a repressão violenta dos ocupantes são consideradas atos aceitáveis. Entretanto, a comunidade jurídica

tem utilizado como argumento para não punir as ocupações o fato de os ocupantes não terem outra opção de moradia.

A partir dos anos 1980, os governos estaduais e municipais estenderam crescentemente as redes de serviços e infraestruturas às favelas mais organizadas e adotaram uma política de tarifas diferenciadas em relação ao pagamento desses serviços. Finalmente, os proprietários de moradias nas favelas constituem um mercado monetizado de vendas e rendas de aluguel, inserido na hierarquia dos preços praticada nos mercados imobiliários reais da cidade.

Apesar disso, um forte estigma se mantém ali, de tal maneira que o “favelado” (o habitante da favela) é imediatamente associado a “marginal”, embora, obviamente, seja de fato criminosa uma diminuta parcela das populações de qualquer região, inclusive das favelas. Dessa maneira, um espaço definido por princípio como “criminoso” não é necessariamente eliminado, mas permanece na cidade como lugar permanentemente rejeitado.² Mesmo quando a atitude dos governos e dos concessionários de serviços públicos foi de tolerância e às vezes de investimento na consolidação desses assentamentos, a ordem urbanístico-legal expõe e repõe claramente a sua estigmatização, pecha que se estende a todos os seus moradores.

Esse tipo de assentamento se define na linguagem do planejamento urbano e das políticas públicas – por exemplo, no Censo Populacional do IBGE – como “subnormal” e assim é considerado na legislação que define o uso e a ocupação do solo. No caso da capital paulista, os assentamentos populares desse tipo estiveram historicamente ausentes da lei de zoneamento, conjunto de regras que definem o uso e ocupação do solo em todo o município, em vigor desde 1972.³ Essa situação repetiu-se em centenas de cidades

2 Coelho, Fabio Ulhoa. *Direito e poder*, p. 112.

3 A lei nº 7.805, de 1972, é a lei de zoneamento da cidade, que estabelece os usos, formas e potenciais construtivos permitidos nas distintas zonas por ela criadas. >

latino-americanas que adotaram o mesmo conceito de estratégias de zoneamento para o controle do uso e da ocupação da terra: nos mapas que indicam os perímetros de cada zona, aquela considerada “subnormal” simplesmente não aparece. Em algumas partes do plano da cidade há espaços em branco e descontinuidades. Algumas dessas regiões estão pintadas da mesma cor que as zonas dentro das quais se encontram; são, portanto, totalmente invisíveis, mesmo sendo assentamentos que já existem na cidade há décadas.⁴

Na linguagem administrativa e política esses assentamentos estão classificados como favelas, cortiços, loteamentos clandestinos ou irregulares. Estes aparecem nas ações governamentais (principalmente dos municípios, mas também dos governos estaduais) através de ações de fiscalização, em solicitações de serviços urbanos por parte dos moradores, de legalização ou de incorporação à cidade demandadas pelos residentes dessas regiões ou pelos políticos que os representam. Os problemas relacionados com a fiscalização das construções, assim como a oferta de serviços, são negociados então no interior dos órgãos executivos e legislativos, envolvendo muitas vezes os aparelhos judicial e policial.

Por intermédio desses mecanismos de negociação, as formas de inserção irregular são simultaneamente estigmatizadas na macroescala e legitimadas em uma escala micro, enquanto as bases

> O texto é acompanhado pela demarcação de perímetros que definem cada zona. A lei de zoneamento continua em vigor, tendo sido emendada centenas de vezes por novas leis e decretos. Inicialmente, oito zonas distintas foram criadas (de Z1 a Z8), mas esse número cresceu e hoje inclui 25 zonas. A incorporação das favelas na legislação ocorreu no final dos anos 1990, com a criação de Zonas Especiais de Interesse Social, demarcando assentamentos populares irregulares passíveis de regularização.

4 Exemplos típicos são as numerosas subdivisões abertas ilegalmente na zona rural, as quais aparecem no mapa como verdes ou áreas sem ruas, como se estivessem ainda cobertas por vegetação.

da legitimidade dos direitos de propriedade, que vulnerabilizam a posse, não são questionadas. O efeito urbanístico dessa engrenagem político-legal é impressionante: há milhares de hectares de terra e quilômetros de ruas sobre as quais não se sabe se pertencem ou não à cidade, se deveriam ou não ser o objeto de investimento público ou se podem ou não ser integrados à rede de equipamentos e serviços públicos.

A consequência inevitável dessa posição extralegal é a transitoriedade permanente ou a ideia de que esses assentamentos irregulares são provisórios e que um dia desaparecerão. A posição provisória funciona no plano da política urbana como uma justificativa para a falta de investimento público, que reforça a precariedade urbanística e, sobretudo, acentua as diferenças dessas regiões em relação aos setores da cidade beneficiados pelos investimentos.

Com o tempo, e por meio de processos mediados politicamente de inserção à cidade dos assentamentos definidos como irregulares pela ordem legal, novas formas de legitimidade vão sendo traçadas. Elas resultam das negociações entre os atores envolvidos no processo de construção das “regras do jogo” vigentes em cada território.⁵ Esses tipos de acordo coletivo, jamais escritos e eternamente marcados pela instabilidade, vão sendo adotados tanto pelos ocupantes/residentes como pelos agentes públicos e políticos envolvidos nas regularizações (sim, no plural) desses territórios extralegais. As regras negociadas do jogo de cada assentamento funcionam como “leis”, inscritas nas relações econômicas, sociais e políticas efetivamente praticadas pelos atores envolvidos no acordo. Dessa maneira, estabeleceram-se pactos territoriais provisórios e paralelos à ordem oficial e normativa legal, sem nunca romper com a posição de extralegalidade estigmatizada.

5 Panizzi, Wrana Maria. “Entre cidade e Estado, a propriedade e seus direitos”. *Espaço e Debates*, São Paulo, n. 26, 1989, p. 89.

Ao longo da história de São Paulo, a tensão legal/ilegal foi assumindo distintas configurações. No início do século xx, quando um terço das residências da cidade era constituído de cortiços, acreditava-se que estes desapareceriam um dia dando lugar a vilas de trabalhadores.⁶ Nas normas urbanísticas, o cortiço tornou-se explicitamente ilegal, devendo ser simplesmente excluído de um certo perímetro da cidade onde sua existência desvalorizava a região.

Na prática, ele foi por décadas tolerado e transformado no maior investimento alternativo para o capital rentista e a possibilidade segura, embora não sem sacrifícios, de mobilidade social. Mesmo após ser ultrapassado pelo modelo de casas autoconstruídas nas periferias no começo dos anos 1930 e mais recentemente pelo enorme crescimento das favelas, o cortiço nunca desapareceu. Pelo contrário: praticamente não existe região em São Paulo que não tenha um. Ele subsiste em bairros centrais, onde casas antigas nas quais vivia uma só família foram subdivididas e convertidas em moradias multifamiliares para aluguel. Mas está presente também mesmo em periferias distantes, onde o aluguel de cômodos e quintais faz parte das estratégias básicas do próprio processo de autoconstrução.⁷

Entretanto, a existência do cortiço nunca foi reconhecida como um problema urbano. Exceto em um curto período, no final do século XIX e início do XX, quando as autoridades sanitárias usaram a “desinfecção” desse tipo de moradia como estratégia principal para o combate às epidemias na cidade, o que poderia levar inclusive à sua demolição, e no início dos anos 1990, com a aprovação da Lei Moura, estabelecendo normas para sua adequação, o cortiço, assim como outras formas de aluguel de habitação popular, desapareceu com-

6 Como estimado pelo jornal *Fanfulla*. Apud Pinheiro, Paulo Sérgio; Hall, Michael. *A classe operária no Brasil, 1889-1930: documentos*, p. 42.

7 Kowarick, Lucio; Ant, Clara. “Cem anos de promiscuidade”. In: Kowarick, Lucio (org.). *As lutas sociais e a cidade*, p. 66.

pletamente do campo da intervenção urbanística. Porém, durante todo o século ele nunca parou de ser reproduzido e reinventado.

A existência dessas múltiplas ordens legais e urbanísticas é geralmente vista ao longo do tempo como uma “disfunção” nos mercados de terra ou como “desvios” ou “leniência” das autoridades locais. A ideia de disfunção dos mercados de terra está baseada na suposição de que a demanda de terra tem sido maior que a oferta – devido, basicamente, à migração contínua para a cidade e à sobre-regulação estatal do solo urbano.⁸ Outra perspectiva explica diferentemente a brecha oferta/demanda. Isto é, a especulação da terra, com a qual se retiram permanentemente do mercado grandes quantidades de solo urbanizável.⁹ As práticas “desviantes” dos governos são geralmente atribuídas a uma atitude permissiva das autoridades locais, que não se esforçariam o suficiente para fazer cumprir a lei,¹⁰ ou são atribuídas simplesmente à corrupção.¹¹ Finalmente, um argumento bastante difundido para explicar o fracasso dos mercados urbanos de solo para atender às necessidades do crescimento da cidade é o do isolamento dos planejadores urbanos em relação aos programas econômicos nacionais de desenvolvimento, o que levaria a um descompasso entre a política urbana e a política mais ampla de desenvolvimento do país e, portanto, a uma “falta de planejamento” ou “inchaço” das cidades.¹²

8 Dowall, David E. “Evaluación del mercado de tierras: un nuevo instrumento para la administración urbana”, p. 10.

9 Trivelli, Pablo. “Access to Land by the Urban Poor: An Overview of the Latin American Experience”.

10 Clichevskyy, Nora (org.). *Construcción y administración de la ciudad latinoamericana*, p. 320.

11 Massiah, Gustave; Tribillon, Jean-François. *Villes en développement*.

12 Van Huyck, Alfred P. “Land Management in the Context of National Urban Strategies”.

Em realidade, mais que as disfuncionalidades ou os desvios, os pactos territoriais paralelos às leis oficiais urbanas têm sido tremendamente eficazes para sustentar processos extremamente desiguais de crescimento econômico. E é devido ao êxito – e não ao fracasso – desse elemento central de nossas políticas urbanas que é tão difícil mudar o funcionamento de tal ordem urbanística.

De um ponto de vista econômico, essa eficácia consiste em possibilitar a perpetuação – e rentabilidade no tempo – tanto dos mercados formais protegidos pelos muros invisíveis da lei e destinados às rendas mais altas como daqueles informais, em que se viabilizam altas densidades populacionais. De um ponto de vista político, o pacto territorial paralelo à ordem legal é a base de um clientelismo local permanentemente renovado, já que o voto dos moradores desses assentamentos – a grande maioria dos residentes nas cidades – tem sido uma poderosa moeda eleitoral. Isso ocorre na medida em que, diante das ambiguidades que marcam sua inserção na cidade, sua incorporação progressiva e a conta-gotas na cidade é sempre mediada por “padrinhos políticos”, que ali colhem posteriormente a retribuição de seus atos através dos votos.

A história dos bairros populares é a história dos quintais coletivos das casas, dos cômodos alugados a famílias inteiras, do habitat eternamente mutante, do lento progresso de consolidação realizado com os pequenos investimentos familiares, graças à organização e à pressão coletivas.

Esse padrão, esses ritmos, essa lógica espacial, comercial e financeira, sempre ausentes das normas urbanísticas, não têm relação com os investimentos maciços que produzem a cidade formal.

Um estudo do sociólogo norte-americano Donald Pierson, descrevendo o que considerava como níveis “superior” e “inferior” de moradia na cidade de São Paulo nos anos 1940, assinalou clara-

mente esse contraste.¹³ Na amostra escolhida estavam, de um lado, casas situadas no Bixiga, na Mooca e no Canindé (bairros pobres de trabalhadores) e, de outro, casas no Jardim América, no Pacaembu e em Higienópolis (bairros ricos das elites). Essa amostra não incluiu moradias construídas na nova periferia da cidade.

A descrição estatística de Pierson revelou as características espaciais dos territórios populares, que foram repetidas ao longo do século XX: a presença de várias famílias no mesmo edifício, pátios coletivos, uso misto de edifícios, banheiros e lavanderias coletivos, cômodos (quartos) multifuncionais nas moradias, paisagens instáveis/cambiantes e multifuncionais nas ruas. Nos bairros ricos, os edifícios abrigavam somente uma família, as casas, com um mínimo de dez cômodos, eram exclusivamente residenciais, os pátios, os banheiros e a área de lavanderia eram privados.

Do ponto de vista da oferta de serviços, a moradia “inferior” bombeava água de poços e tinha uma rede de esgoto, mesmo que o acesso fosse coletivo, não tinha água quente e a madeira e o carvão eram os combustíveis predominantes. A moradia “superior” tinha água quente e era abastecida por gás.

De um ponto de vista paisagístico, enquanto as casas “superiores” tinham seus próprios jardins e as ruas eram ladeadas de árvores, nas do nível “inferior” não havia nenhum tipo de jardim nem árvores. De uma perspectiva urbanística, os espaços descritos diferiam em densidade – do uso exclusivo da residência unifamiliar ao uso misto e coletivo dos edifícios, jardins e cômodos – e em qualidade dos serviços. Do ponto de vista da legislação vigente

13 Donald Pierson veio a São Paulo a convite da Escola de Sociologia e Política. Seu estudo, conduzido por alunos e professores da instituição, foi apresentado pela primeira vez na reunião anual do Instituto de Organização Racional do Trabalho (Idort). A mais completa conclusão do trabalho foi publicada com o título “Habitações em São Paulo: estudo comparativo”, pela *Revista do Arquivo Municipal*.

na década de 1940, quando o estudo foi realizado, as moradias do nível “superior” reuniam todos os requisitos da legislação, enquanto as pertencentes à categoria “inferior” não puderam ser aprovadas pela prefeitura.

A estruturação do espaço das elites foi inscrita de maneira extremamente detalhada na legislação urbanística, ao contrário do que ocorreu com as regras do jogo empregadas na formação dos subúrbios populares e, mais tarde, da periferia e das favelas. Praticamente toda a legislação urbanística formulada durante o século xx se referiu e foi aplicada quase exclusivamente à minoria que, mesmo ocupando apenas 30% do território urbano, tem grande poder de influência e de decisão sobre o destino da cidade.¹⁴

Na lei de uso e ocupação do solo, o chamado zoneamento, o centro-sudoeste é atravessado por múltiplos perímetros de zonas e subzonas, enquanto a maior parte de território “restante” ganhou, desde a primeira versão da lei, em 1972, a denominação genérica de Z2.

Há também diferenças de qualidade e de acesso aos serviços públicos, os quais estão diretamente vinculados às diferenças no ritmo e volume dos investimentos públicos realizados nos diversos territórios. Desse ponto de vista, é possível afirmar de maneira geral que os investimentos públicos privilegiaram o vetor sudoeste,

14 O cálculo de 30% foi feito pela Secretaria Municipal de Planejamento de São Paulo em 1990, excluindo do total de edifícios aqueles considerados oficialmente como estruturas irregulares (345.611, os quais correspondem a 51 milhões de metros quadrados, aproximadamente 20% da área total construída da cidade, não incluindo as favelas); aqueles contidos nos loteamentos e subdivisões clandestinas (em 1990, os registros do governo da cidade apontavam 2.500 casos de loteamentos irregulares em processo, ocupando 13.088 hectares ou 16% da área da cidade); as residências em favelas (no novo Censo em 1987, estimadas em 150 mil); e uma estimativa do número de residências em cortiços (70 mil, com base nos dados do Censo geral de 1980, residências de somente um cômodo). Cf. Rolnik, Raquel; Somekh, Nadia; Kowarick, Lucio (orgs.). *São Paulo: crise e mudança*, pp. 90-105.

onde um acúmulo de obras viárias e intervenções urbanísticas, articuladas e vinculadas a substanciais projetos privados, foi capaz de sustentar valores crescentes dos imóveis por mais de cem anos e continuamente gerar novas centralidades dentro desse mesmo vetor.

À diferença da cidade irregular, nos bairros exclusivos de alta renda a característica mais eloquente da relação entre o território e a lei é a perpetuação do tipo de contrato comercial estabelecido entre as partes quando de sua abertura como loteamento. Isso foi necessário para assegurar que os substanciais investimentos realizados nessa região proporcionassem retornos a longo prazo, sem os quais seu desenvolvimento futuro correria um risco indesejável para seus promotores. A legislação urbana tem efeitos opostos nos casos dos mercados de moradia de baixa renda. Para os bairros de alta renda – especialmente os loteamentos exclusivamente residenciais –, a garantia de manutenção de densidades muito baixas pode corresponder a preços altos no mercado (devido a sua exclusividade); por outro lado, a existência de um espaço não regulado pela legislação aumenta o valor das áreas que são “protegidas por lei”, nas quais ocupações desvalorizadoras não irão ocorrer. Por outra parte, desobedecer aos padrões e às regras é a maneira de tornar altamente rentáveis os assentamentos informais para os pobres: como os mercados informais de terra se desenvolvem geralmente em áreas pouco urbanizadas e desvalorizadas, incrementar ao máximo a densidade é a maneira de aumentar a rentabilidade. Mas, para viabilizar essa alta rentabilidade, duas condições dependentes do poder concessionário do Estado são requeridas: a terra tem que ser ocupada com uma intensidade e uma densidade de construção além dos padrões municipais, e as chamadas melhorias urbanas têm que chegar algum dia aos bairros populares.

Se a verticalização tem sido a estratégia para atualizar as áreas de alto valor na cidade, no outro extremo, algumas vezes mais rentável do que os parcelamentos de alta renda, é a expansão não regu-

lada e superdensa na zona rural ou periurbana. Uma das evidências do dinamismo e da rentabilidade desse mercado é a explosão de valores imobiliários ocorrida na zona rural de São Paulo: de 1916 a 1936, o preço da terra nessa área teve um aumento de 740%! Essa enorme valorização se relaciona a uma abordagem *laissez-faire*, que possibilitou um uso intensivo dos lotes. Do ponto de vista legal, as primeiras leis que regularam o parcelamento do solo em São Paulo permitiam que loteamentos ocorressem na zona rural sem obedecer aos parâmetros legais, desde que “as ruas fossem privadas”, ou seja, não gerassem custos públicos na manutenção das vias, e desde que os usos de alta densidade permanecessem o mais longe possível daquilo que a lei considerava “a cidade”.

A altíssima rentabilidade dos parcelamentos populares resulta das altas densidades associadas a poucos investimentos em infraestrutura. Dado que a demanda desses mercados populares continuava crescendo devido ao rápido aumento populacional da cidade, sua valorização foi imediata. A simples conversão da área rural em uso urbano independentemente da qualidade da conversão foi suficiente para elevar o preço da terra várias vezes.

No entanto, o ritmo e o nível de valorização posterior do solo urbano dependeriam basicamente do ritmo e da qualidade das melhorias urbanas introduzidas pelos poderes políticos nessas novas fronteiras da cidade. Os investimentos públicos converteram-se no calcanhar de aquiles (e no mecanismo reprodutivo principal) desse mercado. O papel crucial do Estado pode ser compreendido no exemplo de São Paulo, onde as melhorias se converteram no fator principal de mobilização das massas urbanas e ao mesmo tempo de coleta de apoio para os partidos políticos.

Em São Paulo, a política urbanística da Velha República (1898-1930) não considerava importante a provisão dos cuidados essenciais para os pobres ou de investimentos em melhorias de suas condições de vida.

Dessa maneira, os territórios populares não constituíram um investimento prioritário na política municipal, o que também se relacionava à baixa representação de seus habitantes como votantes e políticos eleitos. Entretanto, essa condição começou a mudar com a crise política dos anos 1920 e a Revolução de 1930, quando as classes médias e os trabalhadores entraram na cena política local e nacional. Além dos aspectos econômicos já mencionados, a história da legislação urbanística em São Paulo esteve profundamente marcada por esse aspecto de natureza política.

Em São Paulo, a partir dos anos 1930, foi estabelecido um pacto territorial no qual a ilegalidade era tolerada para ser negociada mais tarde pelo Estado. Uma das condições para esse pacto foi que o Estado assumiria o papel de provedor, e os residentes do território ilegal, o de devedores de favores recebidos, já que, de um ponto de vista estritamente legal, estes mereciam punição e não prêmio.

O pacto territorial com a periferia foi mais plenamente estabelecido durante o processo de redemocratização, quando as melhorias urbanas se traduziram em votos, e os líderes de bairros, em cabos eleitorais.¹⁵ Assim, a maioria clandestina entra na política urbana devendo um favor para aqueles que permitiram, seletivamente, sua incorporação à cidade. A relação política estabelecida pelo pacto territorial é o que convencionalmente se tem chamado na literatura sobre a questão social de “ideologia da doação”. Isso significa que o ato fundador da cidadania é uma relação de doação do Estado à população.¹⁶

15 Aqui a redemocratização se refere ao final do Estado Novo, ou seja, da ditadura de Getúlio Vargas (1930-45).

16 A análise completa da doação e de suas implicações políticas, um tema amplamente debatido na literatura das ciências políticas brasileiras, é inspirada no trabalho de Ângela Gomes (*A invenção do trabalhismo*, pp. 246-54) sobre a >

A doação, mesmo que seja de início um ato voluntário, livre e generoso, implica duas obrigações: a do doador, visando atender a uma necessidade (daqueles que recebem a doação), e a da pessoa a quem é feita a doação.¹⁷ Por isso, o termo que completa e confere significado à relação é “retribuição”. Aquele que recebe o presente cria um vínculo que naturalmente leva a um ato de retribuição. Como tal, o poder de dar está em produzir no receptor a consciência da obrigação de retribuir como uma responsabilidade política de natureza ética. É interessante notar a diferença entre a retribuição de uma doação e o pagamento de uma dívida. A retribuição por uma doação recebida não tem data-limite para ser cumprida nem conteúdo previamente definido: é um reconhecimento de uma obrigação que vai além da dimensão utilitária.¹⁸ Isso implica um compromisso cujo retorno pode ser solicitado a qualquer momento, além de pressupor a subalternidade do receptor.

Durante todo o período de Getúlio Vargas, o modelo doação-retribuição estruturou uma relação de identificação subordinada dos governados em relação ao governante, minando qualquer tentativa de organização independente dos próprios trabalhadores. Com a redemocratização, essa relação do Estado com a população

> legislação trabalhista no período Vargas, e mais particularmente na construção da imagem de Vargas como o “pai dos pobres”. Referente a esse tema, ver também trabalho de Luiz Werneck Vianna (*Liberalismo e sindicato no Brasil*), no qual a teoria da “ideologia da doação” é formulada, assim como o debate de Francisco de Oliveira, Vera da Silva Telles e Juarez Brandão Lopes sobre o texto de Teresa Sales “Raízes da desigualdade social na cultura política brasileira” (*Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, ano 9, n. 25, jun. 1994).

17 Gomes, Ângela, op. cit., p. 248.

18 Mauss, Marcel. “Ensaio sobre a dádiva: forma e razão da troca nas sociedades arcaicas”. In: *Sociologia e antropologia*, p. 97; Sahlins, Marshall. “On the Sociology of Primitive Exchange”. In: Banton, Michael (org.). *The Relevance of Models for Social Anthropology*.

abriu espaço para a construção do clientelismo e do populismo: a condição de extralegalidade tolerada da maioria clandestina assumiria então a forma de um intercâmbio. As melhorias obtidas pelos bairros irregulares deveriam ser retribuídas com votos. Mas, para que isso fosse possível, além de construir um pacto político baseado na doação, era necessário também um novo papel para o Estado. Assim se estabelece uma relação de ascendência e intermediação obrigatória do Estado em relação às massas, recentemente incluídas no pacto.

Depois de 1930, estabeleceu-se um novo tipo de compromisso político, no qual nenhum dos grupos participantes no poder poderia oferecer as bases para a legitimidade do Estado. As classes médias urbanas, que compreendiam grande parte da opinião pública que levou à crise do regime oligárquico, não possuíam as condições para denunciar de maneira radical o marco institucional, porque não podiam negar o fato de que o café e os produtos de agroexportação constituíam ainda a fundação decisiva da economia brasileira. Os interesses dos produtores de café tampouco podiam ser as bases principais da sustentação política, em virtude do deslocamento produzido pelo peso da crise econômica. Os setores empresariais menos vinculados à exportação também não assumiram esse papel, devido à distância em que se encontravam do centro da base econômica. Nessas condições, uma nova personalidade apareceu na história do país: as massas populares urbanas, a única fonte possível de legitimidade do novo Estado brasileiro.¹⁹

Ao afirmar que a sua legitimidade se encontrava nas massas urbanas, Getúlio Vargas estabeleceu o poder do Estado como uma instituição. E este se tornou uma categoria decisiva na sociedade brasileira. Relativamente independente, o Estado começou, por

19 Essa análise é apresentada por Francisco Weffort (*O populismo na política brasileira*, pp. 4-51).

meio de mecanismos manipuladores, a se impor como uma instituição a ser incluída entre os grupos econômicos dominantes.²⁰

Somente depois de 1934, a expressão municipal dessa nova relação assumiria uma forma mais definitiva. Foi na administração de Fábio Prado, prefeito de São Paulo entre 1934 e 1938, o primeiro e mais estável governo durante a turbulência dos anos 1930, que se tornou possível detectar mais claramente essa mudança. Sob a sua administração foi promovida a primeira anistia da cidade irregular. Uma norma municipal permitiu que as autoridades públicas pudessem reconhecer os loteamentos ou subdivisões de terra que não haviam sido abertos de acordo com a lei, dependendo do juízo da Junta Diretiva de Trabalhos Municipais. A Junta Diretiva analisaria e indicaria os requisitos necessários para aprovar os parcelamentos do solo.

O mecanismo proposto foi inovador: tornou possível o reconhecimento dos parcelamentos e subdivisões irregulares, mesmo sem que as condições de reconhecimento estivessem definidas, já que estas dependiam do critério dos técnicos municipais da Junta Diretiva de Trabalhos, caso a caso. Foi dado então um passo fundamental para estabelecer uma nova ordem legal na qual a “irregularidade urbana” se transformava em extralegalidade passível de ser reconhecida e integrada à cidade, a depender das posições assumidas, caso a caso, pelo Estado – nesse caso, pela municipalidade. Ser reconhecida é a condição para entrar na esfera das obrigações e das responsabilidades públicas. Finalmente, depois de muitas tentativas, encontrou-se uma fórmula para incorporar quem deveria ser incorporado na nova ordem: de forma discricionária e dependente de quem estava sentado na mesa do poder e que, a partir desse lugar, poderia conceder a legalidade.

No mesmo período foi introduzido o primeiro zoneamento na cidade. O desejo da elite de controlá-la manifestou-se como um

20 Idem, *ibidem*, p. 51.

desejo de proteger seu próprio espaço: a intensidade do desenvolvimento urbano era uma dupla fonte de riqueza e perigo, já que poderia permitir tanto que a riqueza mudasse de mãos como que cessassem alguns dos privilégios. Por isso, era necessário proteger a cidade. Segundo o discurso das elites – confrontadas com o populismo das leis estatais –, era seu território que precisava de proteção legal, uma proteção que tinha, ao contrário da anistia para o território popular, fronteiras e regras claramente definidas pela lei.

A anistia discricionária e o zoneamento seletivo são duas faces da mesma moeda: elas representam em São Paulo uma estratégia de política urbana que assentou bases tão profundas que praticamente permanecem até os dias de hoje. Sua fundação teve a marca do compromisso estabelecido na Revolução de 1930: as massas chegaram ao poder sem autodeterminação, subordinadas a um Estado protecionista e populista; as elites realizaram uma reviravolta sem perder seu lugar. Ou seja: tudo mudou para que nada mudasse.

Entender o êxito econômico e político desse pacto territorial é fundamental para poder analisá-lo. Democratizar os mercados de solo urbano e, conseqüentemente, a cidade significa repensar a ordem legal urbana levando em consideração não somente o funcionamento real dos mercados, mas também o complexo tema da cidadania e do acesso ao poder.