

Raquel Rolnik

# Territórios em conflito

São Paulo: espaço, história e política



# São Paulo e a política urbana em três décadas (1986-2017)

## Territórios negros em São Paulo

Senzalas e quilombos marcaram a história da comunidade negra no Brasil. Esta principia com a escravidão de africanos em terras brasileiras, parte do empreendimento europeu de conquista mercantil de um novo território: o Novo Mundo... Na lógica do projeto mercantilista de colonização, a utilização do trabalho escravo respondia a uma dupla necessidade: alimentar o tráfico de africanos, um dos setores mais rentáveis do comércio colonial, e subjugar uma mão de obra que, se não fosse cativa, poderia simplesmente ocupar um pedaço da terra, já que esta era abundante e inexplorada no Novo Mundo.

A relação senhor-escravo foi assim instituída, tendo a princípio europeus como senhores e africanos como escravos. A casa-grande e a senzala foram as formas de espacialização dessa relação. Projetada pelos fazendeiros envolvidos no empreendimento agrário-exportador, a senzala é o espaço de confinamento do escravo, prisioneiro de uma condição sub-humana. Sua arquitetura expressa a vontade senhorial – fileira de quartos sem janela nem mobília fechando-se em pátios de onde se poderia vigiar e comandar os escravos.

Para os negros e mulatos trazidos ao Brasil pela máquina comercial europeia, a senzala representava o território da submissão, fruto da brutalidade dos senhores. Porém, não eram só o olhar vigilante do senhor e a violência do trabalho escravo que estruturavam o cotidiano dos habitantes da senzala; foi também no interior

dessa arquitetura que floresceu e se desenvolveu um devir-negro, afirmação da vontade de solidariedade e autopreservação que fundamentava a existência de uma comunidade africana em terras brasileiras, grupo cujo único laço era alguma ancestralidade da África, continente da memória coletiva. Assim se foi tecendo um território negro no Brasil, continente de um devir coletivo que marca a constituição de uma comunidade afro-brasileira.

Um dos suportes mais sólidos desse devir foi, desde a senzala, o próprio corpo, espaço de existência, continente e limite do escravo. Arrancado do lugar de origem e despossuído de qualquer bem, era o escravo portador – nem mesmo proprietário – de seu corpo. Era através dele que, na senzala, o escravo afirmava e celebrava sua ligação comunitária; era através dele também que a memória coletiva pôde se transmitir, ritualizada e festejada. Foi assim que o pátio da senzala, símbolo da segregação e do controle, se transformou em terreiro, lugar de celebração das formas de ligação da comunidade.

No entanto, o limite da autonomia desse território estava em sua própria definição – o corpo do escravo era propriedade do senhor. Só a fuga e a libertação eram capazes de romper esse limite, devolvendo ao homem escravo o poder sobre sua própria vida. Daí nasce o quilombo, zona libertada da escravidão.

A história dos quilombos brasileiros ainda é pouco conhecida. As poucas histórias de quilombo de que a historiografia se ocupou se referem aos territórios negros de um mundo rural, em plena escravidão.

Mas o mundo da monocultura escravista não era somente rural – embora o centro da produção fossem as fazendas, uma rede de cidades se desenvolveu. Eram cidades de mercadores, envolvidas no comércio internacional – como as cidades-portos da costa atlântica, ou cidades interiores, pontas de lança para a conquista do território, cruzamento de rotas comerciais, centros redistribuidores.

Assim como nas fazendas, os trabalhos mecânicos nas cidades também eram realizados por escravos e assim foram se constituindo territórios negros urbanos, espaço de moradia, trabalho, encontro e rito da comunidade. Enquanto espaços de submissão ou autonomia, senzalas e quilombos urbanos balizavam a relação da comunidade negra com a cidade onde estavam inseridos.

Senzalas e quilombos – que papel e que destino tiveram na Abolição da Escravatura?

Uma visão de São Paulo no momento da Abolição nos fornece um flash dessa história. A maior parte dos aproximadamente 10 mil escravos que a habitavam em 1854 era encarregada do serviço doméstico e habitava as casas senhoriais urbanas localizadas nas ruas do Centro ou nas chácaras ao redor da cidade.

Nos sobrados urbanos a senzala é os fundos da casa, área de trabalho doméstico. Nessa região – varanda, cozinha e quintal – ficavam as mulheres e os escravos envolvidos na produção doméstica. A varanda era também a sala de viver, local onde se faziam as refeições e a sesta. A casa era basicamente um lugar de permanência e clausura das mulheres; os homens passavam a maior parte do tempo nas ruas, ficando em casa apenas nos horários de refeição e sono.

A rua era também território dos escravos. A contiguidade dos sobrados nas zonas centrais das cidades contribuía para que fosse intensa a circulação de escravos domésticos: buscando água nos chafarizes, indo ou voltando com a roupa ou latas de excrementos para os rios, carregando cestas nas áreas de mercado, transportando objetos de um ponto a outro da cidade.

Nas ruas da Sé e da Santa Ifigênia, os escravos domésticos se misturavam aos de ganho; no final do período escravocrata era cada vez mais frequente os senhores alugarem os serviços de seus escravos por hora, dia ou mês. Eram escravos de ofício (carpinteiro, pedreiro, ferreiro etc.), que “empreitavam” seus serviços ou, mais

frequentemente ainda, vendedores e carregadores que pagavam ao senhor uma parte da fêria diária.

Ser escravo de ganho era para o escravo um dos caminhos para a compra da alforria na medida em que, paga a fêria devida ao senhor, algum excedente poderia sobrar em sua mão. Aos libertados pela compra da própria alforria somaram-se os filhos de escrava com senhor – os quais, às vezes, este decidia alforriar – e os libertos por vontade senhorial expressa em testamento. Assim, o número de libertos na cidade cresceu aceleradamente nas últimas décadas da escravidão: em 1872, dos 11.679 negros e mulatos de São Paulo, apenas 3.829 eram escravos. Os escravos e libertos que ali viviam no final da escravidão definiam um território negro nas ruas do Centro.

Um dos pontos desses territórios eram as irmandades, organizações religiosas negras. Nossa Senhora do Rosário, na praça Antônio Prado, e Nossa Senhora dos Remédios, na Liberdade, eram locais onde, em dias de festa cristã, se batucava e dançava. Além de ponto de encontro e de práticas rituais, o espaço das irmandades era muitas vezes local de habitação de libertos, em cômodos contíguos de porta e janela, ocultando assentamentos de orixás sob imagens de santos. As irmandades negras também organizavam fundos de emancipação que libertavam escravos, através da compra de alforria.

Outro ponto de encontro da comunidade negra eram os mercados. Quitanda e cangalha – principais ocupações de escravos de ganho ou libertos – envolviam a passagem pelo mercado. As quitandeiras, que enfileiravam seus baús de folha, caldeirões e fogareiros pela cidade, se abasteciam no mercado. Ali, nos ervanários africanos, os pais de santo também compravam para poder trabalhar cuidando, com folhas e sementes, da saúde física e mental dos que utilizavam seus serviços. Por ali passavam os vendedores e os escravos domésticos circulavam – libertos e escravos conspiravam nos mercados.

Viver em porões ou cômodos contíguos em habitações coletivas era a forma de moradia acessível aos libertos. Única opção de moradia barata no centro da cidade, a habitação coletiva tem uma arquitetura que implica um cotidiano em que, na maior parte do tempo, as atividades relacionadas ao morar acontecem em um espaço semipúblico, intermediário entre o interior da casa e o anonimato da rua – os pátios e quintais coletivos.

A arquitetura dessas habitações coletivas se assemelha ao *compound* (ou *collective*), habitação clânica africana presente em várias zonas urbanizadas da África ocidental. Essa é a forma, por exemplo, das casas das “tias” negras, matriarcas chefes de clã, ou dos terreiros, onde pais e filhos moram coletivamente, constituindo famílias “de santo”, compostas de indivíduos sem laços de parentesco e transformando os quintais em locais de festa e rito da comunidade. Assim era também a configuração das roças, núcleos negros semirrurais localizados nas matas em torno das colinas da cidade.

Essas habitações coletivas – cômodos e porões no Centro ou pequenas aldeias nas periferias – eram os quilombos paulistanos no final da escravidão. Territórios negros libertos tiveram um papel importante na desagregação do sistema escravocrata, na medida em que se constituíam em alternativas concretas para a forma de socialização submetida da senzala. Representaram um movimento de libertação dos próprios escravos, que, constituindo e fazendo proliferar zonas libertas, intensificavam a luta pela Abolição.

Se, para os negros, a libertação era uma questão de autonomia, para os senhores a questão era de mão de obra: esta se colocava principalmente para os cafeicultores paulistas. A maior fonte possível para compra de escravos – o tráfico – estava então sendo desmantelada pela mesma máquina que a havia montado séculos antes – o capital inglês. Agora que o lucro não estava mais em fazer

mercadorias navegarem pelos mares, era preciso criar mercados locais nos continentes aonde esses mares chegavam. Assim, a pressão inglesa pelo fim do tráfico aumentava, até sua extinção final, em meados do século. Quando perceberam a inevitabilidade do processo abolicionista, os fazendeiros/empresários do café paulista logo começaram a pensar na substituição da mão de obra.

A “solução” da questão implicou o deslocamento de milhares de europeus para as terras paulistas. A substituição do escravo negro pelo imigrante livre foi acompanhada de um discurso que difundia a solução como alternativa progressista, na medida em que europeus “civilizados e laboriosos” trariam sua cultura para ajudar a desenvolver a nação. A alternativa implicou também a formulação de uma teoria social – a raça negra estava condenada pela bestialidade da escravidão –, e a vinda de imigrantes europeus traria elementos étnicos superiores que, através da miscigenação, poderiam branquear o país, como “uma transfusão de puro e oxigenado sangue de uma raça livre”.

A operação de substituição da mão de obra escrava significou, portanto, a redefinição do lugar do negro na sociedade – de escravo a marginal. Nesse movimento de redefinição, o lugar do trabalhador passou a ser ocupado pelo imigrante destituído; assim como o do proprietário de escravos, transformado em proprietário de terras e máquinas.

Nessa operação não somente o lugar do trabalhador foi deslocado, mas também a própria noção de trabalho como escravidão teve que se redefinir. A proposta dos proprietários foi o estabelecimento de uma linha de cor nessa nova configuração social – trabalho de negro é trabalho escravo, trabalho de branco europeu é trabalho livre. Em outras palavras, no discurso da classe dominante, negro livre não servia para trabalhar. A posição de marginalidade do negro em relação a essa nova configuração social seria, então, justificada através da ideia de inferioridade cultural da raça

negra, característica responsável pela “inadaptação” dos libertos a uma relação mais moderna de trabalho.

Na cidade de São Paulo, essa formulação implicou uma intensa redefinição territorial. Antes de mais nada, a cidade veria sua população aumentar rapidamente em poucas décadas, fruto principalmente da entrada de imigrantes. Em 1886, sua população negra, já então constituída basicamente de libertos (eram apenas 493 escravos), começa a sofrer um decréscimo, tanto relativo quanto absoluto. Se em 1872 havia em torno de 12 mil negros na cidade, em 1890 eles chegam a menos de 11 mil.

O imigrante europeu substituiu tanto os escravos quanto os libertos na posição de trabalhador. As ocupações mecânicas, enobrecidas pelo trabalho livre, passaram a ser exercidas pelos estrangeiros: em 1893, os imigrantes constituíam 80% do pessoal ocupado nas atividades manufatureiras e artesanais da cidade.

Na São Paulo assim redefinida, o quilombo é marginal – sua presença africana não cabe no projeto de cidade europeia. Isso se manifesta na constituição de um poder urbano que, a partir de 1896, com a promulgação do Código de Posturas Municipal, manifesta o desejo de proibir práticas presentes nos territórios negros: as quitadeiras devem sair da rua porque “atrapalham o trânsito”, os mercados devem ser transferidos para a periferia porque “afrontam a cultura e conspurcam a cidade”, os pais de santo não podem mais trabalhar porque são “embusteiros que fingem inspiração por algum ente sobrenatural”.

O projeto de cidade europeia significará também redefinição e deslocamento no espaço da classe dominante, que abandona a contiguidade dos sobrados do Centro para ocupar loteamentos exclusivos em palacetes neoclássicos. O novo território da classe dominante, em bairros como Campos Elíseos e Higienópolis, é uma casa circundada por um cinturão de proteção e isolamento – os altos muros, portões e gramados que a separam da rua.

Internamente são três regiões: o território familiar público (sala de visitas, vestibulo, escritório e sala de jantar, espaços “arrumados para a visita” que ostentam o tesouro da família); a área íntima (dormitório e banheiros hierarquizados por sexo e faixas etárias); e a área de serviços e serviços. Esta última situa-se de certa forma isolada da casa, contígua à cozinha, despensa e quintais.

Trabalhar como empregado doméstico, habitando edículas dos palacetes, foi desde a Abolição uma das poucas opções de atividade para negros e mulatos. O serviço doméstico, exercido principalmente por mulheres, pouco se redefiniu com o fim da escravidão. Na verdade, a senzala como espaço de confinamento e submissão à casa senhorial continuou existindo nas edículas da casa burguesa.

O deslocamento do território da classe dominante acabou por definir novos territórios negros: por um lado, a região do Centro Velho, recém-abandonada, passou a ser mais densamente ocupada sob a forma de casa de cômodos: “encortiçou-se”. Por outro lado, aos pés das novas regiões burguesas, surgiram núcleos de habitação coletiva, onde negros e mulatos ligados ao serviço doméstico na região dos palacetes (lavadeiras, cozinheiras, carregadores) moravam com suas famílias. Esse foi um dos movimentos de reterritorialização da comunidade negra que configuraram dois dos quilombos de São Paulo pós-Abolição: Barra Funda e Bixiga.

A formação da Barra Funda como território negro tem a ver com Campos Eliseos e Higienópolis, mas também com a localização dos armazéns da estrada de ferro naquele bairro. Ser carregador ocasional da estrada de ferro era uma das únicas ocupações possíveis para os homens negros na cidade do trabalho livre. Os carregadores do Paulo Chaves – assim era chamado o armazém – eram conhecidos na comunidade e fora dela como os “valentões” e “capoeiras” da Barra Funda. Juntos, deslocavam-se de São Paulo para Santos para carregar café no porto quando

não havia trabalho na capital; juntos, ficavam na porta dos bailes negros da cidade caso “houvesse qualquer coisa”, ou entravam nas rodas de samba com uma coreografia própria.

No início do século, era a Barra Funda o território mais caracteristicamente negro de São Paulo. Suas habitações coletivas abrigavam várias tias africanas com seus clãs, que praticavam o jongo, a macumba ou o samba de roda como extensão da própria vida familiar. Esses locais eram habitações coletivas onde moravam famílias extensas e indivíduos sem laços de parentesco e, pouco a pouco, os batuques familiares foram se transformando em cordões de Carnaval. Camisa Verde, Cordão do Geraldino ou Campos Eliseos tiveram essa origem e immortalizaram a Barra Funda como um dos berços do samba paulista.

A história do Bixiga como território negro começou no século XIX, quando ali existia um quilombo semirural, o Saracura. Com a abertura da avenida Paulista, a região se transformou em zona contígua à área burguesa (como a Barra Funda o era em relação aos Campos Eliseos), local de habitação dos “ajudantes-gerais”. Mas o Bixiga se tornou realmente território negro com as grandes reformas de embelezamento da cidade que, na segunda década do século XIX, expulsaram as habitações coletivas do Centro Velho.

Essas reformas significaram a reconquista, pela classe dominante emergente, de um Centro encortiçado. O plano da burguesia de cafeicultores, grandes comerciantes, banqueiros e artistas convidados consistia basicamente em remover tudo o que era considerado marginal do centro da cidade e redesenhá-lo segundo o projeto de um centro de moderna e próspera capital europeia.

Assim, ruas foram alargadas, mercados, demolidos, praças, remodeladas. Tais reformas implicaram, por exemplo, a desapropriação da Igreja e Irmandade Nossa Senhora do Rosário, um dos quilombos importantes da comunidade no século XIX. Tratava-se, para a classe no poder, de destruir um Centro híbrido (que mistu-

rava bancos, cortiços, zonas de prostituição, comércio elegante e mercados em ruas estreitas) e, em seu lugar, edificar um território exclusivo das classes dirigentes. Tanto o Bixiga como a Liberdade cresceram com a operação limpeza do Centro. Nesses bairros, principalmente na década de 1920, configuraram-se territórios negros importantes com suas escolas de samba, terreiros, times de futebol e salões de baile.

Na Barra Funda, no Bixiga e na Liberdade, além de em certos pontos da Sé, nas primeiras décadas do século XX, organizaram-se também sociedades negras, com atividades culturais e recreativas que envolviam a publicação de jornais, a produção literomusical e teatral, passeios, piqueniques e bailes de fim de semana em salões alugados.

Ainda nesse período, o espaço de moradia da comunidade eram sobretudo os cômodos alugados em habitações coletivas. Essas habitações – e os bairros onde se estruturaram territórios negros no início do século XX – jamais foram exclusivamente negras. Desde os tempos da escravidão, misturaram os pobres da cidade. O Bixiga, por exemplo, tem sido negro e italiano; a Barra Funda, negra e portuguesa, e assim por diante. No entanto, isso não quer dizer que historicamente não tenha existido em São Paulo uma comunidade negra estruturada e territorializada.

Qualquer um desses quilombos paulistanos da Primeira República tinha a fama de ser lugar de “desclassificados”. Sua marginalidade era identificada com a não proletarização de sua população, o que é imediatamente associado à ideia de desorganização, uma vez que a ocasionalidade da distribuição dos tempos de trabalho e lazer contrasta com a disciplina e a regularidade do emprego assalariado.

A imagem de marginalidade é também identificada com a habitação coletiva: a intensidade de uma vida em grupo não familiar e a densidade dos contatos no dia a dia do cortiço contrastam com a organização da casa burguesa (familiar, isolada, internamente dividida em cômodos com funções e habitantes segregados). Final-

mente, a marginalidade é associada a um conjunto de gestos, um jeito de corpo. Se, para os negros, a linguagem do corpo é elemento de liga e sustentação do código coletivo que institui a comunidade, para a classe dominante branca e cristã, a frequência com que se dança, umbiga, requebra e abraça publicamente desafia padrões morais. A presença dos terreiros e práticas religiosas africanas completa o estigma: macumba é marginal porque é “crendice”, é “religião primitiva” que afronta a religião oficial.

A posição de marginalidade da comunidade negra só começa a se alterar levemente a partir da década de 1930, quando negros e mulatos começam a entrar no mercado formal de trabalho. A “integração” do grupo significaria uma redefinição de seu território. Para os membros da própria comunidade que já estavam “integrados”, a desmarginalização se coloca claramente em termos territoriais – era preciso sair logo dos cômodos e porões para organizar um novo território negro, constituído por casas próprias unifamiliares.

Essa foi uma das palavras de ordem da Frente Negra Brasileira, agremiação política fundada em 1931, que pregava a necessidade de instrução e organização da vida familiar nuclear na comunidade. Uma das ações concretas dos membros da Frente foi comprar terrenos em loteamentos recém-abertos nas periferias da cidade, fundando núcleos negros formados por casas próprias. Casa Verde, Vila Formosa, Parque Peruche, Cruz das Almas e Bosque da Saúde são exemplos dessa nova forma de territorialização – em bairros inicialmente sem nenhuma infraestrutura e distantes do Centro, famílias negras começaram a edificar casas próprias em lotes comprados.

O movimento de periferização da comunidade negra começou a ocorrer em um momento em que parte desta se integrava – econômica, cultural e territorialmente – à vida de uma cidade onde a habitação popular se periferizava. Esse movimento signifi-

ficou também dispersão – nenhum dos novos núcleos chegou a configurar um território negro tão caracterizado como o Bixiga ou a Barra Funda. Se no passado eram poucos e densos, os quilombos agora se multiplicaram em um desenho mais rarefeito.

Essa breve história dos territórios negros paulistanos até os anos 1950 nos revela como os espaços que cabiam aos negros foram investidos por um devir-negro, que estruturou e sustentou a comunidade mesmo nas situações mais extremas de confinamento, humilhação, segregação e miséria.

A história desses territórios é marcada pela estigmatização: se no mundo escravocrata devir-negro era sinônimo de sub-humanidade e barbárie, na República do trabalho livre virou marca de marginalidade. O estigma se formulou a partir de um discurso etnocêntrico e uma prática repressiva: do olhar vigilante do senhor na senzala ao pânico do sanitarista em visita ao cortiço; do registro esquadrihador do planejador urbano à violência das viaturas policiais nas vilas e favelas.

Para a cidade, território marginal é território perigoso porque é dali, daquele espaço definido (por quem não mora lá) como desorganizado, promíscuo e imoral, que pode nascer uma força disruptora sem limite. Assim se institui uma espécie de *apartheid* velado que, se por um lado confina a comunidade à posição estigmatizada de marginal, por outro nem reconhece a existência de seu território, espaço/quilombo singular.<sup>1</sup>

## O vínculo perverso: legislação urbana e mercados informais<sup>1</sup>

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 inexistem 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

<sup>1</sup> 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.

<sup>1</sup> Publicado no caderno “Folhetim”, *Folha de S.Paulo*, em 28/9/1986.

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 prevalentes. 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.<sup>2</sup> 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.<sup>3</sup> Essa situação repetiu-se em centenas de cidades

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.<sup>4</sup>

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.

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. >

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.<sup>5</sup> 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, Wraha 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.<sup>6</sup> 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.<sup>7</sup>

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.<sup>8</sup> 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.<sup>9</sup> 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,<sup>10</sup> ou são atribuídas simplesmente à corrupção.<sup>11</sup> 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.<sup>12</sup>

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.<sup>13</sup> 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

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.<sup>14</sup>

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.

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*.

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.<sup>15</sup> 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.<sup>16</sup>

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.<sup>17</sup> 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.<sup>18</sup> 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.<sup>19</sup>

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.<sup>20</sup>

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.

## Novas perspectivas para o velho tema do planejamento da cidade<sup>1</sup>

Qual será a velocidade da cidade do futuro? A da internet banda larga, que elimina fronteiras, desmaterializando espaços, ou a do congestionamento quilométrico, que transforma curtas distâncias em um longo tempo imprevisível? E o espaço urbano do futuro? Serão ruínas inacabadas, cobertas por montanhas de lixo e entulho, ou ambientes assépticos superiluminados de megacentros de compras e lazer? Existirão ruas no futuro? Elas sobreviverão à fragmentação crescente dos espaços, à negação absoluta de qualquer território de ambigüidade ou de convivência entre o público e o privado? Deixarão as ruas de ser o lar dos automóveis ou serão decoradas especialmente para serem vistas através do para-brisa? Ou serão elas a casa dos sem-casa, dos sem-lugar, dos fora da ordem mundial?

É consensual a necessidade de intervenção no processo de crescimento e desenvolvimento das cidades brasileiras na direção de um espaço mais equilibrado do ponto de vista socioambiental.

<sup>1</sup> Este texto foi redigido em 1993 sob a forma de artigo, com o título “Planejamento urbano: novas perspectivas para os velhos temas”, publicado na revista da Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (Fase), no número especial “Em discussão: a reforma urbana”. Foi posteriormente desenvolvido e inserido no livro *Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise*, organizado por Luiz Ribeiro Cesar de Queiroz e Orlando Alves dos Santos Junior.

No entanto, o consenso termina aí – as estratégias a serem adotadas para lograr as transformações necessárias e urgentes não parecem sequer constituir um campo de debate prioritário na agenda política e econômica nacional. Isso implica a manutenção de um modelo de política urbana baseado em respostas governamentais a grupos de pressão absolutamente separados e paralelos, em uma espécie de varejão de respostas a demandas que vão de empresariais a cidadãos e que se reproduz tanto em escala local como nacional.

Por outro lado, consolidou-se no país a visão de que o *locus* de formulação de uma política urbana, especialmente em sua dimensão territorial, é a esfera técnica do planejamento urbano, implantada como setor da administração pública, sobretudo a partir do final dos anos 1960 e início dos 1970. A crença nos milagres do planejamento – apesar de décadas de frustrações – era forte o suficiente nos meios políticos e técnicos para reaparecer no processo constituinte de 1988, como veremos adiante. Por essas razões é fundamental entendermos que visão de cidade e de política urbana tem dominado nossa experiência de planejamento, tanto para compreender seu fracasso como projeto de controle do processo de desenvolvimento urbano quanto seu sucesso na cultura político-urbanística dominante no país.

A história do planejamento urbano entre nós tem sido dominada por certa concepção de cidade e de estratégia de intervenção na política urbana formulada no período autoritário. A base dessa concepção é uma visão que alia a tradição do urbanismo higienista, em sua versão funcionalista pós-Carta de Atenas, a uma economia política desenvolvimentista com forte protagonismo do Estado.

Poderíamos sintetizar os pressupostos urbanísticos dessa visão nas seguintes características:

- uma concepção de isonomia baseada na existência de um único modelo de apropriação do solo considerado “saudável” e, portanto, legítimo;

- a montagem de um sistema legal, que corresponde simultaneamente ao modelo exposto acima, ao regime jurídico da propriedade privada do solo urbano e a instrumentos que garantam a estabilidade e a hierarquização dos valores do solo, definindo territórios exclusivos, como é o caso do zoneamento;

- uma estratégia de controle de adensamento, concebida a partir de potenciais construtivos e não de densidades demográficas, de forma que “adensar” se transformou em sinônimo de construir em altura, mas não necessariamente em “construir para muitos”;

- a progressiva morte dos espaços coletivos não programados, como ruas, calçadas e praças, e sua captura pelos sistemas de circulação; processo correlato a uma superprogramação dos espaços privados e semipúblicos.

Do ponto de vista da economia política, os pressupostos do paradigma que têm presidido as intervenções via planejamento urbano e seus instrumentos, sobretudo considerando o momento de sua disseminação no Brasil, são:

- gestão urbana fundamentada em um processo estatal de tomada racional de decisões, orientado para lograr implantar uma cidade de acordo com um modelo de ordem urbana ideal, não contraditória, oposta tecnocraticamente a uma realidade vista como anárquica;

- modelo ideal de cidade como parte de um projeto “modernizador” e “integrador”, que tem por objetivo eliminar as contradições geradas por um processo de urbanização rápido, que implicou desterritorialização de parte considerável da população;

- garantia de fluxos contínuos de investimentos, principalmente federais, em infraestrutura básica, assegurando as condições gerais de reprodução do capital.

É evidente que esses pressupostos encontravam absoluta ressonância no contexto político e econômico internacional, no qual, tanto no modelo do socialismo real soviético quanto no do capitalismo pós-New Deal, o Estado planejador e interventor

tinha plena vigência. No Brasil, esse projeto se implementou sob o impacto perverso da ditadura militar.

Hoje, os limites dessa concepção estão claramente colocados e se expressam tanto na falência do projeto de produzir cidades equilibradas e de acordo com suas normas – mais da metade de nossas cidades é irregular ou clandestina – quanto na impossibilidade de sustentação em face das transformações econômicas e políticas no cenário mundial, que se aceleraram a partir da última década.

Embora não caiba aqui uma explanação das características do novo capitalismo mundial globalizado, é importante assinalar alguns indicadores que implicam mudanças territoriais ou a acentuação de algumas tendências erroneamente identificadas como reflexos ou produtos da crise por que atravessa o país desde os anos 1980.

Essas mudanças inserem-se em uma conjuntura econômica internacional marcada por uma série de ajustes em face da intensificação da velocidade das relações econômicas globalizadas, com o aumento nos fluxos financeiros e o surgimento de novos padrões tecnológicos e organizacionais da produção, dominados pela automação e pela atuação em rede de grupos econômicos transnacionais. A chamada firma-rede – descentralizando a produção, em cadeias espalhadas por diferentes territórios do planeta, e explorando localidades com larga oferta de mão de obra barata – organiza-se segundo franquias, subcontratações e terceirizações. A revolução microeletrônica, com o aperfeiçoamento do microcomputador, a utilização maciça da telemática, dos métodos digitais e da automação na produção industrial, nos serviços e na agricultura, a robótica e a realidade virtual, constituindo as chamadas Terceira e Quarta Revoluções Industriais, fornece a infraestrutura necessária para as operações empresariais descentralizadas com concentração de ganhos e decisões.<sup>2</sup>

2 Rolnik, Raquel; Nakano, Kazuo. “Cidades e políticas urbanas no Brasil: velhas questões, novos desafios”. In: Rattner, Henrique (org.). *Brasil no limiar do século XXI*.

Nesse novo padrão de desenvolvimento, a modernização se dá de forma seletiva, com os investimentos direcionando-se segundo os “requisitos locacionais da acumulação flexível como: melhor oferta de recursos humanos qualificados, maior proximidade com centros de produção de conhecimento e tecnologia, maior e mais eficiente dotação de infraestrutura econômica, proximidade com os mercados consumidores de mais alta renda”.<sup>3</sup>

A modernização seletiva atual usufrui as vantagens locacionais produzidas no território durante o período da modernização desigual vigente no “capitalismo dirigido” entre as décadas de 1950 e 1970. Esse novo padrão de desenvolvimento, conduzido principalmente pela lógica competitiva do mercado, tem gerado a formação de enclaves de dinamismo próximos a áreas excluídas dos processos de seleção econômica. Ou seja, trechos do território qualificados para receber investimentos distribuídos seletivamente passam a participar das relações econômicas mundializadas e a se distanciar socialmente dos territórios de pobreza, que permanecem estagnados e isolados, processo que leva ao aumento da desigualdade e dos graus de exclusão social e territorial. A “seletividade territorial” no direcionamento dos investimentos públicos novamente coloca o Estado como importante ator – na presença e na ausência – no desenho de uma nova geografia urbana.

Uma nova geografia se arma na paisagem global. Nela, as cidades foram de certa maneira desconectadas dos limites dos Estados nacionais que as continham e, soltas em uma rede perversa estruturada por um capital flutuante, procuram redefinir seu papel. Boa parte da produção contemporânea do urbanismo tem sido mobilizada para criar uma cenografia em que a cidade se constitua como uma espécie de produto à venda em estandes, como parte de

3 Araújo, Tânia Bacelar de. “Brasil: dinâmica regional recente, sustentabilidade e competitividade das regiões”, p. 3.

uma megaexposição global de cidades à procura de empresários transnacionais que nelas decidam investir.

Sob a égide exclusiva da competitividade e da inserção na ordem global, grandes investimentos são feitos, recortando na paisagem fragmentada da cidade os enclaves mundializados. Esses enclaves, entretanto, não se viabilizam senão com forte investimento em infraestrutura urbana, sobretudo em sistemas de circulação – agora rebatizados de logística – que permitam a conexão entre os nós da rede de espaços incluídos. Nenhuma dessas cenografias do capital globalizado foi erigida sem forte participação do Estado.

Do ponto de vista social, esses processos têm significado, no mundo desenvolvido, tanto o aparecimento de novas formas de organização da produção como das próprias relações de trabalho, com parcelas cada vez maiores de trabalhadores precarizados, excluídos das garantias trabalhistas. Essas mudanças têm implicado aumento infinito da informalidade: nas relações de trabalho e nas formas de inserção urbana. Soma-se a isso o desmonte das políticas de bem-estar, salário indireto e pleno emprego, configurando um exército que não é mais de reserva, mas de excluídos da nova ordem.

A explosão da economia informal deve ser analisada no contexto de desagregação da sociedade salarial, na qual o trabalhador tinha acesso a serviços e benefícios, por meio do “salário indireto” proporcionado pelo emprego formal. Além de vermos a diminuição da proteção social, a perda de direitos adquiridos, como férias remuneradas e 13º salário, e o trabalhador da economia informal assumir o encargo da aposentadoria e da assistência médica, também estamos testemunhando o aumento das vulnerabilidades no interior da sociedade brasileira.

Essas mudanças tiveram impacto urbanístico particularmente agudo na questão da mobilidade e acessibilidade, aprofundando o isolamento dos mais pobres nas periferias e introduzindo um

grande componente de informalidade nos serviços de transporte público. Com a redução da massa de empregados – entre eles os beneficiários de vale-transporte –, aumentou a massa dos excluídos do transporte. Ao mesmo tempo, surgiu o fenômeno dos “perueiros” como nova frente de trabalho informal. Assim, informalidade, irregularidade e clandestinidade – paradigmas dominantes na produção habitacional há décadas – atingiram também o setor de transportes.

Do ponto de vista espacial, essas características, somadas às novas tecnologias de comunicação, que redefinem a variável “distância” de forma radical, têm implicado o desaparecimento do modelo “clássico” de cidade industrial. E uma nova forma de organização do mercado imobiliário parece despontar como tendência: o megaprojeto, ou o superespaço multifuncional privado, que substitui a cidade, como são cada vez mais os complexos empresariais e os shopping centers. Esses espaços despontam fortemente como tendência nas cidades, que cada vez mais deixam de ser centros industriais para se converterem em centros de comércio e serviços e sedes de gestão do capital financeiro. É esse mesmo capital financeiro, especialmente através da entrada de recursos dos fundos de pensão das grandes empresas, e de outros atores financeiros, muitos deles globais, que promove a construção dos megaprojetos, que são alugados – e não mais vendidos – no mercado dos grandes escritórios, das grifes e franquias. A “despatrimonialização” das empresas comerciais e industriais, imposta pela necessidade de se livrar de ativos pesados para se ajustar a uma economia em crise e em processo de transição, reforçou o caminho da flexibilização espacial, aberto pelas tecnologias de comunicação. Tudo isso, em que pese a inércia das centralidades tradicionais, tende a tornar as localizações muito mais probabilísticas, ou muito menos predeterminadas pela estrutura hierárquica da cidade, e, teoricamente, favorecer a desconcentração do mercado imobiliário. Entretanto, o partido arquitetonico desses

megaprojetos, sobretudo em sua relação com a cidade, tem correspondido à acentuação da polarização e da concentração de renda, configurando-os como cidadelas antiexcluídos.

Assim, a cidade redefinida é cada vez mais segregada – cada vez mais o espaço público se transforma em uma espécie de terra de ninguém, tomada pelos circuitos criminais e aparatos policiais, enquanto se espalha uma arquitetura-fortaleza dos condomínios e espaços semipúblicos privados e controlados.

Do ponto de vista político, esse processo tem correspondido a duas mudanças importantes que ganharam hegemonia nos paradigmas de política urbana: redefinição do papel do Estado, diminuindo seu tamanho e protagonismo, e descentralização política, delegando mais competências aos governos locais, o que implica crescente responsabilidade das cidades em relação aos impactos da reestruturação espacial e de sua correlata complexa problemática social.

No Brasil, os sinais dessas mudanças no cenário internacional se confundem com aqueles da década perdida, os anos 1980 de crise e não crescimento econômico; de modo que têm permitido alimentar alguma esperança de que o milagre do desenvolvimento econômico fordista ainda poderia ser retomado entre nós; que a miséria e a fome poderiam ser suprimidas com o pleno emprego e o Estado de Bem-Estar Social. Entretanto, os movimentos de países latino-americanos que estão superando suas crises econômicas – Chile, México, Argentina – têm demonstrado um aprofundamento da polarização e segregação no bojo de uma adesão irrestrita ao paradigma neoliberal no continente.

Tal situação coloca para os governos locais uma perspectiva totalmente nova e desafiadora: se, por um lado, “sobrou” para as cidades ter que administrar o produto polarizado e desestruturado dessas transformações, por outro, as cidades podem hoje assumir o papel de protagonistas político-econômicos no processo. E isso ocorre entre nós exatamente no momento em que estamos

experimentando em nossas cidades novas formas de democratização da gestão e de constituição da cidadania.

Porém, pensar em reconstituição da dimensão pública passa hoje necessariamente pela tarefa de assumir integralmente o papel de protagonista econômico-político, ou seja, o de formular uma estratégia econômico-político-territorial para o futuro da cidade. Que papel cumprirão as cidades brasileiras na nova divisão internacional do trabalho? O que oferecerão elas na atual competição feroz entre cidades para atrair investimentos? Serão capazes de oferecer oportunidades econômicas para seus habitantes e seus descendentes, ou apenas se apresentarão como mais uma frente de expansão para capitais em busca de novos campos de rentabilidade? Que regras as cidades poderão estabelecer para o jogo de constituição dos mercados urbanos, no sentido de produzir mais solidariedade e equilíbrio neste mundo segregado e polarizado? Com que instrumentos enfrentarão o tema das maiorias clandestinas e do território popular eternamente ilegal e precário?

O modelo de planejamento urbano, cuja concepção e pressupostos descrevemos no início do texto, nem de longe responde a essas questões. No entanto, foi ele que emergiu como proposta na fórmula de política urbana adotada pela Constituinte de 1988. Poderíamos dizer que o que emergiu do confronto de posições que então ocorreu foi uma espécie de inclusão formal das demandas populares na lógica do regime urbanístico em vigor, reforçando o papel do Estado e imaginando a cidade conduzida por planos diretores competentes.

Assim, o capítulo da política urbana, com os famosos artigos 182 e 183,<sup>4</sup> acaba por dizer que a cidade cumprirá sua função social

4 Os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988 integram seu capítulo “Da política urbana”. No artigo 182, determina-se que a cidade e as propriedades urbanas devem cumprir sua função social, preveem-se sanções pelo não cumprimento desta e institui-se o Plano Diretor, obrigatório para todas as cidades >

quando seu processo de produção for controlado pelo Estado, através do planejamento urbano. Na verdade, essa solução foi fruto de uma espécie de aliança entre tecnocratas do aparelho de Estado e congressistas que se credenciaram como mediadores em face das resistências às propostas contidas na Emenda Popular de Reforma Urbana.<sup>5</sup> O conflito se deu basicamente entre os atores que formularam a emenda popular: movimentos sociais de favelados e moradores de periferias articulados a profissionais – arquitetos, engenheiros, advogados – a eles vinculados, que defendiam a legitimidade da apropriação da cidade por meio de outras formas e outros processos até então não reconhecidos pela ordem urbanística frente a duas formas de oposição às suas propostas. De um lado, os grupos de pressão que atuam na área de incorporação imobiliária ou com interesses econômicos fortemente ligados à dinâmica atual de produção do espaço urbano; de outro, uma posição de natureza técnico-corporativa fortemente enraizada na administração pública brasileira. Embora motivadas por propósitos distintos, essas duas formas de oposição às teses e propostas contidas na emenda popular convergiram para uma posição conservadora no que se refere à manutenção dos regimes urbanos atuais, que se apoiam sobre um modelo jurídico da propriedade do solo excludente, e seu correlato, a legislação urbanística de loteamento, uso e ocupação do solo em vigor, que invisibiliza a cidade real.

> com mais de 20 mil habitantes e integrantes de regiões metropolitanas como peça na qual essa função social deve ser definida. Já no artigo 183, estabelece-se a possibilidade de reconhecimento pleno das propriedades urbanas ocupadas por posseiros com finalidade de moradia há mais de cinco anos.

5 A Emenda Popular de Reforma Urbana, uma das emendas apresentadas aos constituintes através de petição subscrita por cidadãos, defendia o reconhecimento da cidade autoconstruída pelos próprios trabalhadores e sua inclusão definitiva nos serviços e equipamentos urbanos, o combate à especulação imobiliária e a participação direta dos cidadãos nos processos de tomada de decisões sobre a política urbana.

Poderíamos afirmar que o mesmo confronto, com posições muito semelhantes, se reproduziu no processo de elaboração e discussão pública dos planos diretores, em nível municipal. A entrada em cena na Constituinte do planejamento urbano no espaço que deveria ser o da reforma urbana de certa maneira definiu a agenda de debates e os interlocutores no processo de elaboração dos planos que está ocorrendo hoje (anos 1990-2000) nos municípios. Em primeiro lugar, conferiu um enorme espaço e poder a um segmento, os urbanistas, que teoricamente detêm o saber fazer sobre a cidade. São os que possuem a “receita” de Plano Diretor, que dominam o jargão, e que, aberto o debate, saíram em defesa irrestrita da ordem urbanística vigente, fornecendo os argumentos técnicos para os embates políticos que se sucederam à apresentação de projetos com novo perfil.

Isso significa que a dificuldade de se avançar em direção a uma reforma urbana decorre do grande poder de que dispõem os interesses econômicos, que controlam politicamente a cidade por meio de coalizões econômico-partidárias, e decorre também da cultura urbanística dos meios políticos e técnicos, que não conseguem ver o processo de produção dos assentamentos precários, irregulares, ilegais como uma forma específica e particular de urbanização, com sua própria dinâmica econômica e institucional, mas como um desvio de um sistema que para eles deveria funcionar de outra forma, segundo um ideal de perfeição que a “vontade política” do governante seria capaz de impor.

Concretamente, a experiência de construção da cidade popular só é vista pela cidade enquadrada no regime urbanístico legal como um problema a sanar e, conseqüentemente, como objeto de favores rentáveis em contabilidades eleitorais. E, por outro lado, quem aposta na mágica da “vontade política” ignora a natureza conflitiva da produção e gestão do espaço urbano.

A tensão legalidade/ilegalidade, bastante presente no conteúdo da emenda popular e um dos polos do conflito em torno dos planos

diretores municipais, é um indicador evidente da necessidade de revisão das utopias, dos métodos e dos instrumentos de intervenção do planejamento urbano. Essa questão é hoje estratégica, não só porque se dirige às maiorias urbanas ilegais – que tendem a crescer, e não diminuir, no novo contexto do capitalismo globalizado –, mas porque enfrentá-la requer rupturas conceituais fundamentais, a fim de construir uma nova concepção de ordem urbanística:

- ruptura com a ideia de homogeneidade e de eliminação das diferenças, tão constituinte do pensamento urbanístico moderno e que tem correspondido à experiência histórica de alisamento de territórios existenciais em detrimento de uma ordem única e hegemônica, produtora permanente de exclusão e ilegalidade. Esta pode ser substituída pela possibilidade de produção permanente de singularização e diferença (iguais devem ser as oportunidades e direitos, e não as pessoas e seus modos de vida);

- ruptura com o projeto racional, elaborado a partir da tecnocracia de Estado, permanentemente confrontado com a realidade, sem nunca conseguir enquadrá-la. Este pode e deve ser substituído por um pacto territorial, com uma multiplicidade de grupos-sujeito.

Nesse ponto emerge a centralidade dos processos decisórios sobre a política urbana, e não por acaso a chamada “agenda da reforma urbana” teve historicamente como um de seus pilares a ampliação da chamada “participação popular” nas arenas de decisão sobre a política urbana.

É nesse contexto que surgem, no período de experimentação democrática local que se seguiu à Constituinte, mecanismos e espaços de discussão pública sobre planos, projetos e estratégias urbanos, procurando superar os canais institucionais vigentes até aquele momento, como são, por exemplo, os legislativos locais.

Para essa concepção, a formulação de uma estratégia econômico-político-territorial para o futuro da cidade, conduzida por

um fórum representativo dos agentes que a constituem e assentada sobre um pacto de solidariedade urbana, pode ser importante elemento de constituição de uma nova cidade, ou de uma nova ordem urbanística. Está cada vez mais claro que, caso desejemos alguma chance para nossas cidades no futuro, esta dependerá da capacidade de defesa da cidadania e auto-organização dos cidadãos, o que exigirá crescentemente por parte do governo local a abertura de espaços de interlocução e partilha de processo decisório com a sociedade no processo de elaboração das políticas.

Essas mudanças implicam redefinição do papel do Estado e, em especial, do governo local; não seu desmonte e substituição pelo mercado, como querem os neoliberais, mas um Estado que funcione como estimulador de solidariedade, promotor de autonomia e distribuidor de renda e poder.

Para isso se requerem novos instrumentos de intervenção urbanística, capazes de acompanhar uma dinâmica urbana que hoje, por causa das próprias transformações dos processos de produção e circulação, é muito mais probabilística e muito menos predeterminada. É necessária também a formulação de instrumentos que atuem sob a égide de uma nova ética e uma nova estética urbana. Uma ética baseada no renascimento da dimensão pública da cidade, na corresponsabilidade dos cidadãos, na solidariedade; uma estética que rompa com os modelos e tipologias da repetição, da segregação e do isolamento e que produza os novos símbolos da urbanidade.

Na verdade, a ruptura com o modelo tecnocrático implica também fortalecer a capacidade de intervenção do governo local na regulação do mercado imobiliário. Não no sentido atual, de detalhamento minucioso das formas de apropriação permitidas e suas respectivas reservas de mercado exclusivas, produzindo a perenização da segregação e mecanismos perversos de valorização imobiliária, mas, sim, no sentido de produzir mais equilíbrio

socioambiental, dialogando com o mercado. Isso implica desprivatizar o modelo de regulação, liberando-o da lógica única e hegemônica dos usos e formas de ocupação o mais rentáveis possível para o capital neles investido.

Assim como a definição dos objetivos, também os instrumentos devem ser fruto de um pacto territorial local em torno do futuro da cidade, no qual o conjunto de atores/segmentos socioeconômicos e culturais nela presentes tenha plena capacidade de participar. A tarefa é ampla, o caminho é longo, mas essa pode ser a utopia que nos ajudará a atravessar os anos de tormenta.

## Das lutas pela reforma urbana às cidades da Copa do Mundo<sup>1</sup>

Mais de uma década após a aprovação do Estatuto da Cidade – marco regulatório da política urbana no Brasil inserido no âmbito das reformas políticas e jurídicas anunciadas pela Constituinte de 1988 –, cabe debater se este tem sido implementado no país, onde, quando e de que forma. O balanço não pode deixar de considerar as dimensões do processo político e social que deram origem ao estatuto e como foram se transformando no país desde a aprovação pelo Congresso Nacional. A hipótese que lançamos aqui é a de que todo o processo – incluindo a formulação, aprovação, aplicação e interpretação – do Estatuto da Cidade tem sido uma história de disputa entre projetos distintos de reforma urbana no país.

Ao longo dos anos 1980 e 1990, os movimentos sociais e populares conseguiram pautar o processo de redemocratização com questões pertinentes à construção de um Estado de direitos – em que o acesso à terra e a sua função social têm papel central. Por outro lado, o projeto neoliberal de política urbana, a integração do Brasil nos circuitos globalizados do capital e das finanças e o modo como se estruturou o jogo eleitoral no país também pauta-

<sup>1</sup> Este artigo, apresentado em 2011, em mesa-redonda no XIV Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, foi publicado no livro *Quem planeja o território? Atores, arenas e estratégias*, organizado por Ana Clara Torres Ribeiro, Lilian Fessler Vaz e Maria Laís Pereira da Silva.

ram os rumos da nossa política urbana. Com isso, todo o processo é marcado pela ambiguidade e pela contradição.

Para reconstruir brevemente essa história é preciso remontar o processo social de construção de uma cultura de direitos no Brasil, expressa em várias frentes, dentre as quais o movimento pela reforma urbana. A luta pelo direito à cidade – e pelo direito à moradia, um de seus componentes centrais – emergiu como contraposição a um modelo de urbanização excludente e espoliativo, que, ao longo de décadas de urbanização acelerada, absorveu em poucas e grandes cidades numerosos contingentes de pobres migrantes de zonas rurais e pequenas cidades do país, sem jamais integrá-los. O modelo urbanístico de crescimento das grandes cidades foi estruturado pela chamada “lógica da desordem”.<sup>2</sup> Conforme esse modelo, fundamental para a manutenção de altas taxas de acumulação, os trabalhadores na cidade devem realizar a autoconstrução de seu próprio habitat em áreas de não cidade.<sup>3</sup>

Essa “solução” da questão habitacional dialogava com um marco regulatório do crescimento urbano caracterizado por um sistema nacional de planejamento urbano e municipal que era voltado para a “formação de um mercado imobiliário restrito e especulativo”, além de “abundante aparato regulatório (leis de zoneamento, código de obras, código visual, leis de parcelamento do solo etc.) convivendo com a radical flexibilidade da cidade ilegal, fornecendo o caráter da institucionalização fraturada, mas dissimulada”.<sup>4</sup> Dialogava ainda com a montagem de uma política habitacional estruturada em torno da mobilização de um fundo público dos

2 Kowarick, Lucio. *A espoliação urbana*.

3 Oliveira, Francisco. *Crítica à razão dualista*.

4 Arantes, Otilia; Vainer, Carlos; Maricato, Erminia. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*, p. 124.

trabalhadores (FGTS) para financiar a produção imobiliária para as classes médias e da produção de conjuntos habitacionais públicos – estes também nas periferias sem cidade e fora das normas – para os setores de menor renda.

No final dos anos 1970, o modelo de industrialização por substituição de importações, que alimentou o crescimento econômico do país nos chamados anos do “milagre brasileiro”, entrou em crise. Em um contexto internacional de globalização dos mercados e de crise fiscal dos estados, a agenda de reformas econômicas de ajuste estrutural liberalizante chegou ao país. Gerou desemprego e diminuiu o alcance e escopo de políticas redistributivas que ainda existiam ou faziam parte da pauta de reivindicação dos trabalhadores, tais como subsídios para as tarifas públicas e para financiamentos habitacionais durante um período de alta da inflação e de deterioração do poder de compra dos salários.<sup>5</sup>

A crise contribuiu para ampliar a base do movimento pela reforma urbana, incluindo moradores de assentamentos informais, de periferias e favelas, e setores das classes médias urbanas profissionais (arquitetos, engenheiros, advogados), que, sobretudo a partir de suas articulações no campo sindical, passaram a apoiar e integrar essa coalizão.<sup>6</sup> Especialmente em cidades atingidas pela crise e que reconstruíam suas agremiações sindicais e movimentos populares organizados, essa coalizão logrou eleger, ainda ao longo da década de 1980, administrações locais comprometidas com um modelo redistributivista e de ampliação da cidadania.

Esse modelo incluía a melhoria de serviços públicos, a inclusão das favelas e periferias nos investimentos, o apoio a cooperativas e programas de geração de renda e outras formas de enfrentamento

5 Goldfrank, Benjamin; Schrank, Andrew. “Municipal Neoliberalism and Municipal Socialism: Urban Political Economy in Latin America”.

6 Keck, Margaret. *The Workers Party and Democratization in Brazil*, pp. 190-3.

da crise e de compensações e proteções, em face do vazio de políticas em nível nacional. O novo modelo distributivo local se referia simultaneamente “à quebra do controle excludente do acesso à riqueza, à renda e às oportunidades geradas no (e pelo) uso e ocupação do solo urbano, assegurando a todos o direito à cidade como riqueza social em contraposição a sua mercantilização”.<sup>7</sup>

Podemos afirmar que, no interior desse campo, autodenominado por seus atores de “democrático-popular”, três grandes eixos constituíram o centro da agenda de reforma urbana das administrações eleitas: o reconhecimento dos direitos dos posseiros, a luta contra a “especulação imobiliária” e a democratização do processo decisório sobre as políticas urbanas.<sup>8</sup>

Não podemos deixar de assinalar que, principalmente a partir dos anos 1990, penetraram também no país o ideário e as práticas do chamado “empreendedorismo urbano”, resposta neoliberal à crise econômico-política do Estado provedor, que encontrou espaços de confluência perversa com alguns temas e críticas constantes na plataforma de reforma urbana.<sup>9</sup> A descentralização e o fortalecimento dos governos locais, a titulação e o registro de propriedade de áreas ocupadas por favelas, a crítica à rigidez do planejamento urbano modernista e a defesa de participação da sociedade civil (*stakeholders*) no planejamento, dentre outros fatores, introduziam conteúdos por vezes diametralmente opostos em uma mesma agenda.

7 Ribeiro, Luiz Cesar de Queiroz; Santos Junior, Orlando Alves dos. “Desafios da questão urbana”. *Le Monde Diplomatique Brasil*, São Paulo, n. 45, abr. 2011.

8 Trevas, Vicente; Magalhães, Inês; Barreto, Luiz (orgs.). *Governo e cidadania: balanço e reflexões sobre o modo petista de governar*.

9 Vainer, Carlos. “Pátria, empresa e mercadoria: a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano”. In: Arantes, Otilia; Vainer, Carlos; Maricato, Ermínia, op. cit.

É inegável, como veremos adiante, que essa tensão esteve presente não apenas nos debates do Estatuto da Cidade (1988-2001) como também na última década, quando, em tese, ele deveria ter sido implementado. Para examinarmos mais de perto as tensões, escolhemos – não por acaso – três entre os temas da agenda de reforma urbana em que essa confluência perversa ocorreu: a regularização das favelas, a participação popular e a renovação das práticas e instrumentos do planejamento urbano.

Durante os anos 1980, cresceram as intervenções municipais sobre as áreas ocupadas precariamente, sobretudo por meio de investimentos progressivos em infraestrutura. Entretanto, muitas vezes a situação “irregular” ou “ilegal” do assentamento levava ao estabelecimento de barreiras no interior do aparato jurídico administrativo das gestões públicas para que os investimentos pudessem acontecer. No processo de redemocratização, os investimentos em urbanização – e muitas vezes a própria criação dos assentamentos – ganharam importância crescente no jogo político-eleitoral, o que, do ponto de vista das relações de poder e do controle político que ali se estabeleceram, era reforçado pelo caráter discricionário das ações.<sup>10</sup>

Foi exatamente contra o caráter discricionário e levando em conta uma perspectiva de direitos e o estabelecimento de uma política pública geral que aconteceram nas cidades brasileiras as primeiras experiências de inserção e reconhecimento das favelas no âmbito do planejamento urbano e da regulação urbanística. As experiências pioneiras de Recife e Belo Horizonte inovaram não tanto por investir nas favelas – o que já vinha sendo feito de forma pontual em várias cidades –, mas por identificar e demarcar essas áreas no zoneamento da cidade como Zonas Especiais de Interesse

10 Rolnik, Raquel. “Democracia no fio da navalha: limites e possibilidades para a implementação de uma agenda de reforma urbana no Brasil”. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, Recife, v. 11, n. 2, nov. 2009, pp. 31-50.

Social (Zeis), reconhecendo sua existência e estabelecendo compromissos na direção de sua regularização.

No caso do Recife, o Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (Prezeis) propunha o estabelecimento de regras de intervenção para a implantação de programas de urbanização e consolidação dos assentamentos a partir da elaboração de planos especiais criados através de processos democráticos e participativos, que levavam em conta o reconhecimento da existência de padrões de ocupação específicos.<sup>11</sup>

O Prezeis inovou também ao criar um sistema de gestão que envolvia Comissões de Urbanização e Legalização (Comuls) locais, integradas por moradores e prefeitura. Elas eram responsáveis pela gestão dos planos de urbanização de cada Zeis e de um fórum permanente do Prezeis que discutia e deliberava sobre problemas e estratégias de gestão do conjunto das áreas demarcadas. Belo Horizonte também foi pioneira no tema ao criar o Programa Municipal de Regularização de Favelas (Profavela), em 1983, na contramão das políticas de desfavelamento e remoção de famílias, com a criação de um zoneamento específico que reconhecia a existência das ocupações do ponto de vista legal.<sup>12</sup>

11 Botler, Milton; Marinho, Geraldo. "O Recife e a regularização dos assentamentos populares". *Revista Pólis*, São Paulo, n. 29, 1997; Ferreira, João Sette Whitaker; Motisuke, Daniela. "A efetividade da implantação de Zonas Especiais de Interesse Social no quadro habitacional brasileiro"; Miranda, Livia; Moraes, Demóstenes A. de. "O Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (Prezeis) do Recife: democratização da gestão e planejamento participativo". In: Cardoso, Adauto Lucio (org.). *Habitação social nas metrópoles brasileiras: uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX*; Moraes, Demóstenes A. de. *Por uma política de habitação de interesse social para o Recife: apontamentos sobre o Prezeis*.

12 Fernandes, Edésio. "Perspectivas para a renovação das políticas de legalização de favelas no Brasil".

A partir das duas experiências, a introdução de Zeis nos zoneamentos das cidades, as políticas de regularização e urbanização de favelas e a promulgação de legislações específicas contendo instrumentos de reconhecimento dos direitos de posse se generalizaram no país, principalmente a partir da incorporação desses instrumentos, inclusive as Zeis, no Estatuto da Cidade e na Medida Provisória 2.220, que o acompanhou. Houve uma grande disseminação da adoção das Zeis no período de 2001 a 2009, com um expressivo aumento a partir de 2005, quando "o número de municípios com Zeis passou de 672 em 2005 para 1.799 em 2009, o que representa um incremento de 168%".<sup>13</sup>

Apesar dessas mudanças, é bem mais complexa e contraditória a luta cotidiana dos assentamentos informais e ocupações no país para resistirem às remoções e expulsões violentas e se integrarem definitivamente à cidade. Ainda nos anos 1990, quando o front dos conflitos se encontrava sobretudo no âmbito municipal, a consolidação de favelas situadas em áreas centrais era com frequência objeto de disputas e controvérsias.<sup>14</sup> Não por acaso, o instrumento que possibilita a concessão para seus moradores de áreas públicas ocupadas irregularmente, embora aprovado no Congresso, foi vetado pelo então presidente da República e negociado mais tarde por meio da promulgação de uma medida provisória que restringiria sua utilização.

Por outro lado, as concessões de financiamentos habitacionais do sistema oficial de financiamento do desenvolvimento urbano só admitem a propriedade plena escriturada em cartório, apesar

13 Santos Junior, Orlando Alves dos; Montandon, Daniel T. "Síntese, desafios e recomendações". In: Santos Junior, Orlando Alves dos; Montandon, Daniel T. (orgs.). *Os planos diretores municipais pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas*, p. 31.

14 Silva, Jacqueline Severo. "Regularização fundiária, exercitando um novo paradigma: um conflito também ideológico – apresentação de casos".

de isso ser diferente do que afirma a lei. Também é fundamental acrescentar que, embora os instrumentos de regularização tenham sido objeto de várias normas, decretos e leis, as ações concretas de regularização são verdadeiras corridas de obstáculos, com processos estendendo-se muitas vezes por décadas. Finalmente, quando recursos públicos vultosos estão disponíveis para investimentos na urbanização das favelas do país – como foi o caso do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) das favelas –, o que se observa é a desconstituição dos processos e fóruns participativos, uma geografia seletiva de favelas a serem urbanizadas e processos maciços de remoção, muitas vezes com uso de violência. Mais grave ainda é o generalizado não reconhecimento, por parte das autoridades públicas, da regularização fundiária como um “direito” dos moradores. Para prefeituras, em geral se trata de um “favor”, como já discutimos amplamente neste ensaio. Juízes, promotores e procuradores, em processos de desapropriação de terras que abarcam assentamentos informais, assim como em conflitos provocados por reintegrações de posse promovidas por particulares ou pelo governo, raramente evocam a necessidade de implementação de alternativas sustentáveis à remoção.<sup>15</sup>

No ideário que orientou a elaboração do Estatuto da Cidade, a participação popular direta era definida como condição para que “fosse alterado o padrão clientelista e excludente das políticas sociais e promovido um novo padrão de intervenção nas cidades”.<sup>16</sup> Nos anos 1980, quando se elegeu uma primeira geração de governos democráticos e populares em cidades brasileiras, experimen-

tações sociopolíticas concretas ocorreram nessa direção, com a criação de espaços de participação social, como o orçamento participativo, conselhos e conferências, entre outros. “O surgimento do orçamento participativo em Porto Alegre despertou atenção de atores do Norte e do Sul sobre as novas formas de participação geradas pela democratização brasileira”.<sup>17</sup> A prática se estendeu para mais de 170 cidades do país.<sup>18</sup>

As experiências foram fundamentais para que os novos partidos de oposição que emergiam naquele momento agregassem os distintos interesses do setor popular com a criação e a consolidação de uma identidade baseada na cidadania ativa.<sup>19</sup> Ao mesmo tempo, em muitos casos esses novos espaços de participação contribuíram para a construção de estratégias redistributivas.<sup>20</sup>

A implementação de orçamentos participativos e outros espaços de participação popular direta, no entanto, não ocorreu de maneira hegemônica no país e não logrou romper com os modelos tradicionais de tomada de decisão sobre a política urbana.

Na verdade, a transição democrática no Brasil ocorreu através de um pacto restrito, interelites, que preservou as regras do jogo de

17 Santos, Boaventura de Souza (org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*; Avritzer, Leonardo. “Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo de Porto Alegre”. In: Santos, Boaventura de Souza (org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*; Dagnino, Evelina; Olvera, Alberto J.; Panfichi, Aldo (orgs.). *A disputa pela construção democrática na América Latina*.

18 Avritzer, Leonardo. “Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático”. *Opinião Pública*, Campinas, v. 14, n. 1, 2008, pp. 43-64.

19 Goldfrank, Benjamin; Schrank, Andrew, op. cit.

20 Wampler, Brian. “Que tipos de resultados devemos esperar das instituições participativas?”. In: Pires, Roberto Rocha C. (org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*.

15 Fernandes, Edésio, op. cit.

16 Santos, Mauro Rego Monteiro dos. “O sistema de gestão e participação democrática nos planos diretores brasileiros”. In: Santos Junior, Orlando Alves dos; Montandon, Daniel T. (orgs.). *Os planos diretores municipais pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas*, p. 257.

representação de interesses, reproduzindo a tradição de mandatos individuais articulados em *networks* e máquinas político-eleitorais fortemente entremeadas com o controle de cargos na máquina estatal. É no interior do jogo político-eleitoral que boa parte do processo decisório sobre a política urbana, especialmente no que se refere aos investimentos em obras e ampliação de serviços urbanos, ocorre. O acesso a crédito, como a recursos a fundo perdido, seja sob a forma de emendas parlamentares, seja sob a forma de convênios com os programas dos ministérios, depende essencialmente das relações que os governantes locais estabelecem com o governo federal, com intensa participação de mandatos parlamentares e essas redes de natureza político-eleitoral.<sup>21</sup>

Há que se considerar também que, nas relações políticas no interior da construção e na implementação dos conselhos e outros espaços participativos, assim como com o governo, é possível identificar que, além da inovação político-cultural, ainda estão vigorosamente presentes o clientelismo e uma espécie de neocorporativismo, as velhas gramáticas que estruturam as relações políticas no país que foram assim sendo renovadas – mas não superadas – através da entrada de outros atores.

Por outro lado, a agenda de reforma neoliberal do Estado brasileiro também veio acompanhada de um discurso participacionista e de revalorização da sociedade civil, redefinida como “terceiro setor”, que esvaziava o sentido da proposta de cidadania ampliada para alinhá-la à ideia de Estado mínimo. Assim, a simples existência de “processos participativos”, mas sem conexão explícita e sem configuração clara no interior dos processos decisórios, atende perfeitamente a um modelo que fortalece o centro – e não empodera as bases. De acordo com Evelina Dagnino:

21 Rolnik, Raquel. “Democracia no fio da navalha: limites e possibilidades para a implementação de uma agenda de reforma urbana no Brasil”. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, Recife, v. 11, n. 2, nov. 2009, pp. 31-50.

A confluência de concepções políticas antagônicas contrapôs, desde o fim do regime militar, o projeto de aprofundamento democrático, através da ampliação da cidadania e da participação social, com a visão de não apenas um Estado mínimo, mas também de participantes e arenas políticas mínimas: de uma democracia mínima.<sup>22</sup>

Finalmente, os modelos e instituições de gestão participativos não foram incorporados no desenho e nos processos decisórios das políticas e programas recentes de financiamento do desenvolvimento urbano – como o PAC e o programa Minha Casa Minha Vida –, que ganharam enorme impulso nos últimos anos, deslegitimando os fóruns e as arenas de participação até então existentes (como conselhos de habitação e de cidades) como *locus* de elaboração e decisão.

O terceiro pilar da plataforma democrático-popular de reforma urbana é a regulação do solo urbano, no sentido de diminuir a transferência da renda e riqueza para os detentores dos imóveis e assim poder ampliar o acesso do conjunto dos cidadãos à terra urbanizada e bem localizada e democratizar as oportunidades urbanas. Assim como mencionado nos temas anteriores, essa direção também partiu de experimentações em nível local nos municípios nos anos 1990 e, posteriormente, inseriu-se no Estatuto da Cidade como princípio, diretriz e instrumental de aplicação.

Desde a formulação da função social da cidade e da propriedade na Constituição, a implementação de estratégias e instrumentos de combate à retenção especulativa de terrenos foi inserida na elaboração de planos diretores por parte dos municípios. Dessa

22 Dagnino, Evelina. “Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?”. In: Mato, Daniel (org.). *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*, pp. 95-110.

forma, antes mesmo da aprovação do estatuto, vários foram os municípios que procuraram incluir os instrumentos de sanção à retenção especulativa de terrenos vazios ou subutilizados que haviam sido anunciados no artigo 182 da Constituição, com enormes dificuldades para aprovar os planos nas câmaras municipais.

Foi a experiência realizada em Diadema, nos anos 1990, que introduziu de forma mais clara uma estratégia fundiária de apoio à produção de habitações sociais. O município aprovou em seu Plano Diretor o estabelecimento de Zeis como reserva de terra para moradia em áreas consideradas subutilizadas ou vazias. As Zeis de vazios, posteriormente reproduzidas em vários planos, inclusive em São Paulo, representaram uma estratégia de combate à especulação imobiliária, de melhor aproveitamento das áreas já infraestruturadas para a garantia das necessidades habitacionais.<sup>23</sup>

No artigo 4 do estatuto foi incluído, além das Zeis, todo um conjunto de instrumentos de que o município pode se valer para elaborar uma política de desenvolvimento urbano local planejado, a partir da premissa de função social da propriedade e do direito à cidade. O estatuto estabeleceu também o prazo de cinco anos, a partir de 2001, para que municípios com mais de 20 mil habitantes e/ou integrantes de regiões metropolitanas elaborassem e aprovassem seus planos. Em 2005, o Ministério das Cidades liderou uma campanha pela elaboração de planos diretores participativos em todo o país. Em 2011, um estudo de avaliação sobre a implementação desses planos, coordenado pelo Observatório das Metrôpoles da Universidade Federal do Rio de Janeiro, afirmou que:

23 Mourad, Laila Nazem. *Democratização do acesso à terra urbana em Diadema*; Cymbalista, Renato. *Refundar o não fundado: desafios da gestão democrática das políticas urbana e habitacional no Brasil*.

A Pesquisa de Informações Básicas Municipais do IBGE (Munic), realizada desde 2001, demonstra aumento significativo no número de cidades com planos: a partir de 2005 o número de planos diretores aumentou consideravelmente, passando de 805 em 2005 para 2.318 em 2009 [...]. Em 2009, dos 1.644 municípios com mais de 20 mil habitantes, 1.433 declararam ter Plano Diretor, o que corresponde a 87% do total.<sup>24</sup>

Essa mesma pesquisa mostra que, apesar do êxito quantitativo de elaboração de planos diretores municipais e da presença de instrumentos como as Zeis, a sua implementação e seu papel na definição de investimentos e estratégias de desenvolvimento urbano posteriores têm sido muito limitados.<sup>25</sup>

No estatuto, a estratégia de regulação redistributivista do solo concentrou-se em instrumentos de ampliação do acesso à terra urbanizada, como as Zeis de vazios e os instrumentos de sanção à retenção especulativa de terrenos em áreas bem localizadas e a chamada “gestão social da valorização mobiliária”, que incluía a criação de instrumentos para captura de mais-valias imobiliárias para fundos públicos de caráter redistributivo. De forma geral, a pesquisa qualitativa sobre os planos diretores já mencionada demonstra a generalizada incorporação dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade pelos municípios. Entretanto, como também afirmam Santos Junior e Montandon:

Muitos planos apenas transcreveram os trechos do estatuto, outros incorporaram os instrumentos sem avaliar sua pertinência em relação ao território e à capacidade de gestão do município, outros,

24 Santos Junior, Orlando Alves dos; Montandon, Daniel T., op. cit., p. 29.

25 Idem, *ibidem*.

ainda, incorporaram alguns fragmentos de conceitos e ideias do estatuto de modo desarticulado com o próprio plano urbanístico [...]. A pesquisa evidenciou uma generalizada inadequação da regulamentação dos instrumentos nos planos diretores no que se refere à autoaplicabilidade ou efetividade dos mesmos, principalmente no caso dos instrumentos relacionados à indução do desenvolvimento urbano.<sup>26</sup>

Por outro lado, no início da última década, enquanto o movimento pela reforma urbana procurava fomentar o debate da desmercantilização do solo urbano, na direção da efetivação do direito de todos à cidade, eram também colocadas em prática as estratégias do chamado “empreendedorismo urbano”, plataforma neoliberal de resposta à crise. Essa plataforma surgiu a partir de uma espécie de consenso geral em todo o mundo capitalista avançado de que benefícios positivos seriam obtidos por cidades que assumissem um comportamento empresarial em relação ao desenvolvimento econômico.<sup>27</sup>

Entre os instrumentos largamente utilizados por essas cidades estava o “planejamento estratégico”, com técnicas e metodologias derivadas de experiências na direção do aumento da competitividade advindas do mundo corporativo. Conforme afirma Carlos Vainer:

Em primeiro lugar, não há como desconhecer a centralidade da ideia de competição entre cidades no projeto teórico e político do planejamento estratégico urbano. É a constatação da competição entre cidades que autoriza a transposição do modelo estratégico

26 Idem, *ibidem*, pp. 31-4.

27 Harvey, David. “Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio”. *Espaço e Debates*, São Paulo, ano XVI, n. 39, 1996, pp. 48-64.

do mundo das empresas para o universo urbano, como é ela que autoriza a venda das cidades, o emprego do marketing urbano, a unificação autoritária e despolitizada dos cidadãos e, enfim, a instauração do patriotismo cívico.<sup>28</sup>

A existência simultânea e contraditória dos dois ideários no interior do mesmo plano é ilustrada no Plano Diretor Estratégico da Cidade de São Paulo, que incorporou diversos instrumentos do estatuto para regularização fundiária, reconhecimento da posse e ampliação do acesso à terra urbanizada, mas demarcou uma parte significativa do território municipal como área sujeita a “Operações Urbanas Consorciadas”, em que parcerias público-privadas podem promover um projeto não sujeito às regras gerais de regulação da cidade e desenhado com o objetivo de atrair capitais e investimentos.

O caso de São Paulo é bastante ilustrativo da esquizofrenia presente na implementação do estatuto. A cidade utiliza, desde os anos 1990, instrumentos de captura de mais-valias imobiliárias e sua destinação para fundos públicos redistributivos, como é o caso da “outorga onerosa do direito de construir”, ou “solo criado”, que estabelece um potencial de construção básico para todos os terrenos da cidade e cobra de quem alcançar os tetos maiores (sempre preestabelecidos em lei) para investir os recursos em áreas menos providas de infraestrutura, equilibrando assim a cidade. Mas a cidade também adota, desde o mesmo período, instrumentos de flexibilização das regras de uso e ocupação do solo destinados a viabilizar grandes projetos urbanos privados em áreas dotadas de infraestrutura, que claramente abriram frentes de expansão para um capital financeiro excedente global em busca de novas localizações. As chamadas operações interligadas, operações urbanas

28 Vainer, Carlos, *op. cit.*, p. 99.

e concessões urbanísticas foram gerando espaços “liberados” de uma regulação redistributiva. Dessa forma, criaram a possibilidade de concentrar ainda mais os potenciais de valorização da cidade, permitindo que nesses fragmentos de cidade, cada vez maiores, se aplicassem neles mesmos (e não em um grande fundo geral da cidade) as mais-valias decorrentes dos investimentos públicos realizados no município.

Mesmo no caso em que – em virtude sobretudo das pressões por moradia – Zeis tenham sido desenhadas dentro desses projetos, estas não são implementadas e os recursos gerados nas operações urbanas têm basicamente promovido processos de valorização imobiliária concentradores e excludentes.<sup>29</sup>

Assim mesmo, poderíamos imaginar que a simples incorporação de instrumentos nos planos diretores poderia abrir caminho para uma utilização futura, desde que sua implementação atuasse como condicionalidade, por exemplo, para obtenção, por parte dos municípios, de recursos para investimentos em desenvolvimento urbano, hoje ainda bastante dependentes de transferências federais e estaduais. Diante das pressões e embates locais para que esses planos não sejam utilizados, uma política urbana nacional poderia ter um papel indutor na sua implementação, caso a existência de uma política fundiária e de planejamento pudesse ter algum papel na viabilização de investimentos públicos, como redes de transporte ou saneamento. Entretanto, ocorreu exatamente o contrário. O grande aumento de disponibilidade de recursos para investimentos em desenvolvimento urbano nos anos recentes – notadamente o PAC e o programa Minha Casa Minha Vida – não incluiu estímulo algum para a adoção de nenhuma medida de política fundiária ou instrumento do estatuto – à exceção de mais instrumentos jurídicos de regularização de assentamentos informais – em seu desenho.

29 Fix, Mariana. *Parceiros da exclusão: duas histórias de construção de uma nova cidade em São Paulo – Faria Lima e Água Espraiada*.

Essa observação nos ajuda a entender os próprios limites da chamada descentralização e autonomia local, e, portanto, também dos eventuais exercícios de pactuação territorial anunciados pelos planos diretores. Descentralizar a gestão do uso do solo sem estabelecer uma organização do Estado que permita a coordenação de políticas entre níveis de governo e diferentes setores e uma capacidade local instalada para viabilizar a implementação de uma estratégia urbanística de longo prazo é condenar a prática de planejamento urbano local a um exercício retórico – que, assim como em outros vários *corpus* normativos, funciona no mesmo registro da “ambiguidade constitutiva”: trata-se de uma lei que pode ou não ser implementada, a depender da vontade e capacidade do poder político local de inseri-la no vasto campo das intermediações do sistema político.<sup>30</sup>

Os aspectos elencados acima permitem uma avaliação do processo de implementação do estatuto, sobretudo nos contextos e modelos socioterritoriais sobre os quais, como vimos, ele foi formulado – ou seja, as grandes cidades industriais e portuárias herdeiras do fordismo, centros da crise e do ajuste que o sucedeu e onde renasceram movimentos sindicais e populares que passaram a integrar a base de uma nova coalizão que governa o país. Mas o universo dos municípios e a totalidade do território brasileiro não se limitam a tal contexto. As tentativas de elaboração de planos diretores como pactos socioterritoriais – que cobriram todo o país – revelaram claramente o descolamento da agenda proposta em relação a realidades sociais, políticas e territoriais muito diversas. Para além dos limites políticos já assinalados, temas como o planejamento da expansão urbana,<sup>31</sup> o uso do solo nas áreas rurais,

30 Rolnik, Raquel. “Democracia no fio da navalha: limites e possibilidades para a implementação de uma agenda de reforma urbana no Brasil”. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, Recife, v. 11, n. 2, nov. 2009, pp. 31-50.

31 Santoro, Paula. *Planejar a expansão urbana: dilemas e perspectivas*.

a questão indígena e quilombola, a gestão metropolitana, entre outros, desafiaram os instrumentos do estatuto para pensar além do modelo do crescimento espoliativo e especulativo e da ocupação dos vazios urbanos com habitação popular.

Porém, mesmo levando-se em conta o contexto em que o estatuto foi formulado, uma avaliação de seu processo de implementação não pode desconsiderar que as cidades brasileiras vivem hoje uma situação que não deve ser mais definida e compreendida a partir dos paradigmas da “lógica da desordem” ou do sobretabalho inerente aos processos de autoconstrução, bases de um pensamento sobre a cidade brasileira formulado nos anos 1970.

O novo ciclo de crescimento econômico por que passa o país, embora carregue a inércia do velho modelo de desenvolvimento urbano patrimonialista e excludente, e, aparentemente, reproduza políticas e fenômenos do chamado período do milagre brasileiro, na verdade se dá sob a égide de uma nova política econômica, sustentada por uma nova coalizão política. No que concerne ao impacto dessa política nas cidades, pelo menos dois elementos marcam a constituição de um cenário também novo: a integração dos trabalhadores no mercado de consumo (inclusive com relação à mercadoria “casa”) e a inserção da acumulação urbana nos circuitos financeiros globalizados.

Do ponto de vista político, os mesmos partidos que, como oposição, lideraram experimentações de gestão democrática em governos populares nas décadas de 1980 e 1990 compõem hoje uma coalizão em âmbito federal, em que as lideranças que emergiram do movimento sindical ganharam uma nova hegemonia no establishment político, exercendo enorme influência sobre a agenda do desenvolvimento.

O modelo de “integração pelo consumo”, o crescimento com geração de empregos e a melhoria das condições salariais – tipicamente identificada com as reivindicações sindicais –

definiu a priorização do uso de recursos públicos para promover desenvolvimento urbano via promoção de grandes projetos de infraestrutura que redesenham a rede urbana do país, sem fortalecer espaços de planejamento e ordenamento territorial nem construir um sistema de gestão do território federativo, levando em consideração as fragilidades e potências dos processos locais. Como ressalta Sales:

Trata-se do descolamento, da desvinculação entre os enunciados do Plano Diretor e os grandes investimentos vigentes ou em via de realização. Nas palavras do relatório do Rio de Janeiro: os grandes investimentos se impõem ao plano como condicionantes externos, ou seja, as grandes definições de investimento são tomadas sem relação alguma com os planos municipais, e os planos não dialogam como poderiam com os investimentos existentes ou previstos. Investimentos em usinas, siderúrgicas, aeroportos, grandes obras viárias, obras do PAC nem sequer são mencionados nos planos e não se relacionam explicitamente a nenhuma estratégia ou diretriz para o desenvolvimento.<sup>32</sup>

O papel exercido pelos fundos de pensão dos trabalhadores como grandes investidores nos megaempreendimentos públicos e privados, em sociedade com os grandes grupos econômicos nacionais, reforçou, de forma renovada, a tradicional aliança do Estado brasileiro com o capital. Também reforçou os espaços e canais em que essa interlocução se dá como lugares privilegiados de tomada de decisão, enfraquecendo e esvaziando a participação popular

32 Sales, Pedro Manuel Rivaben de. “Operações urbanas consorciadas”. In: IPPUR – Observatório das Metrôpoles. *Cadernos técnicos de orientação para implementação dos instrumentos do Estatuto das Cidades*, p. 7 – CD. In: Santos Junior, Orlando Alves dos; Montandon, Daniel T., op. cit.

nos processos decisórios sobre a política urbana no país e seus espaços institucionais.

No contexto atual, a política habitacional é concebida e praticada como elemento de dinamização econômica para enfrentar uma possível crise e para gerar empregos, colocando-se de forma desarticulada como uma política de ordenamento territorial e fundiária destinada a disponibilizar terra para moradia popular. O resultado é um extraordinário aumento no preço de terras e imóveis. O programa Minha Casa Minha Vida, formulado como política industrial – e com grande apelo eleitoral –, tem ignorado as conquistas no campo da cidadania e do direito à cidade e à moradia. O financiamento, feito diretamente para as construtoras como estímulo à produção habitacional de mercado, transformou-se em um enorme mecanismo de transferência de subsídios públicos, do orçamento estatal, para o preço da terra e dos imóveis, em uma conjuntura sem controle algum sobre o processo de especulação imobiliária.

Grandes projetos em curso – entre operações urbanas e obras de preparação das cidades para a Copa do Mundo e a Olimpíada – abrem espaços “sem norma nem lei”, ou nos quais lei e norma podem ser flexibilizadas para se enquadrar em regime especial, viabilizando uma nova fronteira de expansão para as finanças globais.<sup>33</sup>

A liberação de terra bem localizada para empreendimentos e grandes negócios depois de remoções forçadas ou da aplicação de instrumentos que constam no Estatuto da Cidade, como a Concessão Urbanística, são já efeitos visíveis dessas práticas: uma gestão do solo urbano desenhada para explorar ao máximo as possibilidades de sua rentabilidade para o capital financeiro investido. As conquistas no campo da legalidade e do direito à cidade, fruto sobretudo da luta da população de menor renda, são ignoradas e

33 Rolnik, Raquel. *Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*.

tratadas de maneira ambígua e discricionária. No caso de comunidades removidas, o direito à posse e à moradia digna é convenientemente relegado a condição secundária em virtude da equação da lucratividade dos projetos de intervenção urbanística.

Cientes do esvaziamento dos espaços de pactuação participativa da sociedade, vozes que ainda defendem um modelo de desenvolvimento urbano baseado na afirmação de direitos têm se valido dos instrumentos do Estatuto da Cidade como forma de resistência no campo jurídico. Dessa forma, as Zeis têm sido utilizadas para impedir remoções, assim como para barrar aprovações de projetos definidos sem discussão e para cobrar a obrigatoriedade de participação popular nos planos diretores.

Mesmo assim, os argumentos para a judicialização dos processos possibilitada pelo estatuto não são uma garantia plena, uma vez que tudo que ela assegura é o julgamento de conflitos na esfera do Judiciário – poder bastante conservador, que quase sempre ignora o estatuto e as dimensões da função social da cidade e da propriedade. Hoje, poderíamos dizer que, mais do que induzir qualquer processo de reforma urbana, o Estatuto da Cidade possibilitou a judicialização para importantes frentes que resistem aos imperativos do capital sobre o solo urbano, mas essa salvaguarda tem servido mais para evitar ou bloquear violações de direitos do que para promover ações afirmativas e resolver os conflitos urbanos.

Não se pode negar a importância do crescimento econômico, da geração de empregos, da valorização do salário, mas, sem uma política de enfrentamento da lógica corporativa e patrimonialista de gestão das cidades e sem o fortalecimento da regulação pública sobre o território, é muito provável que esses ganhos se tornem perdas no futuro. Nesse sentido, os princípios da reforma urbana enunciados na Constituição podem e devem ser reafirmados. Mas de nada serve sua inclusão no ordenamento jurídico se o sistema político, de financiamento eleitoral em sua relação com os

investimentos no desenvolvimento urbano, que dita hoje os processos reais de tomada de decisão sobre a gestão do território das cidades, não for radicalmente reformado.

É fundamental a existência de uma política global que leve em conta a missão improrrogável que se apresenta: a reconstrução local da noção de esfera pública, aquilo que dá identidade e sentido à cidade e à sociedade. Nesse contexto, o urbanismo tem um papel específico e profundamente estratégico. Sua capacidade de gerar símbolos e imagens futuros, atribuindo materialidade a alguns dos aspectos de um projeto de construção dessa esfera pública, pode ser extremamente eficaz. Os processos de planejamento ou a definição de projetos e políticas urbanas, denominem-se planos diretores ou planos estratégicos, não são inocentes. Podem servir apenas e tão somente para legitimar práticas concentradoras e excludentes, podem ser capturados pela lógica da acumulação ou, modestamente, nos estreitos limites da poderosa atuação urbanística, podem ousar o desejo de intervir nessa lógica e de abrir espaços de redistribuição de renda e poder, reconhecendo, potenciando ou abrindo espaços de esperança em meio ao caos.

## Referências bibliográficas

- ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes, 2000.
- ARAÚJO, Tânia Bacelar de. “Brasil: Dinâmica regional recente, sustentabilidade e competitividade das regiões”. Texto apresentado no seminário “Urbs omnibus – O Desafio das Cidades: Uma Visão Integrada de Intervenção no Espaço Urbano”, organizado pelo BNDES e ANTP, Rio de Janeiro, 12-13/5/1999, mimeo.

- AVRITZER, Leonardo. “Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático”. *Opinião Pública*, Campinas, v. 14, n. 1, pp. 43-64, 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/op/v14n1/02.pdf>. Acesso em: 29/3/2012.
- AZUELA, Antonio. *La ciudad, la propiedad privada y el derecho*. Cidade do México: El Colegio de Mexico, 1989.
- BOTLER, Milton; MARINHO, Geraldo. “O Recife e a regularização dos assentamentos populares”. *Revista Pólis*, São Paulo, n. 29, 1997.
- CARDOSO, Fernando H. et alii. “Cultura e participação”. In: *Recursos humanos y urbanización*. Buenos Aires: Siap, 1971.
- CLICHEVSKY, Nora (org.). *Construcción y administración de la ciudad latinoamericana*. Buenos Aires: IED/Grupo Editor Latinoamericano, 1990.
- COELHO, Fábio Ulhoa. *Direito e poder*. São Paulo: Saraiva, 1992.
- CONIFF, Michael. *Urban Politics in Brazil: The Rise of Populism 1925-1935*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1981.
- CYMBALISTA, Renato. *Refundar o não fundado: desafios da gestão democrática das políticas urbana e habitacional no Brasil*. São Paulo: Instituto Pólis, 2005.
- DAGNINO, Evelina. “Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?”. In: MATO, Daniel (org.). *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*. Caracas: FACES/Universidad Central de Venezuela, 2004.
- DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto J.; PANFICHI, Aldo (orgs.). *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra, 2006.
- DOWALL, David E. “Evaluación del mercado de tierras: un nuevo instrumento para la administración urbana”. Programa de Gestión Urbana/PNUD/World Bank, 1991.
- DUPAS, Gilberto. *Economia global e exclusão social: pobreza, emprego, Estado e o futuro do capitalismo*. São Paulo: Paz e Terra, 1999.
- FALCÃO, Joaquim de Arruda de. *Conflicto de direito de propriedade*. Rio de Janeiro: Forense, 1984.
- FERNANDES, Edésio. “Perspectivas para a renovação das políticas de

- legalização de favelas no Brasil". In: ABRAMO, Pedro (org.). *A cidade da informalidade: o desafio das cidades latino-americanas*. Rio de Janeiro: 7 Letras/Faperj/Lincoln Institute of Land Policy, 2003.
- FERREIRA, João Sette Whitaker; MOTISUKE, Daniela. "A efetividade da implantação de Zonas Especiais de Interesse Social no quadro habitacional brasileiro". In: BUENO, Laura Machado; CYMBALISTA, Renato (orgs.). *Planos diretores municipais: novos conceitos de planejamento territorial*. São Paulo/Campinas: Annablume/ Instituto Pólis/PUC-Campinas, 2007.
- FIX, Mariana. *Parceiros da exclusão: duas histórias de construção de uma nova cidade em São Paulo – Faria Lima e Água Espraiada*. São Paulo: Boitempo, 2001.
- GOLDFRANK, Benjamin; SCHRANK, Andrew. "Municipal Neoliberalism and Municipal Socialism: Urban Political Economy in Latin America". *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 33, n. 2, Londres, 2009.
- GOMES, Ângela de Castro. *A invenção do trabalhismo*. São Paulo/Rio de Janeiro: Vértice/Iuperj, 1988.
- HALL, Michael. *The Origins of Mass Immigration in Brazil 1871-1914*. Nova York, 1969. Tese (doutorado em ciência política) – Columbia University.
- HARVEY, David. "Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio". *Espaço e Debates*, São Paulo, ano XVI, n. 39, pp. 48-64, 1996.
- KECK, Margaret. *The Workers Party and Democratization in Brazil*. New Haven: Yale University Press, 1992.
- KOWARICK, Lucio. *A espoliação urbana*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980.
- \_\_\_\_\_. *As lutas sociais e a cidade*. São Paulo: Paz e Terra/Unrisd, 1988.
- KOWARICK, Lucio; ANT, Clara. "Cem anos de promiscuidade". In: KOWARICK, Lucio. *As lutas sociais e a cidade*. São Paulo: Paz e Terra/Unrisd, 1988.
- LE BRIS, Emile et alii. *Contribution à la connaissance d'un droit foncier intermédiaire dans les villes d'Afrique de l'Ouest*. Paris: Ministère de la Recherche et de la Technologie, 1991.
- MARICATO, Ermínia. *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana*. Petrópolis: Vozes, 2001.
- \_\_\_\_\_. (org.). *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial*. São Paulo: Alfa-Ômega, 1979.
- MARICATO, Ermínia; PAMPLONA, Telmo. *A penetração dos bens "modernos" na habitação proletária*. São Paulo: FAU-USP, 1977.
- MASSIAH, Gustave; TRIBILLON, Jean-François. *Villes en développement*. Paris: La Découverte, 1988.
- MAUSS, Marcel. "Ensaio sobre a dádiva: forma e razão de troca nas sociedades arcaicas". In: *Sociologia e antropologia*. São Paulo: EPU, 1974.
- MIRANDA, Livia; MORAES, Demóstenes A. de. "O Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (Prezeis) do Recife: democratização da gestão e planejamento participativo". In: CARDOSO, Adauto Lucio (org.). *Habitação social nas metrópoles brasileiras: uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX*. Porto Alegre: Antac, 2007. Coleção Habitare. Disponível em: [http://www.habitare.org.br/pdf/publicacoes/arquivos/colecao7/capitulo\\_11.pdf](http://www.habitare.org.br/pdf/publicacoes/arquivos/colecao7/capitulo_11.pdf). Acesso em: 18/10/2011.
- MORAES, Demóstenes A. de. *Por uma política de habitação de interesse social para o Recife: apontamentos sobre o Prezeis*. Recife: URB/PMR, 2005.
- MOURAD, Laila Nazem. *Democratização do acesso à terra urbana em Diadema*. Campinas, 2000. Dissertação (mestrado em urbanismo) – PUC-Campinas.
- OLIVEIRA, Francisco de. *A economia brasileira: crítica à razão dualista*. São Paulo: Brasiliense, 1977. (Seleções Cebrap n. 1).
- \_\_\_\_\_. *Crítica à razão dualista*. São Paulo: Boitempo, 2003.
- PANIZZI, Wrana Maria. "Entre cidade e Estado, a propriedade e seus direitos". *Espaço e Debates*, n. 26, p. 89, 1989.
- PIERSON, Donald. "Habitações em São Paulo: estudo comparativo". *Revista do Arquivo Municipal*, São Paulo, ano VII, n. LXXXI, pp. 199-238, 1943.
- PINHEIRO, Paulo Sérgio; HALL, Michael. *A classe operária no Brasil, 1889-1930: documentos*, v. II. São Paulo: Brasiliense, 1981.
- POCHMANN, Márcio. "Emprego e trabalho no Brasil em perspectiva". In: RATTNER, Henrique (org.). *Brasil no limiar do século XXI*. São Paulo: Edusp/Fapesp, 2000.

RIBEIRO, Ana Clara Torres; VAZ, Lilian Fessler; SILVA, Maria Laís Pereira da (orgs.). *Quem planeja o território? Atores, arenas e estratégias*. Rio de Janeiro: Letra Capital/Anpur, 2012.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. *Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994.

\_\_\_\_\_. “Desafios da questão urbana”. *Le Monde Diplomatique Brasil*, São Paulo, n. 45, abr. 2011. Disponível em: <http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=906>. Acesso em: 30/3/2012.

ROLNIK, Raquel. “É possível uma política urbana contra a exclusão?”. In: TREVAS, Vicente; MAGALHÃES, Inês; BARRETO, Luiz (orgs.). *Governo e cidadania: balanço e reflexões sobre o modo petista de governar*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1999.

\_\_\_\_\_. “Democracia no fio da navalha: limites e possibilidades para a implementação de uma agenda de reforma urbana no Brasil”. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, Recife, v. 11, n. 2, pp. 31-50, nov. 2009.

\_\_\_\_\_. *Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. São Paulo: Boitempo, 2015.

ROLNIK, Raquel; NAKANO, Kazuo. “Cidades e políticas urbanas no Brasil: velhas questões, novos desafios”. In: RATTNER, Henrique (org.). *Brasil no limiar do século XXI*. São Paulo: Edusp/Fapesp, 2000.

\_\_\_\_\_. “As armadilhas do pacote habitacional”. *Le Monde Diplomatique Brasil*, São Paulo, n. 20, 3/2009. Disponível em: <http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=461>. Acesso em: 15/3/2012.

ROLNIK, Raquel; SOMEKH, Nadia; KOWARICK, Lucio (orgs.). *São Paulo: crise e mudança*. São Paulo: Brasiliense, 1990.

SAHLINS, Marshall. “On the Sociology of Primitive Exchange”. In: BANTON, Michael (org.). *The Relevance of Models for Social Anthropology*. Londres: Tavistock Publications, 1965.

SALES, Pedro Manuel Rivaben de. “Operações urbanas consorciadas”. In: Ippur – Observatório das Metrôpoles. *Cadernos técnicos de orientação para*

*implementação dos instrumentos do Estatuto das Cidades* – CD. In: SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; MONTANDON, Daniel T. (orgs.). *Os planos diretores municipais pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2011.

SALES, Teresa. “Raízes da desigualdade social na cultura política brasileira”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, ano 9, n. 25, jun. 1994.

SANTORO, Paula. *Planejar a expansão urbana: dilemas e perspectivas*. São Paulo, 2012. Tese (doutorado em arquitetura e urbanismo) – FAU-USP.

SANTOS, Boaventura de Souza. *Estado, derecho e lutas sociales*. Bogotá: Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos, 1991.

\_\_\_\_\_. (org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Porto: Afrontamento, 2003.

SANTOS, Mauro Rego Monteiro dos. “O sistema de gestão e participação democrática nos planos diretores brasileiros”. In: SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; MONTANDON, Daniel T. (orgs.). *Os planos diretores municipais pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2011.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; MONTANDON, Daniel T. “Síntese, desafios e recomendações”. In: *Os planos diretores municipais pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2011.

SILVA, Jacqueline Severo. “Regularização fundiária, exercitando um novo paradigma: um conflito também ideológico – apresentação de casos”. *Revista Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, Ipea, n. 34, jun. 2010.

SINGER, Paul I. *Economia política do trabalho*. São Paulo: Hucitec, 1977.

SMOLKA, Martim O. “Problematizando a intervenção urbana: falácias, desafios e constrangimentos”. *Cadernos Ippur/UFRJ*, Rio de Janeiro, ano VIII, n. 1, abr. 1994.

TREVAS, Vicente; MAGALHÃES, Inês; BARRETO, Luiz (orgs.). *Governo e cidadania: balanço e reflexões sobre o modo petista de governar*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1999.

TRIVELLI, Pablo. “Access to Land by the Urban Poor: An Overview of the Latin American Experience”. *Land Use Policy*, n. 3, Amsterdã, 1986.

- VAINER, Carlos. "Pátria, empresa e mercadoria: a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano". In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes, 2000.
- VALLADARES, Lícia (org.). *Repensando a habitação*. Rio de Janeiro: Zahar, 1983.
- VAN HUYCK, Alfred P. "Land Management in the Context of National Urban Strategies". Documento apresentado ao Land Policy and Land Use Training for Developing Countries, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, 1987.
- VIANNA, Luiz Werneck. *Liberalismo e sindicato no Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.
- WAMPLER, Brian. "Que tipos de resultados devemos esperar das instituições participativas?". In: PIRES, Roberto Rocha C. (org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*, v. 7. Brasília: Ipea, 2011.
- WEFFORT, Francisco. *O populismo na política brasileira*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.