

**UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA “JÚLIO DE MESQUITA FILHO”
FACULDADE DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS (FCHS)**

JACQUES FELIPE IATCHUK VIEIRA

**DIREITO À CIDADE E POLÍTICAS PÚBLICAS NA PERIFERIA DO
CAPITALISMO**

**A COTA DE SOLIDARIEDADE E O FUNDO MUNICIPAL DE
DESENVOLVIMENTO URBANO NA PRODUÇÃO DO ESPAÇO EM
SÃO PAULO**

FRANCA, SP

2022

Jacques Felipe Iatchuk Vieira

**DIREITO À CIDADE E POLÍTICAS PÚBLICAS NA PERIFERIA DO
CAPITALISMO**

**A Cota de Solidariedade e o Fundo Municipal de Desenvolvimento
Urbano na Produção do Espaço em São Paulo**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Análise de Políticas Públicas da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre.

Orientador: Prof. Dr. Agnaldo de Sousa Barbosa

FRANCA

2022

V658d

Vieira, Jacques Felipe Iatchuk

Direito à Cidade e Políticas Públicas na Periferia do Capitalismo :
A Cota de Solidariedade e o Fundo Municipal de Desenvolvimento
Urbano na Produção do Espaço em São Paulo / Jacques Felipe Iatchuk
Vieira. -- Franca, 2022

256 p. : il., tabs., fotos, mapas

Dissertação (mestrado profissional) - Universidade Estadual
Paulista (Unesp), Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Franca
Orientador: Agnaldo de Sousa Barbosa

1. Direito à Cidade. 2. Produção do Espaço. 3. Sociologia Urbana.
4. Política Urbana. 5. Direito Urbanístico. I. Título.

Sistema de geração automática de fichas catalográficas da Unesp. Biblioteca da Faculdade de
Ciências Humanas e Sociais, Franca. Dados fornecidos pelo autor(a).

Essa ficha não pode ser modificada.

JACQUES FELIPE IATCHUK VIEIRA

**DIREITO À CIDADE E POLÍTICAS PÚBLICAS NA PERIFERIA DO
CAPITALISMO**

A Cota de Solidariedade e o Fundo Municipal de Desenvolvimento
Urbano na Produção do Espaço em São Paulo

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Análise de Políticas Públicas da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre.

Franca, ____ de _____ de 2022.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Agnaldo de Sousa Barbosa (UNESP/Franca)

Prof. Dr. Gustavo José de Toledo Pedroso (UNESP/Franca)

Prof^a Dr^a Daniele Ornaghi Sant’Anna (UNIFEI)

“Transformar a vida”, “transformar a sociedade”, essas frases não significam nada se não há a produção de um espaço apropriado.

(Henri Lefebvre, L'espace: produit social et valeur d'usage)

Não há amanhã sem projeto, sem sonho, sem utopia, sem esperança, sem o trabalho de criação e desenvolvimento de possibilidades que viabilizem sua concretização. É neste sentido que tenho dito em diferentes ocasiões que sou esperançoso não por teimosia, mas por imperativo existencial. É aí também que radica o ímpeto com que luto contra todo fatalismo.

(Paulo Freire, Pedagogia dos Sonhos Possíveis, p. 78)

RESUMO

O presente trabalho busca analisar a dinâmica de produção social do espaço no município de São Paulo sob as determinações do capitalismo periférico brasileiro, e compreender de que modo os instrumentos urbanísticos Cota de Solidariedade e Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB) atingem esse movimento. Para tanto, no primeiro capítulo fazemos uma revisão bibliográfica da incidência do fenômeno urbano nas diferentes correntes da Teoria Social, procurando compreender as principais interpretações a respeito da relação entre espaço urbano e sociedade. No segundo capítulo, tratamos especificamente da perspectiva lefebvriana sobre a produção do espaço. Apresentamos a leitura de Henri Lefebvre a respeito da produção do espaço e como essa dinâmica sob o capitalismo gera desigualdades socioespaciais, mas também como a ideia-força do Direito à Cidade surge como horizonte para superação dos problemas decorrentes da urbanização capitalista. No terceiro capítulo, trazemos esse debate para a realidade brasileira, buscando analisar as características da produção do espaço sob o capitalismo periférico e elitista do país ao longo da nossa história. A partir do conhecimento da dinâmica que produz nossas cidades, focamos no município de São Paulo, apresentando a complexidade e os desafios para enfrentar seu quadro de profundas desigualdades socioespaciais. No quarto capítulo, voltamos à análise do processo histórico brasileiro para apresentar os movimentos sociais e as propostas que, ao longo das últimas décadas, buscaram propor outros rumos para a produção do espaço no Brasil, por meio de uma Reforma Urbana. Isso nos direciona ao Plano Diretor Estratégico de São Paulo (Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014) que, a partir dessa perspectiva de transformação, busca enfrentar os desafios da realidade paulistana, propondo outros rumos para sua dinâmica socioespacial. No quinto capítulo, focamos os esforços investigativos na análise da Cota de Solidariedade e do FUNDURB. Sobre a Cota de Solidariedade, o estudo mostra que, apesar de a ideia inicial ter enorme potencial transformador, a forma como o instrumento foi regulamentado não apenas o torna insignificante, mas aponta para o sentido contrário da ideia inicial, servindo para reforçar segregação socioespacial. Sobre o FUNDURB, apesar de ter boa regulamentação dada pela legislação e potencial para financiar o desenvolvimento urbano (com distribuição de infraestrutura, produção de habitação social e transformações nos sistemas de mobilidade urbana), o estudo demonstra que sua implementação varia significativamente de acordo com a orientação política da gestão municipal, de modo que seu alcance tem sido limitado. Por fim, a título de considerações finais, o sexto capítulo aponta a importância de políticas públicas urbanas como os instrumentos analisados para mudanças na dinâmica de produção do espaço brasileiro, mas destaca a necessidade de que sejam acompanhados de mobilizações políticas populares permanentes para que seus potenciais se realizem, e assim caminhemos em direção à construção do Direito à Cidade.

Palavras-Chave: Direito à Cidade; Produção do Espaço; Sociologia Urbana; Política Urbana; Direito Urbanístico.

ABSTRACT

The present work seeks to analyze the dynamics of social production of space in the city of São Paulo under the determinations of Brazilian peripheral capitalism, and to understand how the urban instruments Solidarity Quota and Municipal Urban Development Fund (FUNDURB) affect this movement. In order to do so, in the first chapter we make a bibliographical review of the incidence of the urban phenomenon in the different currents of Social Theory, seeking to understand the main interpretations regarding the relationship between urban space and society. In the second chapter, we deal specifically with the Lefebvrian perspective on the production of space. We present Henri Lefebvre's reading about the production of space and how this dynamic under capitalism generates socio-spatial inequalities, but also how the idea of the Right to the City emerges as a horizon for overcoming the problems arising from capitalist urbanization. In the third chapter, we bring this debate to the Brazilian reality, seeking to analyze the characteristics of the production of space under the peripheral and elitist capitalism of the country throughout our history. From the knowledge of the dynamics that produces our cities, we focus on the city of São Paulo, presenting the complexity and challenges to face its scenario of deep socio-spatial inequalities. In the fourth chapter, we return to the analysis of the Brazilian historical process to present the social movements and proposals that, over the last decades, sought to propose other directions for the production of space in Brazil, through an Urban Reform. This leads us to the Strategic Master Plan of São Paulo (Law nº 16,050, of July 31, 2014) which, from this perspective of transformation, seeks to face the challenges of the reality of São Paulo, proposing other directions for its socio-spatial dynamics. In the fifth chapter, we focus the investigative efforts on the analysis of the Solidarity Quota and FUNDURB. Regarding the Solidarity Quota, the study shows that, despite the initial idea having enormous transformative potential, the way in which the instrument was regulated not only makes it insignificant, but points to the opposite direction of the initial idea, serving to reinforce socio-spatial segregation. Regarding FUNDURB, despite having good regulation given by legislation and potential to finance urban development (with the distribution of infrastructure, production of social housing and transformations in urban mobility systems), the study shows that its implementation varies significantly according to the political orientation of municipal management, so its reach has been limited. Finally, by way of final considerations, the sixth chapter points out the importance of urban public policies as the instruments analyzed for changes in the dynamics of production of Brazilian space, but highlights the need for them to be accompanied by permanent popular political mobilizations so that their potential come true, and so we move towards the construction of the Right to the City.

Keywords: Right to the City; Production of Space; Urban Sociology; Urban Policy; Urban Law.

Lista de Imagens

- Imagem 1 – Modelo de Crescimento Urbano da Escola de Chicago **p. 36**
- Imagem 2 – Agnès Varda e o mural da baguete, em *Visages, Villages* **p. 51**
- Imagem 3 – Antigos mineiros em frente às colagens, em *Visages, Villages* **p. 53**
- Imagem 4 – Jeanine e sua casa, em *Visages, Villages* **p. 54**
- Imagem 5 – Macroáreas Definidas pelo PDE–SP **p. 166**
- Imagem 6 – Coeficiente de Aproveitamento das Macroáreas **p. 168**
- Imagem 7 – Áreas de Influência dos EETU **p. 170**
- Imagem 8 – Coeficiente de Aproveitamento nos EETU, de acordo com Macroárea **p. 171**
- Imagem 9 – O Ciclo da Política Pública **p. 179**
- Imagem 10 – A Cota de Solidariedade **p. 193**
- Imagem 11 – Caracterização da Outorga Onerosa do Direito de Construir **p. 199**
- Imagem 12 – Cálculo do Valor da Outorga Onerosa do Direito de Construir **p. 200**
- Imagem 13 – O Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano **p. 205**
- Imagem 14 – Família Kim descendo escadaria, em *Parasita* **p. 217**
- Imagem 15 – Kim Ki-taek em seu banjiha inundado, em *Parasita* **p. 218**
- Imagem 16 – Rua dos Kim após a chuva, em *Parasita* **p. 219**
- Imagem 17 – Sra. Park comemorando a chuva da noite anterior, em *Parasita* **p. 220**

Lista de Mapas

- Mapa 1 – Loteamentos Irregulares de São Paulo por Período de Implantação **p. 83**
- Mapa 2 – Municípios da Região Metropolitana de São Paulo **p. 89**
- Mapa 3 – Regiões, Subprefeituras e Distritos do Município de São Paulo **p. 91**
- Mapa 4 – População do Município de São Paulo por Distrito **p. 92**
- Mapa 5 – População Negra do Município de São Paulo por Distrito **p. 92**
- Mapa 6 – Oferta de Emprego em São Paulo por Distrito **p. 93**
- Mapa 7 – Renda Média Familiar em São Paulo por Distrito **p. 93**
- Mapa 8 – Mapas de Inclusão/Exclusão Social de São Paulo (1995 – 2002) **p. 96**
- Mapa 9 – IPVS 2010 no Município de São Paulo **p. 99**
- Mapa 10 – Padrões Urbanos-demográficos no Município de São Paulo **p. 103**
- Mapa 11 – Índice de Urbanidade e Justiça Espacial do Município de São Paulo **p. 106**
- Mapa 12 – Setores com Potencial de Transformação Estrutural **p. 108**
- Mapa 13 – Temperatura da Superfície do Município de São Paulo **p. 109**
- Mapa 14 – Domicílios em Favela por Distrito **p. 113**
- Mapa 15 – Distribuição dos Agrupamentos de Favela no Município **p. 114**
- Mapa 16 – Densidade Domiciliar por Distrito **p. 115**
- Mapa 17 – Gravidez na Adolescência **p. 116**
- Mapa 18 – Idade Média ao Morrer **p. 117**
- Mapa 19 – Violência contra a Mulher **p. 118**
- Mapa 20 – Feminicídios por Distrito **p. 119**
- Mapa 21 – Violência LGBTQIAP+ por Distrito **p. 120**
- Mapa 22 – Violência Racial por Distrito **p. 121**
- Mapa 23 – Acesso a Transporte de Massa por Distrito **p. 122**
- Mapa 24 – Transferências nas Viagens por Transporte Público **p. 123**
- Mapa 25 – Tempo Médio das Viagens ao Trabalho por Transporte Público **p. 124**
- Mapa 26 – Acesso à Internet Móvel **p. 126**
- Mapa 27 – Equipamentos Públicos de Cultura por Distrito **p. 127**
- Mapa 28 – Espaços Culturais Independentes por Distrito **p. 128**
- Mapa 29 – Valor Mediano do m² em São Paulo **p. 129**
- Mapa 30 – Distribuição da População em Situação de Rua por Distrito **p. 130**
- Mapa 31 – Origem das Contribuições por Canal Eletrônico **p. 156**

Mapa 32 – Eixos de Estruturação do Transporte Público (Existentes e Previstos) **p. 169**

Mapa 33 – Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) **p. 174**

Mapa 34 – Macrozonas do Município de São Paulo **p. 192**

Mapa 35 – Aplicações da Cota de Solidariedade **p. 194**

Lista de Quadros

Quadro 1 – Evolução Populacional no Município e na Região Metropolitana de São Paulo, no Estado de São Paulo e no Brasil (1872-2021) **p. 86**

Quadro 2 – Grupos de Vulnerabilidade Social do IPVS 2010 **p. 98**

Quadro 3 – Ordem de Importância dos indicados no estudo do NEV-USP **p. 102**

Quadro 4 – Indicadores de Urbanidade e Justiça Espacial de Canova **p. 105**

Quadro 5 – Consolidação de Propostas Apresentada pela Sociedade Civil e pelos Vereadores para a Cota de Solidariedade **p. 185**

Quadro 6 – Simulação de Aplicação das Propostas de Cota de Solidariedade **p. 186**

Quadro 7 – Déficit Habitacional em São Paulo por Faixa de Renda (2010) **p. 187**

Quadro 8 – Empreendimentos enquadrados na Cota de Solidariedade **p. 195**

Quadro 9 – Valores Anuais de Arrecadação por OODC (2004 – 2020) **p. 202**

Quadro 10 – Participação do FUNDURB no Investimento Público Municipal **p. 211**

Quadro 11 – Valores Nominais Arrecadados e Liquidados pelo FUNDURB (2013-2020) **p. 213**

Lista de Gráficos

Gráfico 1 – Evolução da População do Município de São Paulo e da Região Metropolitana de São Paulo (1940 – 2021) **p. 87**

Gráfico 2 – Composição da Receita do FUNDURB (2012 – 2020) **p. 198**

Gráfico 3 – Evolução de Utilização de Potencial Construtivo Adicional a partir do Pagamento de OODC (1999 – 2020) **p. 201**

Gráfico 4 – Evolução da Arrecadação Anual por OODC (2004-2020) **p. 203**

Gráfico 5 – Evolução dos Investimentos Nominais do FUNDURB (2013 – 2020) **p. 211**

Gráfico 6 – Evolução dos Investimentos da PMSP (R\$) e da Participação dos Investimentos do FUNDURB no Total (%) (2013 – 2020) **p. 212**

Gráfico 7 – Evolução dos Recursos Arrecadados e Investidos pelo FUNDURB (2013 – 2020) **p. 214**

Lista de Siglas

AsBEA – Associação Brasileira de Escritórios de Arquitetura
CADES – Conselho Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento
CEBRAP – Centro Brasileiro de Análise e Planejamento
CEM – Centro de Estudos da Metrópole
CLTU – Câmara Técnica de Legislação Urbanística
CMH – Conselho Municipal de Habitação
CMTT – Conselho Municipal de Trânsito e Transporte
CMPU – Conselho Municipal de Política Urbana
CPPU – Comissão Permanente de Proteção à Paisagem Urbana
CPUMMA – Comissão de Política Urbana, Metropolitana e Meio Ambiente da Câmara de São Paulo
DANT – Doenças e Agravos Não Transmissíveis
DENATRAN – Departamento Nacional de Trânsito
DETRAN/SP – Departamento Estadual de Trânsito de São Paulo
DEURB – Departamento de Urbanismo
EETU – Eixos de Estruturação da Transformação Urbana
EHIS – Empreendimento de Habitação de Interesse Social
EHMP – Empreendimento de Habitação de Mercado Popular
FAU-USP – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo
FBSP – Fórum Brasileiro de Segurança Pública
FNE – Federação Nacional dos Engenheiros
FRNU – Fórum Nacional pela Reforma Urbana
FUNDURB – Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano
HIS – Habitação de Interesse Social
HMP – Habitação de Mercado Popular
IAB – Instituto de Arquitetos do Brasil
IDH – Índice de Desenvolvimento Humano
IDI – Índice de Discrepância
IEX – Índice de Inclusão/Exclusão
IPASE - Instituto de Previdência e Aposentadoria dos Servidores do Estado
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

IPTU – Imposto Predial Territorial Urbano
IPVS – Índice Paulista de Vulnerabilidade Social
LPUOS – Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo
MNRU – Movimento Nacional pela Reforma Urbana
MTST – Movimento dos Trabalhadores Sem Teto
NEV-USP – Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo
OODC – Outorga Onerosa do Direito de Construir
PDE-SP – Plano Diretor Estratégico de São Paulo
PEUC – Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios
PL – Projeto de Lei
PMSP – Prefeitura Municipal de São Paulo
PNH – Plano Nacional de Habitação
PNT – Plano Nacional Territorial
PP – Partido Progressista
PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira
PSOL – Partido Socialismo e Liberdade
PT – Partido dos Trabalhadores
PV – Partido Verde
RNSP – Rede Nossa São Paulo
SEADE – Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados
SMAI-PDE – Sistema de Monitoramento e Avaliação da Implementação do Plano Diretor Estratégico
SMDU – Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano
SRU – Lei de Solidariedade e Renovação Urbana (França)
s.HRu – Seminário de Habitação e Reforma Urbana
UMM-SP – União dos Movimentos de Moradia de São Paulo
WHO – World Health Organization
ZEIS – Zona Especial de Interesse Social
ZEPEC – Zona Especial de Preservação Cultural

SUMÁRIO

Capítulo 1 – A Teoria Social e a Cidade.....	15
Capítulo 2 – Espaço e Sociedade: apontamentos a partir do pensamento de Henri Lefebvre	41
2.1 Cidade e Dialética: a Produção Social do Espaço Urbano	42
2.2 Capital, Segregação e Desigualdades Socioespaciais.....	55
2.3 Ideologia e Utopia: o Direito à Cidade em disputa	66
Capítulo 3 – Espaço e Sociedade no Município de São Paulo.....	76
3.1 São Paulo e a Produção do Espaço Urbano na Periferia do Capitalismo	76
3.2 As Desigualdades Socioespaciais no Município de São Paulo.....	94
Capítulo 4 – Política Urbana e Direito à Cidade	132
4.1 Estado e Reforma Urbana no Brasil: da era Vargas ao Estatuto da Cidade	133
4.2 O Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo de 2014: disputas por uma outra cidade.....	153
Capítulo 5 – O FUNDURB e a Cota de Solidariedade: potencialidades e entraves na transformação da realidade urbana	179
5.1 A Cota de Solidariedade: potencialidade transformadora e sabotagem estrutural	181
5.2 O Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano: desafios para o financiamento da transformação urbana	197
Capítulo 6 – Comentários sobre os Desafios, os Limites e as Possibilidades da Política Urbana na Construção do Direito à Cidade na Periferia do Capitalismo	218
REFERÊNCIAS.....	234

Capítulo 1 – A Teoria Social e a Cidade

*Ao longo dos subúrbios, onde nos pardieiros
 Persianas acobertam beijos sorrateiros,
 Quando o impiedoso sol arroja seus punhais
 Sobre a cidade e o campo, os tetos e os trigais,
 Exercerei a sós a minha estranha esgrima,
 Buscando em cada canto os acasos da rima,
 Tropeçando em palavras como nas calçadas,
 Topando imagens desde há muito já sonhadas.*
 (Charles Baudelaire, “O Sol”)

Em dado momento do primeiro ato de *A Vida é Bela* (filme italiano de 1997, dirigido por Roberto Benigni), quando os personagens Guido (também Benigni) e Ferruccio (Sergio Bustric), ambos trabalhadores do campo, finalmente chegam na cidade de Arezzo em busca de emprego e melhores condições de vida, desenvolvem um diálogo bastante revelador da complexidade contraditória que envolve o fenômeno urbano sob a dinâmica do capitalismo. Na cena, andando agitados por uma grande praça pública, Guido, com extrema animação, comemora com o amigo: “Veja só, Ferruccio! Não falei? Estamos na cidade grande, pode fazer o que quiser! Somos livres mesmo! Se quiser fazer alguma coisa, você faz. Quer desabafar, gritar? Grite!”. Com o estímulo, Ferruccio começa a pular e gritar. Prontamente, Guido contém o amigo dizendo: “Pare! Ficou louco? Estamos numa cidade grande! Não pode fazer o que quiser.”. Apesar de, no filme, ser construído com sentido cômico justamente pelo absurdo da negação imediata da grandiosa promessa feita, esse confronto entre o discurso ideológico de realização de uma liberdade irrestrita e a impossibilidade material de vivência efetiva dessa liberdade (contida de forma violenta pelas forças da dinâmica social) está no centro do desenvolvimento histórico do espaço urbano na modernidade. No âmbito sensível desse conflito, encontram-se fatores como o processo contínuo de migração de populações vindas dos campos, o aumento da densidade demográfica, os níveis inéditos de crescimento econômico e inovação tecnológica (ainda mais acelerados a partir da emergência da indústria), a efervescência cultural, e o surgimento de novas formas de sociabilidade e organização social nas cidades.

Sendo esse amálgama de elementos complexos e essenciais para o florescimento do capitalismo, a Cidade logo se estabeleceu como objeto (direta ou indiretamente) das investigações sociológicas. Afinal, compreender o funcionamento da sociedade passa, também, por entender sua dinâmica espacial. Nesse sentido, já nos autores clássicos da Teoria Social (Durkheim, Weber, Marx e Engels¹) é possível encontrarmos reflexões profícuas que passam pelas especificidades do fenômeno urbano e seus desdobramentos sociais. Mesmo antes da consolidação do campo da Sociologia Urbana como área relativamente autônoma de investigação, esses pensadores já abriram caminhos importantes (teórica e metodologicamente) para as pesquisas sobre a Cidade que viriam se desenvolver de maneira mais profunda no futuro. Por isso, para que seja possível entender a estruturação e os desdobramentos das reflexões sobre o urbano nas últimas décadas, importa, primeiramente, compreender a herança intelectual deixada pelos clássicos, que continuam influenciando a forma como abordamos esse objeto.

Mesmo que em toda a produção do francês Émile Durkheim (1858 – 1917) não se encontre obras focadas especificamente na temática da Cidade, seus escritos trazem contribuições bastante significativas para a compreensão desse objeto enquanto parte indispensável das análises a respeito do conjunto da sociedade, e impactaram consideravelmente as abordagens posteriores sobre o urbano. A preocupação central da obra durkheimiana era entender o motivo pelo qual uma sociedade (em especial a moderna, caracterizada por movimento de acelerada individualização) permanece unida. Na busca por essa resposta que Durkheim retorna às estruturas das sociedades primitivas para compreender seu funcionamento e seu progresso até formas modernas. Para o autor, esse processo de desenvolvimento das

¹ A escolha por incluir nominalmente Engels entre os clássicos da Teoria Social aqui não é acidental ou despropositada. Em dissonância com o que se faz tradicionalmente, onde são citados apenas os outros três pensadores (Marx, Weber e Durkheim), posicioná-lo é uma opção consciente que se dá por dois motivos. O primeiro é a decisão de contrapor as correntes que reduzem a importância de Engels na formulação dos textos marxianos e consolidação do materialismo histórico dialético enquanto método de compreensão e transformação da realidade social. Apesar de ser quase consenso o protagonismo e a maior estatura de Marx nessa relação, não parece incabível afirmar que (para além das questões financeiras, obviamente) a produção marxiana teria perda qualitativa sensível sem a presença de Engels, que, entre outras coisas, foi quem inseriu Marx nos estudos e debates acerca da Economia Política. O segundo motivo se liga especificamente com as discussões do presente trabalho: Engels é quem, entre os dois, produziu textos que tratam mais diretamente da análise de questões urbanas da sua época, com atenção particular às problemáticas da miséria urbana (ENGELS, 2010) e da moradia (ENGELS, 2015) sob o capitalismo. Inclusive, Henri Lefebvre (2001) levanta a hipótese de que o olhar mais atento da dupla à importância das cidades em *A Ideologia Alemã* (MARX; ENGELS, 2007) seria por essa relação de Engels com o tema.

sociedades se dá de maneira linear, por meio de um evolucionismo social², caminhando das estruturas primitivas (mais simples) em direção às configurações modernas (mais complexas). Ou seja, “estes não se tratam de momentos estanques, mas, ao contrário, há entre eles uma conexão umbilical, marcada por continuidades e descontinuidades” (VARES, 2013, p. 152). E, se valendo de todo seu arcabouço teórico e metodológico³, a chave de leitura que utiliza para conseguir compreender de que modo esse progresso se dá é exatamente a divisão do trabalho social.

De acordo com ele, em contraposição às sociedades primitivas, regidas pela solidariedade mecânica⁴ e com segmentação funcional bastante rudimentar, é a divisão do trabalho social que produz a solidariedade orgânica, base fundacional das sociedades modernas (DURKHEIM, 1999). A respeito da divisão do trabalho, o autor explica: “Por aumentar ao mesmo tempo a força produtiva e a habilidade do trabalhador, ela é condição necessária do desenvolvimento intelectual e material das sociedades; é a fonte da civilização” (DURKHEIM, 1999, p. 14). Entretanto, utilizando-se do método explicativo da morfologia social (DURKHEIM, 2007), isto é, aquele focado nas relações estruturais entre os indivíduos⁵, o teórico francês demonstra que

² O caráter evolucionista da obra durkheimiana é uma herança que ele apreende de outros pensadores, como Comte, Spencer e Tönnies (VARES, 2013), além, é claro, dos impactos que a obra de Charles Darwin tiveram sobre todo o mundo científico à época. Essa certa herança darwiniana fica evidente em Durkheim quando ele fala, por exemplo, a respeito da “luta pela vida” entre os membros da sociedade (DURKHEIM, 1999).

³ Em relação à questão metodológica em Durkheim, Raymond Aron diz que o autor explicava assim: “para estudar cientificamente um fenômeno social é preciso estudá-lo objetivamente, isto é, do exterior, encontrando o meio pelo qual os estados de consciência não perceptíveis diretamente podem ser reconhecidos e compreendidos.” (ARON, 1999, p. 292). Isso, no entanto, não quer dizer que o autor acreditava em um racionalismo abstrato e deslocado da materialidade. Segundo Florestan Fernandes: “Poderíamos dizer, de Durkheim, que confiava na razão dentro dos limites da experiência e que acreditava na experiência segundo as regras da razão” (FERNANDES, 1972, p. 70)

⁴ “Ao analisar os grupos sociais segmentários, de formato mais simples, Durkheim demonstra que nestes vigora uma solidariedade de tipo mecânico, que se define pela força que a ‘consciência coletiva’ exerce sobre seus membros, e que dispõe de uma moralidade igualmente típica, caracterizada pelo apelo consensual e difuso, o que, por um lado, garante uma forte coesão social e, por outro, dá pouca chance ao desenvolvimento da personalidade individual. Conquanto a divisão funcional nas sociedades tradicionais seja muito rudimentar, decorrência do isolamento a que estão submetidas, a solidariedade social resulta da imposição dos códigos morais, o que, segundo o sociólogo, pode ser constatado a partir da análise do sistema jurídico (...). A prevalência do ‘direito repressivo’ nesse tipo de sociedade é a notação do alto grau de pressão que incide sobre os indivíduos e que, de certo modo, os encurrala como uma onda uniformizante, sancionando energicamente aqueles que transgridem o caráter obrigatório dos códigos morais vigentes.” (VARES, 2013, p. 152)

⁵ “A sociedade determina o indivíduo, não enquanto uma vaga abstração, mas precisamente enquanto um indivíduo em alguma situação estrutural em relação aos outros indivíduos. [...] com a expressão ‘estrutura’, Durkheim se referia às configurações reais, físicas, que determinam quem está na presença de quem, por quanto tempo, e qual o espaço entre as pessoas. Essas diferenças na densidade social exercem um profundo impacto nas ideias e sentimentos morais das pessoas e, portanto, em sua capacidade de pensar racionalmente, de negociar, de cometer suicídio e todas as coisas que importa investigar” (COLLINS, 2009, p. 162)

o surgimento da solidariedade orgânica só tem condições de efetivamente se desenvolver, quando acompanhada de outros dois elementos fulcrais: a “densidade material” e a “densidade moral”⁶. Nas palavras de Raymond Aron:

A divisão do trabalho é um fenômeno social, que só pode ser explicado por outro fenômeno social: o de uma combinação do volume, densidade material e moral da sociedade. [...] Quanto mais numerosos os indivíduos que procuram viver em conjunto, mais intensa a luta pela vida. A diferenciação social é a solução pacífica da luta pela vida. Em vez de alguns serem eliminados para que outros sobrevivam, como ocorre no reino animal, a diferenciação social permite a um número maior de indivíduos sobreviver, diferenciando-se. Cada um deixa de estar em competição com todos, podendo assim ter um papel, e preencher uma função. Deixa de ser necessário eliminar a maioria dos indivíduos, a partir do momento em que, não sendo eles semelhantes entre si, porém diferentes, cada um colabora com uma contribuição que lhe é própria para a vida de todos. (ARON, 1999, p. 296)

É a partir dessa reflexão que o tema das cidades emerge com força nos escritos do autor, em especial em *Da Divisão do Trabalho Social* (DURKHEIM, 1999). Ele busca criar uma relação entre a superação da solidariedade mecânica pela solidariedade orgânica e a reconfiguração funcional e territorial dos grupos. Em referência clara às relações dentro do espaço urbano, exalta-as dizendo que “Se o trabalho se divide mais à medida que as sociedades se tornam mais volumosas e mais densas, não é porque, nelas, as circunstâncias externas sejam mais variadas, mas porque a luta pela vida é mais ardente” (*Idem, ibidem*, p. 263). E explica a mudança de relação territorial ao afirmar que:

[...] os indivíduos não são mais agrupados segundo suas relações de descendência, mas segundo a natureza particular da atividade social a que se consagram. Seu meio natural e necessário não é mais o natal, mas o meio profissional. Não é mais a consangüinidade, real ou fictícia, que assinala a posição de cada um, mas a função que desempenha. (*Idem, ibidem*, p. 165-166)

⁶ Sobre a relação direta desses elementos com a divisão do trabalho, e deles entre si, Durkheim afirma: “a divisão do trabalho progride tanto mais quanto mais houver indivíduos suficientemente em contato para poderem agir e reagir uns em relação aos outros. Se conviermos em chamar de densidade dinâmica ou moral essa aproximação e o intercâmbio ativo que dela resulta, poderemos dizer que os progressos da divisão do trabalho são diretamente proporcionais à densidade moral ou dinâmica da sociedade. Mas essa aproximação moral só pode produzir seu efeito se a própria distância real entre os indivíduos tiver diminuído, como quer que seja. Portanto, a densidade moral não pode aumentar sem que a densidade material aumente ao mesmo tempo, e esta pode servir para medir aquela. Aliás, é inútil procurar saber qual das duas determinou a outra; basta constatar que são inseparáveis.” (DURKHEIM, 1999, p. 252-253)

Ele volta a essa temática quando diz que:

[...] as cidades sempre resultam da necessidade que impele os indivíduos a manterem constantemente o contato mais íntimo possível uns com os outros; elas são como pontos em que uma massa social se contrai com mais força que em outras partes (DURKHEIM, 1999, p. 254)

É possível, ainda, encontrar, nos escritos do autor, referências à relação entre estabelecimento da burguesia e as cidades (*Idem, ibidem*, p. XXVIII-XXIX), à emergência de um Estado regulador para impedir a multiplicação de conflitos decorrentes da divisão do trabalho acelerada e desorganizada no espaço urbano (*Idem, ibidem*, 1999, p. 31), à especialização de territórios (p. 172), com consequente possibilidade de tipificação de cidades com funções dentro do quadro mais amplo de relação entre diferentes sociedades (p. 173). O que demonstra que, mesmo não trabalhando diretamente o tema da Cidade como objeto central de estudo⁷, o pensamento durkheimiano tem muito a contribuir para esse campo de investigação⁸, por permitir compreender “as cidades não apenas no que elas possuem em comum devido aos processos de mudanças ocasionadas nas cidades modernas, mas também no que possuem de específico e associado a outras formas de relação com a natureza” (MARMANILLO, 2017, p. 148).

Já no caso das obras escritas pelos alemães Karl Marx (1818 – 1883) e Friedrich Engels (1820 – 1895), apesar de também não ser possível encontrar um pensamento sistematizado a respeito da Cidade, a temática é mais presente que nas elaborações de Durkheim. Essa presença se dá de duas formas distintas: a) na análise de questões referentes ao surgimento e ao funcionamento das sociedades capitalistas; b) no estudo de problemáticas parciais internas ao fenômeno urbano.

Como no caso de Durkheim, Marx e Engels também dão atenção especial à relação entre a Cidade e o processo de divisão do trabalho. Entretanto, o fazem de

⁷ Para uma exposição de mais fôlego a respeito da questão urbana nos escritos de Émile Durkheim, cf. Marmanillo, 2017.

⁸ Podemos citar, por exemplo, que a visão do autor e suas interpretações a respeito da Cidade influenciaram os pensadores da chamada Escola de Chicago de Sociologia, como Robert Park (1967), Louis Wirth (1967) e Ernest Burgess (2017), a sociologia urbana de Paul-Henry Chombart de Lauwe (1967) e as investigações antropológicas de Marcel Mauss (2017).

modo bastante diferente daquele apresentado pelo francês⁹. Essas reflexões podem ser encontradas, em especial, n'A *Ideologia Alemã* (MARX; ENGELS, 2007). Para eles, a divisão do trabalho (que não é meramente positiva, porém violenta e geradora de conflitos) não se dá apenas no interior da cidade moderna (enquanto processo de “evolução” das sociedades mais primitivas), mas mesmo entre a cidade e o campo:

A maior divisão entre o trabalho material e espiritual é a separação entre cidade e campo. A oposição entre cidade e campo começa com a passagem da barbárie à civilização, do tribalismo ao Estado, da localidade à nação, e mantém-se por toda a história da civilização até os dias atuais. (*Idem, ibidem*, p. 52)

Os autores enxergam no surgimento das cidades também a emergência da política: “Com a cidade surge, ao mesmo tempo, a necessidade da administração, da política, dos impostos etc., em uma palavra, a necessidade da organização comunitária e, desse modo, da política em geral” (MARX; ENGELS, 2007, p. 52). E relacionam essa oposição entre campo e cidade com a própria existência da propriedade privada, que deixa de ser predominantemente uma propriedade da terra para dar lugar à propriedade do dinheiro. Esse complexo movimento de separações acaba por trazer outros: cinge a sociedade em duas classes e produz alienação geral.

Aqui se mostra, pela primeira vez, a divisão da população em duas grandes classes, que se baseiam diretamente na divisão do trabalho e nos instrumentos de produção. A cidade é, de pronto, o fato da concentração da população, dos instrumentos de produção, do capital, das fruições, das necessidades enquanto o campo evidencia exatamente o fato contrário, a saber, o isolamento e a solidão. A oposição entre cidade e campo só pode existir no interior da propriedade privada. É a expressão mais crassa da subsunção do indivíduo à divisão do trabalho, a uma atividade determinada, a ele imposta – uma subsunção que transforma uns em limitados animais urbanos, outros em limitados animais rurais e que diariamente reproduz a oposição entre os interesses de ambos¹⁰. O trabalho é, aqui, novamente o

⁹ “Parece que a divisão do trabalho substituiu uma sociedade simples por uma sociedade mais complexa, mais harmoniosa, mais ‘orgânica’, dirá Durkheim. Não, diz Marx. Os resultados, os ‘produtos’ se completam, mas as atividades divididas se confrontam, se afrontam, geram desigualdades e conflitos.” (LEFEBVRE, 2001, p. 51)

¹⁰ “Marx e Engels lembrariam aqui de uma fábula célebre? Um dos fragmentos, igualmente célebre, da *Fenomenologia* de Hegel mostra animais abstratos: os especialistas mutilados pela divisão do trabalho, ao mesmo tempo na abstração e na redução ao biológico. E um não impede o outro. Dupla limitação: da vida e da consciência, da atividade prática e da capacidade criadora. A vantagem da cidade se volta contra ela. O animal das cidades opõe seus interesses aos do animal dos campos. Seus ódios e suas lutas seriam em vão, se eles não *produzissem* uma outra sociedade.” (LEFEBVRE, 2001, p. 50, grifos no original)

fundamental, o poder *sobre* os indivíduos, e enquanto existir esse poder tem de existir a propriedade privada. (*Idem, ibidem*, p. 52, grifo no original)

Aprofundando mais a análise do processo de formação das cidades ao longo da Idade Média, o texto marxiano mostra como a migração de servos que se tornaram livres em direção a esses espaços, tendo apenas sua força de trabalho como propriedade, resulta na formação de um novo grupo social¹¹. “Nas cidades, a demanda por trabalho diariamente remunerado originou a plebe” (MARX; ENGELS, 2007, p. 53). Já há aqui alguns elementos centrais para uma transformação social mais significativa, mas ainda faltava uma mudança na própria forma de capital existente¹².

[...] na cidade medieval, há capital sem capitalismo, há trabalhadores mas não um proletariado (ainda que o ‘povo’ ou a plebe das cidades contenham o germe). Por quê? Porque não há, de um lado, o *capital abstrato*, isto é, a abstração realizada, efetuada no quadro de um modo de produção específico e, de outro, o *trabalho abstrato*, geral e parcelado ao mesmo tempo, indiferente ao trabalhador. Continua-se, como foi dito, no plano da natureza, no interior de relações diretas, pessoais, imediatas. Um certo limite de abstração social não tinha sido transposto. (LEFEBVRE, 2001, p. 57)

Essa mudança na natureza do capital das cidades começa a se dar por meio da continuidade das especializações laborais, já que “O processo seguinte na expansão da divisão do trabalho foi a separação entre a produção e o comércio, a formação de uma classe particular de comerciantes” (MARX; ENGELS, 2007, p. 54), e o surgimento dessa nova parcela social rapidamente extrapola os limites territoriais, gerando comércio entre diferentes cidades, que também foram se especializando¹³.

¹¹ “Esses servos, perseguidos no campo por seus senhores, chegavam sozinhos às cidades, onde encontravam uma comunidade organizada contra a qual eram impotentes e na qual tinham de se submeter à posição que lhes determinavam a demanda por seu trabalho e o interesse de seus concorrentes urbanos organizados. Esses trabalhadores, que chegavam isoladamente, não conseguiam nunca constituir uma força, pois, uma vez que seu trabalho era de tipo corporativo e precisava ser aprendido, os mestres da corporação os subjugavam e os organizavam segundo seus interesses, ou então, quando o seu trabalho não tivesse de ser aprendido, e, por isso, não fosse corporativo, mas sim trabalho diariamente remunerado, os trabalhadores não chegavam a formar uma organização, permanecendo como uma plebe desorganizada.” (MARX; ENGELS, 2007, p. 53)

¹² “O capital, nessas cidades, era um capital natural, que consistia na habitação, nas ferramentas e na clientela natural e hereditária, e que tinha de ser legado de pai para filho como capital irrealizável, devido ao intercâmbio não desenvolvido e à circulação incompleta. Esse capital não era, como o moderno, calculável em dinheiro e para o qual é indiferente se ele é aplicado em uma ou outra coisa, mas sim um capital imediatamente ligado ao trabalho determinado do possuidor e inseparável dele; era, nessa medida, um capital *estamental*.” (MARX; ENGELS, 2007, p. 54)

¹³ “Com o comércio constituído numa classe especial, com a expansão do comércio por meio dos comerciantes para além dos arredores mais próximos da cidade, surgiu prontamente uma ação recíproca entre a produção e o comércio. As cidades estabeleceram ligação *umas com as outras*, novas ferramentas foram levadas de uma cidade para outra e a separação entre produção e comércio

Concomitantemente, ocorre o surgimento das manufaturas, isto é, “os ramos da produção que ultrapassavam o âmbito do sistema corporativo” (MARX; ENGELS, 2007, p. 55). A soma desses elementos foi extremamente significativa para o estabelecimento de uma nova configuração de dominação no interior dessas cidades:

A expansão do comércio e da manufatura acelerou a acumulação do capital móvel, ao passo que nas corporações, que não recebiam nenhum estímulo para a ampliação da produção, o capital natural permanecia estável ou até mesmo diminuía. O comércio e a manufatura criaram a grande burguesia, enquanto nas corporações concentrava-se a pequena burguesia, que então já não dominava mais nas cidades como antes, mas tinha de se curvar aos domínios dos grandes comerciantes e manufatureiros. (*Idem, ibidem*, p. 57)

Como resultado desse conjunto de transformações sociais de grande magnitude, confirmando-as e acelerando-as, Marx e Engels, ainda n’A *Ideologia Alemã*, discorrem a respeito da ascensão de dois fatores essenciais para a consolidação do capitalismo enquanto modo de produção dominante: o capital financeiro e a grande indústria. Com isso, ocorre a efetiva superação de todas as relações naturais por relações de caráter mercantil, a reconfiguração das relações locais e globais de produção, a alienação geral da classe trabalhadora em relação ao trabalho, o surgimento das grandes cidades, e o domínio do capital sobre todas as coisas:

A grande indústria [...] criou os meios de comunicação e o moderno mercado mundial, submeteu a si o comércio, transformou todo capital em capital industrial e gerou, com isso, a rápida circulação (o desenvolvimento do sistema monetário) e a centralização dos capitais. Criou pela primeira vez a história mundial, ao tornar toda nação civilizada e cada indivíduo dentro dela dependentes do mundo inteiro para a satisfação de suas necessidades, e suprimiu o anterior caráter exclusivista e natural das nações singulares. Subsumiu a ciência natural ao capital e tomou da divisão do trabalho a sua última aparência de naturalidade. Destruiu, em geral, a naturalidade, na medida em que isso é possível no interior do trabalho, e dissolveu todas as relações naturais em relações monetárias. No lugar das cidades formadas naturalmente, criou as grandes cidades industriais modernas, nascidas da noite para o dia. Destruiu, onde quer que tenha penetrado, o artesanato e, em geral, todos os estágios anteriores da indústria. Completou a vitória da cidade comercial sobre o campo. [...] Ela produziu uma massa de forças produtivas para a qual a propriedade privada tornou-se um empecilho, tanto quanto o fora a corporação para a manufatura e o pequeno empreendimento

provocou rapidamente uma nova divisão da produção entre as diversas cidades, que passaram cada qual a explorar um ramo industrial predominante. A limitação inicial à localidade começou gradualmente a desaparecer.” (MARX; ENGELS, 2007, p. 54-55)

rural para o artesanato que progredia. Essas forças produtivas, sob o regime da propriedade privada, obtêm apenas um desenvolvimento unilateral, convertem-se para a maioria em forças destrutivas e uma grande quantidade dessas forças não consegue alcançar a menor utilização na propriedade privada. A grande indústria, em geral, criou por toda parte as mesmas relações entre as classes da sociedade e suprimiu por meio disso a particularidade das diversas nacionalidades. E finalmente, enquanto a burguesia de cada nação conserva ainda interesses nacionais à parte, a grande indústria criou uma classe que tem em todas as nações o mesmo interesse e na qual toda nacionalidade já está destruída; uma classe que, de fato, está livre de todo o mundo antigo e, ao mesmo tempo, com ele se defronta. A grande indústria torna insuportável para o trabalhador não apenas a relação com o capitalista, mas sim o próprio trabalho. (MARX; ENGELS, 2007, p. 60-61)

Desse modo, fica claro que, para os fundadores do socialismo científico, mais do que mera simultaneidade temporal, é possível identificar uma relação profunda entre o movimento de migração das populações em direção às cidades e o processo de superação do feudalismo até então vigente pelo modo de produção capitalista¹⁴. Destaca-se, ainda, que os autores voltam a referenciar alguns aspectos da temática da Cidade em obras posteriores. Podemos encontrar discussões a respeito de tópicos como a cidade enquanto palco da luta de classes (MARX; ENGELS, 2012); a relação entre a formação da cidade capitalista e o processo de surgimento da propriedade privada (MARX, 2011); a subordinação do campo à cidade no capitalismo (MARX; ENGELS, 1998); a reconfiguração (quantitativa e qualitativa) da exploração e alienação dos trabalhadores nos espaços urbanos (MARX, 2017); entre outros¹⁵.

Ainda nos textos marxianos, é possível encontrar outra abordagem do fenômeno urbano, em escala mais focalizada. Trata-se de duas obras escritas individualmente por Friedrich Engels em diferentes momentos de sua vida, e que concentravam suas análises na dinâmica e nos problemas internos às cidades. No primeiro caso, em *A Situação da Classe Trabalhadora na Inglaterra* (ENGELS, 2010), escrito ainda na juventude (antes mesmo de sua aproximação com Marx), Engels faz

¹⁴ “[...] para Marx, a dissolução do modo de produção feudal e a transição para o capitalismo se imputa e se vincula a um *sujeito*: a cidade. Superando-se, esta rompe o sistema medieval (feudal): passando às *relações de produção* capitalistas (sobre cuja emergência não há nenhuma dúvida), entrando, em consequência, num outro *modo de produção*, o capitalismo. Com a cidade, tudo se esclarece, quanto a um longo período. Não há mesmo que escolher entre o sujeito e o sistema, pois que a cidade é um ‘sujeito’, e uma força coerente, um sistema parcial que agride o sistema global, que simultaneamente o revela e o destrói” (LEFEBVRE, 2001, p. 77)

¹⁵ Os breves comentários de Marx e Engels a respeito da relação entre a Cidade e o capitalismo dão abertura para desenvolvimentos posteriores mais complexos no sentido de uma Economia Política Urbana, que talvez tenha alcançado suas contribuições mais significativas por meio das obras de David Harvey.

um extenso relato das condições de vida do proletariado urbano inglês, com o qual conviveu intensamente ao longo de 21 meses. O volumoso capítulo “As grandes cidades” (p. 67-116), que se inicia com um elogio admirado à imponência desses centros urbanos, logo foca no caráter problemático dessas aglomerações, mostrando que o movimento da vida social nessas cidades, que posiciona os trabalhadores sob o jugo da exploração capitalista violenta, desumaniza os indivíduos e quebra de solidariedade entre os habitantes da cidade¹⁶ em favor de uma competição incessante de todos contra todos¹⁷. O texto é uma exposição riquíssima sobre a condição e a miséria urbanas na Inglaterra do século XIX, transitando de forma bastante orgânica entre observações sociológicas (relações de classe, exploração e trabalho) e antropológicas (vestimentas, alimentação e habitação) sobre a vida dos operários¹⁸. Já em *Sobre a Questão da Moradia*¹⁹ (ENGELS, 2015), escrito na maturidade, o General²⁰ constrói um diagnóstico do problema da habitação (não apenas com exposição de suas características, mas também relacionando suas origens com a própria dinâmica de funcionamento do capitalismo), se contrapõe às eventuais

¹⁶ Seria possível dizer que o trecho onde Engels fala espantado sobre a indiferença e o egoísmo nas ruas das grandes cidades (a “*multidão solitária*”) traz sinais de antecipação de temas que serão trabalhados mais a fundo por Georg Simmel (1967), em especial a questão da “atitude *blasé*” nas metrópoles.

¹⁷ “Em todas as partes, indiferença bárbara e grosseiro egoísmo de um lado e, de outro, miséria indescritível; em todas as partes, a guerra social: a casa de cada um em estado de sítio; por todos os lados, pilhagem recíproca sob a proteção da lei; e tudo isso tão despudorada e abertamente que ficamos assombrados diante das consequências das nossas condições sociais, aqui apresentadas sem véus, e permanecemos espantados com o fato de este mundo enlouquecido ainda continuar funcionando.” (ENGELS, 2010, p. 68-69)

¹⁸ “As grandes cidades são habitadas principalmente por operários [...]; esses operários nada possuem e vivem de seu salário, que, na maioria dos casos, garante apenas a sobrevivência cotidiana. A sociedade, inteiramente atomizada, não se preocupa com eles, atribuindo-lhes o encargo de prover suas necessidades e as de suas famílias, mas não lhes oferece os meios para que o façam de modo eficaz e permanente. Qualquer operário, mesmo o melhor, está constantemente exposto ao perigo do desemprego, que equivale a morrer de fome e são muitos os que sucumbem. Por regra geral, as casas dos operários estão mal localizadas, são mal construídas, mal conservadas, mal arejadas, úmidas e insalubres; seus habitantes são confinados num espaço mínimo e, na maior parte dos casos, *num único cômodo vive uma família inteira* [...]. O vestuário dos operários também é, por regra geral, muitíssimo pobre [...]. A comida é frequentemente ruim, muitas vezes imprópria, em muitos casos – pelo menos em certos períodos – insuficiente e, no limite, há mortes por fome. A classe operária das grandes cidades oferece-nos, assim, uma escala de diferentes condições de vida: no melhor dos casos, uma existência momentaneamente suportável [...]; no pior dos casos, a miséria extrema – que pode ir da falta de teto à morte pela fome; mas a média está muito mais próxima do pior que do melhor dos casos.” (ENGELS, 2010, p. 115-116, grifos no original)

¹⁹ Em verdade, não se trata de uma obra planejada, mas um compilado de três artigos que Engels escreveu em polêmica com um autor proudhoniano a respeito da problemática da habitação sob o capitalismo e suas possíveis soluções.

²⁰ Apelido dado a Engels por seus amigos, por conta de seus importantes textos analisando questões militares, sobre as quais era especialista (NETTO, 2020).

propostas de enfrentamento à questão apresentadas pela burguesia²¹ e procura construir uma solução definitiva. Para ele, a única resposta possível para resolver essa questão (assim como todas as outras questões sociais que afligem os trabalhadores) encontra-se na superação do modo de produção capitalista, com a abolição do domínio do valor de troca sobre o valor de uso das moradias, que as restringe, enquanto propriedade privada, ao controle de poucos. Mas, sabendo da necessidade de propor medidas imediatas, enquanto não se efetiva o processo revolucionário, Engels ainda levanta algumas propostas conjunturais²².

Assim, fica evidente que, mesmo não tratando do espaço enquanto detentor de uma teoria própria (algo que será feito, dentro do campo marxista, por Henri Lefebvre, como veremos), Marx e Engels trouxeram algumas sinalizações importantes sobre a relação entre as cidades e o modo de produção capitalista, seja em seu aspecto estrutural, seja em seus problemas internos²³.

O último dos grandes clássicos da Teoria Social, Max Weber (1864 – 1920), por sua vez, difere dos outros no que se refere ao tratamento da Cidade enquanto objeto de investigação. O autor alemão destina um estudo especificamente para analisar o fenômeno urbano por meio de seu instrumental teórico e metodológico (WEBER, 2004). Em *A Dominação Não-Legítima (Tipologia das Cidades)*, texto dividido em cinco partes²⁴, Weber faz uma trajetória investigativa que articula a todo instante a exposição histórica e a análise sociológica. Isso porque “para Weber o estudo da cidade insere-se num plano mais ambicioso, e que é o estudo da origem e desenvolvimento da moderna economia ocidental, ou seja, do capitalismo” (VELHO, 1967, p. 5)

²¹ “Na realidade, a burguesia só tem um método para resolver a questão da moradia do *seu* jeito – isto é, resolvê-la de maneira que a solução sempre volta a suscitar o problema. [...] Os focos de epidemias, as covas e os buracos mais infames em que o modo de produção capitalista trancafia nossos trabalhadores noite após noite não são eliminados, mas apenas *transferidos para outro lugar!* A mesma necessidade econômica que os gerou no primeiro lugar também os gerará no segundo” (ENGELS, 2015, p. 104-108, grifos no original)

²² “[...] já existem conjuntos habitacionais suficientes nas metrópoles para remediar de imediato, por meio de sua utilização racional, toda a real “escassez de moradia”. Naturalmente, isso só poderá ser feito mediante a expropriação dos atuais possuidores, ou então mediante acomodação, nessas casas, de trabalhadores sem teto ou trabalhadores aglomerados nas moradias atuais” (ENGELS, 2015, p. 56, grifo no original)

²³ Para uma análise crítica aprofundada a respeito da Cidade nas obras marxianas e seu papel na teoria social dos autores, cf. LEFEBVRE, 2001.

²⁴ 1) Conceito e categorias da cidade; 2) A cidade do Ocidente; 3) A cidade de linhagens na Idade Média e na Antiguidade; 4) A cidade plebeia; 5) Democracia na Antiguidade e na Idade Média.

Em consonância com seu procedimento intelectual habitual, ele começa o percurso estabelecendo um tipo ideal²⁵ de cidade, reforçando que “o decisivo não é apenas o tamanho” (WEBER, 2004, p. 409) e que, apesar de tradicionalmente a maioria dos habitantes viverem do comércio ou da indústria, e não da agricultura, apenas o caráter econômico também não é suficiente para essa classificação. Por isso, Weber explica que:

Em princípio, uma cidade pode basear-se em dois fundamentos. Estes são: a) a existência de uma sede senhorial-territorial, sobretudo uma sede principesca, como centro, para cujas necessidades econômicas ou políticas trabalham as indústrias, com especialização da produção e o comércio adquire bens. [...] A segunda característica que se tem que acrescentar para se poder falar de uma “cidade” é b) a realização de uma *troca de bens* não apenas ocasional mas regular, na localidade, como componente *essencial* das atividades aquisitivas e da satisfação das necessidades dos moradores: a existência de um *mercado*. [...] Toda cidade no sentido aqui adotado da palavra é “localidade de mercado”, isto é, tem um mercado local como centro econômico do povoado, mercado no qual, em virtude da existente especialização da produção econômica, também a população não-urbana satisfaz suas necessidades de produtos industriais ou artigos mercantis ou de ambos, e, como é natural, também os próprios moradores da cidade trocam entre si os produtos especiais e satisfazem as necessidades de consumo de suas economias. (*Idem, ibidem*, p. 409, grifos no original)

Desse modo, o autor desenvolve que um fundamento central, no sentido econômico, para o estabelecimento de uma cidade está na relação frutífera entre poder político (no caso dessas cidades medievais, poder principesco ou senhorial-territorial) e mercado local permanente em um assentamento grande de muitas casas. Por esse motivo, o autor expõe elementos participantes ou provenientes dessa relação, como a delimitação de um território, a concessão de privilégios para que grupos desenvolvam suas produções artesanais/industriais e relações de comércio, a diversificação de funções, e a associação econômica de caráter regulador entre seus membros. Tomando por base a combinação, com maior ou menor grau de cada uma dessas características, Weber constrói uma tipologia das cidades:

²⁵ “O tipo ideal é um conceito fundamentalmente *caracterizador*. Ele não se aplica aos traços médios ou genéricos de uma multiplicidade de fenômenos, mas visa a tornar o mais unívoco possível o caráter singular de um fenômeno particular. Seu princípio básico é genético: tais ou quais traços da realidade são selecionados e associados no tipo na estrita medida em que a ordem de fenômenos a que ele se refere é significativa para o pesquisador, porque permite formular hipóteses acerca da influência causal sobre o modo como se apresentam contemporaneamente certos valores a que o pesquisador adere; em suma, trata-se de examinar a *responsabilidade* histórica do tipo em face daquilo que importa ao pesquisador” (COHN, 1979, p. 128, grifo no original)

a) *a cidade principesca*: “uma cidade cujos habitantes dependem, em suas oportunidades aquisitivas, sobretudo, de modo direto ou indireto, da capacidade aquisitiva das grandes gestões patrimoniais, das principescas e das outras” (WEBER, 2004, p. 410-411)

b) *a cidade de consumidores*: onde “para as oportunidades aquisitivas dos artesãos e comerciantes é decisivo que residam em sua cidade aqueles grandes consumidores, pertencentes a categorias econômicas variadas” (p. 411)

c) *a cidade de produtores*: “baseando-se o crescimento de sua população e da capacidade aquisitiva desta no fato de que [...] nela se encontram fábricas, manufaturas ou indústrias caseiras que *abastecem* regiões situadas fora da cidade” (p. 411, grifo no original)

d) *a cidade mercantil*: em que 1) “a capacidade aquisitiva de seus grandes consumidores se baseia na venda lucrativa a retalho de produtos estrangeiros no mercado local”; 2) “na venda lucrativa para fora de mercadorias locais ou pelo menos de mercadorias conseguidas por produtores locais”; ou 3) “na aquisição de produtos estrangeiros e [...] sua venda para fora da cidade” (p. 412)

e) *a cidade mista*²⁶: são as cidades que “combinam tudo isto” (p. 412)

Entretanto, o autor vai mais longe, mostrando que, além desse sentido econômico, é necessário também o estabelecimento de características de sentido político-administrativo²⁷. Para ele, “a cidade deveria ser considerada uma associação autônoma, em algum grau uma ‘comuna’ com instituições políticas e administrativas especiais” (WEBER, 2004, p. 415). É a partir dessa ideia que o autor defende que apenas o Ocidente realmente manifestou aquilo que ele entende por cidade. Afinal, “somente o Ocidente conheceu uma ‘comuna’ urbana, no sentido pleno da palavra,

²⁶ “Os tipos mistos, empíricos, apresentam acúmulo de funções ou as preenchem no decorrer de sua evolução no tempo, como é o caso de modernas metrópoles que tendem a ser, ao mesmo tempo, sede de governo, cidade produtora e consumidora, cidade portuária (pensemos nos modernos aeroportos) e, até mesmo, ‘sede do dinheiro’, para falar com Simmel, ou sede do capital financeiro, de acordo com Saskia Sassen” (FREITAG, 2008, p. 25)

²⁷ “O fato de que estávamos obrigados a falar nestas observações de uma ‘política econômica urbana’, um ‘território urbano’ e ‘autoridades urbanas’ já indica que o conceito de ‘cidade’ ainda pode e deve ser incluído em outra série de conceitos, além das categorias econômicas até agora mencionadas exclusivamente – a saber, nas categorias *políticas*.” (WEBER, 2004, p. 415)

como fenômeno frequente.” (WEBER, 2004, p. 419). E explica que, para a realização efetiva desse fenômeno:

era necessário que se tratasse de povoados com caráter artesanal-comercial pelo menos relativamente desenvolvido, que apresentassem as seguintes características: 1) uma fortificação, 2) um mercado, 3) um tribunal próprio e pelo menos parcialmente um direito próprio, 4) caráter de associação e, ligadas a este, 5) autonomia e autocefalia pelo menos parciais e, portanto, uma administração realizada por autoridades, em cuja nomeação participassem de alguma forma os cidadãos como tais.” (*Idem, ibidem*, p. 419)

Weber defende a exclusividade dessa realização em cidades do Ocidente pela própria organização político-social nas outras localidades, que não permitia a formação de um “cidadão urbano”²⁸, o qual tem um caráter extremamente revolucionário e democrático. Isso fica evidente quando o autor fala a respeito dos servos que se libertavam de seus senhores quando no ambiente das cidades:

[...] a cidade ocidental [...] era um *lugar de ascensão da servidão à liberdade*, por meio da atividade aquisitiva no regime da economia monetária. [...] os cidadãos urbanos usurpavam – e esta foi a grande inovação, objetivamente *revolucionária*, da cidade medieval do Ocidente, em oposição a todas as outras – o rompimento do direito senhorial. Nas cidades do centro e do norte europeu surgiu o conhecido lema: “O ar da cidade faz livre” – isto é, após um prazo maior ou menor, mas sempre relativamente curto, o senhor de um escravo ou servo perdia o direito de reclamar esta pessoa como submetida a seu poder. [...] As diferenças estamentais desapareciam na cidade, pelo menos na medida em que significavam a diferença entre a liberdade e a não-liberdade comum. (*Idem, ibidem*, p. 427-428, grifos no original)

Por conseguinte, os estudos do pensador alemão nos apresentam uma conjunção, nessa cidade medieval Ocidental, entre: o caráter *autocefálico* da administração política nessas cidades, dotada de autonomia (às vezes, até mesmo participativa) para escolha livre das autoridades; as suas formas jurídicas próprias para regulação da propriedade²⁹ e constituição de cidadãos; e os processos de

²⁸ “[...] as *cidades* asiáticas não conheciam um direito material ou processual especial, próprio dos cidadãos *como tais*. Somente o conheciam na medida em que as corporações e castas (na Índia), as quais de fato tinham somente ou preferencialmente sua sede em cidades, eram portadoras da criação de tais direitos ou tribunais especiais. Mas esta localização nas cidades daquelas associações era algo *juridicamente* casual. Eram-lhes desconhecidos ou apenas conhecidos em germe a administração autônoma da cidade e, sobretudo – e isto é o mais importante –, o caráter de *associação* da cidade e o conceito do cidadão urbano, em oposição ao morador do campo.” (WEBER, 2004, p. 420)

²⁹ “O próprio direito urbano apresentava uma universalidade e proceduralidade que demonstravam sua racionalização – a qual correspondia diretamente à dinâmica da cidade, contra o patrimonialismo que disputava sua autonomia” (DOMINGUES, 2000, p. 2014)

libertação de servos ocorridos na cidade. Isso tudo gera um crescimento paulatino de deslocamento das formas de poder e dominação nesses espaços. Isto é, a ascensão de uma burguesia cada vez mais fortalecida política e economicamente (FREITAG, 2003) acaba por criar uma resistência e uma alternativa às formas tradicionais de dominação, as quais Weber trabalha como formas de dominação legítimas. Daí o título escolhido pelo alemão para esse texto, já que essa influência do dinheiro seria, pela ótica dos aristocratas que até então monopolizavam o poder, uma dominação não-legítima³⁰, bem como o enquadramento dessa reflexão no campo de sua Sociologia da Dominação³¹ (FREITAG, 2008).

Ao mesmo tempo, exatamente porque “Weber localiza no desenvolvimento dos mercados urbanos uma contribuição fundamental para a dissolução dos laços feudais e para o aparecimento do indivíduo livre” (DOMINGUES, 2000, p. 213), é possível compreendermos que esse território, com suas reconfigurações espaciais, político-administrativas, econômicas, jurídicas e morais, é parte essencial do processo de racionalização ocorrido no Ocidente. Afinal, seus desdobramentos, como mostra a obra, apontam principalmente:

para duas formas de racionalização: uma instrumental, derivada de interesses econômicos; e uma outra, no plano moral e das instituições legais, que permite desabrochar o direito burguês da igualdade (sobretudo civil, mas em parte também política) e uma mentalidade universalista perante os indivíduos (DOMINGUES, 2000, p. 216)

Portanto, em Weber³² é visível a relação intrínseca entre a emergência das cidades ocidentais, a consolidação do capitalismo e suas formas democráticas,

³⁰ “A quebra da dominação tradicional (dos senhores feudais e da Igreja) e sua substituição pela autoridade dos habitantes associados na urbe marcam inclusive o subtítulo que Weber confere ao texto [...] e servem de fio condutor a seu argumento e sua tipologia. [...] A ruptura da dominação tradicional, em sua variante feudal, origina, portanto, um *status* político-administrativo particular da cidade ocidental, ensejando uma situação na verdade aberrante nos quadros da tipologia das formas de dominação reconhecidas por Weber. Deve ficar claro aqui que ‘dominação’ não significa meramente a ‘autoridade’ de uns sobre os outros, mas sim uma ‘relação de homens dominando outros homens’ por meio do exercício legítimo da violência.” (DOMINGUES, 2000, p. 212)

³¹ Weber (2003) distingue três tipos de dominação legítima: a) a *Dominação Legal*, por meio da burocracia, onde “qualquer direito pode ser criado e modificado mediante um estatuto sancionado corretamente quanto à forma” (p. 128); b) a *Dominação Tradicional* “em virtude da crença na santidade das ordenações e dos poderes senhoriais de há muito existentes” (p. 131); e c) a *Dominação Carismática* “em virtude de devoção afetiva à pessoa do senhor e a seus dotes sobrenaturais (*carisma*)” (p. 134, grifo no original).

³² Para um exame mais profunda a respeito da relação entre o referido texto e o conjunto da obra de Weber, bem como as limitações da análise e inovações metodológicas utilizadas, cf. Domingues, 2000.

processo evidenciado de forma ainda mais clara que nos textos dos demais clássicos da Teoria Social, até porque toma o fenômeno urbano enquanto objeto central para a análise³³. Assim, podemos perceber que, mesmo quando visto por prismas teóricos e metodológicos variados, o fenômeno urbano não se limita a mera distribuição espacial, mas tem papel central na própria configuração da dinâmica social, trazendo transformações significativas para todo o conjunto da sociedade.

Entretanto, se é verdade que os grandes clássicos são indispensáveis, não é possível dizer que são suficientes para esgotar essa temática, principalmente tendo em vista as transformações ocorridas no último século, desde a morte do último deles. Por isso, cabe fazermos uma breve retomada de outros pensadores importantes que contribuíram para a formação e o avanço da Sociologia Urbana enquanto campo de investigação e reflexão social.

Contemporâneo de Durkheim e Weber, tendo sido amigo próximo e interlocutor intelectual deste por longo período, Georg Simmel (1858 – 1918) é um nome indispensável para o campo da Sociologia Urbana, justamente por ter dado contribuições tanto em sentido analítico quanto ao apontar caminhos profícuos para o desenvolvimento da reflexão social³⁴. O caráter ensaístico de suas obras (algo de destaque e valor para intelectuais como Walter Benjamin e Theodor Adorno) permite articulações bastante interessantes entre diferentes áreas do conhecimento, como Sociologia, Filosofia, Antropologia, Economia, Psicologia, Arquitetura entre outras. Esse pensamento que une diferentes aspectos pela forma relativamente livre e profunda do ensaio fica muito evidente em seu breve texto *A Ponte e a Porta*, onde utiliza esses dois elementos para pensar tópicos como liberdade, espaço, movimento, trabalho, estética, entre outros³⁵.

³³ “[...] em *A cidade* ele constrói um tipo ideal que se baseia numa racionalização do direito, da moral e das interações sociais que ultrapassa, num formato radicalmente democrático, a própria ideia de dominação. Nesse caso, como em geral, a seleção de traços, orientada de acordo com seus valores, de que se utiliza para construir um tipo ideal, só se autoriza precisamente porque eles refletem a realidade empírica em si. *A cidade* coloca-se, com isso, nos limites da teoria geral, e Weber, conjurando uma tensão que se patenteia intrínseca, e nesses termos quase insolúvel, chega aos limites de seu quadro conceitual.” (DOMINGUES, 2000, p. 219)

³⁴ O ensaio *Sociologia do Espaço* (SIMMEL, 2013) e o capítulo *El Espacio y la Sociedad*, de sua *magnum opus* (sem tradução para o português) *Sociología: estudios sobre las formas de socialización* (SIMMEL, 2014), são contribuições bastante significativas para se pensar o espaço por uma perspectiva interacional, bem como seus efeitos sobre questões como sociabilidade, cultura e tempo.

³⁵ “As formas que regem a dinâmica da nossa vida são de certo modo trazidas pela ponte e pela porta à duração sólida de uma criação visível. Elas não são simplesmente elementos adequados para assumir a pura teleologia funcional dos nossos movimentos mas a imobilizam na sua forma em obras

Possivelmente, sua contribuição de maior repercussão para as questões urbanas seja o clássico ensaio *A Metrópole e a Vida Mental* (SIMMEL, 1967). Nele, como o título indica, Simmel busca compreender características da modernidade que se evidenciam no desenrolar da vida nas grandes metrópoles, e como as forças externas moldam a personalidade individual. Sobre isso, já no começo do texto faz um apontamento metodológico (mas também epistemológico) importante tanto para que se possa compreender o restante da análise, como para que pesquisadores futuros consigam progredir ainda mais:

Uma investigação que penetre no significado íntimo da vida especificamente moderna e seus produtos, que penetre na alma do corpo cultural, por assim dizer, deve buscar resolver a equação que estruturas como a metrópole dispõem entre os conteúdos individual e superindividual da vida. (SIMMEL, 1967, p. 10-11)

Para examinar a vida mental nas grandes metrópoles, o autor parte da afirmação de que nesses espaços existe uma intensificação da vida nervosa dos indivíduos, e explora a oposição entre campo (e cidade pequena) e a metrópole, identificando-a como uma oposição entre sentimentalismo e intelectualismo³⁶. A partir dessa constatação, tomando a intelectualidade como uma resposta subjetiva para se preservar frente ao poder da vida na metrópole, o autor relaciona isso com o fato de que essas grandes cidades sempre foram a sede da economia monetária, o que faz

plásticas convincentes. A considerar os acentos opostos que dominam no efeito dado, a ponte vai mostrar como o homem unifica a cisão do ser puramente natural, e a porta, ao contrário, como deste natural ele cinde a uniformidade contínua. [...] Porque o homem é o ser de ligação que deve sempre separar, e que não pode religar sem ter antes separado – precisamos primeiro conceber em espírito como uma separação a existência indiferente de duas margens, para ligá-las por meio de uma ponte. E o homem é de tal maneira um ser-fronteira, que não tem fronteira. O fechamento da sua vida doméstica por meio da porta significa que ele destaca um pedaço da unidade ininterrupta do ser natural. Mas assim como a limitação informe toma figura, o nosso estado limitado encontra sentido e dignidade com o que materializa a mobilidade da porta: quer dizer com a possibilidade de quebrar esse limite a qualquer instante, para ganhar a liberdade.” (SIMMEL, 1996, p. 15).

³⁶ “Com cada atravessar de rua, com o ritmo e a multiplicidade da vida econômica, ocupacional e social, a cidade faz um contraste profundo com a vida de cidade pequena e a vida rural no que se refere aos fundamentos sensoriais da vida psíquica. A metrópole extrai do homem, enquanto criatura que procede a discriminações, uma quantidade de consciência diferente da que a vida rural extrai. [...] É precisamente nesta conexão que o caráter sofisticado da vida psíquica metropolitana se torna compreensível – enquanto oposição à vida de pequena cidade, que descansa mais sobre relacionamentos profundamente sentidos e emocionais. [...] Assim, o tipo metropolitano de homem – que, naturalmente, existe em mil variantes individuais – desenvolve um órgão que protege das correntes e discrepâncias ameaçadoras de sua ambientação externa, as quais, do contrário, o desenraizariam. Ele reage com a cabeça, ao invés de com o coração.” (SIMMEL, 1967, p. 11)

com que as pessoas cada vez mais se relacionem de forma racionalizada, em detrimento da intimidade emocional:

A pessoa intelectualmente sofisticada é indiferente a toda a individualidade genuína, porque dela resultam relacionamentos e reações que não podem ser exauridos com operações lógicas. Da mesma maneira, a individualidade dos fenômenos não é comensurável com o princípio pecuniário. O dinheiro se refere unicamente ao que é comum a tudo: ele pergunta pelo valor de troca, reduz toda qualidade e individualidade à questão: quanto? Todas as relações emocionais íntimas entre pessoas são fundadas em sua individualidade, ao passo que, nas relações racionais, trabalha-se com o homem como com um número, como um elemento que é em si mesmo indiferente. Apenas a realização objetiva, mensurável, é de interesse. (SIMMEL, 1967, p. 12)

O autor mostra como a intensificação desse processo acaba fazendo com que a mente moderna seja cada vez mais calculista, com a economia do dinheiro invadindo todos os aspectos da vida, de modo “a encher os dias de tantas pessoas com pesar, calcular, com determinações numéricas, com uma redução de valores qualitativos a quantitativos” (*Idem, ibidem*, p. 13), expulsando paulatinamente os “traços e impulsos irracionais, instintivos, soberanos que visam a determinar a vida de dentro” (*Idem, ibidem*, p. 14)³⁷. A partir dessa reconfiguração, ocorre um processo duplo de alta impessoalidade em âmbito estrutural e uma subjetividade extremamente individualista, pessoal.

Com isso, afirma Simmel, as metrópoles tornam-se espaço produtor do fenômeno psíquico que ele denomina atitude *blasé*, o qual se relaciona tanto com a aceleração e o excesso de estímulos a todo instante (ao ponto de “os nervos” não terem mais energia para reagir) quanto com os efeitos da economia do dinheiro. Nesse sentido, podemos compreender a atitude *blasé* como:

A incapacidade de reagir a novas sensações com a energia apropriada. [...] A essência da atitude *blasé* consiste no embotamento do poder de discriminar. Isto não significa que os objetos não sejam percebidos [...] mas antes que o significado e valores diferenciais das coisas, e daí as próprias coisas, são experimentados como destituídos de substância. Elas aparecem à pessoa *blasé* num tom uniformemente plano e fosco; objeto algum merece preferência sobre outro. (SIMMEL, 1967, p. 15, grifos no original)

³⁷ Simmel argumenta aqui que o “ódio apaixonado” que pensadores como Nietzsche e Ruskin têm pelas grandes cidades está nessa supressão dos impulsos irracionais e das possibilidades não esquematizadas, em favor de um funcionamento calculista e impessoal. Barbara Freitag (2008) soma a essa lista também autores como Heidegger e Tönnies.

E vai além ao mostrar que esse processo é também um mecanismo de defesa para a mínima manutenção da própria personalidade frente aos excessos da metrópole³⁸. Assim, enquanto a relação dos indivíduos com as coisas (em meio a uma tendência à “coisificação” de tudo, inclusive sentimentos e experiências) é cada vez mais de indiferença e insatisfação, isso também se manifesta nas interações entre os indivíduos como desinteresse e distanciamento pessoal, de modo que “O anonimato passa a ser uma vantagem na vida urbana. Nela, todos são estrangeiros entre si. Os outros não nos interessam, não nos importamos com eles” (FREITAG, 2008, p. 22). A isso, Simmel dá o nome de atitude de reserva³⁹, fenômeno que explica que “O que aparece no estilo metropolitano de vida diretamente como dissociação na realidade é apenas uma de suas formas elementares de socialização” (SIMMEL, 1967, p. 17). Com isso, o autor busca demonstrar que, na grande cidade moderna, há um nível muito acentuado de liberdade (tanto para ser internamente o que se quer, quanto para agir externamente de forma independente dos outros), mas uma liberdade solitária e desconfortável:

Pois a reserva e indiferença recíprocas e as condições de vida intelectual de grandes círculos nunca são sentidas mais fortemente pelo indivíduo no impacto que causam em sua independência, do que na multidão mais concentrada na grande cidade. Isso porque a proximidade física e a estreiteza de espaço tornam a distância mental mais visível. Trata-se, obviamente, apenas do reverso dessa liberdade, se, sob certas circunstâncias, a pessoa em nenhum lugar se sente tão solitária e perdida quanto na multidão metropolitana. Pois aqui como em outra parte, não é absolutamente necessário que a liberdade do homem se reflita em sua vida emocional como conforto. (SIMMEL, 1967, p. 19)

Desse modo, o autor avança nas discussões a respeito da sociabilidade nas grandes cidades⁴⁰, mas ainda sem conseguir sistematizar teoricamente essa relação entre espaço e sociedade. A primeira tentativa coletiva de fazer isso que obteve

³⁸ “Com a atitude *blasé* a concentração de homens e coisas estimula o sistema nervoso do indivíduo até seu mais alto ponto de realização, de modo que ele atinge seu ápice. Através da mera intensificação quantitativa dos mesmos fatores condicionantes, essa realização é transformada em seu contrário e aparece sob a adaptação peculiar da atitude *blasé*. Nesse fenômeno, os nervos encontram na recusa a reagir a seus estímulos a última possibilidade de acomodar-se ao conteúdo e à forma da vida metropolitana. A autopreservação de certas personalidades é comprada ao preço da desvalorização de todo o mundo objetivo, uma desvalorização que, no final, arrasta inevitavelmente a personalidade da própria pessoa para uma sensação de igual inutilidade.” (SIMMEL, 1967, p. 16, grifos no original)

³⁹ “[...] o aspecto interior dessa reserva exterior é não apenas a indiferença, mas, mais frequentemente do que nos damos conta, é uma leve aversão, uma estranheza e repulsão mútuas, que redundarão em ódio e luta no momento de um contato mais próximo, ainda que este tenha sido provocado.” (SIMMEL, 1967, p. 16)

⁴⁰ Para uma análise mais aprofundada sobre o contexto histórico e as contribuições teóricas e metodológicas de Georg Simmel, especialmente em relação à temática urbana, cf. Waizbort, 2000.

grande destaque, dando forma àquilo que viria a ser a Sociologia Urbana convencional, foi por meio dos estudos desenvolvidos pelos pensadores da chamada Escola de Chicago de Sociologia⁴¹, em especial Robert Park (1864 – 1944), Ernest Burgess (1886 – 1966), Roderick McKenzie (1885 – 1940) e Louis Wirth⁴² (1897 – 1952). A partir da articulação entre o pensamento de autores que desenvolveram certo darwinismo social (Comte, Spencer e Durkheim, principalmente) e a busca por compreender sociologicamente forma e função social no ambiente urbano, esses pensadores construíram uma Ecologia Humana⁴³ aplicada às cidades.

Para eles, a natureza humana era constituída por dois anseios distintos que se combinavam: o anseio biótico e o anseio cultural. O primeiro se refere ao darwinismo social⁴⁴ da competição dentro das cidades:

A cidade oferece um mercado para os talentos específicos dos indivíduos. A competição pessoal tende a selecionar para cada tarefa específica o indivíduo mais adequado para desempenhá-la. [...] A organização econômica da cidade baseia-se na divisão do trabalho. A multiplicação de ocupações e profissões dentro dos limites da população urbana é um dos mais notáveis e menos entendidos aspectos da vida citadina moderna. Sobre este ponto de vista podemos, se quisermos, pensar na cidade, vale dizer, o lugar e a gente, com todos os dispositivos de administração e maquinaria que compreendem, como sendo organicamente relacionada; uma espécie de mecanismo psicofísico no qual e através do qual os interesses políticos e particulares encontram expressão não só coletiva, mas também incorporada. (PARK, 1967, p. 26)

Já o segundo, o anseio cultural, se relaciona com a própria característica humana de interagir socialmente. A partir desse elemento, segundo os autores, grupos foram se formando e estabelecendo regras sobre como agir pessoalmente, uma “ordem moral”, ligada não apenas aos coletivos, mas também aos territórios que ocupavam⁴⁵. Dessa forma, “a superposição de ordens morais através de cooperação

⁴¹ A obra conjunta *The City: Sugestion for Investigation of Human Behavior in the Urban Environment* (PARK; BURGESS; MCKENZIE, 1984), com artigos dos quatro autores citados sobre a questão urbana pelo viés da Ecologia Humana, é possivelmente a melhor compilação das ideias que marcaram essa fase da Escola de Chicago.

⁴² Apesar de ser um expoente da Escola de Chicago, Louis Wirth parte, no fim década de 1930, influenciado pelas ideias de Georg Simmel, em direção à formulação de uma “teoria sociológica e sócio-psicológica do urbanismo” (VELHO, 1967, p. 5). Sobre essa abordagem, cf. Wirth, 1967.

⁴³ “Na ausência de qualquer precedente, tentemos definir a ecologia humana como o estudo das relações espaciais e temporais dos seres humanos enquanto afetadas pelas forças seletivas, distributivas e acomodativas do meio ambiente. A ecologia humana está fundamentalmente interessada do efeito da *posição*, tanto no tempo quanto no espaço, sobre as instituições humanas e o comportamento humano” (MCKENZIE, 1984, p. 63-64, tradução nossa)

⁴⁴ Para uma exposição clara a respeito da relação entre a obra de Charles Darwin e a Ecologia Humana, cf. PARK, 1936.

⁴⁵ “Através dos tempos, todo setor e quarteirão da cidade assume algo do caráter e das qualidades de seus habitantes. Cada parte da cidade tomada em separado inevitavelmente se cobre com os

competitiva produziu variação nos setores da cidade que estavam ligados por uma divisão econômica do trabalho” (GOTTDIENER, 1993, p. 38).

Entretanto, a partir dessa distinção, eles buscavam remover todo o aspecto cultural (“não-racional”), a fim de extrair características gerais que seriam comuns a todos os assentamentos humanos, algo “natural”, “orgânico”. Nesse sentido, seria como se a “natureza humana” tivesse um papel regulador, sempre fazendo com que a organização espacial tendesse a um modelo de equilíbrio (algo que se aproxima da “mão invisível” de Adam Smith). A exposição do modelo resultante dessa perspectiva, estruturado em quatro anéis concêntricos (como representado na *Imagem 1*), foi feita por Ernest Burgess (1984) e pode ser resumida assim:

Primeiro, o modelo de Burgess explica o arranjo residencial, industrial e comercial urbano em termos da teoria ecológica da competição por “posição” ou localização. [...] Assim, todas as posições não são iguais em competição espacial – existe uma hierarquia de localização, e a posição central domina essa hierarquia por força de sua localização central. [...] Segundo, o modelo explica a expansão e diferenciação interna da região metropolitana ampliada [...] Finalmente, Burgess revelava que a diferenciação interna da área de terra urbana representava um gradiente de patologia social do centro para a periferia. Isto é, lançou-se a hipótese de que atributos pessoais que *não tinham qualquer relação* lógica entre si [...] se aglomeravam em zonas situadas ao longo da dimensão radial da cidade. Atravessando a forma urbana do distrito comercial central para a periferia, os pesquisadores da Escola de Chicago, usando dados oficiais da cidade e do censo, descobriram que a incidência de patologia social diminuía à medida que aumentavam o número de proprietários de casa própria e o *status* de família nuclear. Constatava-se, portanto, que as zonas internas eram as áreas onde ocorriam mais crimes, doenças, guerras entre gangues, lares desfeitos e, virtualmente, qualquer outro indicador social de desorganização. (GOTTDIENER, 1993, p. 42)

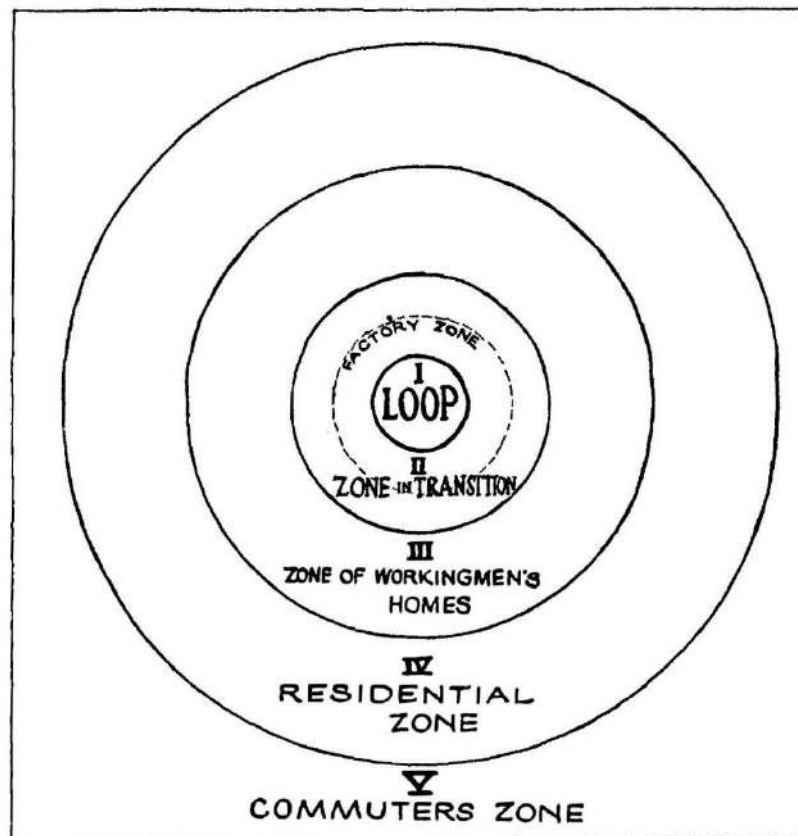
Entretanto, apesar de a Escola de Chicago ter estabelecido os fundamentos para o que se tornaria a abordagem convencional para pesquisas a respeito do espaço urbano⁴⁶ ao longo de boa parte do século XX, as limitações e o próprio desvio ideológico da Ecologia Humana (que focava em supostos padrões ecológicos de organização social e espacial, a partir da luta constante entre grupos de indivíduos, mas deixava de lado elementos como classe, raça, gênero, cultura, história, entre outros), bem como sua incapacidade de efetivamente desenvolver uma teoria sobre o espaço que abarcasse a diversidade e complexidade de fatores que influem sobre a

sentimentos peculiares à sua população. Como efeito disso, o que era simples expressão geográfica converte-se em vizinhança, isto é, uma localidade com sentimentos, tradições e uma história sua.” (PARK, 1967, p. 29)

⁴⁶ Como destaca Barbara Freitag (2008), os irmãos Otávio Guilherme Velho (1967) e Gilberto Velho (2002) foram bastante influenciados por esses autores e buscaram aplicar suas teorias nos estudos a respeito do Brasil, na forma de uma “antropologia urbana”.

organização espacial das populações, fizeram com que a produção desses autores sofresse diversas críticas bastante severas.

Imagem 1 – Modelo de Crescimento Urbano da Escola de Chicago⁴⁷



Fonte: PARK; BURGESS; MCKENZIE, 1984, p. 51.

Um dos autores que fizeram críticas importantes a essa perspectiva foi o espanhol Manuel Castells (1942 – presente), que a tratava enquanto “materialismo vulgar”, economicista e incapaz de formular uma teoria que dê conta de produzir conceitos e relações analíticas adequadas para a compreensão das variadas formas de organização espacial das populações (CASTELLS, 1977). Ele, então, assume a tarefa de construir essa análise do espaço a partir de um viés marxista, bastante influenciado pelo pensamento do francês Louis Althusser. Desse modo, Castells

⁴⁷ “Este gráfico representa uma construção ideal das tendências de qualquer cidade ou metrópole para expandir-se radialmente a partir de seu distrito de negócios central – no mapa ‘The Loop’ (I). Em torno do centro da cidade, normalmente situa-se uma área em transição, em processo de invasão por casas de negócios e de fabricação de luz (II). Uma terceira área (III) é habitada pelos trabalhadores das indústrias que escaparam da área de deterioração (II), mas que priorizam a acessibilidade ao local de trabalho. Para além desta zona é a ‘área residencial’ (IV) de edifícios de apartamentos de classe alta ou de distritos ‘restritos’ exclusivos de habitação unifamiliar. Ainda mais longe, ultrapassando os limites da cidade, encontra-se a zona de moradores passageiros – áreas suburbanas, ou cidades satélites, – a uma distância de um passeio de trinta a sessenta minutos do distrito empresarial central.” (BURGESS, 2017, p. 63-64)

buscou elaborar, nas bases do marxismo estruturalista, um quadro teórico que compreendesse o urbano enquanto “uma unidade espacial dentro do sistema estrutural que produz o ambiente construído” (GOTTDIENER, 1993, p.123). Nesse sentido, para o autor:

[...] não há uma teoria específica do espaço, mas simplesmente um desdobramento e uma especificação da teoria da estrutura social, a fim de explicar as características da forma social particular, o espaço, e suas articulações com outras formas e processos historicamente dados. [...] Analisar o espaço como uma expressão da estrutura social equivale, portanto, a estudar sua formação pelos elementos do sistema econômico, do sistema político e do sistema ideológico, e por suas combinações e práticas sociais que derivam deles. (CASTELLS, 1977, p. 124-126, tradução nossa)

A partir dessa delimitação, o autor espanhol explica como, para ele, cada um desses sistemas age na determinação da organização espacial:

Assim, o sistema econômico é organizado em torno de relações entre a força de trabalho, os meios de produção, e o não-trabalho [...]. A expressão espacial desses elementos pode ser encontrada na dialética entre dois elementos principais: *produção* (= expressão espacial dos meios de produção), *consumo* (= expressão espacial da força de trabalho) e um elemento derivado, *troca*, que resulta da espacialização das transferências entre produção e consumo, dentro da produção e dentro do consumo. O elemento *não-trabalho* não tem uma expressão espacial específica; ele é expresso na forma como as duas relações de propriedade e apropriação são organizadas em relação ao espaço, e na forma de espacialização de cada elemento. [...] A articulação do sistema político-institucional com o espaço é organizada em torno de duas relações essenciais definindo esse sistema (a relação de *dominação-regulação* e a relação de *integração-repressão*) e os lugares assim determinados. A expressão espacial do sistema institucional é, de um lado, a segmentação do espaço (por exemplo, *comunas*, áreas urbanas etc.); de outro a ação na organização econômica do espaço, pela regulação-dominação que as instituições exercem sobre elementos do sistema econômico, incluindo sua tradução espacial (processo de *administração*). Por fim, o sistema ideológico organiza o espaço ao marcá-lo com uma rede de signos, cujos significantes são feitos de formas espaciais e cujos significados são conteúdos ideológicos, cuja eficácia deve ser interpretada a partir da estrutura social como um todo. (*Idem, ibidem*, p. 126-127, grifos no original, tradução nossa)

Portanto, o autor entende a configuração espacial como um reflexo das determinações impostas (de forma individual e combinada) pelos sistemas econômico, político-institucional e ideológico, mas também pela persistência de formas espaciais deixadas por estruturas sociais anteriores, e pela ação diferenciada de indivíduos e grupos sociais em seus ambientes. Seria possível, assim, compreender a ordenação da cidade enquanto um reflexo da luta de classes nas condições do espaço existente. Mas esse ponto de vista é incapaz de lidar com as contradições de gênero, de raça e de cultura, por exemplo.

Em âmbito de contraposição e polêmica intelectual, a elaboração de Castells a respeito do espaço urbano tinha dois objetivos principais. Por um lado, a já citada crítica às correntes convencionais da sociologia urbana (em especial da Escola de Chicago). De outro, analisar o espaço urbano pela perspectiva do marxismo estruturalista como uma oposição à teoria do espaço construída pelo também marxista Henri Lefebvre⁴⁸, opositor radical do estruturalismo. O primeiro objetivo foi bem-sucedido, enquanto o segundo não conseguiu tanto êxito, seja pela permanência da força e da proficuidade da obra lefebvriana⁴⁹, seja pela própria limitação que a abordagem althusseriana (pouco dialética e desinteressada no papel dos indivíduos nos fenômenos sociais) apresenta⁵⁰. Entretanto, a obra do autor logrou contribuições para as análises urbanas de viés marxista, em especial no que se refere ao estudo dos movimentos sociais urbanos e à “relação *teórica* entre o conceito de ‘urbano’ e a concepção marxista do Estado” (GOTTDIENER, 1993, p. 119).

Antes de passarmos a tratar especificamente da concepção de Lefebvre sobre o tópico, importa destacar que o espaço social foi temática de reflexão e investigação para diversos autores de perspectivas bastante diferentes dentro da Teoria Social, o que nos lega um instrumental teórico bastante rico e variado para encarar a complexidade do objeto. Ainda no início do século XX, Walter Benjamin (2018) construiu (com base em Baudelaire) a figura do *flâneur* para contemplar alegórica e analiticamente a cidade de Paris (para o autor, a “capital do século 19”, centro das manifestações da modernidade) e seus habitantes, elaborando ensaios que refletem sobre áreas como estética, política, arquitetura, história, arte, sociabilidade, literatura e urbanismo. Seguindo, o filósofo francês Michel Foucault, apesar de pouco tratar dessa temática ao longo de sua obra, fornece contribuição interessante ao formular e trabalhar o conceito de heterotopia, como “lugares que são desenhados na própria instituição da sociedade e que são espécies de contra-alocações, espécies de utopias efetivamente realizadas, [...] lugares que estão fora de todos os outros lugares, embora efetivamente localizáveis” (FOUCAULT, 2013, p. 115-116). Também teórico francês,

⁴⁸ Para a compreensão da polêmica intelectual entre as obras de Castells e Lefebvre, cf. o capítulo 4 (*Paradigmas Flutuantes – O Debate sobre a Teoria do Espaço*) de Gottdiener, 1993.

⁴⁹ Mark Gottdiener (1993) destaca que a crítica de Castells à obra de Henri Lefebvre é focada na produção inicial do autor, não considerando suas reflexões mais maduras, em especial aquelas presentes em *A Produção do Espaço* (LEFEBVRE, 2006).

⁵⁰ A respeito das limitações da perspectiva estruturalista, cf. Giannotti, 1980; Coutinho, 2010; Thompson, 1981.

Pierre Bourdieu pensa a constituição do espaço social enquanto articulação dos diversos campos sociais, relaciona-o com o poder simbólico (BOURDIEU, 2004) e com a própria formação das classes sociais (BOURDIEU, 1989), mas também mostra como esse complexo de trocas simbólicas afeta a apropriação do espaço físico (BOURDIEU, 2013). David Harvey, por sua vez, construiu uma vasta obra bastante diversa nas últimas décadas, onde destacamos a construção de uma Economia Política Urbana (HARVEY, 1996) articulada ao campo da Geografia (HARVEY, 2005), e seus estudos a respeito do papel de movimentos sociais urbanos em todo o mundo na resistência às estruturas de exploração vigentes, com atenção à utilização dos espaços públicos como instrumento político (HARVEY, 2014). Já Richard Sennett, com produção marcada pela formulação de oposições complementares⁵¹ (carne e pedra, público e privado, *urbs* e *civitas*), além de ter buscado reescrever a história das cidades do Ocidente (SENNETT, 2008), ainda mostrou como a reestruturação do mundo do trabalho capitalista nas últimas décadas tem efeitos sobre as formas de viver, habitar e interagir coletivamente, desregulando também o tempo e o espaço (SENNETT, 2009), o que leva o autor a trabalhar propostas de reconfiguração do espaço público (SENNETT, 2018). No caso de Saskia Sassen, a socióloga holandesa formulou o conceito de “cidades globais” (SASSEN, 1991), articulando as transformações nas dinâmicas e nas formas urbanas dos grandes centros (no caso original, Nova York, Londres e Tóquio, mas logo expandido a outras metrópoles em todo o mundo) com o processo de globalização e financeirização do capitalismo nas últimas décadas. Por fim, o sociólogo português Boaventura de Souza Santos buscou construir uma teoria do Estado e articulá-la com o Direito e a organização do espaço urbano (SANTOS, 1982), além de ter produzido contribuições significativas ao analisar a existência de diferentes ordenamentos jurídicos efetivamente válidos e vigentes em determinados territórios das cidades (SANTOS, 1999).

Parece-nos claro, portanto, que a Cidade é fenômeno que cumpre papel absolutamente fulcral no surgimento do capitalismo, seu desenvolvimento enquanto modo de produção dominante no mundo e em suas transformações cada vez mais aceleradas na modernidade. Nesse sentido, as contribuições dos clássicos da Teoria Social, bem como de Simmel, apesar de não apreenderem (e, em grande medida,

⁵¹ Essa construção de oposições complementares parece próxima daquilo que Simmel fez nos textos citados (ponte e porta, metrópole e vida mental). Esse mesmo procedimento analítico foi utilizado por Roberto DaMatta, no Brasil, em seu clássico *A Casa e a Rua* (DAMATTA, 1997).

nem se proporem a isso) toda a complexidade desse objeto, foram fundamentais para indicar leituras frutíferas da questão espacial, mas, principalmente, forneceram rico instrumental metodológico para o desenvolvimento das investigações e formulações conceituais posteriores. Isso fica evidente quando observamos os trabalhos pelo viés conservador e economicista da Escola de Chicago (que bebe na fonte durkheimiana, mas também sofre influências de Weber e Simmel) ou os de linha marxista estruturalista de Manuel Castells, que somava à economia os âmbitos ideológico e político-institucional. Entretanto, mesmo esses desenvolvimentos se mostraram limitados e incapazes de avançar sobre os desdobramentos da relação entre espaço, modo de produção, reprodução da vida cotidiana, formação individual, cultura e estética, historicidade, gênero, raça, colonialismo, entre outros. Quem melhor caminhou no sentido de consolidar uma teoria do espaço que levasse em conta todos esses elementos, compreendendo o movimento produzido pela dinâmica de suas contradições (entre eles, mas também dentro de cada um), isto é, apreendendo o papel do espaço na relação dialética da totalidade, teoria essa aliada a uma mudança prática que chama a todo momento pela transformação social radical (enquanto práxis socioespacial), foi Henri Lefebvre, que servirá de referência central para o desenvolvimento de nossas análises a respeito da produção do espaço em São Paulo.

Capítulo 2 – Espaço e Sociedade: apontamentos a partir do pensamento de Henri Lefebvre

Uma afirmação que parece ter se tornado bastante popular (e quase consensual, mesmo que por diferentes caminhos) com o avanço dos estudos sobre as configurações espaciais das populações humanas é a de que o espaço é social⁵². Isto é, que a forma de organização do espaço está intrinsecamente relacionada com a forma de organização da sociedade. Buscamos demonstrar, no último capítulo, parte da movimentação teórica nessa direção, apontando elementos (mesmo que incipientes) dessa leitura como algo recorrente e central (de forma aberta ou não) para o desenvolvimento do pensamento de diferentes autores clássicos da teoria social, bem como avanços dessas perspectivas em direção à consolidação do campo da Sociologia Urbana. Esse percurso e as contribuições dos autores expostos, porém, não esgotam o objeto, exatamente por não levarem às últimas consequências o escrutínio do espaço enquanto eminentemente social.

No presente capítulo, procuramos desenvolver mais a fundo essa perspectiva, utilizando-nos principalmente do instrumental teórico e metodológico deixado por Henri Lefebvre⁵³. Apesar de poder parecer inicialmente distante do objeto central do trabalho, evidenciar de forma sólida nossa base teórica é importante para que a etapa da pesquisa diretamente relacionada com os dados das políticas em vista consiga não apenas examinar o quadro, mas efetivamente servir de instrumento transformador. Afinal, “Só uma teoria permite utilizar os dados práticos e realizar efetivamente a sociedade urbana” (LEFEBVRE, 2016, p. 152).

Com isso em mente, em um primeiro momento do presente capítulo, falaremos a respeito da abordagem e da dinâmica de produção social do espaço e seus avanços frente a interpretações prévias do fenômeno urbano. Em seguida, trataremos das consequências desse movimento sob os condicionamentos do modo de produção

⁵² A respeito da inserção cada vez maior da questão espacial no centro das interpretações da realidade social, bem como algumas das correntes decorrentes dessa mudança epistemológica, cf. Löw, 2013.

⁵³ “[Henri Lefebvre é o] autor que mais avançou em assentar as bases da questão do espaço e da relação espaço-sociedade. Lefebvre talvez seja o único não-espacialista [...] que entendeu, escreveu a respeito e avançou com proficuidade na ideia de que o espaço é o elemento central de estruturação da sociedade, e particularmente da sociedade contemporânea. Ao fazer isso, ele mistura questões, como um debate tradicional entre agência ou ação e estrutura. Ele rompe com a dicotomia [...] entre o indivíduo, agente isolado capaz de mudar o mundo e, de outro lado, a estrutura como condicionante e a necessidade de mudanças estruturais.” (MONTE-MÓR, 2006, não paginado)

capitalista, bem como sua participação no processo de reprodução das contradições próprias desse sistema. Por fim, no último tópico deste capítulo, falaremos a respeito do Direito à Cidade enquanto ideia-força que surge como contraposição às configurações espaciais capitalistas, analisando sua radicalidade e as disputas em torno dessa noção.

2.1 Cidade e Dialética: a Produção Social do Espaço Urbano

Para o dialético, o que importa é ter o vento da história universal [Weltgeschichte] em suas velas. Pensar significa para ele: içar as velas. O que é decisivo é como elas são posicionadas. As palavras são suas velas. O modo como são dispostas transforma-as em conceitos.

(Walter Benjamin, 2018, p. 784 v. 2)

Apreender a radicalidade do caráter social do espaço é um processo que está diretamente relacionado à compreensão dialética da dinâmica desse objeto dentro da totalidade em que está inserido. A enorme diversidade de contradições e mediações que atravessam e constituem o espaço, em processo contínuo de transformações e disputas, faz com que a limitação à lógica formal reduza as investigações à identificação dos diferentes aspectos parcelares do fenômeno (importantes, mas não suficientes) ou à perspectiva de reflexo das determinações gerais do sistema⁵⁴. É necessário ir além, superar⁵⁵ (*Aufheben*), incorporando e articulando parcelas, dimensões e contradições em um movimento contínuo e aberto:

⁵⁴ “Os que acreditam no sistema incorrem em erro, pois não há totalidade completa, consumada. E, contudo, há sem dúvida um ‘todo’ que absorveu as suas condições históricas, assimilou os seus elementos, dominou algumas contradições, sem aceder por isso à coesão e homogeneidade que buscava. E é isso que dá ao modo de produção, tal como ele se reproduz, o seu bem curioso aspecto: partes distintas e, contudo, formação de conjuntos, sub-sistemas acompanhados de choque no todo, níveis conjuntos e disjuntos, conexões, conflitos, coerências e contradições, táticas e estratégias, fracassos e vitórias, etc.” (LEFEBVRE, 1973, p. 9)

⁵⁵ “*Superar* tem na língua [alemã] o sentido duplo, pois significa tanto conservar, *manter*, quanto ao mesmo tempo deixar de ser, *terminar algo*. O conservar mesmo já implica em si o negativo, ao ser tomado de algo a sua imediatidade, e, assim, de algo são tomados os efeitos exteriores de uma existência aberta, a fim de conservá-lo. – Assim, o superado é algo ao mesmo tempo conservado, que apenas perdeu sua imediatidade, mas, por isso, não foi aniquilado. – As duas determinações indicadas do *superar* podem ser apresentadas, em termos lexicais, como dois *significados* dessa palavra. Mas, nesse caso, surpreendentemente deveria ser o fato de que uma língua chegou a empregar uma e mesma palavra para determinações opostas. [...] Algo é apenas superado ao entrar em unidade com o

Ciência do espaço? Não. Conhecimento (teoria) da produção do espaço. A relação entre os dois corresponde à articulação entre lógica e dialética. A ciência do espaço (matemática, física, etc.) é do domínio da lógica, da teoria dos conjuntos e coesões, sistemas e coerências. O conhecimento do processo produtivo, que faz entrar na existência social este produto que é o mais geral de todos – o espaço – é do domínio do pensamento dialético, que lhe apreende as contradições. (LEFEBVRE, 1973, p. 18, grifos no original)

Nesse sentido, encarar o espaço enquanto radicalmente social é tratá-lo como parte integrante da dinâmica de reprodução da vida, profundamente enraizado na própria forma como os indivíduos e grupos desencadeiam suas vivências, articulando dialeticamente os variados elementos do processo de reprodução das relações de produção.

Espaço (social) é um produto (social)⁵⁶. Para entender esta tese fundamental, é necessário, antes de tudo, romper com a concepção generalizada de espaço, imaginado como uma realidade material independente, que existe “em si mesma”. Com tal visão, Lefebvre, utilizando-se do conceito de produção do espaço, propõe uma teoria que entende o espaço como fundamentalmente atado à realidade social – do que se conclui que o espaço “em si mesmo” jamais pode servir como ponto de partida epistemológico. O espaço não existe em “si mesmo”. Ele é produzido. [...] De acordo com essa perspectiva, espaço e tempo não são puramente fatores materiais. Nem podem ser reduzidos ao status de puros, conceitos *a priori*. Eles são entendidos como sendo aspectos integrais da prática social. Lefebvre os vê como produtos sociais, consequentemente eles são ambos, resultado e pré-condição da produção da sociedade. [...] Como eles são produzidos socialmente, só podem ser compreendidos no contexto de uma sociedade específica. Dessa forma, espaço e tempo não são apenas relacionais mas fundamentalmente históricos. (SCHMID, 2012, p. 91)

seu oposto; nessa determinação mais precisa, como algo refletido, algo pode ser apropriadamente chamado de *momento*.” (HEGEL, 2011, p. 98, grifos no original)

⁵⁶ Sobre as consequências dessa afirmação, Lefebvre desenvolve: “Primeira implicação, o espaço-natureza (físico) se distancia. Irreversivelmente. [...] A Natureza, esse mito poderoso, se transforma em ficção, em utopia negativa: ela não é mais que a *matéria-prima* sobre a qual operam as forças produtivas de sociedades diversas para produzir seu espaço. [...] Segunda implicação: cada sociedade (por conseguinte, cada modo de produção com as diversidades que ele engloba, as sociedades particulares nas quais se reconhece o conceito geral) produz um espaço, o seu. [...] [Terceira implicação:] Se o espaço é um produto, o conhecimento reproduzirá essa produção, ele a exporá. [...] Não é mais, portanto, o espaço disto ou daquilo que importa, mas o espaço como totalidade ou globalidade, que deve, desde já, não apenas ser estudado analiticamente (o que ameaça propiciar fragmentações e recortes ao infinito, subordinados à intenção analítica), mas ser *engendrado* pelo e no conhecimento teórico. A teoria *reproduz*, com um encadeamento de conceitos, mas num sentido muito forte, o processo gerador: de dentro e não somente de fora (descritivamente) – como globalidade, passando portanto sem cessar do passado ao atual (e inversamente). [...] O passado deixou seus traços, suas inscrições, escrita do tempo. Mas esse espaço é sempre, hoje como outrora, um espaço presente, dado como um todo atual, com suas ligações e conexões em ato. De modo que a produção e o produto se apresentam como dois lados inseparáveis e não como duas representações separáveis.” (LEFEBVRE, 2006, p. 55-64, grifos no original)

Isso nos encaminha a uma abordagem teórico-metodológica do espaço enquanto meio, produto e produtor do desenvolvimento das relações sociais, e não apenas como palco onde as ações humanas transcorrem. É, a um só tempo: a) local onde as práticas sociais ocorrem, com seus condicionamentos materiais (infraestrutura, tipo de construções, declividade do terreno, localização geográfica, entre outros); b) consequência das práticas e dinâmicas empreendidas historicamente pelas sociedades que ali estão ou estiveram; c) indicador de modo de agir, tipo de ação e temporalidade das dinâmicas sociais, onde opera de forma bastante impositiva o caráter simbólico.

Apesar de essas considerações poderem parecer apontar (a um primeiro olhar) para a reiteração da análise fragmentária do espaço como horizonte teórico, elas na verdade estabelecem como norte exatamente a necessidade de se encarar os diferentes territórios como integrantes de uma totalidade (do capital). É apenas através da remissão a essa totalidade eminentemente dialética que será possível apreendermos o processo de produção do espaço. Afinal, “A pesquisa sobre o espaço social concerne a uma globalidade” (LEFEBVRE, 2013, p. 128).

Sendo uma teoria que remete à totalidade, é ela também instrumento de integração unitária (na reprodução ideal do movimento real) dos diferentes campos que compõem a realidade:

De quais campos se trata? De início, do *físico*, a natureza, o cosmos. Em seguida, do *mental* (aí incluídas a lógica e a abstração formal). Por fim, do *social*. Dito de outro modo, a pesquisa concerne ao espaço lógico-epistemológico – o espaço da prática social -, aquele que os fenômenos sensíveis ocupam, sem excluir o imaginário, os projetos e projeções, os símbolos, as utopias. (LEFEBVRE, 2006, p. 31, grifos no original)

É a partir dessa perspectiva unitária que se poderá buscar a “distância que separa o espaço ‘ideal’, dependente das categorias mentais (lógico-matemáticas), do espaço ‘real’, o da prática social. Enquanto cada um implica, põe e supõe o outro” (*Idem, ibidem*, p. 34).

Entre outras coisas, essa abordagem teórico-metodológica nega concepções de um espaço enquanto categoria pura, vazia e preexistente à dinâmica social (como

as de Kant e Descartes)⁵⁷, afirmando o espaço necessária e radicalmente como social. Além disso, implica na necessidade de inclusão de diferentes aspectos do espaço para uma apreensão adequada da realidade. Afinal, a teoria da “produção do espaço não se fecha em uma materialidade. Ao contrário, abarca as dimensões concreta e abstrata” (MATIAS, 2016, p. 156). É nesse sentido que a obra lefebvriana evidencia, enquanto elementos analíticos, mas também como instrumental metodológico, a tríade⁵⁸ de dimensões que interagem dialeticamente na produção do espaço: Espaço Percebido, Espaço Concebido, Espaço Vivido. Será por meio da utilização dessas categorias que realizaremos a investigação sobre como o FUNDURB e a Cota de Solidariedade participam (ou poderiam fazê-lo) da dinâmica espacial de São Paulo. Afinal:

mais que apenas a materialidade (edificações, infraestrutura geral e viária), a produção do espaço significa também um modo de vida, no caso urbano, existente e referente a um dado momento histórico. Para compreendê-lo, é preciso analisar as relações e as formas de produção existentes no processo de produção espacial. (ALVES, 2019, p. 552)

Cabe, portanto, explicitarmos o que seriam as diferentes dimensões do espaço e como a análise da dinâmica de interações entre elas nos permite construir melhor conhecimento a respeito da produção desse espaço.

Quando tratamos de Espaço Percebido, estamos lidando propriamente com o aspecto físico, sensível, corpóreo, fenomenológico. Isto é, o Espaço Percebido é aquele de caráter imediato e direto entre o sujeito (que é individual, mas também coletivo) e o objeto ou fenômeno. É essa percepção que possibilitará ao sujeito desenvolver suas elaborações a respeito desse espaço e compreender as representações presentes nele. Desse modo, exatamente por ter esse caráter de interação imediata, é o âmbito especialmente relacionado com a prática. Entretanto, aqui, quando tratamos de prática, falamos sobre prática espacial:

⁵⁷ A respeito da superação de outras concepções de espaço pela perspectiva de sua radicalidade social, especialmente no que se refere às ideias de Descartes e Kant, cf. Lefebvre, 2019.

⁵⁸ A obra de Henri Lefebvre é marcada por uma série de tríades diferentes extremamente significativas para seu pensamento. Podemos pensar, por exemplo, na tríade das grandes influências para seu pensamento (Marx, Hegel, Nietzsche), a das dimensões do espaço (percebido, concebido e vivido), a dos processos espaciais (prática espacial, representações do espaço e espaço das representações), dos papéis do espaço (condição, meio, produto), entre outras.

a *prática espacial* consiste numa projeção “no terreno” de todos os aspectos, elementos e momentos da *prática social*, separando-os, e isso sem abandonar por um instante o controle global, a saber o assujeitamento da sociedade inteira à *prática política*, ao poder do Estado. (LEFEBVRE, 2006, p. 27, grifos no original)

Assim, sendo a prática espacial diretamente relacionada com (e influenciada pela) prática social, entende-se que ela desempenha um papel fulcral para o processo de produção do espaço. Afinal, é por meio dessa prática espacial (cotidiana) que sociedade e espaço se modificam um ao outro continuamente, em um movimento de conflitos e transformações que reproduz espacialmente as contradições sociais inerentes ao modo de produção vigente, “Sem que haja correspondência exata, garantida de antemão, entre as relações sociais e as relações espaciais (ou espaçotemporais)” (LEFEBVRE. 2013, p. 128):

A *prática espacial* de uma sociedade secreta seu espaço; ela o põe e o supõe, numa interação dialética: ela o produz lenta e seguramente, dominando-o e dele se apropriando. Para a análise, a prática espacial de uma sociedade se descobre decifrando seu espaço. O que é a prática espacial no neo-capitalismo? Ela associa estreitamente, no espaço percebido, a realidade cotidiana (o emprego do tempo) e a realidade urbana (os percursos e redes ligando os lugares do trabalho, da vida “privada”, dos lazeres). Associação surpreendente, pois ela inclui em si {pressupõe} a separação exacerbada entre esses lugares que ela religa. (*Idem, ibidem*, p. 65, grifos no original)

Essa dinâmica empírica entre sujeito (novamente, coletivo e individual) e espaço no âmbito da prática abre caminho para pensarmos sobre as outras dimensões do espaço, aprofundando a apreensão do processo de produção do espaço. Afinal, a percepção relacionada à prática é acompanhada de formas de conhecer e formas de sentir esses espaços, que também fazem parte do processo de produção deles.

Nesse sentido, quando tratamos do âmbito do intelecto, do planejamento estratégico, das elaborações da razão e da reflexão científica, estamos analisando o nível do Espaço Concebido. Exatamente por isso, é o campo de domínio dos cientistas, urbanistas, arquitetos, engenheiros, legisladores, e demais detentores dos conhecimentos técnicos para estabelecer os rumos do desenvolvimento do espaço. Desse modo, planos, leis, projetos, entre outros, são os elementos que evidenciam o que se pretende para cada um dos espaços, isto é, quais as concepções teóricas que direcionam a materialização e o funcionamento desses espaços. Afinal, mais do que

meramente decidir questões ditas técnicas como posicionamentos, tamanhos, materiais e estilos empregados em cada espaço, as determinações estabelecidas a partir do âmbito da concepção apontam para as formas de sociabilidade e de interação a serem praticadas nesses locais.

Trata-se do espaço planejado, instituído, aquele das normas técnicas (que são apresentadas como apolíticas), ou seja, um espaço que normatiza o que os cidadãos podem ou não fazer, que é apresentado como neutro, como se não tivesse sido planejado para garantir a realização de uma estratégia de reprodução que exige, no capitalismo, não só a manutenção da desigualdade socioespacial, como, em geral, de seu aprofundamento e, ao mesmo tempo, busca o controle social. (ALVES, 2019, p. 556)

Portanto, o concebido é o campo das representações do espaço, onde o domínio sobre os sistemas de conhecimentos, códigos e signos (tendencialmente verbais) é utilizado para o direcionamento e o planejamento do papel dos espaços na dinâmica de re-produção das relações de produção. Entretanto, ressalta-se, apesar de serem apresentados como elementos eminentemente técnicos, distantes dos debates políticos, há aí também um caldo ideológico extremamente significativo, objeto de disputas da luta de classes, muitas vezes disfarçado de sua complexidade política sob a égide da fragmentação tecnicista⁵⁹.

As representações do espaço seriam penetradas de *saber* (conhecimento e ideologia misturados) sempre relativo e em transformação. Elas seriam, portanto, objetivas, embora possam ser revistas. [...] Abstratas, com certeza, as representações do espaço entram na prática social e política, as relações estabelecidas entre os objetos e as pessoas no espaço representado dependendo de uma lógica que os faz, cedo ou tarde, explodir porque incoerentes. (LEFEBVRE, 2006, p. 69-70, grifos no original)

Fica evidente, assim, que, mesmo tendo como ponto de partida o mental, as representações do espaço não se limitam à abstração. Por esse motivo, é

⁵⁹ Ao longo de toda a sua produção teórica, Lefebvre sempre se posicionou de forma bastante severa em oposição aos movimentos de fragmentação e especialização dos espaços, baseados em tecnicismo. Afinal, são reflexos de um processo de afastamento da própria noção de totalidade e da identificação do caráter social do espaço, servindo como instrumentos para apaziguamento de contestações transformadoras, sustentação para processos de intensificação da acumulação e contínua expulsão das populações mais exploradas dos territórios de domínio ou interesse das classes dominantes. Essa imposição de abordagens “esquadrinhadas” do espaço tem o Estado e sua estrutura burocrática como um de seus principais propagadores. Por este motivo, em diversos momentos o autor aproxima a crítica à tecnicidade com a crítica ao Estado (sem limitar uma à outra, claro). Sobre isso, cf. Lefebvre, 1969, 2016 e 2019.

indispensável para a construção de uma teoria adequada sobre a produção do espaço que a leitura deste processo apreenda o fato de:

que as representações do espaço tenham um alcance prático, que elas se inserem, modificando-as, nas *texturas* espaciais, emprestadas de conhecimentos e de ideologias eficazes. As representações do espaço teriam assim um alcance considerável e uma influência específica na produção do espaço. Como? Pela construção, ou seja, pela arquitetura, concebida não como a edificação de tal “imóvel” isolado, palácio, monumento, mas como um projeto se inserindo num contexto espacial e numa textura, o que exige “representações” que não se perdem no simbólico ou no imaginário. (LEFEBVRE, 2006, p. 70-71, grifos no original)

Expostos o Percebido e o Concebido, cabe tratarmos do Espaço Vivido. Este é o campo do social e das artes, da imaginação e dos sonhos, da experiência e dos símbolos. Assim, ao contrário da “restrição” tecnicista trazida por aqueles que dominam o campo do Concebido, o Vivido se relaciona de forma direta com os usuários dos espaços e suas formas de interação e relação com diferentes territórios, edifícios, obras etc. Ele não se restringe ao controle da racionalidade dos planejadores, pelo contrário, é constituído pela forma como os sujeitos usam e sentem os espaços. Por isso, Lefebvre vai dizer que são:

Os espaços de representação, ou seja, o espaço *vivido* através das imagens e símbolos que o acompanham, portanto, espaço dos “habitantes”, dos “usuários”, mas também de certos artistas e talvez dos que *descrevem* e acreditam somente descrever: os escritores, os filósofos. Trata-se do espaço dominado, portanto, suportado, que a imaginação tenta modificar e apropriar. De modo que esses espaços de representação tenderiam [...] para sistemas mais ou menos coerentes de símbolos e signos não verbais. (LEFEBVRE, 2006, p. 66, grifos no original)

Por consequência, é a dimensão que subverte as restrições da racionalidade imposta pelo Concebido⁶⁰, trazendo à cena elementos geralmente ignorados no planejamento (como os afetos, os laços e as tradições). Essa emersão daquilo que se mantém invisibilizado pelas representações do espaço possibilita o surgimento de relações outras entre sujeitos e espaços. Há aqui, portanto, um potencial transformador tensionando a todo instante o domínio exercido pelas elaborações tecnocráticas. O conflito contraditório entre o Vivido e o Concebido evidencia o conflito

⁶⁰ Subversão essa evidenciada também pelo jogo linguístico de Lefebvre, contrapondo as “representações do espaço” aos “espaços de representação”.

entre valor de uso e valor de troca, colocando em disputa os rumos da interação dos sujeitos com o espaço, isto é, como se desenvolvem as práticas espaciais.

Essa é a potência da dimensão do vivido. Ela pode criar espaços de representação que contenham o devir como uma possibilidade a ser criada pela *práxis*, aqui entendida como articulação indissociável entre a teoria e a prática social. Nesse sentido, surge o novo com potencialidade que emerge da vida, talvez na sua forma mais radical, dada pela necessidade da sobrevivência, do manter-se vivo a partir do ter o que comer e onde poder ao menos dormir. Estamos falando do limite de manter-se vivo em nossa sociedade.

O afloramento e o reconhecimento dessa dimensão do espaço, o vivido, em geral é notado em nossa sociedade a partir de expressões/ações de radicalidade, principalmente ao uso que se faz do espaço. (ALVES, 2019, p. 559, grifo no original)

Vale destacar, entretanto, que, apesar da importância da compreensão de cada uma das diferentes dimensões e seu papel no processo de produção do espaço, não é possível falar em uma existência isolada de cada uma delas. A todo instante, Percebido, Concebido e Vivido estão em interação, agindo um sobre o outro e avançando sobre os limites dos demais. Não há fronteira exata que isole um dos outros, justamente porque é a sua dinâmica contraditória que consolida o que entendemos enquanto “espaço social”.

O que não quer dizer que essas dimensões sejam apenas um conjunto de conceitos formulados para explicar fenômenos da realidade. Em âmbito de teoria, reproduzem idealmente o movimento real do objeto (o espaço). Mas este movimento e os elementos que compõem o objeto são concretos, fazem parte da sua existência e são encontrados fora do campo das ideias. Desse modo, mais do que mera interpretação, o conhecimento a respeito do processo de produção do espaço é instrumento de ação na realidade, e faz parte da luta de classes:

A triplicidade: percebido-concebido-vivido (espacialmente: prática do espaço – representação do espaço – espaços de representação) perde seu alcance caso se lhe atribua o estatuto de um “modelo” abstrato. Ou ela apreende o concreto (e não o “imediato”), ou ela tem uma importância apenas reduzida, a de uma mediação ideológica entre muitas outras. É imprescindível que o vivido, o concebido, o percebido sejam reunidos, de modo que o “sujeito”, o membro de determinado grupo social, possa passar de um ao outro sem aí se perder. (LEFEBVRE, 2006, p. 68)

Assim, apreender os rumos da produção do espaço faz parte do processo de apreensão da própria dinâmica das contradições que compõem a realidade social.

Exemplos interessantes para ilustrar a materialidade e a interação conflituosa das dimensões do espaço (especialmente em tempos de financeirização da terra e avanço do neoliberalismo sobre todas as esferas da vida) podem ser encontrados nas artes⁶¹. Nesse sentido, talvez uma das realizações mais eficientes em evidenciar os elementos desse movimento dialético da produção do espaço venha de um agradável documentário francês.

Visages, Villages (algo como “Rostos, Lugares”, em tradução livre) é um filme de 2017, um dos últimos trabalhos da brilhante e consagrada carreira da cineasta Agnès Varda, desta vez em parceria com o artista urbano e fotógrafo JR. Na obra, os dois viajam pelo interior da França a bordo de uma van modificada para servir como cabine de fotografia e equipamento de impressão gigante. A cada parada, desenvolvem uma relação de proximidade com os moradores do local e, de forma sensível e descontraída, realizam intervenções artísticas em forma de grandes murais feitos de colagens que trazem à tona o caráter social do espaço.

O primeiro dos casos no filme evidencia bem a proposta: a dupla estaciona sua van no espaço público à frente da igreja central de uma pequena cidade e convida os moradores, um por vez, a tirarem fotos com uma baguete na cabine. Cada uma das fotos é impressa na hora em tamanho grande e colada pelos próprios moradores em um longo muro. Todas as fotografias se conectam por meio da baguete, formando uma única obra longa e contínua.

São mulheres e homens, jovens e idosos, adultos e crianças, todos compartilhando o mesmo pão. É como uma representação material no espaço daquilo que idealmente se espera da própria experiência de vida em comunidade. Traz, assim, à tona o fato de que aquele muro cinza, aquela rua, aquela praça, aquela igreja, todos só têm sentido quando conseguimos enxergá-los como parte da vivência e interação social daquela comunidade. Esses espaços só são como são porque fazem parte da

⁶¹ A tradição marxista a que buscamos nos aproximar no presente trabalho não é estranha à valorização das representações artísticas e da imaginação como elementos para a análise do mundo. Como lembra David Harvey: “Benjamin também insiste (assim como o fazem outros escritores marxistas, por exemplo Henri Lefebvre) que não vivemos simplesmente em um mundo material, mas que nossa imaginação, nossos sonhos, concepções e representações medeiam essa materialidade de maneiras poderosas; daí seu fascínio pelo espetáculo, pelas representações e pela fantasmagoria.” (HARVEY, 2015, p. 35)

construção histórica daqueles sujeitos, que, por sua vez, só são como são por se fazerem naqueles espaços.

Mas o caso mais interessante trazido pelo filme vem em seguida. Agnès e JR vão para o norte da França, onde visitam uma pequena cidade profundamente relacionada com a mineração de carvão. Lá apontam para o fato de que muitas das charmosas casas de tijolos que compõem a paisagem da cidade estão abandonadas, com ruas inteiras vazias. Esse é um cenário extremado de algo recorrente em todo o mundo, consequência de processos de financeirização da terra e especulação imobiliária.

Imagem 2 – Agnès Varda e o mural da baguete, em Visages, Villages



Fonte: *Visages, Villages*, 2017.

A dupla foca, então, em uma rua de casas idênticas, antiga moradia de trabalhadores das minas de carvão. Quase todos os imóveis estão vazios, encaminhados para um processo de demolição total da rua, para que novos empreendimentos sejam construídos. Entretanto, esse destino não se efetiva por conta da resistência solitária de uma senhora já idosa, Jeanine, moradora da única casa ainda habitada. Filha de minerador, se recusa a deixar que destruam não apenas

o lar onde viveu desde a infância, mas também as memórias e os afetos coletivos que aqueles espaços representam.

Nesse sentido, já a primeira conversa de Jeanine com os diretores do documentário é bastante reveladora do conflito entre Concebido e Vivido existente no caso. Ao explicar sobre sua relação com aqueles que desejam sua saída para demolir todos os edifícios da rua, conta: “Eu disse que seria a última a morrer e ainda estou aqui. Não vão me pôr na rua. Há muitas lembranças. Eu disse ‘vocês não entendem’. Ninguém pode compreender o que nós passamos”. Os projetos carregados pelo processo de destruição antagonizam o que esses espaços representam na história daqueles que passaram por lá. Talvez por isso sejam tão tocantes os momentos em que alguns dos antigos mineiros contam relatos do que foram suas vidas lá: o período como aprendiz de mineiro já aos 14 anos de idade; o preparo do lanche que seria levado para a mina como almoço; as crianças correndo para comemorar a volta do pai depois de um dia de trabalho; o banho de esponja sobre as cicatrizes adquiridas no meio das rochas; as décadas dedicadas à mineração de carvão. Apesar da evidente precariedade da vida que levaram, todas essas memórias fazem parte de quem são aqueles sujeitos (individual e coletivamente), bem como fazem parte do que é aquele espaço, aquela rua, aquelas casas. O contato com as pessoas e as histórias faz com que emergja ao espectador a dimensão do Espaço Vivido.

Frente a esse cenário, Agnès e JR transformam a fachada das casas de toda a rua em enormes murais que contam essa história. Reproduzindo antigas fotografias dos mineiros que ali viveram em formato gigante, eles fazem colagens homenageando (e puxando à superfície) as memórias e vidas, os sujeitos e afetos que fizeram parte do que são socialmente aqueles espaços.

Imagem 3 – Antigos mineiros em frente às colagens, em Visages, Villages



Fonte: *Visages, Villages*, 2017.

Mas, mais do que relembrar o passado, os artistas fazem questão de trazer à tona a complexidade do presente. Por isso, transformam toda a frente da casa de Jeanine em uma imagem sua, como figura da resistência à destruição daquelas histórias, a pessoa que se mantém na luta para garantir que aqueles mineiros que a ladeiam não sejam esquecidos ou apagados. É, assim, uma representação clara da contradição existente no processo de produção do espaço.

Evidenciam-se, assim, as complexidades de se enfrentar radicalmente o caráter social do espaço. Exatamente por isso é necessário que a investigação avance no sentido de compreender que, além do que se percebe (os edifícios, as ruas, a paisagem) e de como se concebe o espaço (a legislação, os projetos), há também a vivência social (as interações, os afetos, os símbolos), e que é apenas levando em conta a permeabilidade e a permanente dinâmica entre essas dimensões que se poderá apreender o processo de produção do espaço.

Isso explica o porquê de cenários, contextos ou atos parecidos poderem ter significados diametralmente opostos em diferentes espaços. Pensemos, por exemplo, em um artifício amplamente utilizado nas produções literárias e cinematográficas para causar desconforto: a apresentação de espaços urbanos sem sinal de presença humana.

Imagem 4 – Jeanine e sua casa, em Visages, Villages



Fonte: *Visages, Villages*, 2017.

Usualmente, essa figura passa de imediato, a quem a vê, a certeza de que há algo de profundamente errado na ordem do universo retratado. Seja para estabelecer as dificuldades de se reorganizar a vida social em um mundo pós-apocalíptico, seja para evidenciar a presença de alguma ameaça imensurável, a eficiência do recurso se sustenta exatamente no caráter social do espaço. Sem a presença da interação humana, as cidades parecem apenas cenários de luto e nostalgia da vida urbana que ali se desenrolou e do potencial não realizado⁶².

Entretanto, esse mesmo cenário pode significar seu oposto. É isso que fazem Kleber Mendonça Filho e Juliano Dornelles em *Bacurau* (2019). Subvertendo o *mainstream*, o filme, por meio de rimas visuais dos espaços públicos da cidade completamente esvaziados, constrói e reitera a união e a coragem da pequena comunidade para resistir (pelo protesto ou pela ação armada) às forças externas que a ameaçam. Ao contrário do que ocorre tradicionalmente, aqui o vazio pulsa vida e sentimento coletivo.

⁶² A emergência da crise sanitária, política, econômica e social em decorrência do avanço da pandemia de COVID-19 por todo o globo, a partir do fim de 2019, trouxe à realidade esse cenário. A necessidade de rígido isolamento social, causando o esvaziamento de ruas e espaços públicos antes constantemente preenchidos por pessoas, foi um dos aspectos que evidenciaram a gravidade da crise que se instaurou.

Assim, é o conjunto de elementos, a dinâmica das dimensões do espaço, que apontará o significado dos atos e de que modo a questão espacial se relaciona com o processo de reprodução da vida social. É esse instrumental teórico e analítico que nos sustentará na presente investigação. Cabe, agora, entendermos quais as consequências dessa dinâmica sob a égide do modo de produção capitalista.

2.2 Capital, Segregação e Desigualdades Socioespaciais

Que realidade amarga! Eu não residia na cidade. Estava na favela. Na lama, as margens do Tietê.

(Carolina Maria de Jesus, 2014, p. 39)

O movimento de migração das populações rurais em direção aos centros urbanos teve enorme papel no estabelecimento do capitalismo enquanto modo de produção dominante, como as diferentes perspectivas tratadas no primeiro capítulo buscaram evidenciar. Entretanto, ao mesmo tempo em que serviu como catalisador do desenvolvimento desse novo modo de produção, o espaço urbano também foi moldado pela dinâmica capitalista. E, como tentamos evidenciar, o espaço é produtor, meio e produto do movimento da sociedade.

Lefebvre aponta que o espaço urbano cumpre um papel duplo: “lugar de consumo e consumo do lugar” (LEFEBVRE, 2016, p. 21). Assim, de mesmo modo que houve transformações significativas na forma de relação entre os sujeitos, também a relação destes com o espaço (e, mais especificamente, com a questão da terra) passou por mudanças importantes. O avanço paulatino da forma-mercadoria sobre os diversos aspectos da vida social trouxe à tona de maneira cada vez mais intensa o conflito entre valor (de troca) e valor de uso, fator central para o debate aqui posto. Isso porque o fato de o espaço ser tratado como uma mercadoria traz à dimensão espacial a reprodução de interações e problemas vistos de forma clara nos conflitos cotidianos do capitalismo.

Essa concentração populacional nos grandes centros urbanos, especialmente a partir dos processos de industrialização, acelerou a visibilidade do movimento de transformação do espaço em mercadoria. Afinal, estar localizado em zonas de melhor

infraestrutura e próximo à oferta de serviços variados e de qualidade traz enormes benefícios e facilidades para o cotidiano dos sujeitos, principalmente por implicar em redução nos gastos de tempo e nas velocidades necessárias. A qualidade de vida está profundamente relacionada com onde se vive.

Como nos mostra Flávio Villaça, quando pensamos sobre isso a partir da perspectiva da economia política e encaramos o caráter social do espaço, fica claro que a localização da terra (em interação com o restante das localizações, seus conteúdos e valores, bem como frente às peculiaridades da sociedade) é um produto do trabalho social. Entretanto, é um produto com uma série de diferenças em relação aos demais, e ter isso em mente é importante para a análise da questão espacial:

A terra-localização é um produto do trabalho absolutamente original e cheio de peculiaridades, a começar por esta que acabamos de mencionar: sua irreprodutibilidade. Ao contrário dos demais produtos do trabalho – edifícios, sapatos, celulares, computadores, automóveis etc. -, que podem ser reproduzidos às centenas ou aos milhares, a localização não pode ser reproduzida. Se ela é única, não pode ser distribuída equitativamente entre seus consumidores. Em consequência – e aqui está outra particularidade desse produto -, isso a torna inerentemente conflituosa.

Outra particularidade: ao contrário dos demais produtos do trabalho social, a terra-localização [...] não circula por seus consumidores. Estes é que por ela circulam, o que é uma diferença fantástica. Com a circulação dos consumidores, a questão dos transportes aparece como vital. Outra característica é sua indispensabilidade. Qualquer ser humano pode viver sem celulares, sapatos, automóveis etc. Pode viver até sem edifícios, abrigando-se em cavernas. Entretanto, nenhum ser humano pode sobreviver sem se apoiar sobre um pedaço de chão, de território. No capitalismo, há mais que isso. Nenhum ser humano pode viver ou trabalhar sem comprar, sem pagar por (à vista ou a prazo) um pedaço do planeta. Mais uma particularidade: todos os demais produtos do trabalho não têm vantagens e desvantagens. Pois automóveis do mesmo modelo, ano e marca, são iguais. Um não tem vantagens ou desvantagens sobre outro. O mesmo ocorre com celulares, edifícios, computadores etc. Com a localização, porém, isso não acontece. Todas elas apresentam vantagens e desvantagens para seu ocupante (que pode ou não ser o proprietário). Essa vantagem ou desvantagem está no tempo de deslocamento despendido para alcançar outras localizações, ou seja, para usufruir dessa localização. (VILLAÇA, 2015, p. 32-33)

Entretanto, essas especificidades também são incorporadas ao processo de transformação do espaço em mercadoria. Em um mundo dominado pelo capital, a terra é valorizada de acordo com sua localização, com suas vantagens e desvantagens, que são físicas e simbólicas. Assim, a propriedade sobre a terra também entra no sistema de trocas, tendo valor. Há maior valor de troca em terras próximas a bons sistemas de infraestrutura (sistema de esgoto, pavimentação

adequada, iluminação etc.), serviços de qualidade (hospitais, escolas, centros comerciais etc.) e localidades com importância simbólica (igrejas, obras artísticas, edifícios históricos etc.).

A valorização desses territórios não se dá de maneira aleatória, e aponta para um movimento duplo de fortalecimento das distâncias de classe. De um lado, historicamente, dentro das cidades, as classes mais abastadas (a nobreza e a burguesia ascendente) foram residir nas regiões com mais vantagens (novamente, físicas e simbólicas). De outro, há um foco dos investimentos em melhorias justamente nessas regiões de residência ou interesse das classes dominantes (que controlam o capital privado e têm força no aparelho do Estado para influenciar o destino das verbas públicas).

Ao mesmo tempo, a movimentação de trabalhadores em direção às cidades também fez com que estes se estabelecessem em territórios urbanos. Como mostra Engels (2008), essa mudança representa um grande avanço na qualidade de vida dos trabalhadores rurais. Entretanto, ainda assim é acompanhada de uma série de problemas graves e de dificuldades que não existem na realidade das classes dominantes (inexistência de saneamento, residências precárias e superpopulosas, entre outros exemplos). Os benefícios da urbanização e do desenvolvimento econômico não são distribuídos de forma equânime pelo espaço das cidades.

Cabe destacar, ainda, que há um processo de valorização também de acordo com quais são os espaços que servem de polo para o funcionamento da vida cotidiana das cidades, isto é, as centralidades formadas pela dinâmica social urbana⁶³. E estas centralidades não se formam apenas nas regiões mais valorizadas, também surgindo em áreas periféricas, exatamente porque são consequência dos embates entre as três dimensões do espaço. Há a possibilidade de formação de centralidades a partir de planejamentos e grandes obras postas em prática (por exemplo, estimulando a formação de um novo polo comercial que concentre os empregos e investimentos da cidade), mas também é possível que centralidades se estabeleçam a partir da vivência

⁶³ “A centralidade tem seu movimento dialético específico. Ela se impõe. Não existe realidade urbana sem centro, quer se trate de centro comercial (que reúne produtos e coisas), do centro simbólico (que reúne significações e as torna simultâneas), do centro de decisão e de informação etc. Mas todo centro destrói a si próprio. Ele se destrói por saturação; ele se destrói porque remete a outra centralidade; ele se destrói na medida em que suscita a ação daqueles que ele exclui e expulsa para as periferias.” (LEFEBVRE, 2019, p. 80). A respeito do processo de formação de centralidades e seu papel na dinâmica urbana, com foco nos processos da capital paulista, cf. Alves, 2018a.

cotidiana e do sentimento de comunidade dos sujeitos que ali frequentam (por exemplo, uma praça em região periférica que sirva como ponto de encontro para confraternizações, festas populares e debates coletivos das comunidades de seu entorno). Ou seja, também nessa questão é possível encontrarmos uma divergência de caminhos a partir do conflito entre valor de uso e valor, bem como contradições entre Concebido e Vivido.

Ter controle sobre ou mesmo residir próximo a essas centralidades são, ainda, formas de poder. Poder econômico, poder simbólico, poder político, entre outros, para dialogar com Bourdieu. Especialmente no que se refere à proximidade com as centralidades de maior interesse para o capital, também há a questão simbólica de estar mais “adequado” ao modo de vida urbano, à “urbanidade”⁶⁴. Morar perto de uma região valorizada também indica uma valorização do sujeito. E isso aponta para uma dialética entre as diferentes esferas da vida nas cidades. Afinal, como lembra Lefebvre,

o interesse do “tecido urbano” não se limita à sua morfologia. Ele é o suporte de um “modo de viver” mais ou menos intenso ou degradado: a sociedade urbana. Na base econômica do “tecido urbano” aparecem fenômenos de uma outra ordem num outro nível, o da vida social e “cultural”. [...] Semelhante modo de viver comporta sistemas de objetos e sistemas de valores. Os mais conhecidos dentre os elementos do sistema de objetos são a água, a eletricidade, o gás [...] que não deixam de se fazer acompanhar pelo carro, pela televisão, pelos utensílios de plástico, pelo mobiliário “moderno”, o que comporta novas exigências no que diz respeito aos “serviços”. Entre os elementos do sistema de valores, indicamos os lazeres ao modo urbano (danças, canções), os costumes, a rápida adoção das modas que vêm da cidade. E também as preocupações com a segurança, as exigências de uma previsão referente ao futuro, em suma, uma racionalidade divulgada pela cidade. (LEFEBVRE, 2016, p. 20)

Sendo assim, o domínio sobre a terra e a infraestrutura na cidade também está relacionado com um domínio cultural, sobre a forma de agir considerada adequada e sobre os desejos a serem buscados.

Além disso, de mesmo modo que ocorre com as demais mercadorias no capitalismo, há um movimento de concentração cada vez maior de terras nas mãos

⁶⁴ Cabe aqui destaque para esse ponto linguístico: “urbanidade” é um substantivo feminino que indica não apenas a qualidade daquilo que é urbano, mas também a conformação com determinados costumes e comportamentos que serviriam para demonstração de respeito e boas maneiras. Ou seja, há inclusive na linguagem uma identificação entre “urbano” e “civilizado”.

de poucos. Entretanto, esse movimento de concentração da propriedade da terra não se dá de maneira branda. Há um amálgama de procedimentos e instrumentos de diferentes graus de violência utilizados historicamente para que isso ocorra e se mantenha.

Estado e Direito se apresentam como elementos de destaque aqui. Exatamente por serem pilares centrais para a sustentação e o funcionamento do modo de produção capitalista⁶⁵, garantem a reprodução de sua lógica sobre o espaço. Só é possível tratá-lo a partir da forma-mercadoria porque há Estado e Direito como formas derivadas do capital para garantir a existência da mercadoria. Ainda, é a subjetividade jurídica, a condição de sujeito de direito, que permite que se conceba a propriedade individual da terra. A juridicização do espaço pelo capitalismo garante que ele seja tratado como mercadoria. E é a cobertura por esse aparato que legitima e protege a desigualdade na apropriação do espaço (IATCHUK, 2018a). Afinal, a elevação da propriedade privada a um direito faz com que haja a possibilidade de um choque com outros direitos de parcelas da população, como o direito à habitação, o direito ao lazer, o direito à saúde, o direito à vida. Como aponta Marx, “Entre direitos iguais, quem decide é a força” (2017, p. 309), e, no caso, essa força tem por substrato o acúmulo das várias formas de poder apontadas. A garantia do Direito e sua proteção pelo Estado permitem que a terra urbana, enquanto mercadoria, se concentre nas mãos de poucos e fique praticamente indisponível para muitos.

Soma-se a isso uma estratégia recorrente para catalisar processos de acúmulo de terras urbanas: a realização de grandes obras, reformas e revitalizações. Essas intervenções na materialidade dos territórios servem como artifício para a valorização da terra (consequência das melhorias infraestruturais ou estéticas), mas também para movimentos de reconfiguração da função do território na dinâmica da cidade⁶⁶. Apesar

⁶⁵ “A forma jurídica preserva seu núcleo necessário em face do Estado, não porque o jurídico seja maior que o político, mas porque ambas as formas não podem ser submetidas uma a outra a ponto de deixarem de existir. Derivam todas de uma mesma forma comum, do valor e da mercadoria, que demanda não uma ou outra, mas sim uma e outra. É por conta disso que o Estado não destrói o núcleo da forma jurídica, porque tal destruição é tanto do direito quanto do capitalismo e, portanto, do próprio Estado. A forma política é autônoma e conformadora da forma jurídica nos limites em que não afeta a reprodução geral do capital. [...] O núcleo da forma-sujeito se mantém como razão estrutural de preservação da forma-mercadoria, o que é também a razão estrutural de preservação da própria forma política estatal” (MASCARO, 2013, p. 42-43)

⁶⁶ A produção capitalista do espaço urbano, ao tendencialmente sobrepor o Concebido (do Capital) ao Vivido (utilizando-se para isso, entre outros, das garantias do Direito e da força do Estado), gera um processo de alienação dos territórios em relação às existências e aos anseios das populações em favor de uma especialização funcionalista desses territórios (que lembra a especialização cada vez maior

de serem usualmente propagandeadas com um caráter positivo de melhoria coletiva, essas obras tradicionalmente abrem caminho para a intensificação da concentração de terras por meio da desapropriação, e isso se dá em diferentes frentes, as quais se entrelaçam pela continuidade do processo: de forma imediata, com a expulsão (muitas vezes violenta) das populações pobres residentes; de maneira progressiva, por meio da especulação imobiliária. Nos dois casos, mais uma vez Estado e Direito se apresentam como atores de destaque.

Esses processos fazem parte da dinâmica do espaço urbano sob a ordem capitalista. São consequência do triunfo do valor de troca sobre o valor de uso. Engels já descrevia isso no século XIX:

A expansão das metrópoles modernas confere ao terreno situado em certas áreas, especialmente nas mais centrais, um valor artificial, que com frequência aumenta de forma colossal; os prédios construídos nelas, em vez de elevar esse valor, acabam pressionando-o para baixo, porque não correspondem mais às novas condições; eles são demolidos e outros são construídos em seu lugar. Isso acontece sobretudo com moradias de trabalhadores localizados no centro, cujo aluguel, por mais superlotadas que estejam as casas, jamais ou só muito lentamente teria como ultrapassar um certo valor máximo. Elas são demolidas e, em seu lugar, constroem-se lojas, depósitos de mercadorias, prédios públicos. Em Paris, o bonapartismo por intermédio de Haussmann explorou colossalmente essa tendência na prática da fraude e do enriquecimento privado; mas o espírito de Haussmann também se espalhou por Londres, Manchester, Liverpool, e parece sentir-se em casa igualmente em Berlim e Viena. O resultado é que os trabalhadores são empurrados do centro das cidades para a periferia, as moradias dos trabalhadores e, de modo geral, as moradias menores se tornam raras e caras e muitas vezes nem podem ser adquiridas, porque nessas condições a indústria da construção civil, para a qual as moradias mais caras representam um campo de especulação muito mais atrativo, apenas excepcionalmente construirá moradias para trabalhadores. (ENGELS, 2015, p. 39-40)

Engels faz referência às reformas executadas por Georges-Eugène Haussmann, no governo de Napoleão III, para a modernização de Paris na segunda metade do século XIX são um marco na história do planejamento urbano de caráter reacionário, servindo de referência para incontáveis outros processos de reformas

também do trabalho). Há, aí, um evidente empobrecimento da vida urbana, com pessoas se deslocando entre territórios fragmentados que existem para funções singulares em horários restritos (por exemplo, um centro financeiro com seus incontáveis escritórios). E esse movimento de separação dos espaços está diretamente relacionado com sua transformação em mercadoria que faz parte do sistema de trocas do capital: a especialização e a separação tornam mais evidente o caráter mercadológico do espaço, ficando claro o que se vende e o que se compra, como ocorre com qualquer outro produto. É uma quebra com o sentido de vida do espaço. Sobre esse processo, cabe destaque para a rica entrevista de Henri Lefebvre à série documental canadense Urbanose. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=z4klH4Hz3yg>. Acesso em janeiro de 2022.

urbanas, até hoje. A análise do caso nos evidencia como há o entrelaçamento de interesses econômicos e políticos das classes dominantes, e uma condução pelo aparato do Estado. Sobre esse caso, Walter Benjamin apontou:

A atividade de Haussmann incorpora-se ao imperialismo napoleônico que favorece o capitalismo financeiro. Em Paris, a especulação está no seu apogeu. As expropriações de Haussmann suscitam uma especulação que beira a trapaça. As sentenças da Corte de Cassação, inspiradas pela oposição burguesa e orleanista, aumentam os riscos financeiros da haussmannização. Haussmann tenta reforçar sua ditadura, colocando Paris sob um regime de exceção. Em 1864, num discurso na Câmara, ele dá livre curso ao seu ódio contra a população instável das grandes cidades. Essa população aumenta constantemente devido a seus empreendimentos. A alta dos aluguéis expulsa o proletariado para os subúrbios. Por isso os bairros de Paris perdem sua fisionomia própria. Constitui-se o “cinturão vermelho” operário. [...] Os mercados centrais (*Les Halles*) são considerados a construção de maior sucesso de Haussmann, e há aí um sintoma interessante. Dizia-se da *Cité*, berço da cidade, que depois da passagem de Haussmann só restou uma igreja, um hospital, um edifício público e uma caserna. Hugo e Mérimée dão a entender o quanto as transformações de Haussmann eram vistas pelos parisienses como um monumento do despotismo napoleônico. Os moradores da cidade não se sentem mais em casa; começam a ter consciência do caráter desumano da cidade grande. [...] A verdadeira finalidade dos trabalhos de Haussmann era proteger-se contra a eventualidade de uma guerra civil. Queria tornar-se para sempre impossível a construção de barricadas nas ruas de Paris. [...] Haussmann busca preveni-los de dois modos. A largura das ruas tornará impossível a construção de barricadas, e novas vias ligarão em linha direta as casernas aos bairros operários. Os contemporâneos batizaram seu empreendimento de “embelezamento estratégico”. (BENJAMIN, 2018, p. 85-86)

O autor acaba por trazer à tona, ainda, como se articulam Percebido, Concebido e Vivido nesse processo:

O ideal urbanístico de Haussmann eram as perspectivas sobre as quais se abrem longas fileiras de ruas. Esse ideal corresponde à tendência, recorrente no século XIX, de enobrecer as necessidades técnicas com pseudofinalidades artísticas. Os tempos do poder espiritual e secular da burguesia deviam encontrar sua apoteose no enquadramento das fileiras de ruas. Dissimulavam-se essas perspectivas, antes da inauguração, por uma tela que se levantava como se descobre um monumento, e a vista se abria então sobre uma igreja, uma estação, uma estátua equestre ou qualquer outro símbolo de civilização. Na haussmannização de Paris a fantasmagoria se fez pedra. Como é destinada a uma espécie de perenidade, deixa entrever ao mesmo tempo seu caráter tênue. (BENJAMIN, 2008, p. 87)

Assim, parece evidente o papel das reformas para a concentração de terras nas mãos das classes dominantes, resultando em expulsão da classe trabalhadora para territórios de menor valor. Há, para isso, uma clara tomada de decisão política.

Entretanto, não se trata de mero problema de falta de sensibilidade dos governantes. É um processo central para a manutenção e fortalecimento do capitalismo. Afinal, por meio dessas grandes obras (bem como dos movimentos de expansão da malha urbana), é possível o investimento dos excedentes de capital gerados pela dinâmica de produção (em busca de mais-valia) sem limites do capitalismo. Caso não encontre válvulas de escape para esse capital excedente, o sistema entra em crise por superprodução, como em 1929. Nesse sentido, Harvey evidencia a articulação entre os diferentes elementos dessa trama:

Afirmo aqui que a urbanização desempenha um papel particularmente ativo (ao lado de outros fenômenos, como os gastos militares) ao absorver as mercadorias excedentes que os capitalistas não param de produzir em sua busca de mais-valia. [...] Haussmann entendeu perfeitamente que sua missão consistia em ajudar a resolver problemas de excedentes de capital e desemprego por meio da urbanização. A reconstrução de Paris absorveu imensas quantidades de mão de obra e capital para os padrões da época e, junto com a supressão autoritária das aspirações da força de trabalho parisiense, foi um instrumento fundamental para a estabilização social. [...] O sistema funcionou bem por cerca de quinze anos, e consistiu não apenas em uma transformação das infraestruturas urbanas, mas também na criação de todo um estilo de vida urbano totalmente novo e um novo tipo de *persona* urbana. (HARVEY, 2014, p. 33-35)

Dessa forma, a expansão e a consolidação dos territórios urbanos, sustentada por processos perenes de obras, é indispensável para o capital. Entretanto, devido ao fato de que existe uma limitação na quantidade de espaço possível para essa expansão, é necessário que ocorra processos contínuos de re-produção de espaços já ocupados. Há, nesse sentido, um movimento de abandono de certos territórios centrais para a criação de novas centralidades, com novas infraestruturas e novos sentidos práticos e simbólicos. Entretanto, isso não é uma transformação sem problemas. Como aponta Harvey:

A absorção do excedente por meio da transformação urbana tem, contudo, um aspecto ainda mais sombrio, uma vez que implica uma grande recorrência de reestruturação urbana por meio de uma “destruição criativa”. (HARVEY, 2014, p. 49)

Essa destruição criativa é bastante evidente, e se apresenta por meio de variadas roupagens. A face mais evidente é quando ocorre tendo por justificativa

grandes eventos esportivos ou culturais que “demandam” uma transformação dos territórios da cidade para serem aptos a receber pessoas de todo o mundo⁶⁷. Acontece, também, na dinâmica de deslocamento de centralidade de territórios bem estruturados (que vão sendo progressivamente abandonados) em direção a novas áreas de influência⁶⁸.

Os resultados disso sobre a vida da população pobre continuam se repetindo ao longo das décadas. É, inclusive, a partir de um processo desses que Carolina Maria de Jesus cria a figura do quarto de despejo, que viria a dar nome à publicação de seu diário com os relatos da vida na favela. A autora explica:

É que em 1948, quando começaram a demolir as casas térreas para construir os edifícios, nós, os pobres, que residíamos nas habitações coletivas, fomos despejados e ficamos residindo debaixo das pontes. É por isso que eu denomino que a favela é o quarto de despejo de uma cidade. Nós, os pobres, somos os trastes velhos. (JESUS, 2014, p. 195)

Portanto, há um movimento duplo e contínuo do processo de urbanização sob o capitalismo. A partir da industrialização e do consequente avanço da formamercadoria sobre o espaço, o próprio sentido da cidade enquanto obra vai se perdendo. O valor de uso do espaço vai sendo posto em segundo plano em favor do valor de troca. As ideias de confraternização e coletividade vão sendo suprimidas pela competitividade e pela individualidade. Ou seja, o capitalismo produz um negativo da cidade, uma anticidade. Entretanto, somado a isso, se segue um movimento de expansão incessante dessa versão empobrecida da sociedade urbana por todos os territórios (não pela supressão física do campo, mas por uma urbanização da vida social nas áreas rurais). As populações trabalhadoras (que precisam de um lugar para morar para que sirvam de mão de obra) são progressivamente empurradas em direção

⁶⁷ No âmbito esportivo, os exemplos mais claros são eventos como a Copa do Mundo de futebol e as Olimpíadas, que mobilizam enormes quantias em verbas públicas e privadas. As grandes obras no Brasil para esses eventos foram um exemplo claro de destruição criativa, reconfigurando paisagens, expulsando populações e movimentando bilhões em investimentos. Sobre isso, cf. Jennings *et al.* 2014. No aspecto cultural, há reposicionamento simbólico e mercadológico das cidades articulando arquitetura e movimentos culturais para a venda desses espaços, ocasionando especulação e gentrificação. A respeito disso, cf. Arantes, 2013.

⁶⁸ Esse processo é muito claro no município de São Paulo. Ao longo das últimas décadas, há um deslocamento progressivo da centralidade do poder econômico e político, abandonando o chamado “centro histórico” em direção ao sudoeste do município, consolidando física e simbolicamente territórios como a Av. Paulista e a Faria Lima. Sobre isso, cf. Alves, 2018a; e Alves, 2018b.

a territórios abandonados e depredados, sendo afetados pela pobreza material e espacial e pela falta de controle sobre o próprio uso do tempo. Desse modo, o funcionamento do modo de produção conduz a urbanização a uma expansão global, mas com o sentido da sociedade urbana esvaído. Faz crescer a Cidade a negando, expande como uma anticidade. É uma casca enganosa, preenchida pelo negativo de seu conteúdo original. Esse movimento Lefebvre denomina implosão-explosão (LEFEBVRE, 2002; 2016; 2019):

A sociedade urbana se anuncia muito tempo depois que a sociedade no seu conjunto balançou para o lado do urbano (da dominação urbana). Vem então o período em que a cidade em expansão prolifera, produto das periferias distantes (subúrbios), invade os campos. Paradoxalmente, nesse período em que a cidade se estende desmesuradamente, a forma (morfologia prático-sensível ou material, forma da vida urbana) da cidade tradicional explode em pedaços. O processo duplo (industrialização-urbanização) produz o movimento duplo: explosão-implosão, condensação-dispersão (estouro), já mencionado. É, portanto, ao redor desse ponto crítico que se situa a problemática atual da cidade e da realidade urbana (do urbano). (LEFEBVRE, 2016, p. 82)

Assim, mesmo com as claras melhorias de condições de vida da população em geral em consequência da urbanização e do desenvolvimento tecnológico no capitalismo, a submissão do espaço à forma-mercadoria produz e reproduz espacialmente as distorções e desigualdades sociais existentes. Os mais vulneráveis política e economicamente são justamente os primeiros a serem empurrados para regiões menos valorizadas das cidades, afetados pelas grandes obras do processo de destruição criadora, por políticas higienistas e pelas consequências da especulação imobiliária. Ou seja, não apenas classe, mas também raça e gênero são eixos que atravessam a constituição dos territórios. Nesse sentido, as desigualdades sociais são parte central do processo de produção do espaço, são também espaciais. Por isso, tratamos aqui de desigualdades socioespaciais. Novamente, apenas é possível “transformar a vida”, “transformar a sociedade” se isso estiver aliado à produção de um outro espaço, o que indica a necessidade de encararmos os desafios de forma articulada. A reconfiguração espacial pelo capital tem papel de destaque na manutenção dos conflitos e da diferenciação de classe e grupos de poder:

A antiga miséria proletária se atenua e tende a desaparecer nos grandes países industriais. Uma nova miséria se estende, que toca principalmente o

proletariado, sem poupar outras camadas e classes sociais: a miséria do habitat, a miséria do habitante submetido a uma cotidianidade organizada (na e pela sociedade burocrática de consumo dirigido). Para aqueles que ainda duvidariam de sua existência como classe, a segregação e a miséria de seu “habitar” designam na prática a classe operária. (LEFEBVRE, 2016, p. 153)

O aprofundamento do abismo das desigualdades em decorrência do avanço do neoliberalismo nas últimas décadas (com flexibilização de direitos e aumento contínuo da influência dos interesses do mercado financeiro no delineamento das políticas públicas) também é fator que contribui para a intensificação da fragmentação (física e subjetiva) da vida urbana.

Os resultados dessa crescente polarização na distribuição de riqueza e poder estão indelevelmente inscritos nas formas espaciais de nossas cidades, que cada vez mais se transformam em cidades de fragmentos fortificados, de comunidades muradas e de espaços públicos mantidos sob vigilância constante. A proteção neoliberal aos direitos de propriedade privada e seus valores torna-se uma forma hegemônica de política, mesmo para a classe média baixa. (HARVEY, 2014, p. 48)

Há aqui, novamente, destaque para o papel do Direito e da propriedade privada sobre a terra para a manutenção e o aprofundamento dessas desigualdades:

a hegemonia da propriedade individual escriturada e registrada em cartório sobre todas as demais formas de relacionamento com o território habitado constitui um dos mecanismos poderosos da máquina de exclusão territorial e de despossessão em marcha no contexto de grandes projetos, sejam eles de expansão da infraestrutura e desenvolvimento urbano, sejam de reconstrução pós-desastre. Na linguagem contratual das finanças, os vínculos com o território são reduzidos à unidimensionalidade de seu valor econômico e à perspectiva de rendimentos futuros, para os quais a garantia da perpetuidade da propriedade individual é uma condição. Desta forma, enlaçam-se os processos de expansão da fronteira da financeirização da terra e da moradia com as remoções e deslocamentos forçados. (ROLNIK, 2015, p. 13)

Desse modo, a lógica do capital induz a produção do espaço a um movimento de segregação e consolidação de desigualdades socioespaciais. Sujeitos vulneráveis são postos para habitar territórios vulneráveis e vulnerabilizantes. Sujeitos resguardados pelo poder controlam territórios valorizados e valorizantes. São condições que se reforçam, tornando ainda mais difícil a quebra de ciclos dentro do sistema.

Afinal, como buscamos explicar, ao mesmo tempo em que a dinâmica social produz o espaço, o espaço também produz os sujeitos (coletiva e individualmente). A construção da sociabilidade é profundamente influenciada pelos espaços que grupos e indivíduos habitam e experienciam. A forma de interação com os vizinhos (MEIRELLES; ATHAYDE, 2014), as regras de convivência e de resolução de conflitos (RIZEK, 2011; SANTOS, 1999), a produção estética e cultural (D'ANDREA, 2013), a formação de subjetividades e de efeitos psíquicos (DUNKER, 2015), a expectativa de vida e sujeição a doenças (STRINGHINI *et al.*, 2017), todos são pontos que têm relação direta com o espaço em que se vive. Desse modo, as formas de conhecer e compreender o mundo, bem como de interagir e sentir, também acabam variando. Isso, que poderia ser uma potencialidade de riqueza de experiências e criações, no cenário atual se apresenta como justificativa para discriminação, segregação e perseguição.

Todo esse conjunto de elementos aponta para o fato de que a realidade do capital é em si um impeditivo à realização das promessas da modernidade (liberdade, igualdade e fraternidade) e das esperanças da vida urbana (confraternização, apropriação coletiva e individual do espaço, Direito à Cidade). Na Paris de Napoleão III, matou os sonhos sonhados de Fantine e Jean Valjean. No Brasil, matou os sonhos de milhões como Carolina Maria de Jesus ao longo do século XX, e continua matando os sonhos de milhões como Rafael Braga no século XXI.

2.3 Ideologia e Utopia: o Direito à Cidade em disputa

A apreensão intelectual do papel do espaço na dinâmica da realidade social abre, a partir de Lefebvre, a porta para a identificação de que o enfrentamento da exploração e do empobrecimento da experiência de vida impostos pelo capitalismo precisa se imbuir de reivindicações espaciais e temporais. É a partir dessa compreensão que o autor elabora em 1968 a ideia-força do Direito à Cidade como uma bandeira de luta e um horizonte revolucionário (LEFEBVRE, 2016). É, assim, uma ideia que carrega também uma nova interpretação dos problemas do capitalismo e como enfrentá-los.

Se a industrialização deixa de ser o motor das transformações sociais, tanto a alienação quanto a luta de classes não podem ser compreendidas como exclusivas do domínio da fábrica e da produção, abrindo caminho para pensar a reificação na vida cotidiana da cidade, em uma nova miséria urbana marcada pelos trajetos casa-trabalho, por uma vida programada e sem espontaneidade, em que a intervenção do planejamento urbano amparado pela técnica contribui de maneira decisiva para acirrar as cisões. E a consequência dessa hipótese é nada menos do que ressignificar o que se entendia tanto por dominação quanto por libertação. Não à toa, o horizonte de emancipação é designado pela expressão “direito à cidade”. (TAVOLARI, 2016, p. 95)

Como buscamos expor, “A urbanização da sociedade sob o domínio do capital promove-se no sentido de produzir a mercantilização da totalidade das relações e dos espaços” (CANZI; TEIXEIRA, 2017, p. 1829). Isso tem por consequência a tendência à homogeneização dos espaços transmutados em mercadoria (com experiências da vida e da estética urbana semelhantes por todo o mundo), ao mesmo tempo em que se fazem fragmentados (com a especialização tecnocrática e planificadora de territórios) e hierarquizados (com concentração das mais variadas formas de poder em determinados espaços, utilizados para manutenção de domínio sobre sujeitos). Ou seja, a cidade, no capitalismo, é produzida pela dinâmica da forma mercadoria, e reproduz essa dinâmica com experiências individuais e coletivas empobrecidas e exploradoras.

Enquanto o valor de troca sobrepuja o valor de uso dos espaços, a potencialidade da vida urbana se mantém não concretizada. Assim como não há a realização do ser-humano sob o capital (como apontava Marx)⁶⁹, também o urbano não se realiza. A urbanização capitalista é em si uma negação da realização do urbano⁷⁰. Então, a despeito do discurso predominante, as promessas da urbanização da sociedade não se cumprem de fato. Há um véu de ideologia cobrindo a realidade. É necessário, portanto, que o processo de transformação venha acompanhado de um movimento intelectual de crítica da ideologia, que está no cerne dos intentos deste trabalho.

⁶⁹ A respeito da interpretação marxista da realização do ser humano (com a passagem da pré-história à história), cf. Fausto, 1987.

⁷⁰ “O processo de urbanização difere do urbano. O urbano se constitui num processo inacabado, é o horizonte possível. O urbano realiza-se com a superação dos obstáculos que se apresentam na realidade.” (CANZI; TEIXEIRA, 2017, p. 1829)

Nesse sentido, é interessante remetermos às palavras de Paulo Arantes para que fique evidente qual a leitura a que nos filiamos quando tratamos de ideologia e de crítica da ideologia:

Quando emprego o termo, estou pensando sobretudo na formulação dos frankfurtianos. Para eles, o termo ideologia não é mais pejorativo, a ponto de constatarem que a ordem capitalista regrediu tanto que nem mais ideologia produz. A ideologia sempre tem um fundamento de verdade. Ela não é inteiramente falsa, nem é inteiramente verdadeira, não é um mero engodo. [...] O que é chamado de ideologia burguesa, que vai do cristianismo já totalmente secularizado e racionalizado (no sentido weberiano) até a arte, passando pelo direito natural e pela filosofia, é uma espécie de repositório de verdades da humanidade em seu progresso rumo à emancipação. Então justiça, liberdade, igualdade, fraternidade, universalidade, beleza são ideias verdadeiras. Só são falsas na medida em que na ordem burguesa se apresentam como já realizadas. Foi o jovem Marx quem começou a dizer isso: “a crítica da ideologia nada mais é do que obrigar o mundo a confessar aquilo que ele já é, não estou acrescentando nada”, ou seja, na hora em que o mundo se confessa, ele se corrige. E a revolução é essa confissão, em que ele reencontra a sua verdade, expressa na inconsciência da ideologia. A ideologia, portanto, transcende a realidade, está para além da realidade. A realidade está aquém, e a ideologia é falsa porque é uma promessa não cumprida. A crítica da ideologia é uma operação lógico-social, crítico-revolucionária – como dizia o jovem Marx –, que permite que essa verdade se reencontre consigo mesma. Ou seja, no momento em que aparece, implica necessariamente uma transformação social. Há, dessa forma, uma falsa universalidade que, confrontada com a sua realização defeituosa, por assim dizer se regenera coincidindo afinal consigo mesma. (ARANTES, 2000, p. 355-356)

Posto isso, nos parece que *O Direito à Cidade* de Henri Lefebvre (2016), obra de 1968 que dá origem à expressão, é um empreendimento duplo: a) de um lado, se apresenta enquanto um movimento de crítica da ideologia a partir da análise das configurações da cidade e da urbanização ao longo da história, especialmente sob as condições existentes na ordem capitalista a partir do advento da industrialização; b) por outro, é um manifesto em favor de um processo revolucionário, um chamado à ação transformadora da sociedade e do espaço, pela mobilização da classe trabalhadora para esse processo revolucionário⁷¹. Nesse sentido, é um trabalho que

⁷¹ Em texto de 1973, o autor descreve assim sua perspectiva a respeito do processo revolucionário e sua relação com o espaço: “O processo revolucionário implica no fim de toda propriedade privada, e antes disso, da propriedade privada (ou melhor: privativa) do solo. A sociedade transformada supõe a posse e a gestão coletiva do espaço. Quanto à orientação do processo que começa assim, passando por esta abertura, ela tenderá a superar a contradição entre a obra e o produto: entre o produto repetido e reproduzível, sua reprodução levando à reprodução das relações sociais – e a obra, o único, aquele que carrega a marca um “sujeito”, de um monumento que não voltará mais. Tratar-se-á de produzir o espaço planetário como obra da espécie humana, ao instar do que se nomeou e ainda se nomeia a arte. Portanto de criar o espaço terrestre como suporte social de uma vida cotidiana metamorfoseada: com possibilidades múltiplas. O que haviam prometido os grandes utopistas, Fourier, Marx, Engels, cujo pensamento estimulado pela imaginação, o conhecimento e o sonho pode se realizar. Obra

a todo momento deixa clara a inseparabilidade entre crítica e ação, a necessidade de uma nova “práxis espacial”, emancipatória, agregadora, revolucionária. Busca, a partir das frestas na realidade posta, enxergar suas potencialidades. Como lembra Mark Gottdiener, “Lefebvre está preocupado não só com o que é, mas também com o que pode ser” (GOTTDIENER, 1993, p. 126). Afinal, para o autor francês, esse é seu papel enquanto filósofo:

O filósofo especulativo interroga o possível, apreende neste a revelação do real. A verdade e o sentido reencontram-se lá à frente. A categoria do possível torna-se prioritária nele e suplanta o original, o originário, o primordial, o adquirido, o equilíbrio, etc. (LEFEBVRE, 1971, p. 279)

Desse modo, a leitura lefebvriana sobre a questão do espaço nos permite apreender que:

O espaço, enquanto campo de possibilidades, permite conceber o virtual, isto é, a produção de um espaço diferencial que se opõe à produção de um espaço homogêneo, fragmentado e hierarquizado e que contempla o uso como ponto de partida, ou seja, considerando o vivido enquanto obra que incorpora a utopia, como o negativo do espaço abstrato, geométrico e vazio do planejamento capitalista. (CARLOS, 2018, p. 21)

Por isso, pensar e reivindicar o Direito à Cidade está necessariamente relacionado a uma não-conformação com a ordem vigente, a uma busca pela realização da utopia concreta, do possível-impossível.

Entretanto, exatamente por ser um conceito erigido sobre as apreensões da virtualidade, nas brechas que permitem o vislumbre de um mundo diferente que vez ou outra emergem pela crítica da realidade, não há uma definição estrita do que seria e do caminho para a concretização do Direito à Cidade. Os escritos de Lefebvre parecem apontar mais para certas questões necessárias elencadas a partir de uma leitura negativa do mundo posto. Ou seja, é a partir da compreensão do que não é o Direito à Cidade e do que impede sua realização que se consegue vislumbrar melhor o que ele seria e para onde aponta. No máximo, o que há na obra lefebvriana são

concreta e sem limites, o espaço evitando a alternativa temporal entre o finito e o infinito (entre o começo e o fim).” (LEFEBVRE, 2015, p. 453, grifo no original)

apontamentos sobre aspectos gerais dessa ideia-força – algo como o que a obra marxiana faz a respeito do comunismo.

Podemos remeter, aqui, a duas considerações (já amplamente difundidas) sobre o assunto que talvez sirvam para iluminar mais o objeto. Uma de Lefebvre e outra de Harvey:

O direito à cidade se manifesta como forma superior dos direitos: direito à liberdade, à individualização na socialização, ao habitat e ao habitar. O direito à obra (à atividade participante) e o direito à apropriação (bem distinto do direito à propriedade) estão implicados no direito à cidade. (LEFEBVRE, 2016, p. 147)

Se Park está certo⁷², a questão do tipo de cidade que queremos não pode ser separada da questão do tipo de pessoas que queremos ser, que tipos de relações sociais buscamos, que relações com a natureza nos satisfazem mais, que estilo de vida desejamos levar, quais são nossos valores estéticos. O direito à cidade é, portanto, muito mais do que um direito de acesso individual ou grupal aos recursos que a cidade incorpora: é um direito de mudar e reinventar a cidade mais de acordo com nossos profundos desejos. Além disso, é um direito mais coletivo do que individual, uma vez que reinventar a cidade depende inevitavelmente do exercício de um poder coletivo sobre o processo de urbanização. A liberdade de fazer e refazer a nós mesmos e a nossas cidades [...] é um dos nossos direitos humanos mais preciosos, ainda que um dos mais menosprezados. (HARVEY, 2014, p. 28)

Em âmbito de caminhos para sua realização, o que Henri Lefebvre indica é que a construção do Direito à Cidade passa por uma necessária e profunda transformação em três frentes. Em sua 12^a tese sobre a cidade, o urbano e o urbanismo, o autor afirma:

Isso exige, ao lado da revolução econômica (planificação orientada para as necessidades sociais) e da revolução política (controle democrático do aparelho estatal, autogestão generalizada), uma revolução cultural permanente. (LEFEBVRE, 2016, p. 155)

⁷² Aqui, Harvey está remetendo a trecho da obra de Robert Park em que o autor afirma que a cidade é “a mais consistente e, no geral, a mais bem-sucedida tentativa do homem de refazer o mundo onde vive de acordo com o desejo de seu coração. Porém se a cidade é o mundo que o homem criou, então é nesse mundo que de agora em diante ele está condenado a viver. Assim, indiretamente e sem nenhuma ideia clara da natureza de sua tarefa, ao fazer a cidade, o homem refez a si mesmo” (PARK, 1967b, p. 3). Apesar de não caber a este trabalho discorrer sobre o que essa referência ao autor da Escola de Chicago significa, é algo que causa certo estranhamento, até por conta das diferenças significativas entre as perspectivas de Harvey e Park. De todo modo, o trecho em específico e a forma como o britânico desenvolve seu argumento a partir dele parecem bastante eficientes na defesa do Direito à Cidade.

Não há, portanto, uma exatidão sobre como se daria cada uma dessas revoluções. Mas sua indispensabilidade está posta. Não se atinge o Direito à Cidade sem que haja uma conjunção desses três fatores. Sem a revolução econômica, são mantidas as desigualdades socioespaciais estruturais que configuram a realidade. Sem a revolução política, há a manutenção de concentração da tomada de decisão nas mãos de poucos, impedindo a realização plena da democracia e limitando as possibilidades de rumos das ações coletivas. Por fim, sem uma revolução cultural, as formas de relação entre os sujeitos e dos sujeitos com o mundo que os cerca (o que abarca uma mudança na dimensão da sensibilidade e da estética, retomando também a perspectiva de produção do espaço enquanto obra de arte) permanecem aquelas delimitadas pela forma mercadoria.

Se a ausência de um molde a ser preenchido para a realização do Direito à Cidade dá abertura para uma maior riqueza de possibilidades (e de utopia) na sua construção⁷³, também é verdade que abre espaço para disputas em torno de seu sentido.

Nesta esteira, é necessário ser enfático de que o discurso e a política tecnicistas, segundo os quais as problemáticas e as contradições urbanas se dão em decorrência de planejamento ausente ou inadequado, a serem resolvidas com “choque de gestão” (expressão que vem ganhando cada vez mais notoriedade nas últimas décadas, com o avanço da racionalidade neoliberal), são enganosos e incorrem em ideologia. Se o cerne do problema está na forma mercadoria, não é a técnica *per se* – descolada de uma perspectiva política radical⁷⁴ – que irá modificar os rumos dessa situação. Buscamos mostrar no tópico anterior como a economia política da urbanização no capitalismo acaba por reiterar esses problemas através de sua lógica, mesmo quando há boas intenções. E, além de reforçar a dinâmica de exploração em âmbito de economia política, também catalisa o processo de explosão

⁷³ “O direito à cidade é um dos poucos motes que conseguem reunir os mais diferentes atores sociais e isso não se dá *apesar* da multiplicidade de sentidos atribuídos ao termo, mas *exatamente por causa* da possibilidade de projetar tantos significados numa mesma expressão. A força do direito à cidade reside no fato de que ele não é um conceito mobilizado apenas por acadêmicos nem só bandeira política ou proposta institucional. Não é encampado só pela esfera pública, academia, Estado ou organismos internacionais. Não se reduz, portanto, a ‘protesto’ ou a ‘programa’.” (TAVOLARI, 2016, p. 105-106)

⁷⁴ Aqui, como em todo o texto, utilizamos o termo “radical” no mesmo sentido de Marx, qual seja: “Ser radical é agarrar a coisa pela raiz.” (MARX, 2013, p. 157)

do significado do urbano, disseminando pelos territórios uma miséria urbana (material, mas também política, estética e afetiva).

Nessa conjuntura, a ideologia pretende dar um caráter absoluto à “cientificidade”, incidindo a ciência sobre o real, decupando-o, recompondo-o e com isso afastando o possível e barrando o caminho. Ora, numa tal conjuntura, a ciência (isto é, as ciências parcelares) tem apenas um alcance programático. Contribui com elementos para um programa. Se se admitir que esses elementos constituem desde agora uma totalidade, se se quiser executar literalmente o programa, já aí se estará tratando o objeto virtual como um objeto técnico. Realiza-se um projeto sem crítica nem autocrítica, e esse projeto realiza, projetando-a na prática, uma ideologia, a ideologia dos tecnocratas. (LEFEBVRE, 2016, p. 125)

Posto isso, nos parece evidente que a construção do Direito à Cidade não pode ser reduzida a uma perspectiva meramente tecnicista, a um avanço restrito aos limites da institucionalidade. Resumir essa ideia-força a uma demanda pela possibilidade de transitar pelo espaço da cidade e acessar equipamentos e serviços é uma simplificação problemática. O Direito à Cidade não pode ser tratado apenas como um conjunto de políticas públicas ou como uma determinação jurídica⁷⁵. É algo que transcende a lógica institucional. E talvez um dos maiores desafios nessa luta, atualmente, seja conseguir superar a perspectiva limitante. Não por uma falta de relevância dos elementos institucionais, como o Direito e as políticas públicas (pelo contrário, são instrumentos centrais para a transformação, como buscaremos argumentar), mas por estreitarem o horizonte transformador. Tratar a realização desse direito a “consumir” a cidade como a própria realização do Direito à Cidade é, novamente, ideologia⁷⁶.

⁷⁵ “Os tateios em torno da definição jurídica do direito à cidade não expressam apenas falta de rigor conceitual ou desconhecimento em relação ao direito: são indícios da tentativa de compreender algo que não cabe exatamente nas categorias institucionais existentes, que envolve as mais distintas reivindicações de movimentos ao redor do mundo” (TAVOLARI, 2016, p. 105).

⁷⁶ Em certo momento d'O Direito à Cidade, Lefebvre faz uma análise a respeito da emersão de direitos na sociedade capitalista que nos parece dialogar de forma interessante com a perspectiva de ideologia da Teoria Crítica, tanto por trazer seu aspecto de força transformadora que não pode ser completamente impedida, quanto pela sua permanente não-realização sob o capital. Diz o autor: “Em condições difíceis, no seio dessa sociedade que não pode opor-se completamente a eles e que, no entanto, lhes barra a passagem, certos direitos abrem caminho, direitos que definem a civilização (na, porém frequentemente contra a sociedade – pela, porém frequentemente contra a ‘cultura’). Esses direitos mal reconhecidos tornam-se pouco a pouco costumeiros antes de se inscreverem nos códigos formalizados. Mudariam a realidade se entrassem para a prática social: direito ao trabalho, à instrução, à educação, à saúde, à habitação, aos lazeres, à vida. Entre esses direitos em formação figura o direito à cidade (não à cidade arcaica, mas à vida urbana, à centralidade renovada, aos locais de encontro e de trocas, aos ritmos de vida e empregos do tempo que permitem o uso pleno e inteiro desses momentos e locais etc.).” (LEFEBVRE, 2016, p. 153)

O Direito à Cidade tem sido mal compreendido como mero dispositivo institucional, enquanto política pública visando a garantir o acesso da população a bens básicos (moradia) e bens da cidade (infraestrutura) existente. Por esta via a noção tem sido implementada sem romper com a reprodução da cotidianidade bloqueada e da urbanização desurbanizante que estão nos fundamentos da sobrevivência da sociedade de classes. Esse é um achatamento de sua potência transformadora, pois desconsidera que gira em torno do termo uma teoria da ação coletiva para a realidade intensamente urbanizada. (COLOSSO, 2019, p. 249)

Aqui, entretanto, é necessário que não deixemos de lado a perspectiva dialética, não apenas mostrando as limitações da técnica, mas também trazendo à tona as possibilidades existentes nos instrumentos jurídicos e urbanísticos para que se avance em sentido a uma revolução urbana. Afinal, se, por um lado, está claro que o Direito à Cidade não se limita aos direitos *na* cidade, por outro nos parece evidente que sem um avanço nesses direitos também não é possível alcançar um processo revolucionário. Há, assim, centralidade na ideia de Reforma Urbana para que possamos efetivamente avançar em sentido ao Direito à Cidade. Ela traz à prática pontos de combate à lógica predominante, enfrentando (por meio das próprias regras do capital) os interesses da minoria. “A reforma urbana tem, portanto, um alcance revolucionário. Tal como a reforma agrária [...], a reforma urbana é uma reforma revolucionária. Ela dá lugar a uma estratégia que se opõe à estratégia da classe hoje dominante.” (LEFEBVRE, 2016, p. 154).

Esse ponto é importante de ser evidenciado por afastar a tese de que o Direito à Cidade se apresentaria enquanto bandeira sectária e deslocada da realidade, circunscrita a uma visão maximalista do processo revolucionário. A técnica, a ciência, o Direito, as políticas públicas são artifícios em disputa no movimento da realidade social, os quais podem ser utilizados para a manutenção da lógica de exploração e de concentração de poder, ou, em sentido contrário, para avanços nos âmbitos econômico, político e cultural. Mesmo sem quebrar com o conjunto da coerência das relações sociais sob o capital, políticas bem delineadas, com caráter radicalmente democrático, podem ser pavimento para um caminho revolucionário, melhorando condições de vida e mobilizando politicamente a classe trabalhadora.

Assim, a caminhada em direção ao Direito à Cidade⁷⁷ passa pela capacidade dos atores sociais mobilizados em torno do ímpeto revolucionário de articular a construção de um amplo programa de reformas (com bom embasamento científico) com a permanência da perspectiva crítica de ambição utópica.

Necessário, o programático não basta. Ele se transforma no decorrer da execução. Apenas a força social capaz de se investir a si mesma no urbano, no decorrer de uma longa experiência política, pode se encarregar da realização do programa referente à sociedade urbana. Reciprocamente, a ciência da cidade traz para essa perspectiva um fundamento teórico e crítico, uma base positiva. A utopia controlada pela razão dialética serve de parapeito às ficções pretensamente científicas, ao imaginário que se extraviaria. Esse fundamento e essa base, por outro lado, impedem que a reflexão se perca no programático puro. O movimento dialético se apresenta aqui como uma relação entre a ciência e a força política, como um diálogo, fato que atualiza as relações “teoria-prática” e “positividade-negatividade crítica”. (LEFEBVRE, 2016, p. 125)

Por fim, cabe lembrarmos que de mesmo modo que há destacada importância para a ciência e a utopia, a arte também é essencial para que se possa “*changer la vie*”. A arte é o meio pelo qual se consegue traduzir o acúmulo de sentimentos e intuições que a alma carrega. A arte “traz para a realização da sociedade urbana sua longa meditação sobre a vida como drama e fruição”, “restitui o sentido da obra”, “oferece múltiplas figuras de tempos e de espaços apropriados: não impostos, não aceitos por uma resignação passiva, mas metamorfoseados em obra” (*Idem, ibidem*, p. 125). E, nesse sentido, a arte produzida nas periferias urbanas tem se mostrado um instrumento extremamente potente para vocalizar a revolta contra as estruturas de exploração⁷⁸, mas também para trazer à tona os sonhos sobre outros espaços, cotidianos e interações. Identifica as heranças do passado, chama à luta contra as injustiças do presente e vislumbra as possibilidades do futuro. Sobre este último ponto,

⁷⁷ É interessante destacar que a ideia do Direito à Cidade, no Brasil, passou por um movimento curioso, fazendo “uma combinação de concepções aparentemente pouco conciliáveis: um amálgama entre o direito à cidade, de Lefebvre, e a noção de luta por acesso a equipamentos de consumo coletivo por parte de movimentos sociais urbanos, desenvolvida por Castells” (TAVOLARI, 2016, p. 98). Essa leitura pode ter a ver com o fato de que o campo marxista dos estudos urbanos no Brasil (especialmente em São Paulo) teve forte influência da obra de Castells ao longo do século XX, mais do que de Lefebvre. Isso teve repercussões nas lutas empreendidas pelos movimentos sociais em parceria com os acadêmicos brasileiros, e foi extremamente importante para a inclusão da temática da Reforma Urbana na Constituição de 1988. Sobre a trajetória da concepção de Direito à Cidade, cf. Tavolari, 2016. A respeito dos intelectuais marxistas paulistas dos estudos urbanos, cf. Arantes, 2009.

⁷⁸ Em trabalho anterior, buscamos apresentar esse aspecto a partir das obras dos Racionais MC's e de Adoniran Barbosa, fazendo um contraponto ao discurso da produção estética da burguesia em São Paulo. Sobre isso, cf. Iatchuk, 2018a, p. 35-36.

uma representação interessante vem por meio do funk, nas palavras de MC Marks (que vislumbra espaços e tempos mais relacionados com o lazer, o encontro, a tranquilidade) quando diz:

Sonhei que a favela tava linda
Que todas paredes tinha tinta
Criançada corria no meio da rua
E o céu tava cheio de pipa
Ninguém com a barriga vazia
E as Dona Maria sorria
Tinha até barraco com sacada virado de frente pra piscina, acredita?
Chuva de carro importado e os menor desfilava
Lá tava tudo na paz, polícia nem passava
Preto, pobre, favelado era respeitado, não discriminado
Ali ninguém mais via o Sol nascer quadrado (MC MARKS, 2020)

É com essa perspectiva que nos chamam a atenção as potencialidades trazidas pelas políticas públicas que são objeto do presente trabalho. Tanto o Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB) quanto a Cota de Solidariedade são instrumentos que, se utilizando da técnica e do conhecimento científico, podem promover avanços para uma Reforma Urbana e abrir caminho para mudanças mais significativas, unindo ciência, utopia e arte. Interessa-nos compreender de que modo sua aplicação pode servir como mecanismo que promova a realização dos “sonhos diurnos” (BLOCH, 2005) da classe trabalhadora, e como esses instrumentos estão sendo postos em prática. Para isso, vejamos agora como se apresenta o quadro da produção do espaço no município de São Paulo, e como estão postas suas desigualdades socioespaciais.

Capítulo 3 – Espaço e Sociedade no Município de São Paulo

3.1 São Paulo e a Produção do Espaço Urbano na Periferia do Capitalismo

O ornitorrinco capitalista é uma acumulação truncada e uma sociedade desigualitária sem remissão.

(Francisco de Oliveira, 2003b, p. 150)

A partir do arcabouço intelectual apresentado nos capítulos anteriores, buscaremos analisar o processo de produção do espaço no município de São Paulo. Para isso, se faz necessária a compreensão das especificidades da dinâmica social paulistana, o que passa por evidenciar suas características enquanto principal polo econômico e financeiro do país, maior metrópole de todo o Sul global, ponto de encontro de ampla diversidade étnica e cultural, importante centro de tomada de decisões políticas.

Esse conjunto de características faz com que falar sobre São Paulo seja, também, falar sobre o Brasil, sobre a face mais escancarada das contradições do capitalismo periférico brasileiro, sua industrialização tardia (e jamais realmente completa) de baixos salários (OLIVEIRA, 2003a; MARICATO, 2013), sua extrema concentração de renda e poder (OLIVEIRA, 2003b), sua infraestrutura precária (DÉAK; SCHIFFER, 2007), seu descolamento entre legislação e prática (HOLANDA, 1995; SCHWARZ, 2012), seu racismo estrutural e institucional (ALMEIDA, 2019), sua violência extrema (MIRAGLIA, 2011; SOARES, 2019). Esses elementos, que se apresentam enquanto coluna de sustentação dos caminhos de desenvolvimento da sociedade brasileira historicamente, são centrais para a compreensão do movimento de produção do espaço em São Paulo. Afinal, a capital paulista:

é o coração econômico do Brasil e assim tanto seu desenvolvimento em geral como as características específicas de seu desenvolvimento estão entrelaçadas com o desenvolvimento econômico e social do Brasil como um todo. [...] sua magnitude e dinamismo, mas também sua fraqueza estrutural, são a um só tempo, uma consequência e um meio de reprodução, são uma parte orgânica, do desenvolvimento do país. Mais ainda [...] as relações de São Paulo com a economia mundial se materializam através da mediação do nação-estado ao qual ela pertence. (DÉAK; SCHIFFER, 2007, p. 2)

Partindo dessa perspectiva, parece-nos que, quando tratamos sobre a forma do fenômeno urbano em São Paulo, trazemos à tona questionamentos sobre toda a estrutura social brasileira. Não por a metrópole paulista representar toda a vastidão de características sociais que existem no Brasil – ideia que seria absurda, redutora e ideológica, já que o país conta com ampla diversidade regional, com enorme riqueza de variedades em cultura, economia, meio ambiente etc., as quais acabam por gerar produções e re-produções também variadas de espaços e sujeitos nos diversos territórios –, mas por São Paulo ser o maior centro urbano do país (tanto em âmbito populacional quanto econômico). Nesse sentido, a capital paulista apresenta o que há de mais “moderno” no Brasil (em âmbito de tecnologia, informação, infraestrutura, velocidade, refinamento das formas de exploração do trabalho⁷⁹, internacionalidade etc.) ao mesmo tempo em que expõe condições absolutamente arcaicas para parcelas significativas da população (insegurança alimentar, falta de acesso a direitos básicos⁸⁰, substituição do Estado pelo crime organizado⁸¹, ilegalidade e informalidade no trabalho⁸², insalubridade⁸³ etc).

Desse modo, já de partida, a investigação crítica sobre a vida urbana em São Paulo parece levantar uma miríade de contradições, bem como apontar uma grande quantidade de perguntas que devem ser solucionadas:

Entrar em São Paulo é estar permanentemente exposto a sua imagem contraditória de grandeza, opulência e miséria, de carroça e carros blindados, de mansão e buraco, de shopping center e barraca de camelô, de *food truck* e ambulante. Cidade fragmentada, que aparenta não ser fruto da ordem, mas, sim, filha do caos, da competição mais selvagem e desgovernada de projetos individuais de ascensão ou sobrevivência, do sonho de gerações sucessivas de migrantes e imigrantes que vieram em busca das oportunidades distantes e da potência da grande cidade. Em São Paulo, hoje, o futuro da megacidade

⁷⁹ Pensamos, aqui, nas formas de trabalho ditas modernas pelo discurso neoliberal, onde há extrema insegurança para o trabalhador, com flexibilização dos vínculos empregatícios, relativização (ou inexistência) dos direitos trabalhistas, imprevisibilidade do tempo da jornada de trabalho, individualização do trabalhador sob o discurso do “empreendedorismo” etc. Sobre as transformações no mundo do trabalho e suas consequências, cf. Antunes, 2019 e 2020; Sennett, 2009.

⁸⁰ Nesse aspecto, podemos pensar em direitos como habitação, educação, saúde, trabalho, mas também no direito de reclamá-los por meio do acesso à Justiça.

⁸¹ Talvez um dos exemplos mais evidentes dessa substituição do Estado pelo crime organizado em determinados territórios periféricos sejam os chamados “tribunais do crime”. Sobre isso, cf. Feltran, 2010.

⁸² Sobre as fronteiras entre legal e ilegal, lícito e ilícito, formal e informal nas práticas urbanas, cf. Telles; Hirata, 2011.

⁸³ Sobre a urbanização insalubre de nossas cidades, especialmente no que diz respeito às consequências disso sobre a população paulistana, cf. Iatchuk, 2018b.

parece incerto: sobreviverá ao congestionamento e à poluição? Aos alagamentos e à crise hídrica? Reaparecerão os empregos industriais perdidos? Voltará a reinar a paz nas ruas? Implantará serviços públicos de qualidade para todos? Sobreviverão seus espaços públicos? Triunfarão seus espaços comuns? (ROLNIK, 2017, p. 13)

Frente a esse cenário problemático, se faz necessário localizarmos de forma adequada qual o papel de São Paulo no capitalismo brasileiro e como esse papel acaba por influenciar o modo como se constituem as diferentes dimensões do espaço paulistano. Compreendida de maneira crítica a dinâmica que produz esse espaço, acreditamos que a construção de caminhos para transformar a realidade espacial de São Paulo se faz mais palpável.

Nesse sentido, é importante destacar que existem especificidades da dinâmica social brasileira (e paulistana), complexificando ainda mais os pontos trazidos no capítulo anterior a respeito da produção capitalista do espaço urbano, seu movimento de segregação e a constituição das desigualdades socioespaciais. Sobre isso, cabe remetermos ao que falam Csaba Déak e Sueli Schiffer:

A sociedade brasileira é profundamente diferente das sociedades dos países centrais do capitalismo mundial. [...] Florestan Fernandes⁸⁴, a chamou de sociedade de *elite*, como distinta de *burguesa*, com uma super-privilegiada classe dominante. Já a base material dessa sociedade é a reprodução de uma peculiar modalidade de acumulação, ou desenvolvimento, que tem origem no *status* colonial do Brasil anterior a Independência (1822) e reproduzido desde então. Nesse processo, o excedente produzido pela sociedade é dividido em duas partes, uma das quais é reinvestida na expansão da produção (e nesse sentido, é reprodução ampliada, um processo de acumulação), enquanto a outra parte é constantemente drenada e enviada para o exterior – expatriada – sob a forma de pagamento de juros, remessa de lucros, termos desfavoráveis de comércio e crônico déficit em serviços (pagamento de fretes e seguros no comércio exterior) sem qualquer tipo de contrapartida, de forma que muito pouco é acumulado. É acumulação, então, mas não de *todo* o excedente produzido, daí a denominação de *acumulação entravada*. As características distintivas de tal economia: taxas de juros astronômicas; inexistência de crédito de longo prazo ou moeda estável; desnacionalização da produção, especialmente em áreas-chave da indústria e infra-estrutura precária, seriam vistos em uma sociedade capitalista burguesa (tal como as existentes em países ‘desenvolvidos’), como fraquezas estruturais da economia, quando na verdade são, no Brasil, os principais instrumentos da contínua reprodução do *status quo*. [...] A

⁸⁴ Os autores referem-se à obra *Capitalismo Dependente e Classes Sociais na América Latina*, onde Florestan analisa a configuração das classes sociais sob condição de dependência. Em determinado trecho, a respeito da ordem econômica, social e política do capitalismo dependente, afirma: “É o modo de privilegiamento interno das classes ‘altas’ e ‘médias’, cujos setores dominantes e elites dirigentes forjam o seu *espírito capitalista* especial, alicerçado na combinação da dependência com o subdesenvolvimento, que determina a ‘lógica do capitalismo dependente’ e o caráter ultra-egoístico, autocrático e conservador de suas estruturas de poder elitista.” (FERNANDES, 1975, p. 100)

sociedade de elite desenvolve suas formas políticas particulares também. Assim, se a democracia é a forma política própria da sociedade burguesa, construída sobre a idéia de bem-comum (Commonwealth) e da concreta igualdade dos cidadãos perante a lei, na sociedade de elite ela se torna uma farsa porque o super-privilegiamento da elite contradiz qualquer noção de bem-comum, e a igualdade perante a lei simplesmente não existe. [...] A elite faz (uma quantidade ilimitada de inconseqüentemente ambiciosas e ridiculamente detalhadas) leis somente para desrespeitá-las, e assim reafirmam sua autoridade em ambos os movimentos: ela pode fazer a lei e ela pode infringi-la no momento seguinte; e essa dinâmica é socialmente aceita como normal. (DÉAK; SCHIFFER, 2007, p. 8-9, grifos no original).

Tais elementos problemáticos da forma e do funcionamento da sociedade brasileira remetem, é claro, a seu passado enquanto colônia e a seu processo de independência⁸⁵. O descolamento entre o discurso (e enquadram-se, aqui, também as legislações e os planejamentos, ou seja, os aspectos predominantes do Concebido) e a realidade enfrentada cotidianamente pela maior parcela da população (tanto em âmbito de condições materiais quanto de suas relações sociais) é marca do desenvolvimento capitalista periférico brasileiro. Como diria Roberto Schwarz, são as “ideias fora do lugar” (SCHWARZ, 2012). No que se refere à nossa elite, mais especificamente, isso fica ainda mais destacado quando se nota que, na prática social, “além de infração, a infração é norma, e a norma, além de norma, é infração” (SCHWARZ, 2000, p. 43), de forma que “os setores europeizantes da sociedade brasileira participavam sim da civilização burguesa, embora de modo peculiar, semidistanciado, que levava a invocá-la e descumpri-la alternada e indefinidamente” (*Idem, ibidem*, p. 44).

Esse conjunto de contradições integrantes da estruturação da sociedade brasileira não se limita ao âmbito da interação pessoal, aos discursos e à legislação: também a relação com a terra tem a marca contraditória da sociedade de elites. A invocação ou não da legislação e do poder do Estado, por exemplo, para combater

⁸⁵ “É sabido que a Independência brasileira não foi uma revolução: ressaltadas a mudança no relacionamento externo e a reorganização administrativa no topo, a estrutura econômico-social criada pela exploração colonial continuava intacta, agora em benefício das classes dominantes locais. Diante dessa persistência, era inevitável que as formas modernas de civilização, vindas na esteira da emancipação política e implicando liberdade e cidadania, parecessem estrangeiras – ou postíças, antinacionais, emprestadas, despropositadas etc., conforme a preferência dos diferentes críticos. A violência da adjetivação indica as contorções do amor-próprio brasileiro (de elite), obrigado a desmerecer em nome do progresso os fundamentos de sua preeminência social, ou vice-versa, opção deprimente nos dois casos. De um lado, tráfico negreiro, latifúndio, escravidão e mandonismo, um complexo de relações com regra própria, firmado durante a Colônia e ao qual o universalismo da civilização burguesa não chegava; de outro, sendo posto em xeque pelo primeiro, mas pondo-o em xeque também, a Lei (igual para todos), a separação entre o público e o privado, as liberdades civis, o parlamento, o patriotismo romântico etc.” (SCHWARZ, 1987, p. 42-43)

relações de irregularidade com a terra dependerá dos interesses das classes dominantes. Como veremos, de certo modo é possível perceber, inclusive, na perspectiva da elite, uma apreciação da ocupação irregular de determinados territórios pela classe trabalhadora por isso possibilitar um refinamento da exploração e do desenvolvimento econômico (com disponibilização de mão de obra barata e formação de consumidores), sem que seja necessário que esses trabalhadores habitem as mesmas regiões das classes mais altas.

Questões assim decorrem, diretamente, da própria problemática em torno da posse e da propriedade da terra urbana. Nos territórios das cidades brasileiras, assim como no campo, não houve uma política de democratização do acesso à terra que acompanhasse as ideias e promessas de Liberdade e Igualdade da sociedade burguesa. De mesmo modo que a concentração da terra nas áreas rurais se manteve (convivendo, aliás, com a “normalização” de técnicas irregulares bastante conhecidas para a garantia do latifúndio, como a grilagem) pouco ameaçada ao longo da história brasileira, nas cidades o domínio sobre a destinação dos usos e da ocupação das terras também se manteve nas mãos da elite sem grandes ameaças.

Os conflitos sociais que marcam todo o século XIX revelam forte e evidente relação que articula acesso à terra, mão de obra e colonização. O latifúndio resiste, mais de quatro séculos, a todos os debates e propostas de mudança.

O processo de urbanização será marcado fortemente por essa herança. Embora a urbanização da sociedade brasileira se dê praticamente no século XX, sob o regime republicano, as raízes coloniais calcadas no patrimonialismo e nas relações de favor (mando coronelista) estão presentes nesse processo. A terra é um nó na sociedade brasileira... também nas cidades. A legislação é ineficaz quando contraria interesses de proprietários imobiliários ou quando o assunto são direitos sociais. (MARICATO, 2013, p. 150)

Nessa esteira, ao longo do século XX, a urbanização brasileira foi objeto central dos debates a respeito da forma de desenvolvimento do capitalismo no Brasil e, por consequência, das interpretações sobre as especificidades do movimento de acumulação de capital na periferia. Até certo momento, “a urbanização foi pensada teoricamente muito ainda sob a ótica daquela passagem [da base da economia brasileira de rural para urbana], e, portanto, para dizer de uma forma contraditória, a

urbanização foi pensada ainda muito ‘ruralisticamente’” (OLIVEIRA, 1982, p. 13)⁸⁶. Em contrapartida, principalmente a partir das décadas de 1970 e 1980, ocorre um movimento cada vez maior de estudiosos que buscam dar centralidade ao urbano para as investigações sobre o funcionamento do próprio urbano. Nesse sentido, Francisco de Oliveira, ao prefaciando obra sobre esta temática composta por alguns dos principais autores dessa virada de perspectiva⁸⁷, afirma que:

sem esquecer a divisão social do trabalho, já é tempo de pensar que se a base produtiva no Brasil já é desde algum tempo *predominantemente* urbana, será o pensar a partir deste urbano que poderá fornecer as chaves para o entendimento não apenas do presente, mas sobretudo do futuro da economia e da sociedade nacional. [...] A pesquisa, em geral, dirige-se no sentido de determinar *como* o espaço socialmente produzido se põe a serviço da acumulação de capital, e, em especial, como esse espaço socialmente produzido sustenta uma atividade produtiva tecnicamente atrasada. E de como, não por acaso, de uma forma contraditória, por utilizar esse espaço socialmente produzido, uma atividade produtiva tecnicamente atrasada pode ser das mais lucrativas. (*Idem, ibidem*, p. 13-15)

O próprio Chico de Oliveira (como era carinhosamente conhecido o sociólogo) aponta a necessidade de a interpretação da expansão capitalista (e, na mesma esteira, da urbanização no país) identificar a centralidade das “imbricações entre agricultura de subsistência, sistema bancário, financiamento da acumulação industrial e barateamento da reprodução da força de trabalho nas cidades” (OLIVEIRA, 2003b, p. 130). Não cabe, no presente trabalho, destrincharmos essa combinação complexa. Entretanto, a menção serve para que ressaltemos o fato de que a formação e a forma das nossas cidades fazem parte de um conjunto emaranhado de interações e contradições que são parte fulcral do processo de desenvolvimento do capitalismo no Brasil.

⁸⁶ A respeito dos embates em torno da interpretação da urbanização brasileira, bem como do próprio funcionamento do capitalismo no Brasil, frente à realidade de país da periferia do capitalismo, acreditamos que Francisco de Oliveira se consolidou enquanto um marco transformador, especialmente a partir de seu clássico ensaio *Crítica à Razão Dualista* (OLIVEIRA, 2003a), onde argumenta com forte discordância às interpretações cepalinas e furtadianas sobre a expansão socioeconômica no Brasil. O assunto é retomado, em retrospecto, em outro ensaio já clássico do autor, *O Ornitorrinco* (OLIVEIRA, 2003b), escrito 31 anos depois do primeiro.

⁸⁷ A importante obra *A Produção Capitalista da Casa (e da Cidade) no Brasil Industrial* (MARICATO, 1982b), além de ser organizada por e contar com artigo de Ermínia Maricato, e ser prefaciada por Francisco de Oliveira, é composta por textos de Paul Singer, Gabriel Bolaffi, Rodrigo Lefèvre, Raquel Rolnik e Nabil Bonduki. Todos são, ainda hoje, nomes de destaque para quem decide se embrenhar nas investigações a respeito das cidades no Brasil, especialmente por aqueles que examinam o assunto por uma perspectiva crítica (como é a pretensão do presente trabalho).

Nesse aspecto, é interessante remetermos novamente a Ermínia Maricato (2013, p. 155-162), quando a autora elenca algumas características de destaque que ela vê como componentes do processo de urbanização brasileiro, relacionando os elementos herdados das estruturas coloniais com as novas formas de exploração por meio do barateamento da reprodução da força de trabalho livre: a) uma industrialização de baixos salários, restringindo o acesso ao mercado imobiliário formal e incentivando a ocupação irregular de territórios pelos trabalhadores, onde estes autoconstruíam suas moradias; b) gestões urbanas com tradição em investimentos regressivos, tratando a terra mais por seu valor de troca do que seu valor de uso, o que se faz evidenciado pelo fato de que o poder político dos grandes proprietários de terra e do capital imobiliário influenciava fortemente para que as obras de infraestrutura servissem aos interesses da especulação fundiária ao invés de à democratização de direitos básicos (moradia, equipamentos públicos, serviços e acesso facilitado ao que é oferecido pelo espaço urbano) para a maior parte da população; e c) legislação ambígua somada a aplicação arbitrária da lei⁸⁸, trazendo à produção do espaço urbano as contradições da relação da sociedade brasileira com os princípios burgueses de legalidade e igualdade, bem como com o uso do aparelho do Estado para defesa dos interesses da elite dominante.

Essa combinação revela como o processo de urbanização no Brasil foi utilizado pelas nossas elites de modo a aumentar ainda mais seus ganhos de diferentes formas, entre as quais podemos destacar: a) a ampliação do mercado consumidor (de produtos e de serviços), em consequência do próprio crescimento demográfico (em curto prazo, pela migração intensa de populações livres advindas das zonas rurais, e em médio prazo a partir da própria reprodução das classes trabalhadoras já estabelecidas nas cidades), mas também do aquecimento progressivo da economia capitalista; b) o crescimento dos setores relacionados à construção civil, especialmente no que se refere às grandes obras para expansão da infraestrutura

⁸⁸ “Como parte das regras do jogo, a ocupação de terras urbanas tem sido tolerada. O Estado não tem exercido, como manda a lei, o poder de polícia. A realidade urbana é prova insofismável disso. Impossível admitir o contrário, pois se essa gigantesca ocupação de terras não fosse tolerada e a população pobre ficasse sem alternativa nenhuma, teríamos uma situação de guerra civil, considerando os números envolvidos. [...] Não é em qualquer localização, entretanto, que a invasão de terras urbanas é tolerada. Nas áreas valorizadas pelo mercado, a lei se aplica. [...] Não é a norma jurídica, mas a lei de mercado que se impõe, demonstrando que nas áreas desvalorizadas ou inviáveis para o mercado (beira de córregos, áreas de proteção ambiental, por exemplo), a lei pode ser transgredida. O direito à invasão é até admitido, mas não o direito à cidade. O critério definidor é o do mercado ou da localização.” (MARICATO, 2013, p. 161)

urbana e à construção de habitações para as classes médias; c) a renda da terra, com o consequente movimento de especulação imobiliária, pela crescente valorização dos territórios; d) a exploração da classe trabalhadora livre (nos setores industriais e de serviços) com salários baixos, os quais não abarcavam a garantia de direitos básicos para esses trabalhadores (como moradia).

Mapa 1 – Loteamentos Irregulares de São Paulo por Período de Implantação



Fonte: PASTERNAK, 2010, p. 166.

Desse modo, os privilégios que caracterizavam e distinguiam a elite serviram de instrumento para reforçar o distanciamento de suas condições de vida daquelas enfrentadas pelas classes trabalhadoras, agora por meio da produção do espaço. Portanto, como temos buscado demonstrar, a estruturação dos territórios das nossas cidades é também produto das condições da nossa luta de classes, com suas especificidades relacionadas ao valor, mas também ao uso do espaço urbano⁸⁹.

Como buscamos apresentar, esse conjunto de condições catalisou a expansão das relações de irregularidade e ilegalidade com a terra urbana no Brasil – e em São Paulo, que, em seu crescimento como maior centro urbano do país, escancarou ainda mais esses processos (*Mapa 1*). E isso era parte integrante da revolução produtiva brasileira. De modo que “a proliferação dos loteamentos periféricos só pode ser entendida se percebermos a sua importância para a acumulação do capital e para a reprodução da força de trabalho na etapa recente de expansão do capitalismo no Brasil” (BONDUKI; ROLNIK, 1982, p. 118). Esse ponto também foi um dos objetos centrais para os debates sobre a interpretação da sociedade brasileira. Afinal, escancarava o embate entre arcaico e moderno, avanço e atraso. Vale recorrermos novamente às palavras de Francisco de Oliveira:

Daí derivou uma explicação para o papel do “exército de reserva” nas cidades, ocupado em atividades informais, que para a maior parte dos teóricos era apenas consumidor de excedente ou simplesmente lúmpen, e para mim fazia parte também dos expedientes de rebaixamento do custo de reprodução da força de trabalho urbana. O caso da autoconstrução⁹⁰ e dos

⁸⁹ “[...] para as metrópoles brasileiras – e quase certamente também para as latino-americanas –, a força mais poderosa (mas não única) agindo sobre a estruturação do espaço intra-urbano tem origem na luta de classes pela apropriação diferenciada das vantagens e desvantagens do espaço construído e na segregação espacial dela resultante. Esta [...] é uma condição necessária para o exercício da dominação por meio do espaço intra-urbano.” (VILLAÇA, 2001, p. 45)

⁹⁰ Um dos principais elementos que caracterizaram a formação dos territórios habitados pelas classes trabalhadoras urbanas no Brasil do século XX foi a autoconstrução de suas moradias. Como evidencia Ermínia Maricato: “A importância quantitativa (e qualitativa) da autoconstrução junto ao proletariado das grandes cidades dos países capitalistas dependentes mostra que os programas e políticas oficiais estatais de habitação são muito menos importantes na produção da habitação popular do que querem fazer crer os relatórios técnicos oficiais. É principalmente através da autoconstrução que a maioria da população trabalhadora resolve o problema da habitação, trabalhando nos fins de semana, ou nas horas de folga, contando com a ajuda de amigos ou parentes, ou contando apenas com a própria força de trabalho [...]. A construção da casa se estende por muitos anos absorvendo a maior parte das economias conseguidas sempre em prejuízo de outras necessidades, já que o salário é baixo para suprir todas as necessidades que tem a classe trabalhadora para se reproduzir, em meio urbano. A solidariedade, quando existe, é uma determinante para a sobrevivência. O contacto direto com a produção da casa também. Não há outra escolha possível, assim como não há outra arquitetura

mutirões passou a ser explicativo do paradoxo de que os pobres, incluindo também os operários, sobretudo os da safra industrializante dos 1950, são proprietários de suas residências – se é que se pode chamar assim o horror das favelas⁹¹ –, e assim reduzem o custo monetário de sua própria reprodução.

Nada disso é uma adaptação darwinista às condições rurais e urbanas do processo da expansão capitalista no Brasil, nem “estratégias de sobrevivência”, para uma certa antropologia, mas basicamente as formas irresolutas da questão da terra e do estatuto da força de trabalho, a subordinação da nova classe urbana, o proletariado, ao Estado, e o “transformismo” brasileiro, forma da modernização conservadora, ou de uma revolução produtiva sem revolução burguesa. Ao rejeitar o dualismo cepalino, acentuava-se que o específico da revolução produtiva sem revolução burguesa era o caráter “produtivo” do atraso como condômino da expansão capitalista. O subdesenvolvimento viria a ser, portanto, a forma da exceção permanente do sistema capitalista na sua periferia. Como disse Walter Benjamin, os oprimidos sabem do que se trata. O subdesenvolvimento finalmente é a exceção sobre os oprimidos: o mutirão é a autoconstrução como exceção da cidade, o trabalho informal como exceção da mercadoria, o patrimonialismo como exceção da concorrência entre os capitais, a coerção estatal como exceção da acumulação privada, keynesianismo *avant la lettre*. (OLIVEIRA, 2003b, p. 130-131)

Esse expediente que dita a regra predominante dos processos de urbanização brasileira é o que se verá de forma escancarada no caso paulistano, servindo de chave explicativa para os movimentos populacionais pelos quais passou o município e seu entorno. Como mostra o *Quadro 1*, a seguir, São Paulo passa por um movimento de crescimento muito significativo a partir do final do século XIX, na esteira de grandes transformações econômicas e políticas (como o crescimento do café e a abolição da escravidão, com consequente substituição pelo trabalho livre).

possível para substituir aquela que caracteriza o espaço de residência da classe trabalhadora, mantidas as condições em que se dá a produção desse espaço” (MARICATO, 1982a, p. 73). Sobre o assunto, é interessante destacarmos o documentário *Fim de Semana*, de Renato Tapajós e Ermínia Maricato, lançado em 1976. O filme acompanha e explica o processo de autoconstrução de moradias aos finais de semana e feriados na periferia da Grande São Paulo, contando com depoimentos de moradores dos bairros Jardim Castilho (em Embu), Jardim d’Ávila (em Osasco) e Taboão (em São Bernardo do Campo). O documentário está disponível na íntegra em: <https://www.youtube.com/watch?v=gDm-vajAtrM>. Acesso em março de 2022.

⁹¹ A respeito desse horror da vida nas favelas, os diários de Carolina Maria de Jesus (2014) se apresentam enquanto um dos mais ricos documentos produzidos pela perspectiva da classe trabalhadora sobre o mundo que a cerca. Por meio dos relatos de seu cotidiano de mulher preta favelada, em que equilibra seu tempo entre a busca pela sobrevivência como catadora, as dinâmicas existentes dentro da favela e o cuidado, como mãe solo, dos filhos pequenos, a autora traça um retrato da crueldade da realidade brasileira a partir de um ponto de vista que historicamente reverbera pouco entre as classes dominantes, os legisladores e os gestores públicos. A obra de Carolina fala muito sobre pobreza, sobre fome, sobre sofrimento. Fala sobre relações de gênero e de raça. Fala sobre São Paulo. Fala sobre o Brasil.

Quadro 1 – Evolução Populacional no Município e na Região Metropolitana de São Paulo, no Estado de São Paulo e no Brasil (1872 – 2021)

	São Paulo	RMSP	Estado SP	Brasil
1872	31.385	-	837.354	10.112.061
1890	64.934	-	1.384.753	14.333.915
1900	239.820	-	2.282.279	17.318.556
1920	579.033	-	4.592.188	30.635.605
1940	1.326.261	1.568.045	7.180.316	41.236.315
1950	2.198.096	2.622.786	9.134.423	51.944.397
1960	3.781.446	4.739.406	12.974.699	70.119.071
1970	5.924.615	8.139.730	17.771.948	93.139.037
1980	8.493.226	12.588.725	25.040.712	119.002.706
1991	9.646.185	15.444.941	31.588.925	146.825.475
2000	10.434.252	17.878.703	37.032.403	169.799.170
2010	11.253.503	19.683.975	41.262.799	190.755.799
2021	12.396.372	22.048.504	46.649.132	213.317.639

Fonte: IBGE, Censos Demográficos (1872 – 2010) e População Estimada (2021).

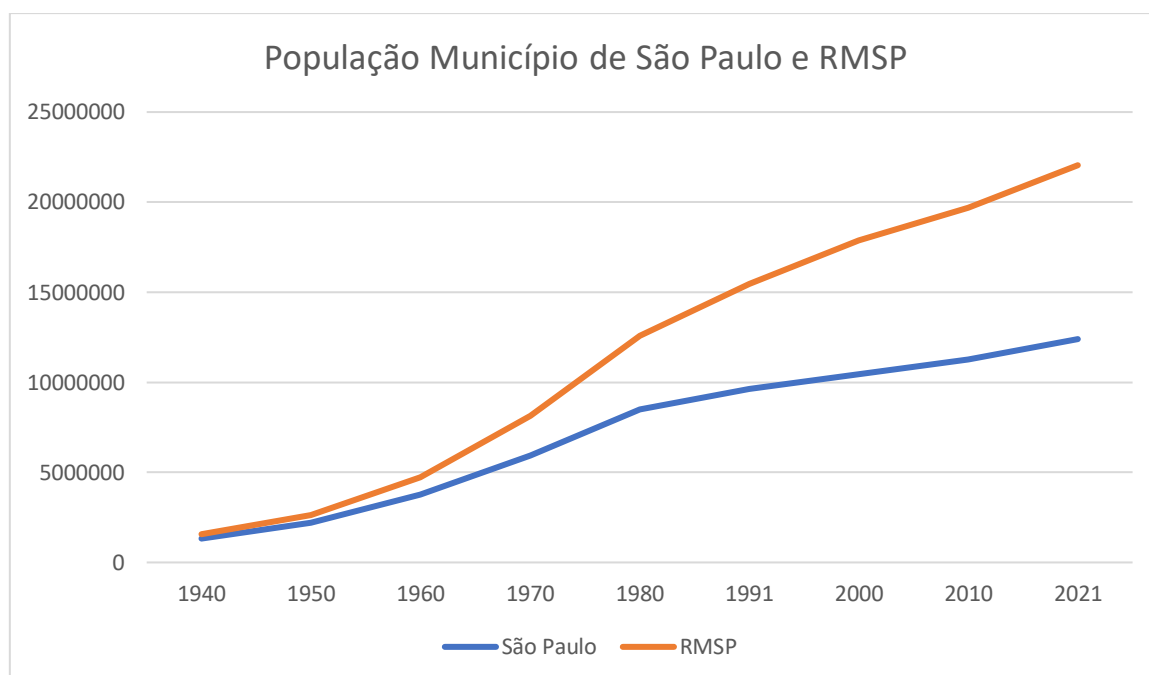
O município, que tinha apenas 31.385 habitantes em 1872, cresce continuamente a taxas aceleradas por sua posição geográfica (enquanto entreposto comercial articulando o porto de Santos com o interior, onde se expandia a produção do café) até o final do século, chegando a 239.820 habitantes em 1900. Nesse momento, enquanto um centro já estabelecido (concentrando 10,5% da população do estado, por exemplo), se apresenta também como polo de atração de imigrantes⁹², vindos especialmente da Europa, e avança no estabelecimento das bases de sua industrialização. Entre 1900 e 1940, a população paulistana cresce 453%, saltando para 1.326.261 habitantes. Entretanto, nesse período, as condições estruturais condicionam um crescimento mais denso, tendo em vista as restrições no âmbito de mobilidade urbana (limitada ao bonde) para viagens frequentes mais longas. Essa limitação, entretanto, passa a ser superada principalmente a partir dos anos 1950, com o avanço da indústria automobilística como parte central da estratégia econômica do governo Juscelino Kubitschek⁹³.

⁹² De acordo com o Censo Demográfico do IBGE, em 1920, dos 579.033 habitantes no município de São Paulo, 205.245 eram estrangeiros, ou seja, 35% da população. Esse foi o percentual mais alto medido nos dados disponíveis.

⁹³ O que também resultou em um processo de intensa rodoviarização do país e progressivo abandono de outros modais de transporte, como ferroviário e hidroviário. A permanência da cultura de priorização do transporte rodoviário até os dias de hoje faz parte dos problemas de logística para melhor

A partir desse período, ganha escala de massa a *periferização*⁹⁴ da cidade de São Paulo; combinação do lote precário e irregular na periferia urbana com a autoconstrução da moradia. Uma nova alternativa de moradia popular é implementada pela dinâmica própria de produção da cidade e não pelas propostas de regulação urbanística ou de política habitacional, mostrando que, enquanto os projetos de leis constituíam ideias fora do lugar, um lugar estava sendo produzido sem que dele se ocupassem as ideias. (MARICATO, 2013, p. 151)

Gráfico 1 – Evolução da População do Município de São Paulo e da Região Metropolitana de São Paulo (1940 – 2021)



Fonte: IBGE, Censos Demográficos (1872 – 2010) e População Estimada (2021). Elaboração própria.

É notável, inclusive, como a partir desse momento, principalmente nas décadas de 1960 e 1970, os dados apontam um descolamento cada vez maior da população do restante dos municípios da Região Metropolitana de São Paulo em relação à capital (conforme mostra o *Gráfico 1*). E isso não se dá por uma redução do papel de São Paulo, mas por esses municípios apresentarem condições mais acessíveis para a

desenvolvimento da indústria nacional e redução de impactos ambientais. Ainda, teve enorme peso no processo de produção do espaço de nossas cidades, que são regidas pela lógica do automóvel particular, o que tem se mostrado reiteradamente insustentável social, econômica e ambientalmente. Sobre o papel ideológico do automóvel e sua inviabilidade enquanto estratégia social, cf. Gorz, 2005.

⁹⁴ Vale destacar, como lembra Gabriel Bolaffi, que: “Em São Paulo, a expressão *periferia* acabou por adquirir uma nova semântica, diferente daquela emprestada da geometria. Quando políticos e administradores falam em *periferia*, não se referem necessariamente às áreas exteriores mais distantes do centro urbano. Referem-se aos setores da cidade precariamente atendidos por serviços públicos, nos quais os valores imobiliários são suficientemente reduzidos para serem suportados pelas populações de baixa renda.” (BOLAFFI, 1982, p. 57)

habitação da classe trabalhadora (seja por custos menores, seja por menor rigor no cumprimento da lei e permissividade com as ocupações irregulares). Esse processo de aumento das distâncias enfrentadas pela classe trabalhadora está diretamente relacionado com o processo de produção do espaço no capitalismo.

Retomando o que buscamos apresentar no capítulo anterior, a transformação do espaço em mercadoria está no fulcro das explicações a respeito da forma das nossas cidades. Como na periferia do capitalismo isso se dá, de certo modo, sem grandes preocupações com o cumprimento da legislação ou a garantia de direitos fundamentais básicos, suas cidades evidenciam ainda mais as contradições da lógica do capital e levam ao extremo o predomínio do valor de troca da terra (enquanto meio de extração de renda e especulação)⁹⁵ sobre o valor de uso dos territórios (para o habitar, o encontro, a festa). E isso é um movimento que acarreta periferização, com produção e reprodução de desigualdades socioespaciais.

Esta distorção do papel econômico do solo urbano desencadeia um processo progressivo e auto-alimentado de crescimento periférico:

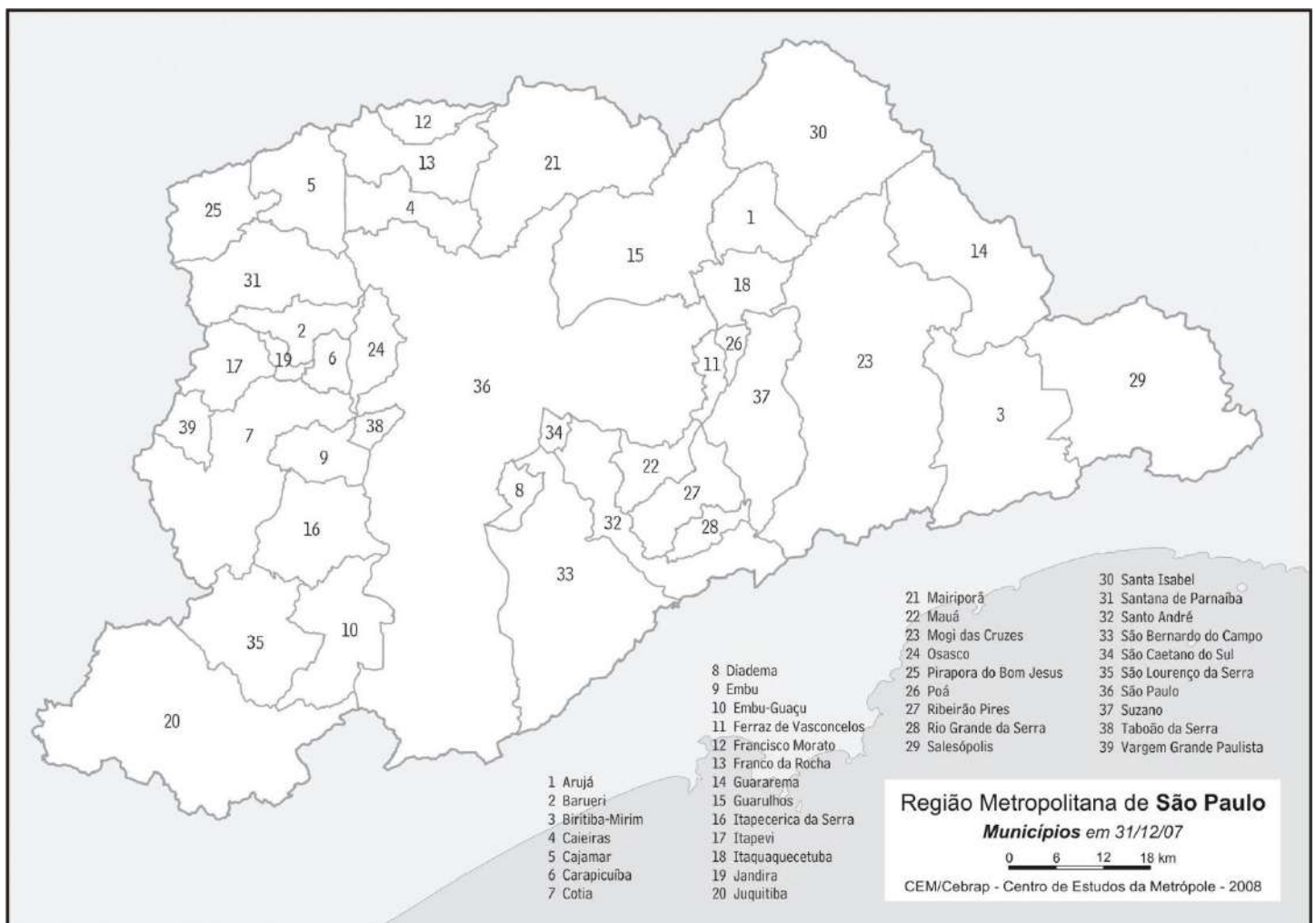
- a) a aquisição de solo urbano para fins econômicos alheios às necessidades de utilização cria uma demanda adicional puramente especulativa;
- b) a demanda especulativa retira porções consideráveis do solo urbanizado do mercado, elevando artificialmente o seu valor. A elevação dos valores imobiliários encarece a utilização do solo e contribui para alimentar a espiral inflacionária;
- c) mas, como existe uma demanda real em crescimento geométrico, acompanhado por investimentos econômicos que elevam a renda da terra, o valor do solo urbano sempre se eleva a taxas maiores do que aquelas da inflação. O efeito final reforça a demanda especulativa, que ganha novos estímulos e realimenta o processo, aumentando a sua velocidade;
- d) uma parte da demanda real é expulsa para áreas cada vez mais distantes, enquanto a retenção especulativa mantém lotes ociosos ou ineficientemente ocupados nas áreas urbanizadas, a mancha urbana se expande a níveis bem maiores do que os requeridos pelo incremento demográfico.

A resultante do processo, do ponto de vista urbanístico, é o padrão periférico do crescimento da metrópole com todas as suas características: baixa densidade de ocupação do solo urbano, aumento das distâncias, ineficiência dos transportes, elevação dos custos sociais e privados da urbanização e comprometimento irreversível da eficiência da administração pública. (BOLAFFI, 1982, p. 59-60)

⁹⁵ Fica evidente a permanência dessa lógica de sobreposição do valor de troca sobre o valor de uso do solo urbano quando lembramos que: “O índice Fipe-Zap mostra que, entre janeiro de 2008 e março de 2018, os preços de venda dos imóveis em São Paulo subiram 257,3%. No mesmo período, o Ibovespa avançou 43,5%, os preços medidos pelo IPCA subiram 80,3% e o rendimento nominal médio dos trabalhadores empregados na região metropolitana de São Paulo cresceu 140%” (CARVALHO, 2018).

Nesse sentido, acreditamos que, exatamente por São Paulo ser onde a dinâmica capitalista brasileira se faz mais acelerada, a todo instante se produzindo e reproduzindo a partir dos choques contraditórios entre os extremos do arcaico e do moderno, esse processo de contínua segregação e acentuação das desigualdades socioespaciais na capital paulista – assim como em sua Região Metropolitana (*Mapa 1*), já que as dinâmicas não se restringem aos limites administrativos do município – é tão forte. Esse conjunto de processos históricos se mostra inscrito na dinâmica espacial de São Paulo ainda nos dias de hoje, especialmente no que se refere à produção e reprodução de desigualdades, como veremos.

Mapa 2 – Municípios da Região Metropolitana de São Paulo



Fonte: Centro de Estudos da Metrópole (CEM).

Atualmente, o processo de produção do espaço acaba por repetir predominantemente a mesma lógica, mas com refinamentos específicos relacionados

ao avanço da financeirização da terra e das gestões neoliberais (FIX, 2012; CARLOS; PRIETO, 2021). Desse modo, se estrutura o quadro de desigualdades e problemas sociais abissais que desafia aqueles que se empenham na luta pela transformação da realidade urbana em São Paulo e no Brasil.

Entretanto, o que tem ocorrido ao longo das décadas é um permanente processo de apagamento desses desafios, no âmbito do discurso e da política institucional, pela construção ideológica do que seria a cidade, focando as lentes analíticas no Quadrante Sudoeste (ocupado predominantemente pelas camadas mais ricas da população) em detrimento do restante.

Estão aí as ideias dominantes, produzidas pela classe dominante e pelo poder público e reproduzidas pela *grande imprensa*. [...] tais ideias são a versão que aquela classe dá para a realidade social, que tende a esconder dos homens o modo real de produção de suas relações sociais. Fazer pensar que o Quadrante Sudoeste é a *cidade* e que suas principais vias são as principais vias da cidade, e que beneficiar o Quadrante Sudoeste é beneficiar a cidade, faz parte da ideologia dominante. (VILLAÇA, 2010, p. 115)

A tensão existente entre a cidade formal e a cidade ilegal é dissimulada. [...] a representação da “cidade” é uma ardilosa construção ideológica que torna a condição de cidadania um privilégio e não um direito universal: parte da cidade toma o lugar do todo. A cidade da elite representa e encobre a cidade real. Essa representação, entretanto, não tem a função apenas de encobrir privilégios, mas possui, principalmente, um papel econômico, ligado à geração e captação de renda imobiliária (MARICATO, 2013, p. 165)

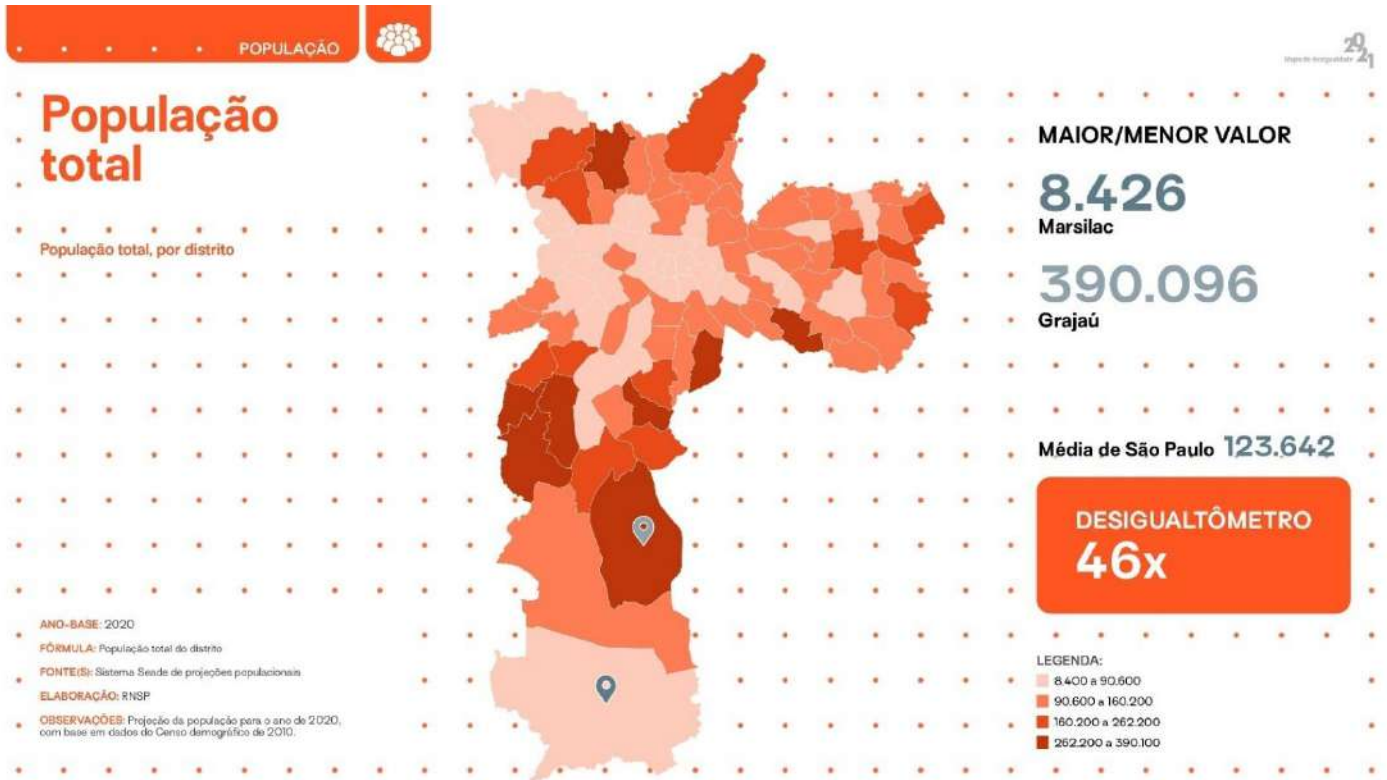
Sendo assim, tendo em vista que essa perspectiva ideológica ainda influencia profundamente a produção do espaço em São Paulo, com destaque para o papel reprodutor de desigualdades assumido por muitas gestões e legislações, acreditamos ser essencial avançarmos em direção a uma complexificação a respeito do quadro de desigualdades socioespaciais no município. É necessário “conhecer para resolver a cidade ilegal” (MARICATO, 2003). Para dar materialidade ao momento atual do município e encerrarmos o tópico, vale destacarmos sua divisão político-administrativa (*Mapa 3*), a distribuição de sua população (*Mapa 4*), bem como de sua população negra (*Mapa 5*), seus empregos (*Mapa 6*) e da renda familiar (*Mapa 7*). Esses mapeamentos nos parecem reiterar os debates aqui apresentados.

Mapa 3 – Regiões, Subprefeituras e Distritos do Município de São Paulo



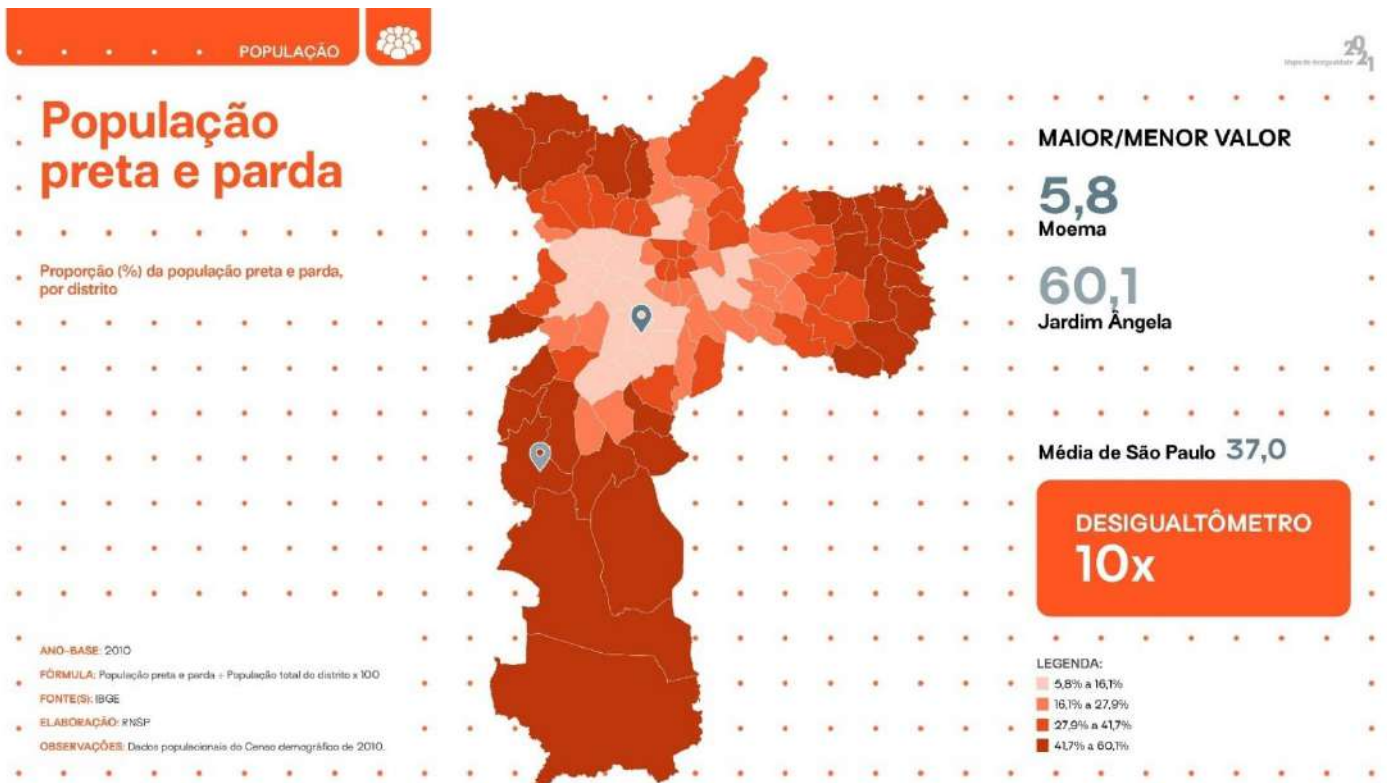
Fonte: Prefeitura de São Paulo.

Mapa 4 – População do Município de São Paulo por Distrito



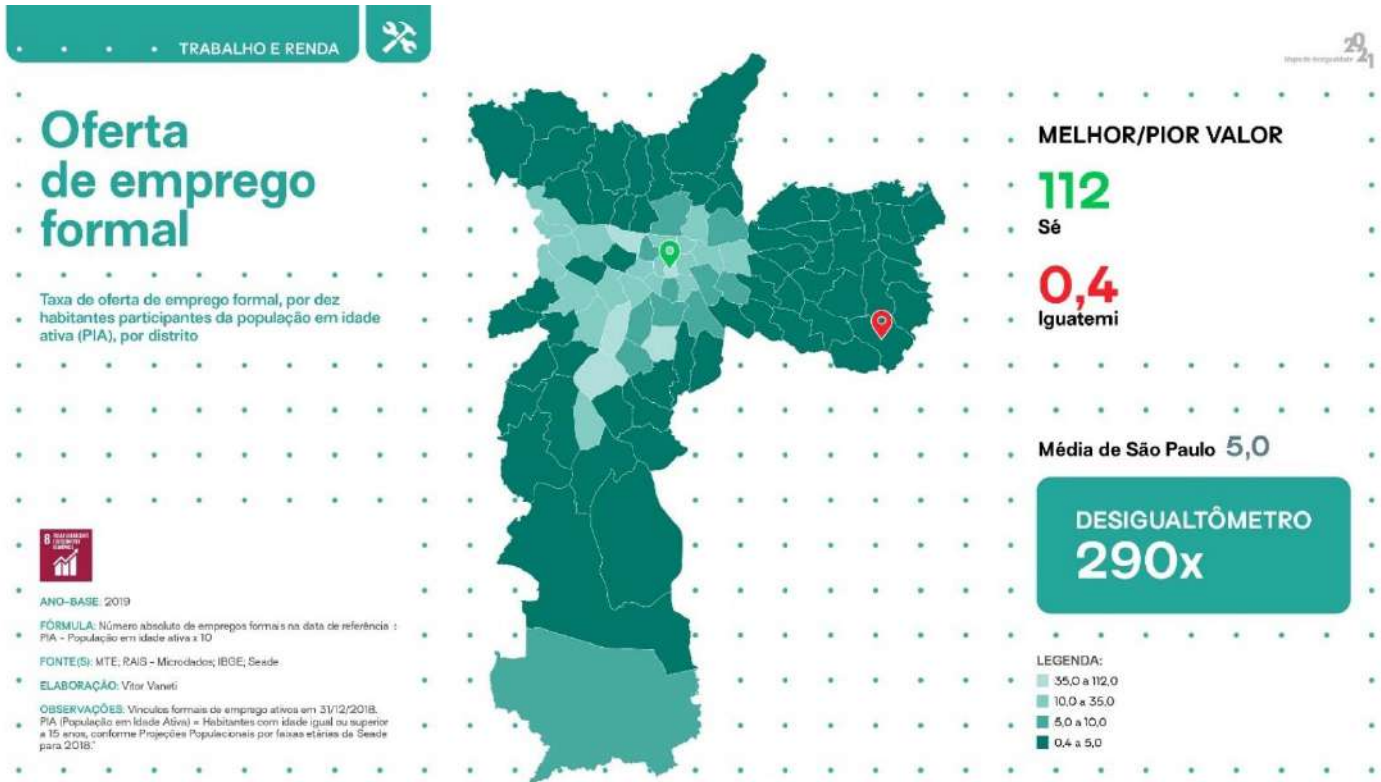
Fonte: Rede Nossa São Paulo, 2021a.

Mapa 5 – População Negra do Município de São Paulo por Distrito



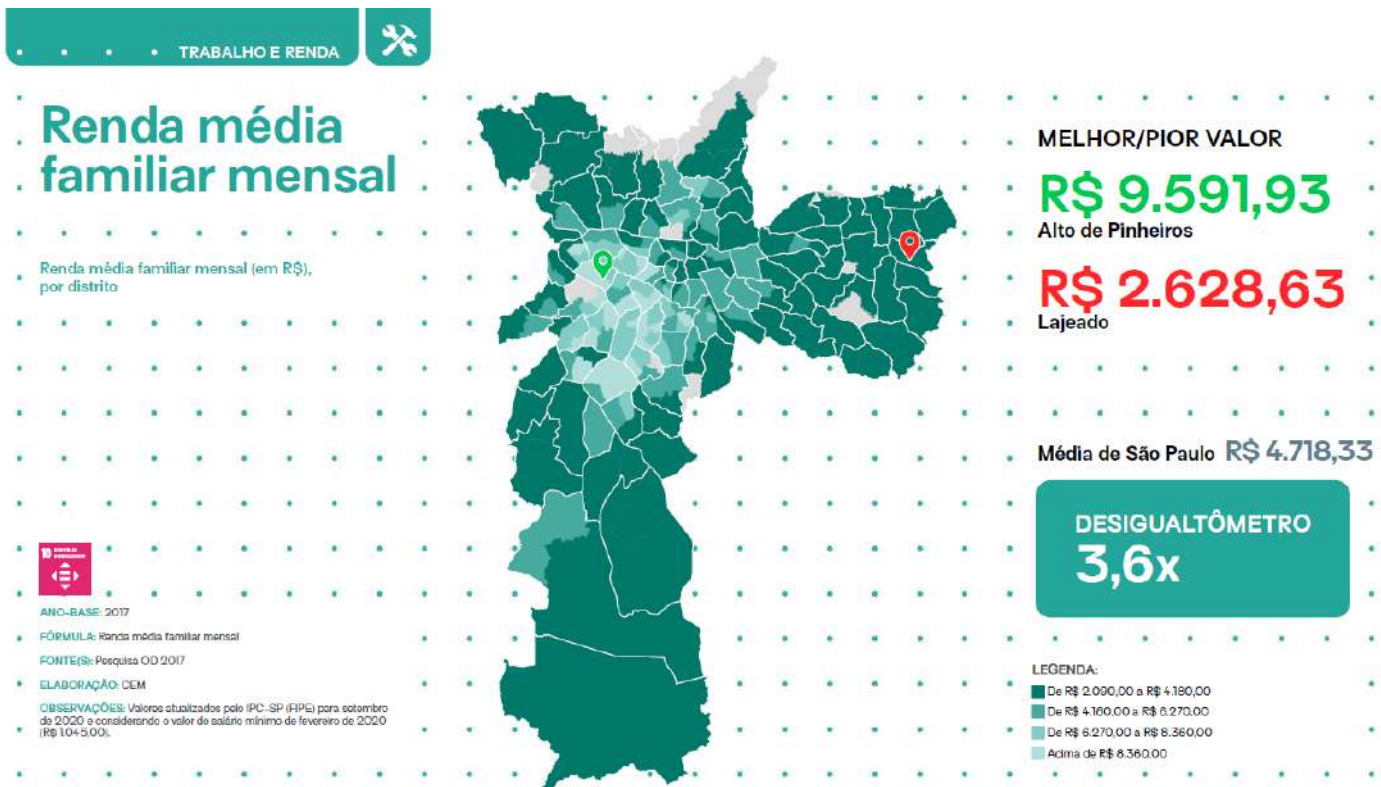
Fonte: Rede Nossa São Paulo, 2021a.

Mapa 6 – Oferta de Emprego em São Paulo por Distrito



Fonte: Rede Nossa São Paulo, 2021a.

Mapa 7 – Renda Média Familiar em São Paulo por Distrito



Fonte: Rede Nossa São Paulo, 2020.

3.2 As Desigualdades Socioespaciais no Município de São Paulo

Metrópoles sufocam, são necrópoles que não se tocam

Então se chocam com o sonho de alguém

São assassinas de domingo a pausar tudo que é lindo

Todos que sentem isso são meus amigos, também.

(Emicida, “Cananéia, Iguape e Ilha Comprida”)

Compreender a complexidade conceitual da dinâmica que dá movimento à produção do espaço, bem como seu papel na construção de uma totalidade, é o ponto de partida para que se caminhe em direção à concretização do objeto que temos à frente. Entretanto, se, por um lado, o entendimento dessa questão nos dá base para que possamos aprofundar as investigações, por outro também nos obriga a superar quaisquer tentações por tratar o cenário de desigualdades socioespaciais na metrópole paulistana de forma simplista. Assim como há mediações nas contradições que dinamizam a sociedade, também as contradições da produção espacial se fazem mediatizadas. Por esse motivo, somos impelidos a tratar com absoluto rigor o próprio processo de definição de critérios para identificação e leitura das desigualdades socioespaciais em São Paulo.

Nesse sentido, exatamente para que seja possível espacializarmos de forma adequada as discussões feitas por estudiosos da cidade no Brasil, em especial no que se refere à contradição conflituosa entre cidade legal e cidade ilegal (MARICATO, 2013), e compreender o movimento de segregação na capital paulista, é necessário que a apreensão do que se dá enquanto aparência imediata da realidade dos territórios de São Paulo não se limite a leituras superficiais. Para isso, o processo metodológico utilizado para o contato empírico com a realidade que se pretende apreender (para transformar) deve ser adequado aos desafios impostos pelo objeto de estudo e pela complexidade das dinâmicas sociais em nosso tempo. Até mesmo porque, em geral, as noções utilizadas conceitualmente para o debate acerca da cidade não se apresentam necessariamente de forma pura, mas metamorfoseadas e condicionadas pelas circunstâncias existentes.

Importa, aqui, identificarmos a interação de diferentes elementos demográficos, econômicos, sociais, estruturais, históricos, culturais, ambientais, entre outros, na

distribuição territorial das populações de São Paulo. E, com esse objetivo, é necessário compreender que tomarmos por base única e exclusivamente os indicadores “clássicos” dos estudos urbanos (escolaridade, renda, raça, expectativa de vida), mesmo que estes sejam indispensáveis para a construção do quadro que buscamos, é insuficiente para um diagnóstico qualificado, correndo o risco de produzirmos um estudo que, ao ignorar elementos que são fulcrais para a composição da vida cotidiana dos diferentes grupos da população paulistana, construa análises excessivamente incompletas do objeto e aponte caminhos equivocados para políticas transformadoras.

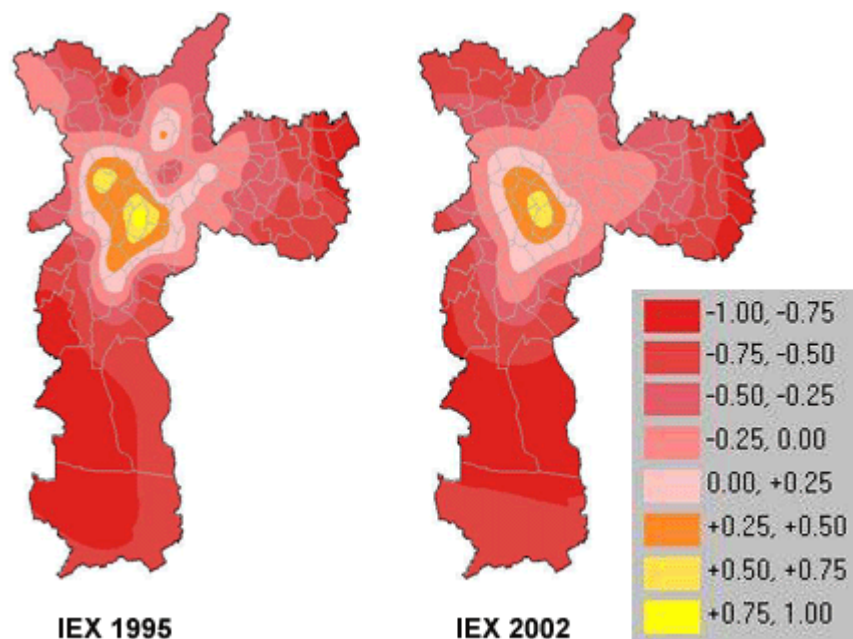
Esse tipo de investigação, buscando a construção de indicadores sociais relacionados com a distribuição territorial da população para que seja possível a reflexão bem embasada, tem tradição significativa nos estudos sobre a cidade de São Paulo. Pensemos, por exemplo, em *São Paulo 1975: Crescimento e Pobreza* (CAMARGO *et al*, 1982), um marco nos estudos urbanos no Brasil concebido em parceria entre o Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP) e a Pontifícia Comissão de Justiça e Paz da Arquidiocese de São Paulo. A obra contou com contribuições de pesquisadores de grande importância para os estudos sociais brasileiros, como Paul Singer, Lucio Kowarick, Maria Hermínia Tavares de Almeida e Fernando Henrique Cardoso, e com apresentação de Dom Paulo Evaristo Arns, uma das principais figuras da atuação humanista e de resistência da Igreja Católica durante a Ditadura Civil-Militar Brasileira (1964-1985). Outro exemplo são as várias edições do *Mapa de Exclusão/Inclusão da Cidade de São Paulo* (SPOSATI, 2002) que, por meio do Índice de Exclusão/Inclusão Social (IEX) e do Índice de Discrepância (IDI), buscava identificar territorialmente o grau de exclusão social na cidade de São Paulo tendo sua construção metodológica baseada na interrelação de sete “campos utópicos” (não necessariamente mensuráveis): Autonomia; Qualidade de Vida; Desenvolvimento Humano; Equidade; Cidadania; Democracia; Felicidade. A *Imagem 12* abaixo mostra comparação entre os resultados obtidos por esse mapeamento na primeira edição (com dados referentes a 1991) e a terceira (com dados referentes a 2000).

Um terceiro caso que merece destaque são os estudos de Flavio Villaça a respeito da segregação na cidade de São Paulo. No artigo *São Paulo: Segregação Urbana e Desigualdade* (VILLAÇA, 2011), a partir do exame de diversos mapas com

indicadores sociais (alguns clássicos, como renda, raça e IDH, mas também outros diferentes, como clima, número de homicídios, zoneamento, qualidade para jovens e vulnerabilidade social), delimita o território de privilégios existente em São Paulo:

Todas as nossas metrópoles desenvolveram sua Área de Grande Concentração das Camadas de Alta Renda. [...] no caso da Região Metropolitana de São Paulo, essa área é seu Quadrante Sudoeste [...] Partindo do centro, situam-se nesse Quadrante os bairros de Higienópolis, Pacaembu, Consolação, Av. Paulista, Vila Mariana, Aclimação, Ipiranga, Sumaré, Perdizes, Vila Pompeia, Altos da Lapa e Pinheiros, Jardins, Butantã, Morumbi e vizinhanças, Moema, Brooklin, Alto da Boa Vista, Granja Julieta etc. [...] No Quadrante Sudoeste de São Paulo, concentram-se não apenas os locais de emprego dos mais ricos, mas também seu comércio (seus *shoppings*), suas escolas elementares e secundárias, as escolas de judô ou natação [...], os salões de beleza, os hospitais, os parques, os *pet-shops*, as choperias e áreas de diversão (Vila Mariana ou Moema), os médicos, as academias de ginástica, os dentistas... até suas igrejas e cemitérios! Enfim, toda uma infinidade de serviços prestados aos mais ricos. Assim, os mais ricos minimizam os tempos de deslocamento para os locais de diversão, lazer, compras e serviços de todos os membros da família. (VILLAÇA, 2011, p. 50-51, grifos no original)

Mapa 8 – Mapas de Inclusão/Exclusão Social de São Paulo (1995 – 2002)



Fonte: SPOSATI, 2002.

Apesar de trazerem grandes avanços no sentido de uma apreensão mais adequada da realidade social e sua expressão territorial no município de São Paulo, o fator recorrente em todas essas interpretações está em focar a leitura em uma contraposição entre centro e periferia, tendo a periferia sempre enquanto território das

ausências, “atrasado” no processo da evolução social⁹⁶. Isso se deve, em parte, à limitação imposta pelo recorte de indicadores escolhidos para fazer a leitura da dinâmica territorial na cidade de São Paulo, quase todos em torno dos fatores tradicionais citados acima. A questão está em esses elementos serem indispensáveis para a construção de uma compreensão adequada do objeto, mas incapazes de alcançar a complexidade necessária para uma leitura realmente profunda e capaz de enfrentar o caráter multifacetado das desigualdades no município. Por esse motivo, reconhecendo a importância histórica desses e de outros trabalhos que pavimentaram o caminho de lutas contra a segregação e as desigualdades socioespaciais, se faz necessário ir além.

Um esforço nesse sentido tem sido feito nos últimos anos por diferentes pesquisadores, individualmente ou em grupos. Assim, buscando um avanço do aspecto mais empírico do presente trabalho, selecionamos três experiências que caminham nessa direção e se complementam na construção de um entendimento mais complexificado da realidade urbana paulistana. São eles: 1) o Índice Paulista de Vulnerabilidade Social (IPVS) da Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (SEADE); 2) o estudo sobre padrões urbano-demográficos do Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo (NEV-USP); e 3) o Índice de Urbanidade e Justiça Espacial do Município de São Paulo, decorrente da tese de doutorado em Geografia Humana de Katia Canova⁹⁷.

No primeiro desses casos, o estudo da Fundação SEADE (2010), produzido sempre a partir dos dados do último Censo Demográfico do IBGE (no caso, o do ano de 2010), está estruturado na territorialização do IPVS em todos os setores censitários do estado de São Paulo. As variáveis que compõem o índice são de duas dimensões

⁹⁶ Apesar de, em um primeiro momento, essa leitura indicar proximidade com as tendências durkheimiana e ecológica de compreender o fenômeno urbano, a trajetória intelectual dos autores aponta a possibilidade de uma outra razão, que tem a ver com o próprio desenvolvimento do marxismo no Brasil e sua leitura a respeito das contradições entre “arcaico” e “moderno”. Por muito tempo, a tendência predominante no marxismo brasileiro entendia que o arcaico na sociedade brasileira seria um resíduo por carência de desenvolvimento, um “atraso” que seria superado pela inserção de elementos modernos. Essa leitura foi contraposta por interpretações que viam uma relação dialética entre esses aspectos da realidade brasileira, de modo que o moderno no Brasil seria produto da histórica superexploração do arcaico, sendo incabível, portanto, a perspectiva “evolutiva” entre eles. Sobre isso, cf. Oliveira, 2003, e Arantes, 1992.

⁹⁷ Parte da inspiração para a escolha destes estudos veio através do evento “Cidades e Desigualdades: o que os estudos ensinam sobre os cenários pré-eleitoral e pós-pandêmico?”, realizado pelo NEV-USP em 2020, onde foram expostos pelos pesquisadores responsáveis, com comentários de Raquel Rolnik e Sérgio Adorno. O conjunto das reflexões foi de grande valia para a produção do presente capítulo.

diferentes e que se complementam: a Dimensão Socioeconômica; e a Dimensão Demográfica. Na Dimensão Socioeconômica estão presentes cinco componentes, quais sejam: 1) Renda domiciliar per capita; 2) Rendimento médio da mulher responsável pelo domicílio; 3) % de domicílios com renda domiciliar per capita até $\frac{1}{2}$ Salário Mínimo; 4) % de domicílios com renda domiciliar per capita até $\frac{1}{4}$ de Salário Mínimo; e 5) % de pessoas responsáveis pelo domicílio alfabetizadas. Já na Dimensão Demográfica estão presentes quatro componentes: 1) % de pessoas responsáveis pelo domicílio com 10 a 29 anos; 2) % de mulheres responsáveis pelo domicílio com 10 a 29 anos; 3) Idade média das pessoas responsáveis pelo domicílio; e 4) % de crianças de 0 a 5 anos. A combinação de todas essas informações pelos pesquisadores da SEADE, cruzando as dimensões demográfica e socioeconômica, gerou sete categorias para a classificação dos setores censitários (*Quadro 2*).

Quadro 2 – Grupos de Vulnerabilidade Social do IPVS 2010

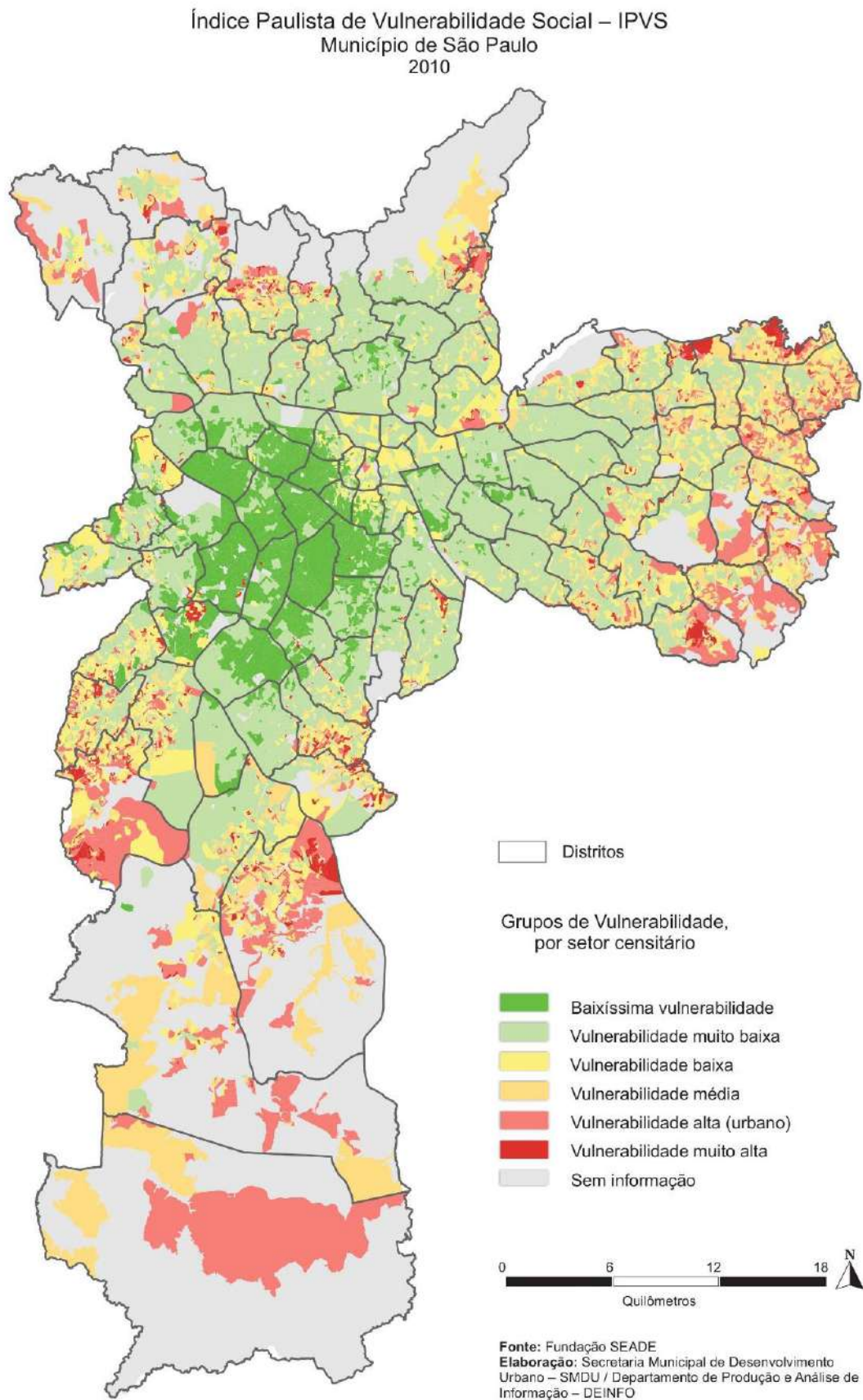
Grupos do IPVS 2010 – setores censitários com mais de 50 domicílios particulares permanentes

Grupos	Dimensões		IPVS 2010	Situação e tipo de setores por grupo
	Socioeconômica	Demográfica		
1	Muito alta	Famílias jovens, adultas e idosas	Baixíssima vulnerabilidade	Urbanos e rurais não especiais e subnormais
2	Média	Famílias adultas e idosas	Vulnerabilidade muito baixa	Urbanos e rurais não especiais e subnormais
3	Média	Famílias jovens	Vulnerabilidade baixa	Urbanos e rurais não especiais e subnormais
4	Baixa	Famílias adultas e idosas	Vulnerabilidade média	Urbanos não especiais e subnormais
5	Baixa	Famílias jovens em setores urbanos	Vulnerabilidade alta	Urbanos não especiais
6	Baixa	Famílias jovens residentes em aglomerados subnormais	Vulnerabilidade muito alta	Urbanos subnormais
7	Baixa	Famílias idosas, adultas e jovens em setores rurais	Vulnerabilidade alta	Rurais

Nota: Os setores censitários rurais do município de São Paulo foram considerados urbanos para classificação nos grupos do IPVS 2010.

Fonte: IPVS, 2010, p. 20.

Mapa 9 – IPVS 2010 no Município de São Paulo



Fonte: IPVS, 2010.

Quando aplicada ao município de São Paulo, essa metodologia para a compreensão das desigualdades no espaço gera o *Mapa 9*. Como se nota, ele reitera a concentração de índices de vida muito melhores no Quadrante Sudoeste em comparação com os extremos da cidade. Entretanto, o mapa avança na complexificação da questão mostrando que mesmo nas regiões mais ricas há bolsões de pobreza e extrema vulnerabilidade, bem como nas periferias também há espaços de vulnerabilidade baixa e melhores condições de vida. Além disso, a inserção de mais elementos relativos à composição das famílias (considerando, por exemplo, questões como a presença de crianças, mulheres responsáveis pela renda da casa e idade média dos residentes) também possibilita um estudo mais multidimensional, que se faz reforçado pelo fato de o índice ser replicado a cada nova edição do Censo Demográfico, possibilitando a construção de uma série histórica.

Apesar desses avanços, há pontos limitantes no estudo. Em primeiro lugar, o recorte pelo setor censitário não é exatamente uma divisão territorial, mas um recorte por quantidade de residências, sendo possível um mesmo edifício conter mais de um setor censitário. Em segundo lugar, apesar de o IPVS trazer elementos importantes, ainda há clara limitação no alcance dos indicadores, que enfatizam os aspectos relacionados à pobreza, não conseguindo ir além daquilo que é captado pelo Censo do IBGE.

O segundo trabalho citado, desenvolvido por membros do Núcleo de Estudos da Violência da USP (NERY; SOUZA; ADORNO, 2019), avança sobre outros fatores que compõem a realidade de São Paulo e colaboram para o entendimento do quadro de desigualdades socioespaciais no município. Antes de tratarmos dos indicadores, é importante destacar que o processo metodológico dessa investigação é diferente do anterior, de modo que os autores optaram por uma construção com dados comparativos longitudinais, a fim de criar indicadores que refletissem elementos do desenvolvimento histórico dessas localidades, e não apenas um retrato do momento presente. Isso é um avanço bastante significativo para uma compreensão que vá além da impessoalidade de dados “frios”, reforçando o fato de que o espaço é produzido socialmente e que também é atravessado pelo tempo.

Aqui a unidade de análise escolhida também foram os setores censitários do IBGE, até mesmo por conta da escolha por um estudo longitudinal, de modo que os

autores utilizam os censos como uma fonte de dados sobre os anos de 1980, 1991, 2000 e 2010. Entretanto, como os setores censitários não são exatamente áreas, mas conjuntos de aproximadamente 250 domicílios, há alteração nos setores ao longo desses períodos, mudando entre os censos. Como os autores destacam, no “município de São Paulo foram delimitados 8.116 setores em 1980; 10.093 em 1991, 13.278 em 2000; e 18.953 em 2010” (NERY; SOUZA; ADORNO, 2019, p. 10), o que impossibilita uma transposição direta dos dados. Para lidar com esse problema, os autores compatibilizaram as informações dos censos anteriores com base nos setores de 2010, de modo que fosse possível a comparação e produção de um mapa final dos indicadores longitudinais.

Em relação a esses indicadores, os autores os dividiram em seis dimensões que apontam as principais preocupações deles na construção dessa representação das circunstâncias do município. Desse modo, as dimensões e seus indicadores ficaram da seguinte forma:

- 1) *Condições Ambientais*: Áreas de Risco; Proteção aos Mananciais.
- 2) *Condições Habitacionais*: Aglomerado Subnormal; Densidade Demográfica; Domicílios Permanentes; Domicílios Improvisados; Expansão Urbana; Verticalização.
- 3) *Condições Sanitárias e de Higiene*: Atendimento de Água; Atendimento de Esgoto; Coleta de Lixo.
- 4) *Mobilidade Urbana*: Viagens; Deslocamento.
- 5) *Padrões Criminais*: Homicídio.
- 6) *Perfil Populacional*: População Residente; População Masculina Jovem; Chefe de Família Mulher; Chefe de Família Alfabetizado; Chefe de Família de Alta Renda.

Esses indicadores foram distribuídos em ordem de importância para a construção da análise final (*Quadro 3*). Cabe destaque para o fato de que o período em que a área está urbanizada (com recortes, pelos autores, entre 1881 e 2010), identificado pelo indicador de Expansão Urbana, teve a maior importância relativa, com distância significativa dos demais. Isso mostra o destaque que os autores deram para o tempo de uso social bem estabelecido e regulado desses territórios como um elemento de impacto bastante significativo nas condições urbano-demográficas do município.

Quadro 3 – Ordem de Importância dos Indicadores no estudo do NEV-USP

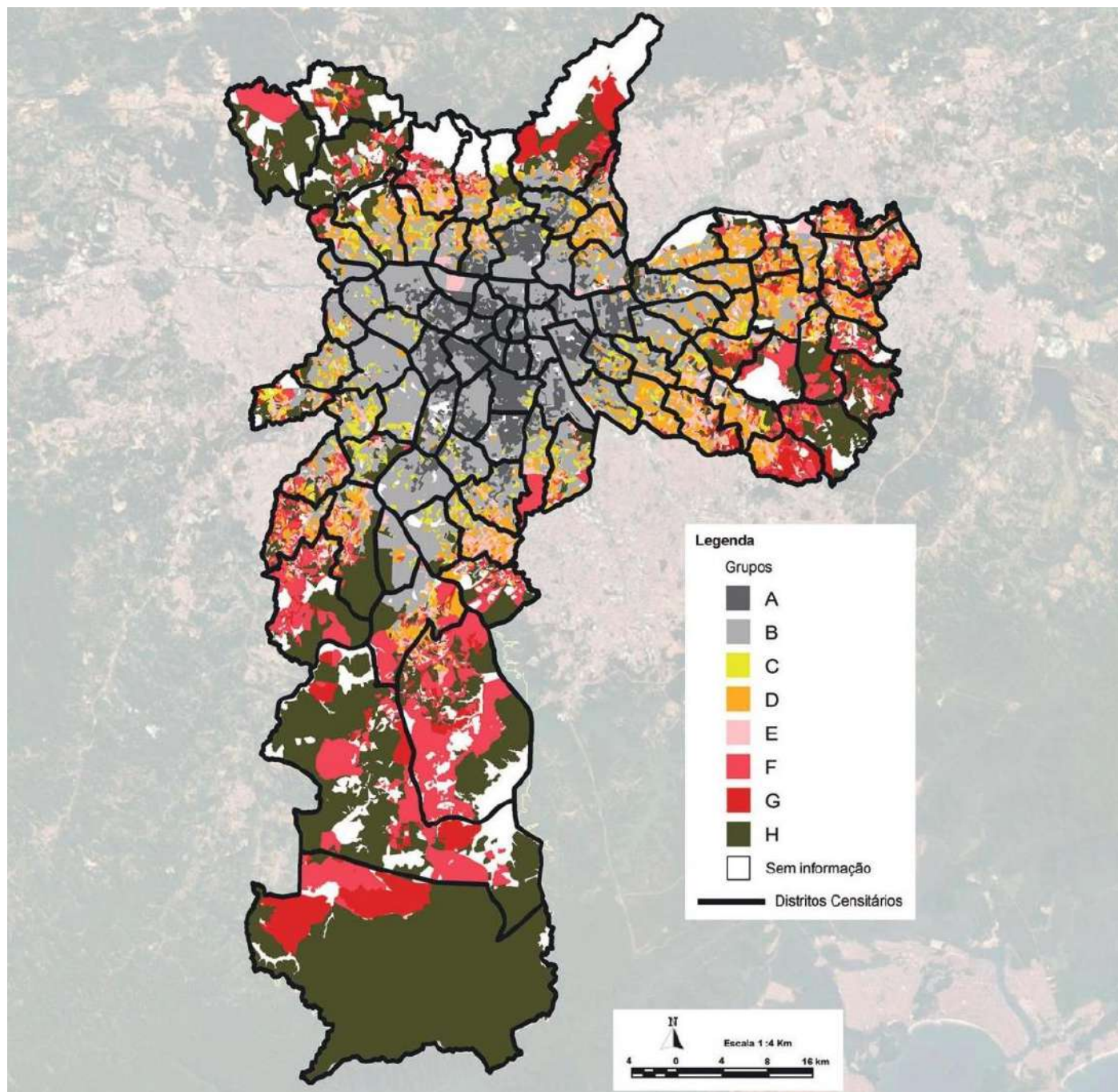
Indicadores	Dimensão	Importância relativa
Expansão urbana	Condições habitacionais	100
Chefe de família alfabetizado	Perfil populacional	50
Chefe de família de alta renda	Perfil populacional	46
Verticalização	Condições habitacionais	38
Domicílios permanentes	Condições habitacionais	28
Densidade demográfica	Condições habitacionais	27
População masculina jovem	Perfil populacional	20
Chefe de família mulher	Perfil populacional	15
Coleta de lixo	Condições sanitárias e de higiene	14
Atendimento de água	Condições sanitárias e de higiene	14
Atendimento de esgoto	Condições sanitárias e de higiene	14
Aglomerado subnormal	Condições habitacionais	14
Áreas de risco	Condições ambientais	11
Domicílios improvisados	Condições habitacionais	10
Proteção aos mananciais	Condições ambientais	10
População residente	Perfil populacional	8
Viagens	Mobilidade urbana	6
Deslocamento	Mobilidade urbana	6
Homicídio	Padrões criminais	3

Fonte: NERY; SOUZA; ADORNO, 2019, p. 18.

A partir desses indicadores e sua ordem de importância relativa, os autores criaram 8 agrupamentos com setores que se identificam intragrupo e se distinguem intergrupos. Os grupos são nomeados de acordo com suas principais características de urbanização e função, seguindo aquilo que foi identificado pelos indicadores: A) Comercial e de serviços; B) Residencial de urbanização consolidada; C) Urbanização radial; D) Residencial disperso de urbanização radial; E) Habitação irregular em áreas de urbanização antiga; F) Residencial concentrado de urbanização gradativa em áreas de proteção aos mananciais e de risco geológico; G) Habitação irregular concentrada em áreas de urbanização atual; H) Habitação em áreas periurbanas. A

territorialização de todos esses grupos resulta no *Mapa 10*, onde os autores conseguem apontar a distribuição desses padrões pelo município de São Paulo.

Mapa 10 – Padrões Urbano-demográficos no Município de São Paulo



Fonte: NERY, SOUZA, ADORNO, 2019, p. 19.

Segundo os autores, é possível, através dos resultados da investigação, apontar alguns elementos que nos possibilitam um melhor entendimento da complexidade do município de São Paulo. Entre eles, a forte relação entre os padrões

urbanos e processos históricos mais amplos (eles citam, por exemplo, a metropolização, a industrialização e a desindustrialização); a importância das condições do chefe de família e das habitações na estruturação das desigualdades socioespaciais paulistanas; a persistência de desigualdade nas condições sanitárias; e o caráter distintivo da forte presença de homicídios dolosos nos espaços de piores indicadores sociais.

Assim, por trabalhar por uma perspectiva diferente do que era apontado pelo IPVS, esse estudo traz uma complementaridade interessante para a compreensão da realidade territorial paulistana. Levar em consideração elementos históricos, condições de infraestrutura e formas de habitação nos possibilita formar uma visão mais complexificada dos fatores que influenciam na produção do espaço e na constituição da vida cotidiana das populações da capital paulista. Tanto que há um deslocamento da concentração dos melhores padrões do Quadrante Sudoeste (de urbanização mais recente) em direção ao centro da cidade. Além disso, auxilia na superação da leitura simplificada da divisão entre centro e periferia, apontando diversidades de padrões também nessas regiões.

O terceiro dos estudos selecionados, decorrente da tese de doutorado em Geografia Humana de Katia Canova (2020), é mais uma perspectiva que soma no movimento de saturação intelectual do fenômeno urbano paulistano para que possamos avaliá-lo adequadamente. Aqui uma das principais diferenças em relação aos outros está na unidade espacial escolhida. Ao invés de também moldar a produção em torno dos setores censitários, a autora escolheu dividir o município de São Paulo em polígonos de 200m x 200m, o que resultou em 39.260 polígonos. Desse modo, supera-se o problema das distorções espaciais trazidas pelos setores censitários, visto que a representação espacial escolhida possibilita comparações entre áreas equivalentes.

Em relação à construção dos indicadores que compõem o Índice de Urbanidade e Justiça Espacial, a autora apresenta suas escolhas a partir de dois eixos (Urbanidade, e Justiça Espacial), dos quais são destrinchados 11 temas (Densidade Populacional; Compacidade; Uso Misto; Acessibilidade/Sintaxe Espacial; Emprego; Valor do Solo; Investimentos Públicos; Habitação Social; Demanda por Equipamentos Sociais; Saneamento Básico; e Crianças e Idosos) e cada tema tem seus indicadores, totalizando 16, conforme o *Quadro 3*, reproduzido do trabalho original.

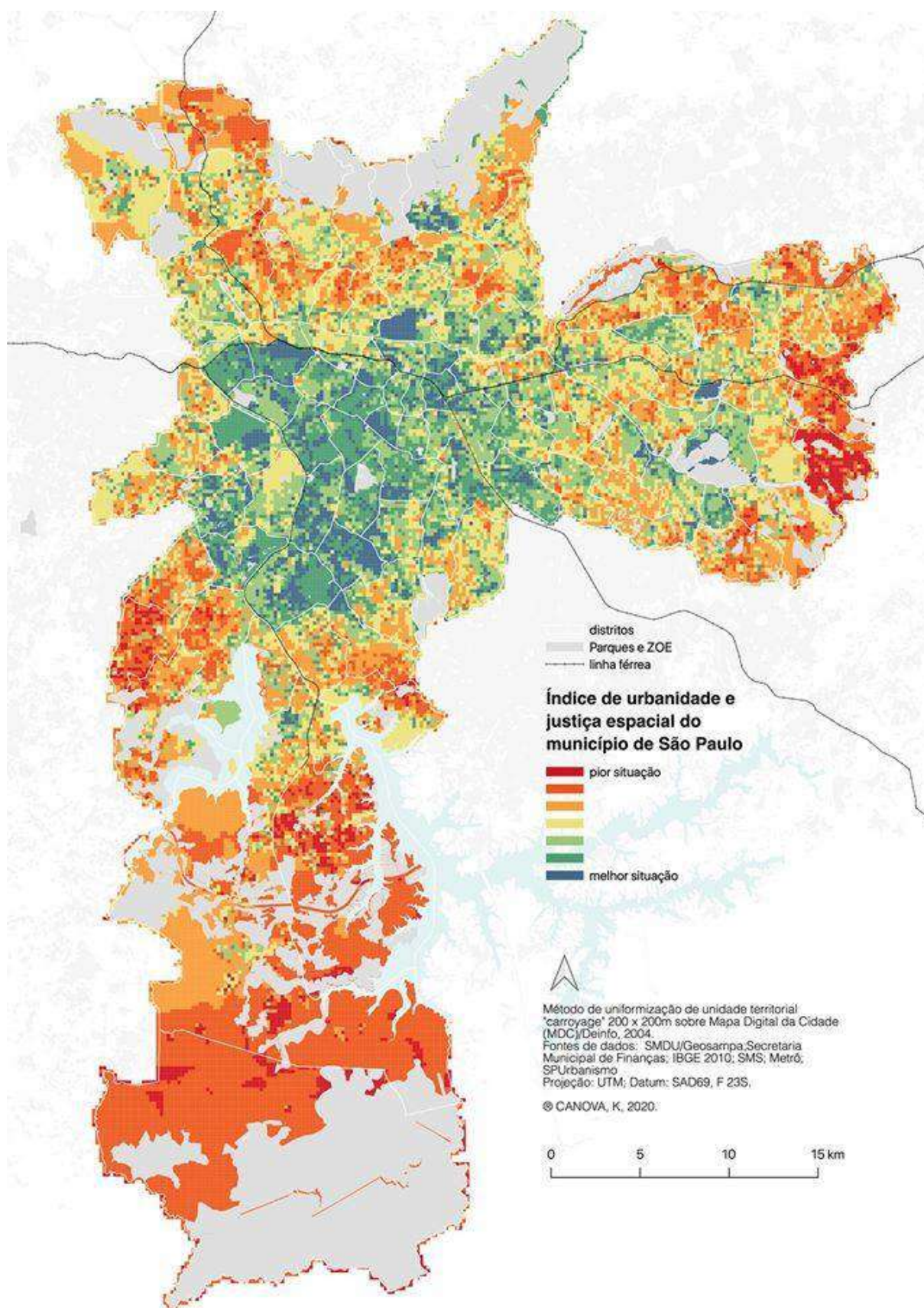
Quadro 4 – Indicadores de Urbanidade e Justiça Espacial de Canova

EIXOS DE ORIGEM	TEMA	INDICADORES	Fonte	Ano
URBANIDADE	DENSIDADE POPULACIONAL	habitantes/área	IBGE	2010
	COMPACIDADE	área construída/área	IPTU	2019
		área privada/área pública/área	IPTU	2019
		TO médio/área	IPTU	2019
	USO MISTO	ZC/área	SMDU	2016
		uso misto/área	IPTU	2019
	ACESSIBILIDADE/ SINTAXE ESPACIAL	concentração de nós/área	SMDU	2016
		metros lineares de vias/área	SMDU	2018
		tempo de deslocamento casa-trabalho/área	OD/Metrô	2017
JUSTIÇA ESPACIAL	EMPREGO	emprego/hab/área	IDH	2010
	VALOR SOLO	\$ m ² /área	IPTU	2019
	INVESTIMENTOS PÚBLICOS	investimento Fundurb/área	SMDU	2013/18
	HABITAÇÃO SOCIAL	HIS, favelas, núcleos, loteamentos e cortiços	Habitasampa	2020
	DEMANDA POR EQUIPAMENTOS SOCIAIS	Equipamentos básicos de saúde, educação e assistência social	SMS, SME, SMADS	2015
	SANEAMENTO BÁSICO	Dados de entorno: lixo, esgoto, pavimentação, iluminação, arborização, ausência de sanitário	IBGE	2010
	CRIANÇAS E IDOSOS	maiores concentrações de crianças até 4 anos e idosos com mais de 60 anos	IDH	2010

Fonte: CANOVA, 2020, p. 238.

Como no caso do estudo dos pesquisadores do NEV-USP, a autora também estabelece uma ordem hierárquica entre os indicadores para construir o índice desejado a partir da gradação da composição deles em cada um dos polígonos definidos. A territorialização dos resultados traz uma representação visual bastante interessante da questão abordada pela autora (*Mapa 11*). Apesar de ser possível notar concentrações de territórios de melhor situação nas áreas do centro ao Quadrante Sudoeste, também fica evidente a presença de territórios de qualidade bastante elevada em diversos pontos da cidade, como no extremo leste e nas zonas Norte e Sul. De mesmo modo, podemos visualizar concentrações de áreas piores nos extremos leste e sul, mas também há diversos territórios assim por todo o município.

Mapa 11 – Índice de Urbanidade e Justiça Espacial do Município de São Paulo



Fonte: CANOVA, 2020, p. 239.

Diante disso, podemos destacar duas contribuições de grande destaque desse aspecto do estudo para uma complexificação ainda maior do quadro das desigualdades socioespaciais do município, como nos interessa aqui: 1) o reconhecimento da existência de territórios com melhores condições de urbanidade e justiça espacial mesmo em regiões mais periféricas do município; 2) a identificação de uma zona de transição entre territórios onde prevalecem boas situações pelo índice para aqueles onde prevalecem condições piores (*Mapa 12*). A respeito desse segundo ponto, a autora assinala:

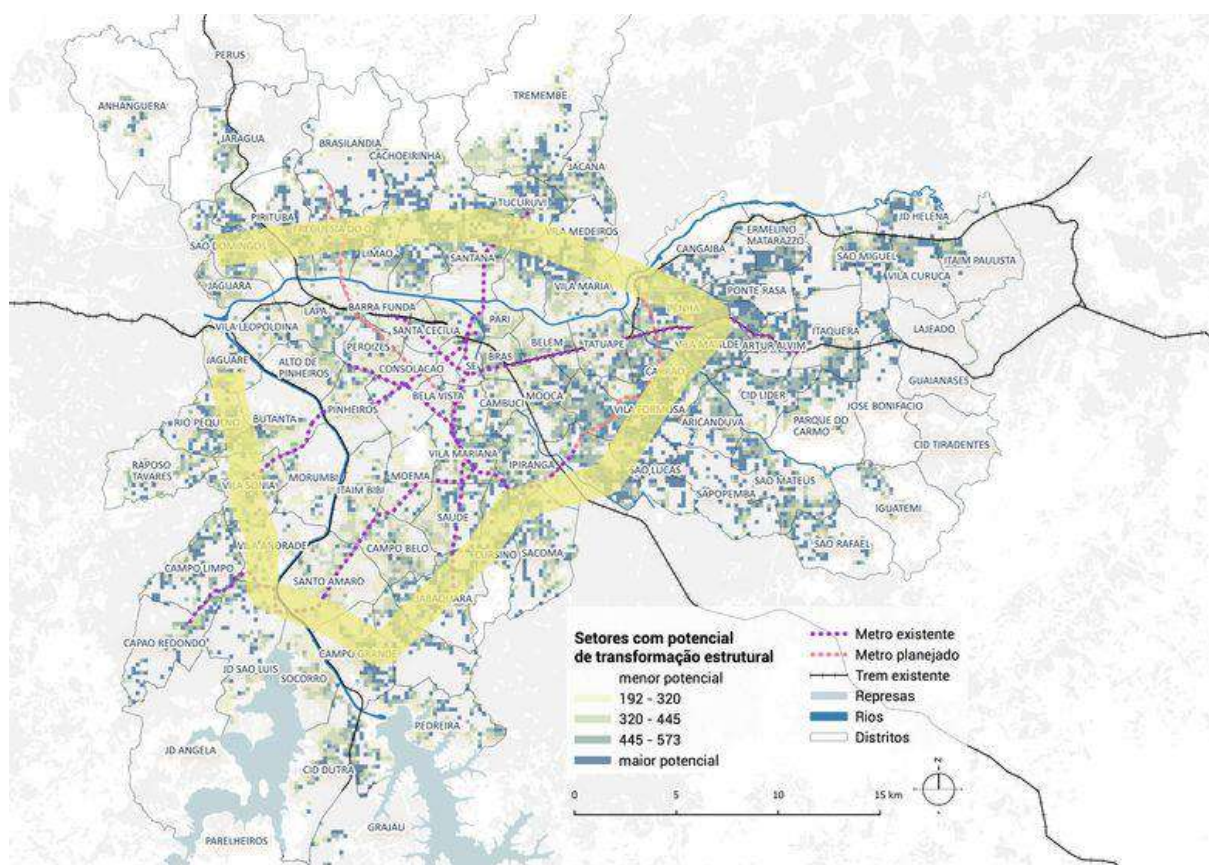
Diante desse cenário, fica evidente a presença de um território de transição, intermediário em urbanidade e justiça espacial [...], onde as infraestruturas urbanas já estão instaladas há tempos, são funcionais e subaproveitadas, e poderiam exercer um papel reestruturador de dinâmicas pelo adensamento populacional e construtivo, pela diversificação de usos e criação de novos empregos e serviços, pelas potenciais ligações inter-bairros em anéis periféricos, pelo incremento de coberturas vegetais, aumento da permeabilidade do solo, criação e valorização dos espaços livres e de uso públicos. Essas ações não só favoreceriam a instalação de Serviços Intensivos em Conhecimento, grande responsável por absorver mão-de-obra qualificada nas últimas décadas, além do fortalecimento de estruturas econômicas de cadeias produtivas locais, como poderiam refletir diretamente na melhoria das condições de vida de quem está nas áreas de vulnerabilidade mais extremas, gerando novos empregos e oportunidade de morar em área de melhor infraestrutura urbana e acessos a serviços, emprego e habitação formal. Para tanto, é necessário que esse fortalecimento do território intermediário seja dotado de programas de forte equidade, inclusão e participação social, permitindo que as áreas de maiores tensões sociais e ambientais fossem reestruturadas de maneira mais equilibrada. É necessária a sintonia entre investimentos públicos e privados, pautados por demandas locais organizadas e participativas. (CANOVA, 2020, p. 240-241)

Portanto, a autora contribui na compreensão do cenário de desigualdades socioespaciais no município de São Paulo e identifica territórios com potencial de transformação estrutural para o enfrentamento desses problemas, alterando as dinâmicas de funcionamento espacial do município. Desse modo, a pesquisa de Canova traz avanços importantes para aqueles que trabalham com a pretensão de elaborar soluções e políticas públicas que enfrentem esse quadro social.

Vale destacar, também, que os três estudos apontam para a limitação da divisão político-administrativa do município de São Paulo, visto que em todos os casos é visível a diferença entre as variações resultantes dos índices construídos e a divisão em subprefeituras ou distritos. Os pesquisadores do NEV-USP chegam a se posicionar sobre isso sugerindo que o enfrentamento dos problemas do município se

fizesse em torno dos padrões apontados pelo estudo deles, e não as divisões políticas artificiais existentes (NERY; SOUZA; ADORNO, 2019, p. 30). Esse é um ponto importante de ser inserido nos debates a respeito da formulação e execução das políticas públicas no município.

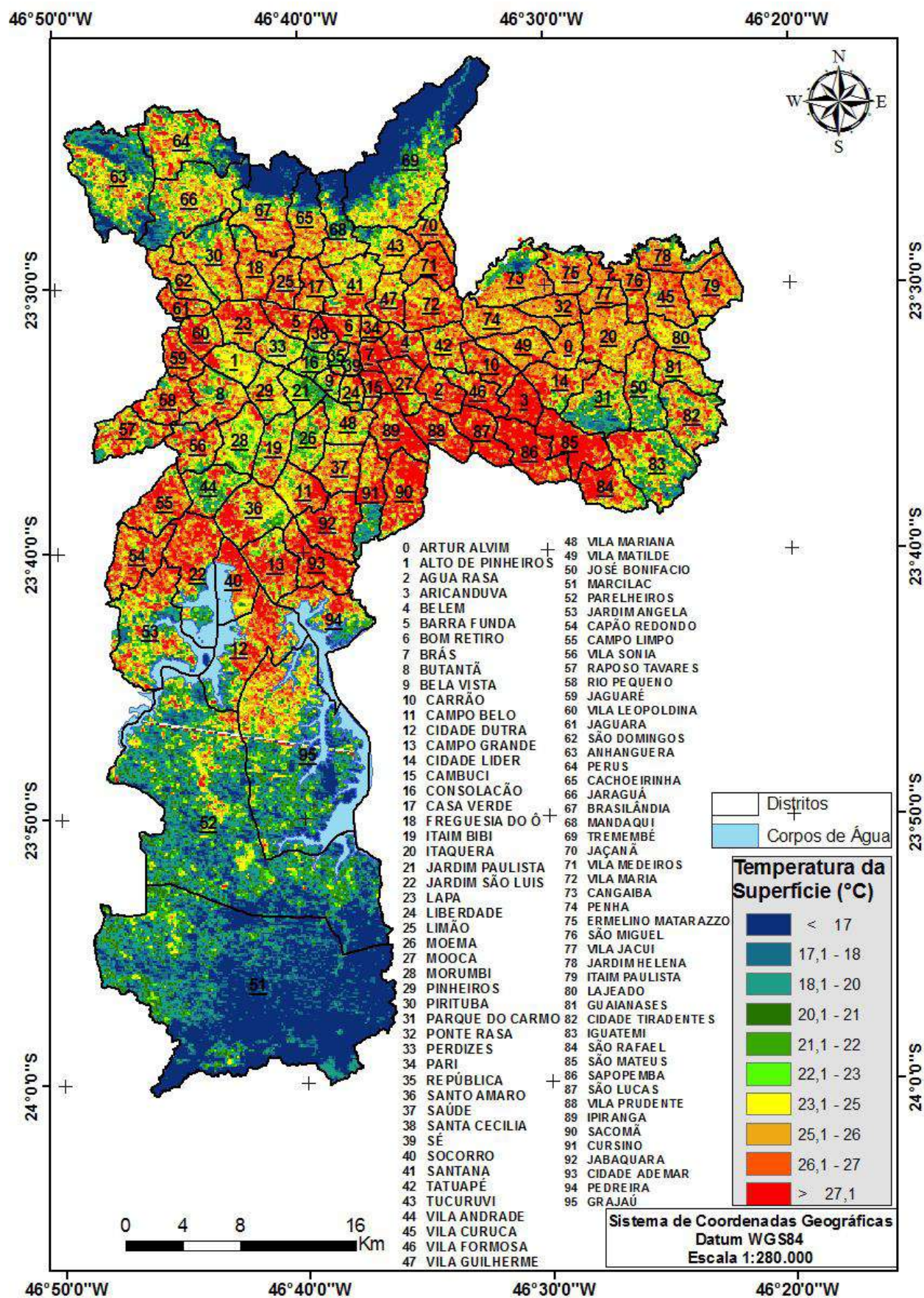
Mapa 12 – Setores com Potencial de Transformação Estrutural



Fonte: CANOVA, 2020, p. 242.

Antes de avançarmos nessa questão da divisão político-administrativa de São Paulo, cabe um destaque que julgamos interessante e revelador sobre a extensão dos privilégios aqui debatidos. Apesar de nenhuma das pesquisas apresentadas dar centralidade à questão ambiental, ou mesmo se propor a medir condições que evidenciem diferenças no conforto físico para a vivência cotidiana, quando comparamos tais mapeamentos com a distribuição espacial da temperatura de superfície (ou seja, os territórios onde faz mais ou menos calor), conforme o *Mapa 13*, proveniente dos estudos de Barros e Lombardo (2016), algumas proximidades parecem se evidenciar.

Mapa 13 – Temperatura da Superfície do Município de São Paulo



Fonte: BARROS; LOMBARDO, 2016, p. 168.

É notável que – a despeito dos extremos ao norte (Serra da Cantareira), a leste (Parque do Carmo) e a sul (zona rural do município, com as Áreas de Proteção Ambiental Capivari-Monos e Bororé-Colônia), onde há claro predomínio de temperaturas mais baixas – apenas o Quadrante Sudoeste se apresenta enquanto exceção à regra de ilhas de calor forte ou moderado pelo município. Como mostram os autores, esses territórios se apresentam como área de ilha de frescor urbano (BARROS; LOMBARDO, 2016, p. 172). Em contrapartida, em seu entorno se estabelece um anel de zonas de maior temperatura de superfície (com valores acima de 27 °C) que se estende em direção ao sudeste do município. Enquanto o Quadrante Sudoeste é uma região onde ainda se mantém certa presença de vegetação, o que se vê em seu entorno são áreas de “armazéns/indústria, comércio e serviços, ou seja, a abundância de asfalto, concreto e telhados de zinco, amianto e alumínio desses ambientes ensejam maior propagação e armazenamento de calor” (*Idem, ibidem*, p. 175).

Portanto, além das características sociais tradicionais (renda, idade, gênero etc.) e infraestruturais, é possível notar que São Paulo é uma cidade desigual até mesmo na forma como seus habitantes a sentem fisiologicamente, o que tem efeitos a curto, médio e longo prazo no comportamento e na subjetividade das pessoas⁹⁸. Enfrentar as desigualdades socioespaciais do município precisa levar em conta também esses elementos.

Voltando à questão da divisão político-administrativa do município, como visto, todo o conjunto de estudos aqui apresentados evidencia como o atual quadro de subprefeituras e distritos é descolado das territorializações mais precisas das desigualdades. Isso reitera, novamente, a percepção de afastamento entre as ideias e o lugar. Entretanto, tendo em vista o fato de que essa divisão ainda é a predominantemente utilizada para a regulação, o planejamento, a execução e a prestação de contas de políticas públicas municipais, importa que também tenhamos um entendimento das dinâmicas de desigualdade com essa unidade de análise⁹⁹. Por

⁹⁸ O campo de estudos que trata da questão da ambiência (e, no caso, com recorte para a ambiência urbana) permite que esse tópico seja aprofundado, trazendo à tona ainda outros pontos, como a acústica e as cores. Para um panorama do assunto, cf. Duarte, 2013; Bestetti, 2014.

⁹⁹ Esse é um ponto que se faz reforçado para as intenções da presente investigação. De um lado, os empreendimentos decorrentes da Cota de Solidariedade, pela pontualidade e pouca quantidade, podem ser localizados individualmente, o que permite que avaliemos a efetivação dessa política pública pelas condições dos territórios específicos onde foi aplicada (em comparação, por exemplo, com os

esse motivo, cabe remetermos a alguns dos indicadores trazidos pelos Mapas da Desigualdade de São Paulo, documentos produzidos anualmente pela Rede Nossa São Paulo (RNSP) desde o ano de 2012, os quais medem e mapeiam as variações de condições de vida, distribuição de serviços e infraestrutura pelos 96 distritos do município. Apesar de não serem espacializados com a mesma precisão dos estudos anteriores, os Mapas da Desigualdade têm a seu favor: a) uma maior variedade de temas e indicadores trabalhados, possibilitando que complexifiquemos mais o entendimento da dinâmica municipal com a inclusão de assuntos como saúde, cultura, violações a direitos humanos, entre outros¹⁰⁰; e b) indicadores desagregados, que, diferentemente dos estudos que apresentam índices que unificam diversas desigualdades, nos permitem compreender a incidência específica de cada indicador nos diferentes territórios.

Esse ponto da desagregação de indicadores é importante de ser reforçado. Como temos buscado mostrar, a simplificação das interpretações de centro e periferia (apesar de ainda haver essa dinâmica) não é suficiente para o entendimento da realidade do município. Mas, mais do que entender que há desigualdade entre áreas centrais e áreas periféricas, é indispensável que levemos em conta também o fato de que há diversidade nas condições de vida entre os territórios de mesmo “perfil”.

O que queremos dizer é: os territórios de maior valorização pelo capital têm certas características diferentes entre si (apesar de uma tendência maior à homogeneização, até mesmo por conta da presença mais significativa do Estado, do Direito e dos instrumentos de planejamento urbano, sendo mais predominante a força do Concebido sobre o Vivido para a definição dos rumos da produção desses espaços), e os territórios habitados pelas classes trabalhadoras apresentam particularidades que os diferenciam extremamente uns dos outros (tanto em âmbito de dinâmicas socioespaciais quanto nos aspectos infraestruturais). E se faz necessário, para um entendimento qualificado dessa realidade complexa, que

mapas dos três estudos apresentados). Entretanto, no caso do FUNDURB há maior dificuldade. Pela extensão desse instrumento, nos parece mais adequado, para avaliá-lo de forma global, um entendimento distrital, seguindo, inclusive, a unidade espacial utilizada para a divulgação de dados de receitas e despesas do Fundo e de aplicação da Outorga Onerosa.

¹⁰⁰ E, destaque-se, sem a necessidade de estabelecermos grau de importância entre eles para mensurar seus efeitos sobre a produção do espaço. Encarando-os separadamente, podemos pensar também no enfrentamento a cada um e a todos eles, de modo integrado, com perspectiva de totalidade, e sem a submissão de um problema a outros.

conseguamos evidenciar essas variações, para que as ações que busquem transformar a realidade posta – especialmente no que diz respeito à melhoria das condições de vida da classe trabalhadora, e potencialização dos territórios de acordo com as tradições e vivências das populações que os habitam – sejam bem direcionadas, tratando de forma diferente os diferentes desafios.

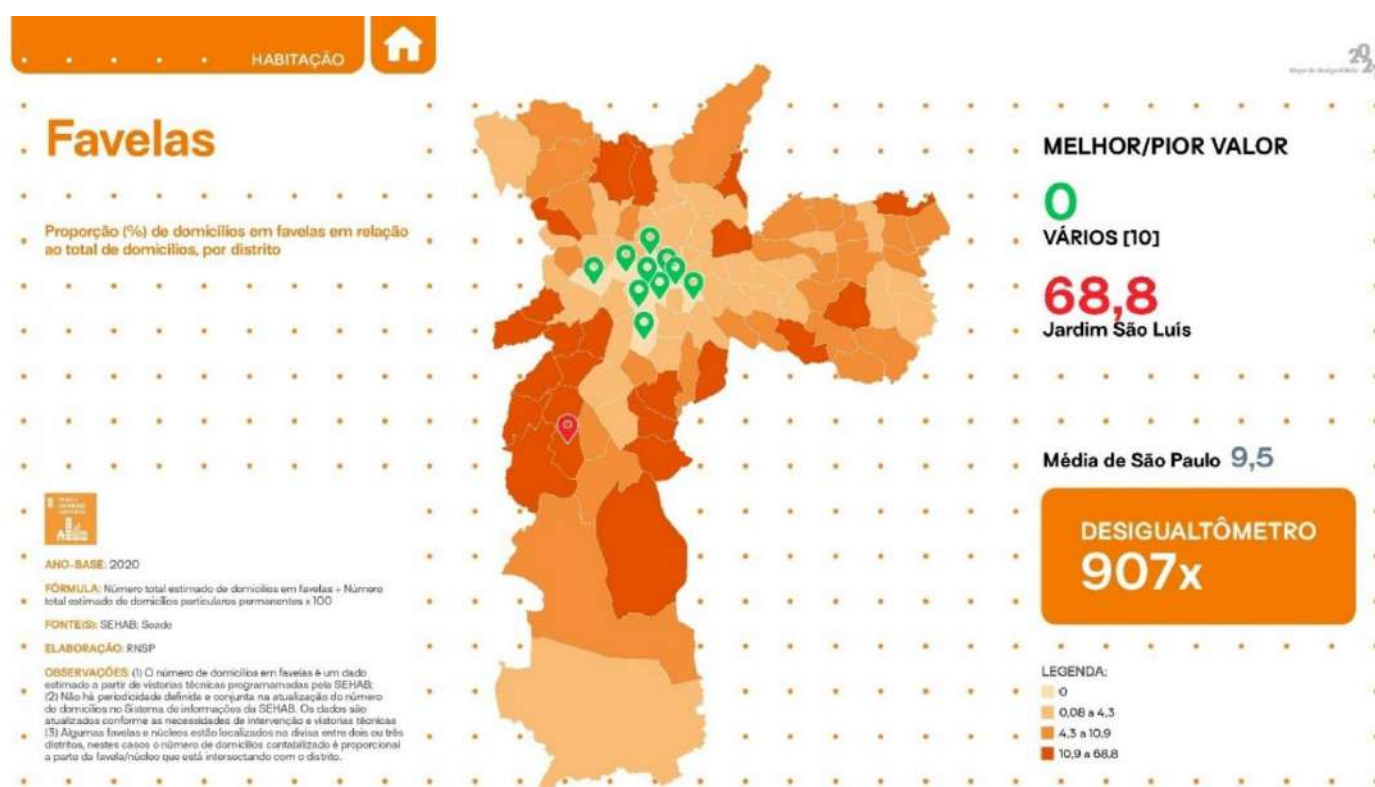
Nesse sentido, é interessante dar destaque, por exemplo, ao relatório produzido pelo Centro de Estudos da Metrópole em conjunto com a Secretaria de Habitação da Prefeitura de São Paulo sobre precariedade e déficit habitacional no município (CEM, 2016). Nele, os autores evidenciam como existe ampla variedade de condições de vida entre as favelas de São Paulo (ou seja, os territórios mais associados à ideia de precariedade). Enquanto parcela significativa das favelas paulistanas (1041, ou seja, 49,6% de um universo de 2098 favelas) conta com serviços praticamente universalizados de acesso à água, esgotamento e coleta de lixo, há outra parcela (84, ou 4% do total) que combina resultados médios baixos em todos esses aspectos (apenas 35,6% de acesso à água, 9,9% de esgotamento e 45% de coleta de lixo). E essa variedade de condições nas favelas é distribuída por quase todo o município (com exceção de alguns distritos que não contam com esse tipo de territórios, conforme a *Mapa 14*), com favelas de serviços praticamente universalizados muito próximas de favelas extremamente desassistidas, bem como das de condições intermediárias (*Mapa 15*)¹⁰¹.

Ainda de acordo com o relatório produzido pelo Centro de Estudos da Metrópole em conjunto com a Secretaria de Habitação de São Paulo, as favelas dão abrigo a 1.307.152 habitantes. Além disso, os loteamentos irregulares têm um total de 1.739.473 residentes (CEM, 2016). Esse conjunto de 3.046.625 pessoas representa 24,5% da população atual do município. Se levarmos em conta o aumento vertiginoso da precariedade das condições de vida das camadas mais pobres em decorrência da crise econômica e social vivida pelo Brasil nos últimos anos (com aumento do

¹⁰¹ O estudo, a fim de expor as diferenças existentes, apresenta uma tipificação com 5 agrupamentos de favelas. O Agrupamento 1 tem indicadores de acesso a água, esgotamento e coleta de lixo praticamente universalizados. O Agrupamento 2 tem cobertura muito precária da coleta de lixo por serviço de limpeza (apenas 28% dos domicílios, em média). O Agrupamento 3 tem baixa cobertura de esgotamento sanitário (apenas 20% dos domicílios, em média). O Agrupamento 4 tem baixos indicadores de esgotamento (em média 15,9%) e lixo (em média, 26,5%). Por fim, o Agrupamento 5 combina baixos indicadores nos três serviços (35,6% dos domicílios com acesso à água, 9,9% com esgotamento sanitário e 45% com coleta de lixo). É a distribuição espacial dessa divisão de agrupamentos pelo município de São Paulo que está representada na *Imagem 19*.

desemprego, inflação alta, juros altos, ataque a direitos trabalhistas e sociais, congelamento dos investimentos sociais pelo “teto de gastos”, transferência de responsabilidades do Estado para a iniciativa privada pelos governos de caráter neoliberal, entre outros), processo catalisado durante o período da pandemia de COVID-19, recorte não abarcado pela pesquisa em questão, podemos imaginar que a situação hoje esteja mais agravada.

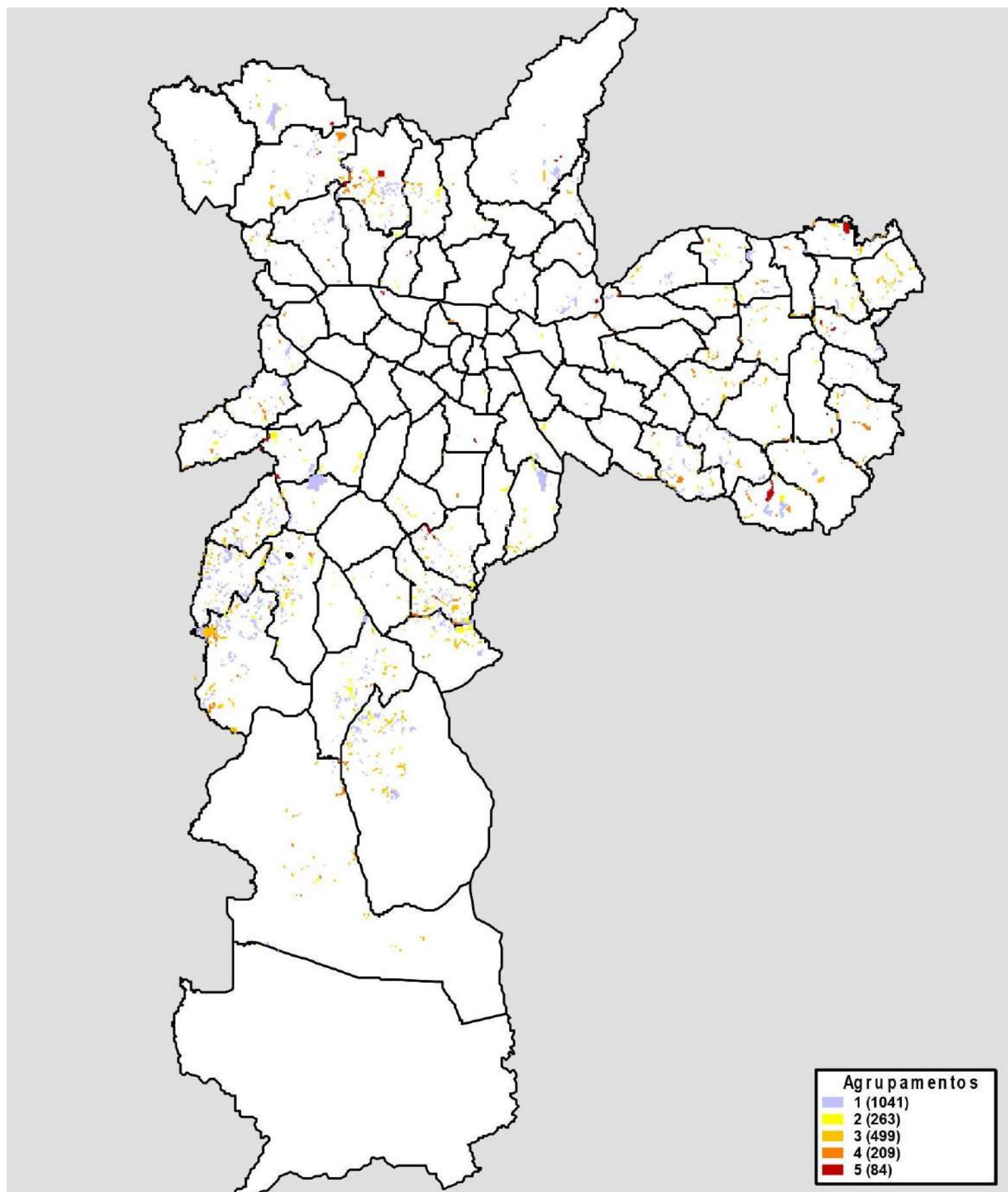
Mapa 14 – Domicílios em Favela por Distrito



Fonte: Rede Nossa São Paulo, 2021a.

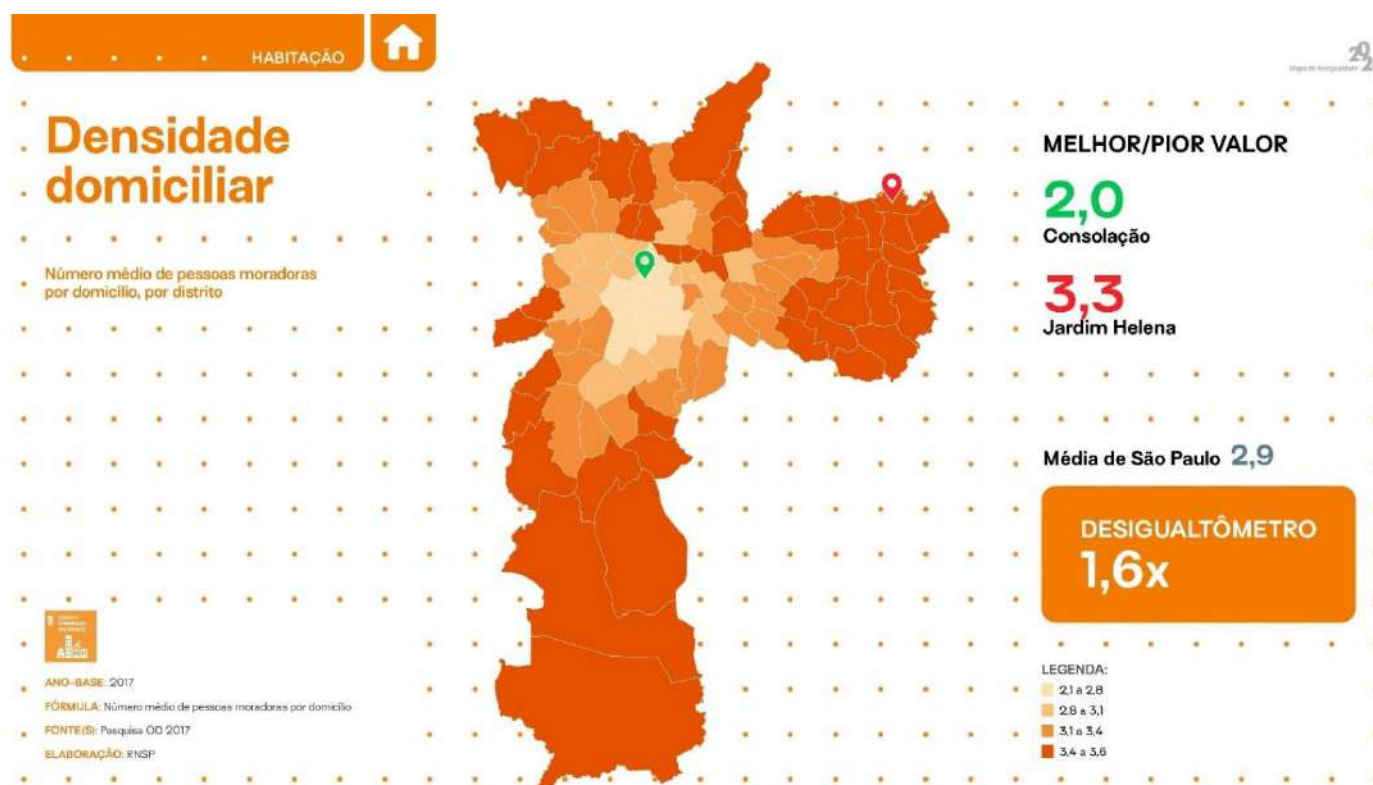
Avançando, ainda pelo aspecto da habitação, talvez seja interessante dar destaque às variações em âmbito de densidade domiciliar (Mapa 16). Como estamos pensando a respeito do conjunto de elementos que influenciam o processo de produção do espaço (e, nos termos do que tratamos no capítulo anterior, isso se relaciona também com a forma como as pessoas sentem e compartilham esses espaços), nos parece relevante pensar sobre as dinâmicas para dentro da própria residência, também. Afinal, ter mais pessoas concentradas em apenas uma casa revela possíveis aspectos sociais do território (maiores taxas de natalidade, múltiplos núcleos familiares dividindo residência etc.) e afeta a formação dos indivíduos.

Mapa 15 – Distribuição dos Agrupamentos de Favela no Município



Fonte: CEM, 2016, p. 24.

Mapa 16 – Densidade Domiciliar por Distrito¹⁰²



Fonte: Rede Nossa São Paulo, 2021a.

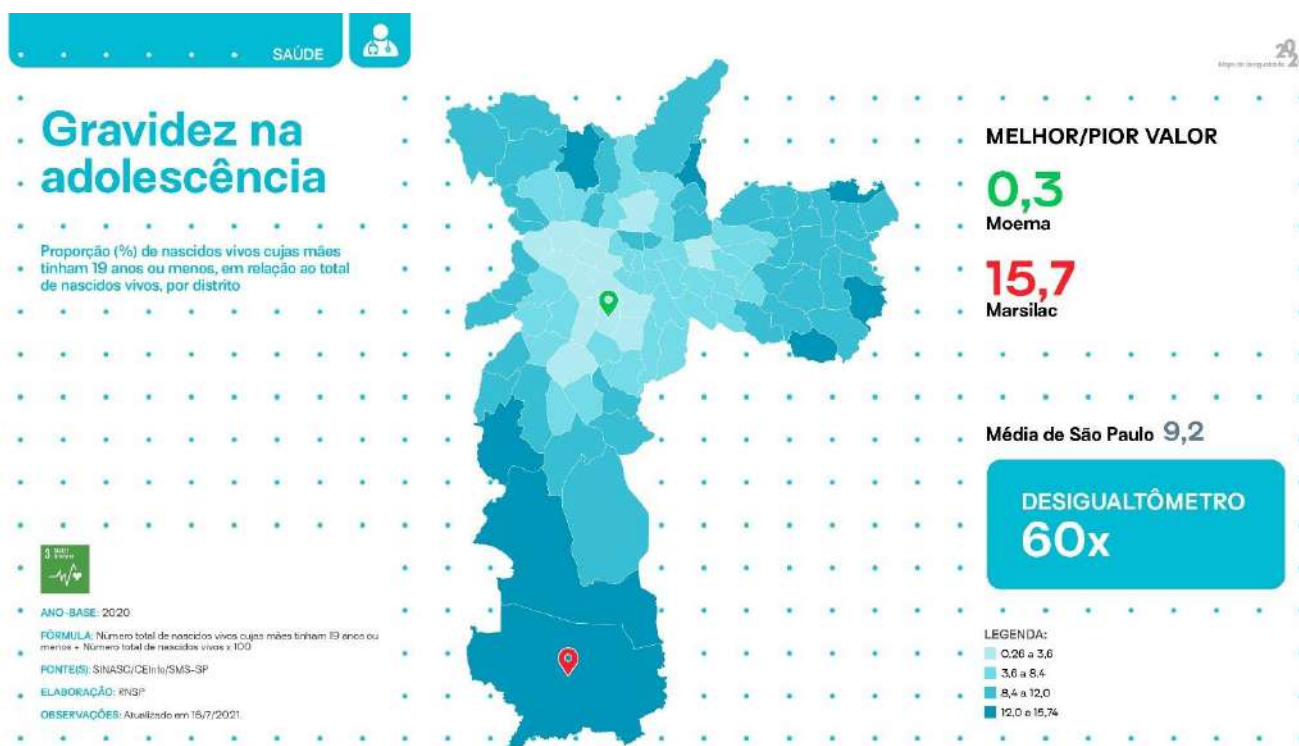
Ainda em relação à composição dos ambientes domésticos, é interessante notar que o fato de que as regiões mais periféricas do município trazem números maiores também de gravidez na adolescência (*Mapa 17*). Isso é uma questão que aponta para uma variação nas configurações dos núcleos familiares em relação às regiões mais ricas – onde esse indicador apresenta resultados bastante reduzidos, em comparação –, bem como evidencia um problema de saúde pública a ser enfrentado.

Ainda no tema dos desafios para a saúde, um indicador muito importante e que escancara os problemas trazidos pela ação transversal das diversas desigualdades sobre a vida das populações é a idade média ao morrer (*Mapa 18*). Como mostra o mapa, enquanto as pessoas que residem em Alto de Pinheiros (que faz parte do já amplamente referenciado Quadrante Sudoeste) morrem em média com 80,9 anos de idade – número correspondente à expectativa de vida em países como Alemanha (81

¹⁰² Interessante notar como o mapeamento da densidade domiciliar (*Mapa 16*) se aproxima muito do mapeamento da população preta e parda no município (*Mapa 5*). Apesar de ficar clara a tendência geral dos mapeamentos em São Paulo, esses dois indicadores especificamente parecem apontar para uma proximidade maior. Caberia uma investigação sobre a correlação entre eles.

anos), Bélgica (81,1 anos) e Finlândia (81,1 anos) –, os moradores de Cidade Tiradentes morrem em média com 58,3 anos de idade – números comparáveis apenas aos dos piores indicadores da África, próximos à expectativa de vida de nações como Malawi (58,3 anos), Mali (58,2 anos) e Guiné Equatorial (58,2 anos)¹⁰³ –, ou seja, há uma diferença de 22,6 anos na idade média ao morrer de acordo com o distrito em que se vive em São Paulo.

Mapa 17 – Gravidez na Adolescência



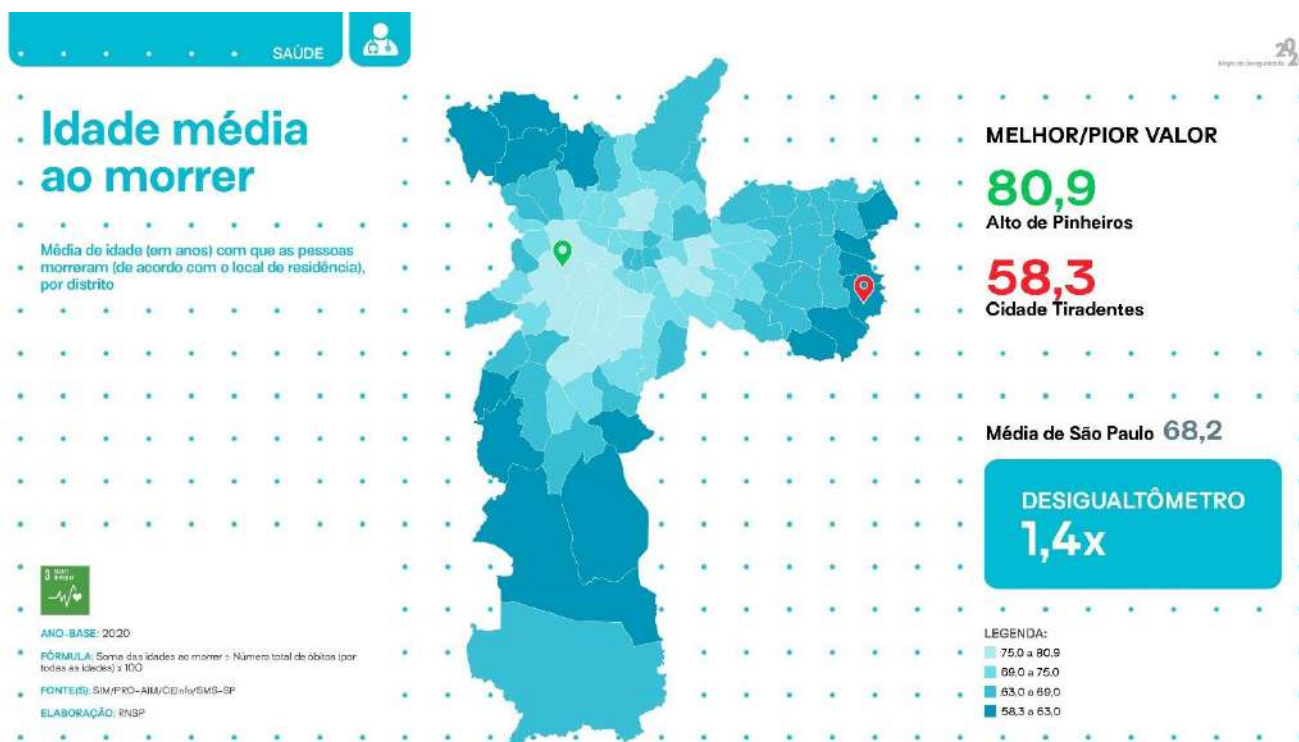
Fonte: Rede Nossa São Paulo, 2021a.

Essa diferença abissal de tempo de vida é algo extremamente significativo. Uma população que morre em média com 58,3 anos basicamente não tem qualquer expectativa de acessar alguns direitos (como conseguir se aposentar) ou mesmo a possibilidade de formular planos e metas de médio e longo prazo. Como seria cabível dedicar tempo para a realização de objetivos pessoais ou coletivos se não há qualquer garantia de sobrevivência por muito tempo? Por que priorizar a destinação de parcela significativa de seus anos de vida aos estudos (desde o Ensino Fundamental até o Ensino Superior, levando em conta as enormes barreiras de acesso a este que

¹⁰³ Os dados referentes às expectativas de vida nos países foram retirados de relatório sobre estatísticas de saúde da Organização Mundial da Saúde (WHO, 2016a).

persistem ainda hoje)? Como exigir que essas pessoas que morrem tão cedo (por falta de acesso à saúde, por violência, por maior vulnerabilidade em decorrência da má alimentação etc.) se conformem exatamente às mesmas regras sociais que regulam as vidas daqueles que têm padrões europeus de vida? Ou esperar que as dinâmicas sociais desses diferentes grupos sejam as mesmas?

Mapa 18 – Idade Média ao Morrer¹⁰⁴



Fonte: Rede Nossa São Paulo, 2021a.

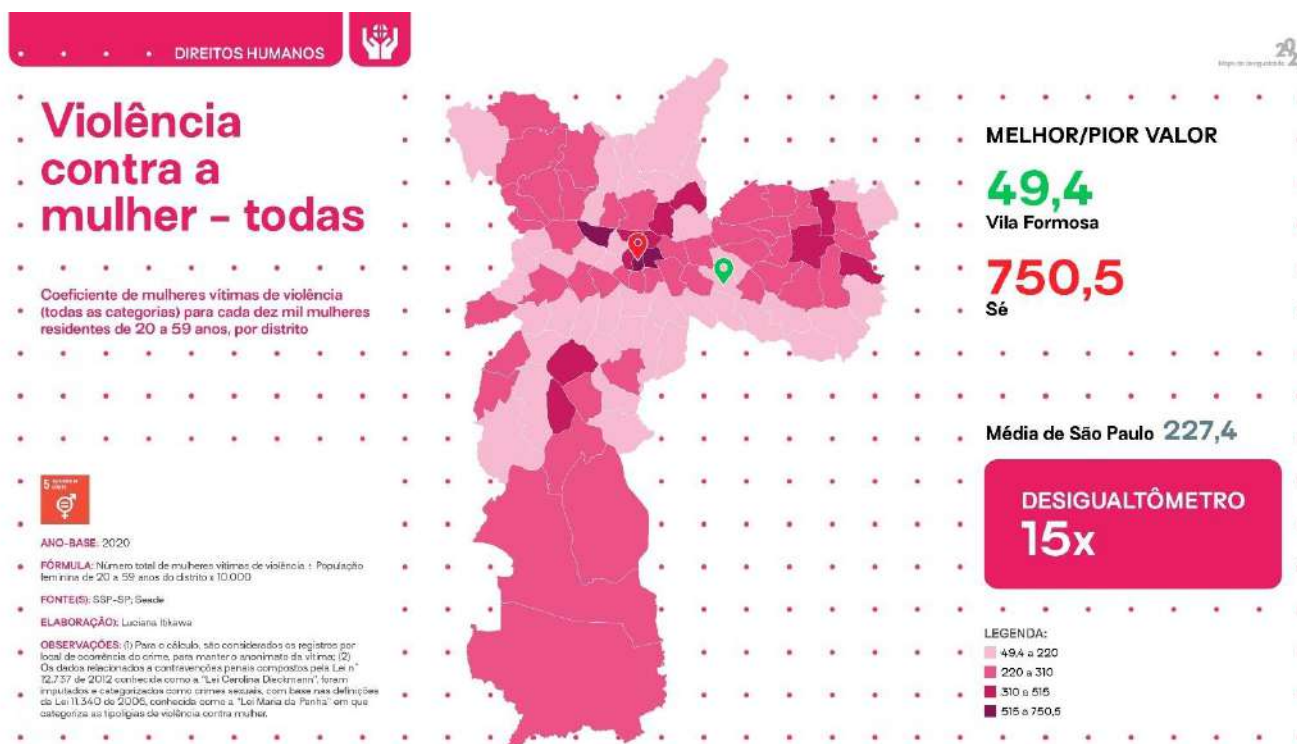
Nesse sentido, talvez esse seja o indicador mais cruel, justamente por deixar claro o fato de que, para algumas parcelas da população, a depender de onde moram, não é permitida nem mesmo a possibilidade de sonhar o que querem realizar em vida.

¹⁰⁴ Seria interessante, em um próximo estudo, realizar uma desagregação destes dados de idade média ao morrer por raça e por gênero. Afinal, esses são fatores que mostram como as desigualdades se reforçam entre si. Fizemos essa desagregação na produção do Mapa da Desigualdade da Região Administrativa de Franca 2021 (IATCHUK; LEITE; LOPES, 2021) pelo Observatório de Desigualdades de Franca. No caso, para além de mostrarmos a diferença geral – com a maior distância sendo de 10,5 anos entre os municípios de Restinga (61,8 anos) e Rifaina (72,3 anos) –, conseguimos expor como os dados referentes aos 23 municípios da região evidenciam a transversalidade das desigualdades: enquanto mulheres brancas da RAF morrem em média com 73,1 anos, homens brancos morrem com 68,5 anos, mulheres negras com 65,7 anos e homens negros com 60,3 anos. Esses dados têm de fazer parte do processo de elaboração, implementação e avaliação de políticas públicas. Não será possível enfrentarmos adequadamente as desigualdades sem levar em conta esses recortes no planejamento de estratégias transformadoras.

Para quem já nasce sem a garantia da sobrevivência, permanecer vivo e lutar pela vida dos seus é a prioridade.

Outro ponto importante para pensarmos espacialmente sobre as relações sociais está na questão das violências contra a mulher (*Mapa 19* e *Mapa 20*), contra a população LGBTQIAP+ (*Mapa 21*) e as motivadas pela questão racial (*Mapa 22*).

Mapa 19 – Violência contra a Mulher

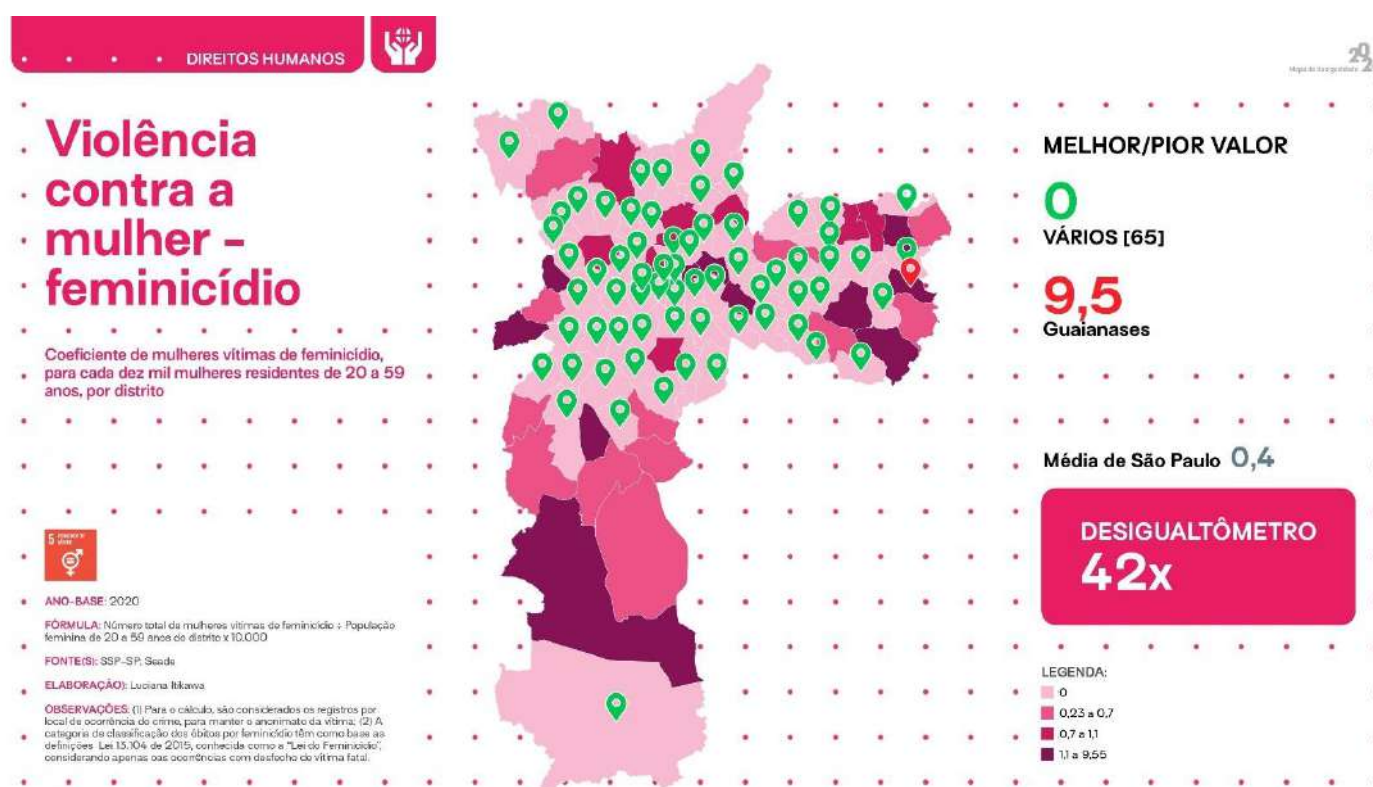


Fonte: Rede Nossa São Paulo, 2021a.

As ocorrências de violência contra a mulher, conforme os Mapas 19 e 20, apontam para um acúmulo de inseguranças. Por um lado, os casos gerais de violência contra a mulher (*Mapa 19*) apresentam distribuição significativa pelas regiões mais habitadas (apontando a questão da violência doméstica, mas também picos nas regiões da Sé e da Barra Funda, pontos também de concentração de empregos (*Mapa 6*), o que nos permite imaginar que há uma exposição significativa das mulheres à violência nos locais de emprego e em seu entorno, isto é, no deslocamento das mulheres até esses locais. Em contrapartida, quando vemos o mapeamento dos casos de feminicídio (*Mapa 20*), é possível perceber, além de uma mancha próxima ao centro velho (unindo Água Rasa, Belém e Brás), concentrações maiores em variados distritos periféricos, ou seja, naqueles onde há mais pessoas morando. Apesar de

ainda sofrermos com um provável grave problema de subnotificação de feminicídios (algo decorrente do trabalho das polícias em classificar adequadamente os casos), é sabido que “a maioria dos feminicídios no Brasil são feminicídios íntimos, ou seja, perpetrados pelo parceiro íntimo da vítima, companheiro ou ex-companheiro” (FBSP, 2021, p. 96). De todas as formas, os dados parecem evidenciar que tanto em casa quanto na rua as mulheres em São Paulo (especialmente as mais socialmente vulneráveis) estão expostas a riscos significativos e constantes.

Mapa 20 – Feminicídios por Distrito

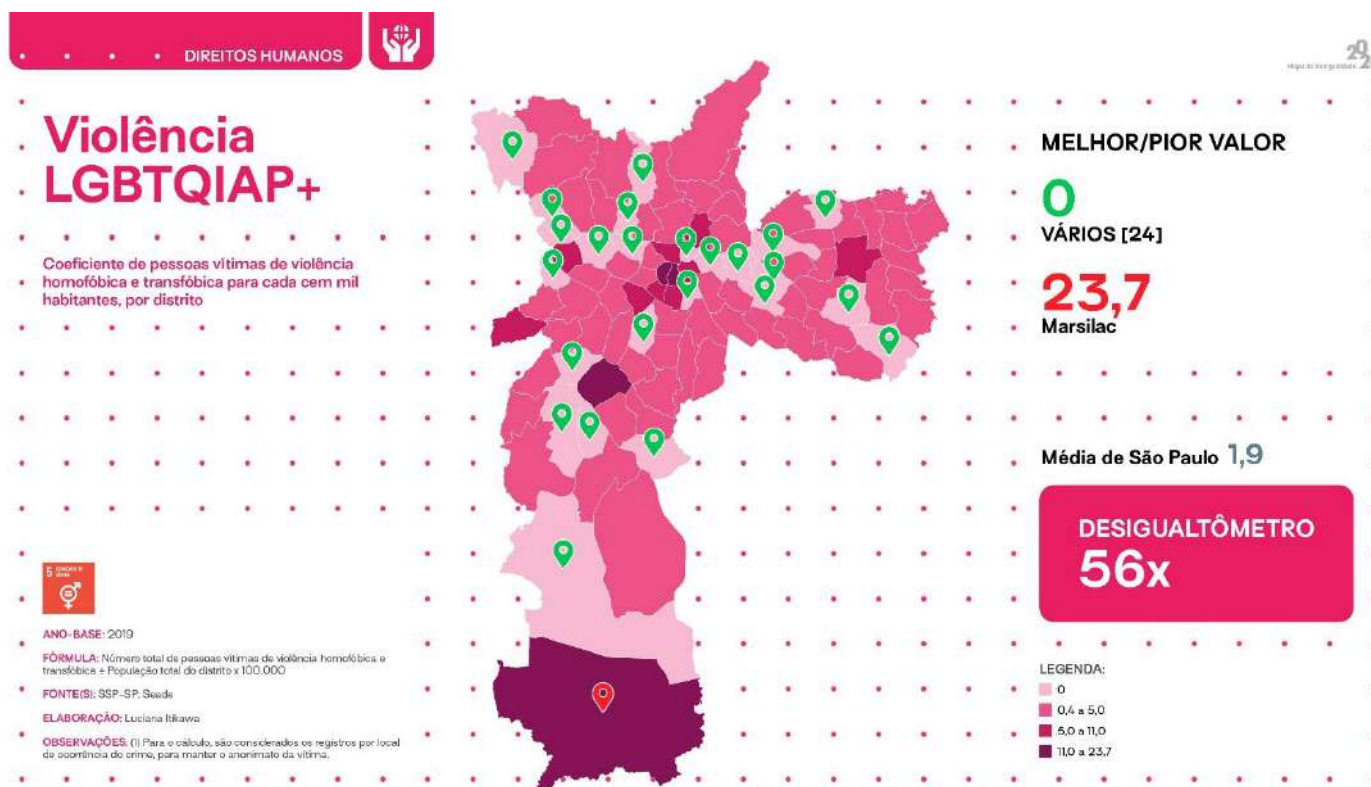


Fonte: Rede Nossa São Paulo, 2021a.

Ainda na temática de gênero, o Mapa 21 deixa claro o fato de que há uma distribuição da violência contra pessoas LGBTQIAP+ pelo município de uma forma generalizada (mais uma vez, levando em conta o fato de haver subnotificação), com concentração mais significativa em Marsilac, no extremo sul de São Paulo, região rural do município, no entorno do centro antigo (principalmente República e Sé) e em Santo Amaro. Apesar de haver alguns distritos sem registros, pensando que a questão da subnotificação aqui é extremamente significativa, é possível pensarmos que também

para as populações LGBTQIAP+ não parece haver garantia de segurança em nenhum dos espaços da cidade.

Mapa 21 – Violência LGBTQIAP+ por Distrito



Fonte: Rede Nossa São Paulo, 2021a.

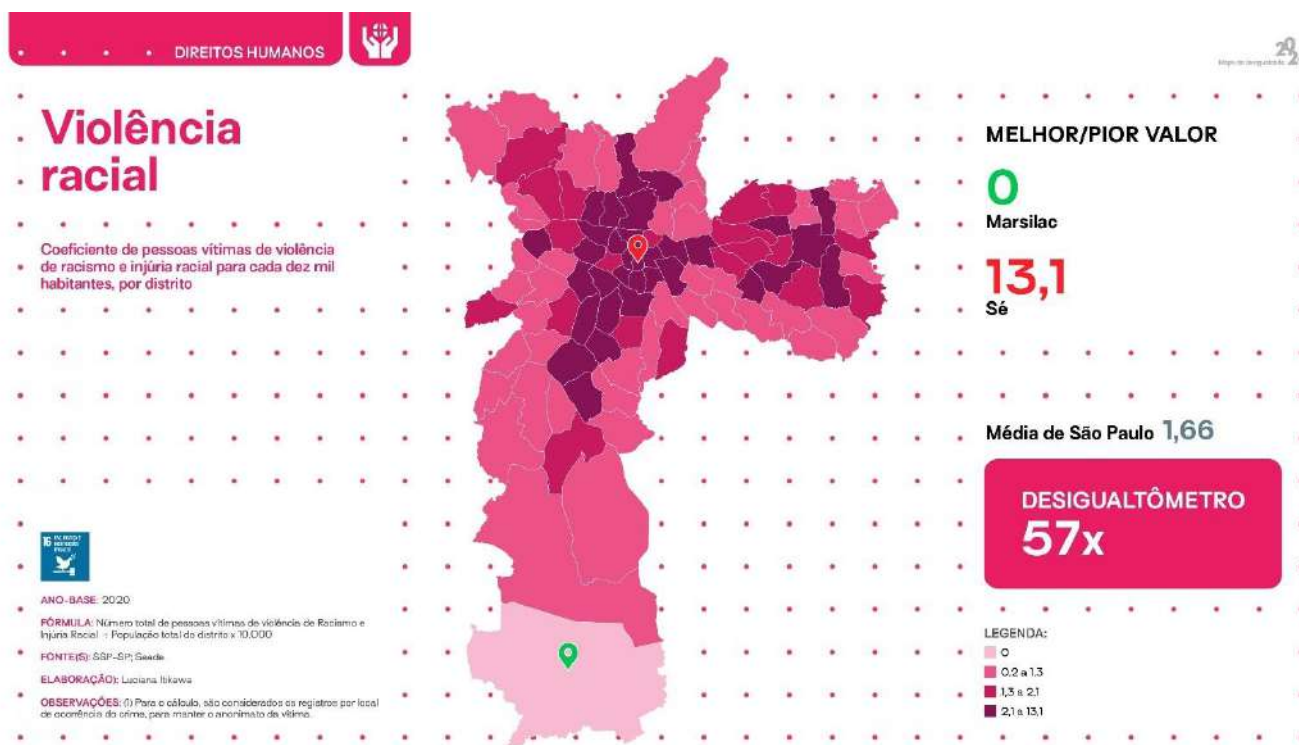
Por fim, sobre a violência de cunho racial (*Mapa 22*), apesar de claramente haver uma distribuição de ocorrência de casos por todo o município – à exceção de Marsilac, e, novamente, tendo em vista o fato de que é outro fator que sofre com a questão da subnotificação –, os dados parecem mostrar uma concentração bastante significativa de casos exatamente nos distritos onde há menos população preta e parda residindo (*Mapa 5*) e onde há maior concentração de empregos (*Mapa 6*). A comparação desses indicadores pode apontar para o fato de que os trabalhadores e as trabalhadoras negras sofrem constantemente casos de violência racial em seus locais de trabalho ou no deslocamento diário.

Além disso, vale destacar que há um estigma histórico contra os territórios negros no Brasil¹⁰⁵, os quais têm papel de enorme importância na constituição das

¹⁰⁵ “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:

nossas cidades (apesar de isso ser insistentemente invisibilizado pelo Poder Público¹⁰⁶ e pela grande mídia) e estão historicamente relacionados com a resistência da população negra à opressão estrutural da sociedade brasileira (ROLNIK, 2017).

Mapa 22 – Violência Racial por Distrito



Fonte: Rede Nossa São Paulo, 2021a.

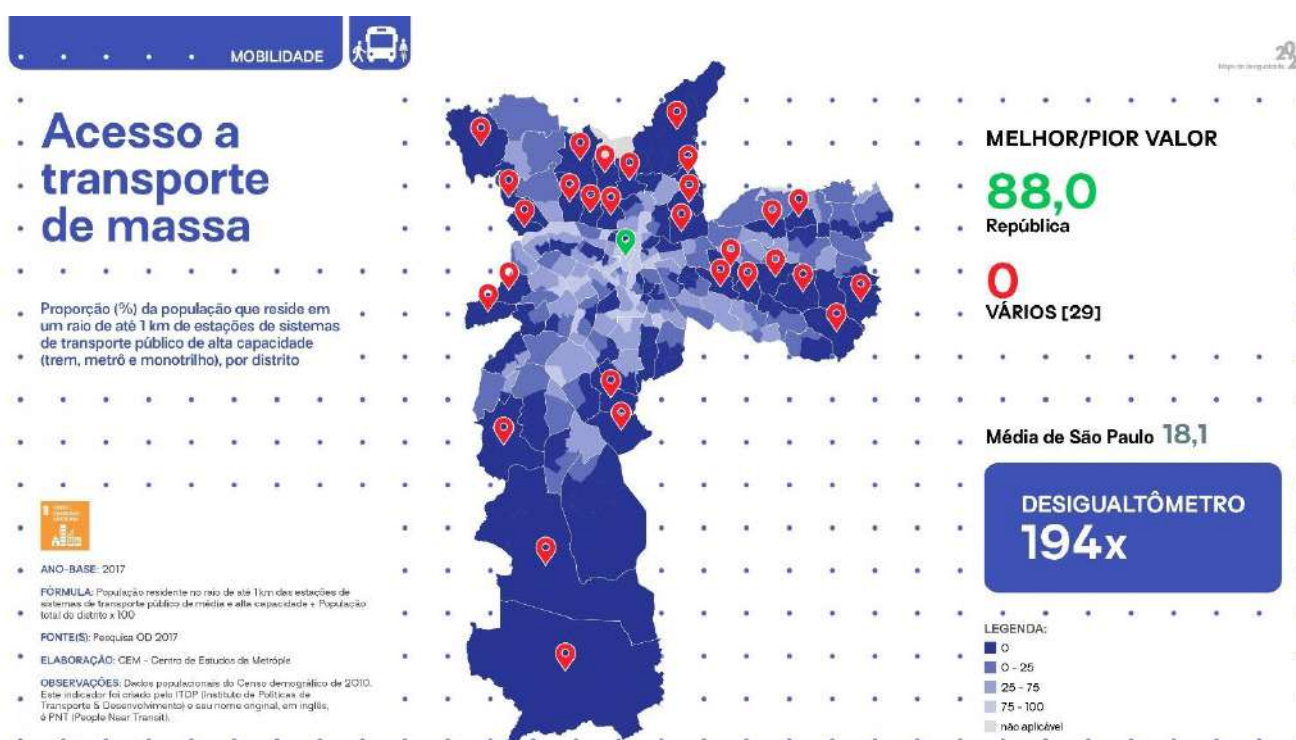
Dando sequência e aproveitando que citamos o deslocamento pendular diário das populações para as áreas de trabalho (já que a comparação do *Mapa 5* com o *Mapa 6* deixa em evidência que há concentração de empregos onde há poucas pessoas vivendo, e a maior parte da população vive em territórios com pouca oferta de empregos), cabe falarmos sobre a questão da mobilidade urbana. Para além do problema logístico evidente causado pela necessidade de diariamente uma enorme massa populacional (dos extremos do município, mas também de outros municípios

do olhar vigilante do senhor na senzala ao pânico do sanitaria em visita ao cortiço, do registro esquadrinhador do planejador urbano à violência das viaturas policiais nas vilas e favelas” (ROLNIK, 2017, p. 206)

¹⁰⁶ Talvez um dos casos mais significativos disso atualmente seja o processo contínuo de tentativa de ressignificação e apagamento da história negra do bairro da Liberdade – que tem seu nome diretamente relacionado com a resistência do povo negro à escravidão – em favor de uma representação da população nipônica. Isso nos parece evidente quando vemos movimentos como o de acrescentar “Japão” aos nomes da Praça da Liberdade e da estação Liberdade do metrô pelo governo estadual. Sobre esse assunto, cf. interessante reportagem de Giovanna Costanti (2018) em Carta Capital do dia 02/09/2018.

da Região Metropolitana) se deslocar em direção a uma região para trabalhar no início do dia e depois fazer o deslocamento de volta para casa no fim da tarde, há ainda o problema estrutural da malha insuficiente do transporte público de massa (trem, metrô e monotrilho). Como mostra o *Mapa 23*, os sistemas de transportes públicos de alta capacidade são muito concentrados nas regiões centrais (para onde as populações vão diariamente), mas pouco distribuídos pelo restante da cidade, chegando a 29 distritos sem transporte de massa próximo às residências.

Mapa 23 – Acesso a Transporte de Massa por Distrito

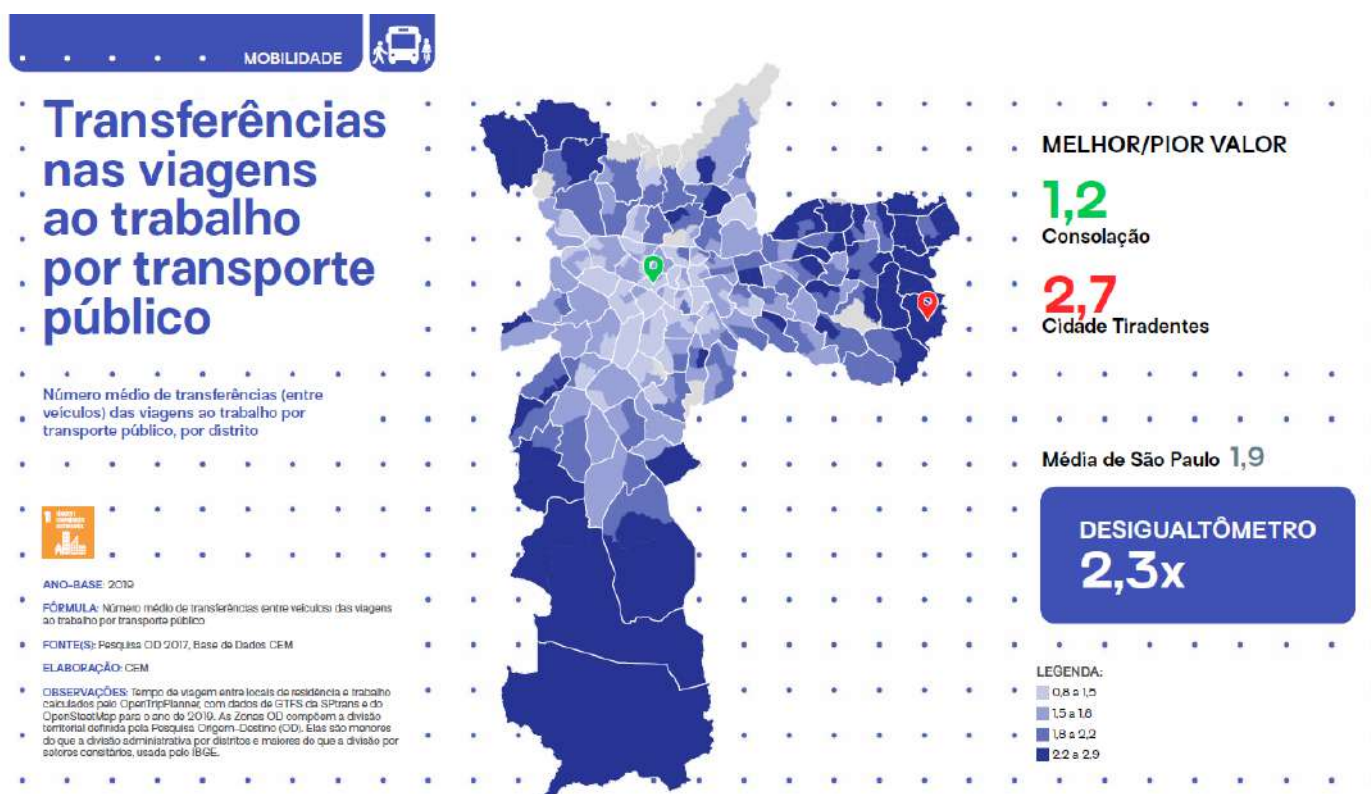


Fonte: Rede Nossa São Paulo, 2021a.

Essa conjunção de fatores leva a pelo menos duas consequências evidentes:

a) para os trabalhadores das regiões mais periféricas, onde não há acesso direto aos transportes de massa, e que precisam viajar longas distâncias para chegarem aos locais de trabalho, são necessárias transferências entre diferentes veículos para percorrer todo o trajeto (*Mapa 24*); b) de modo geral, há um enorme gasto de tempo diário generalizado em deslocamentos de casa ao trabalho, principalmente para os trabalhadores que vivem muito longe de seus locais de trabalho e dependem, de forma geral, do transporte público (*Mapa 25*).

Mapa 24 – Transferências nas Viagens por Transporte Público



Fonte: Rede Nossa São Paulo, 2020.

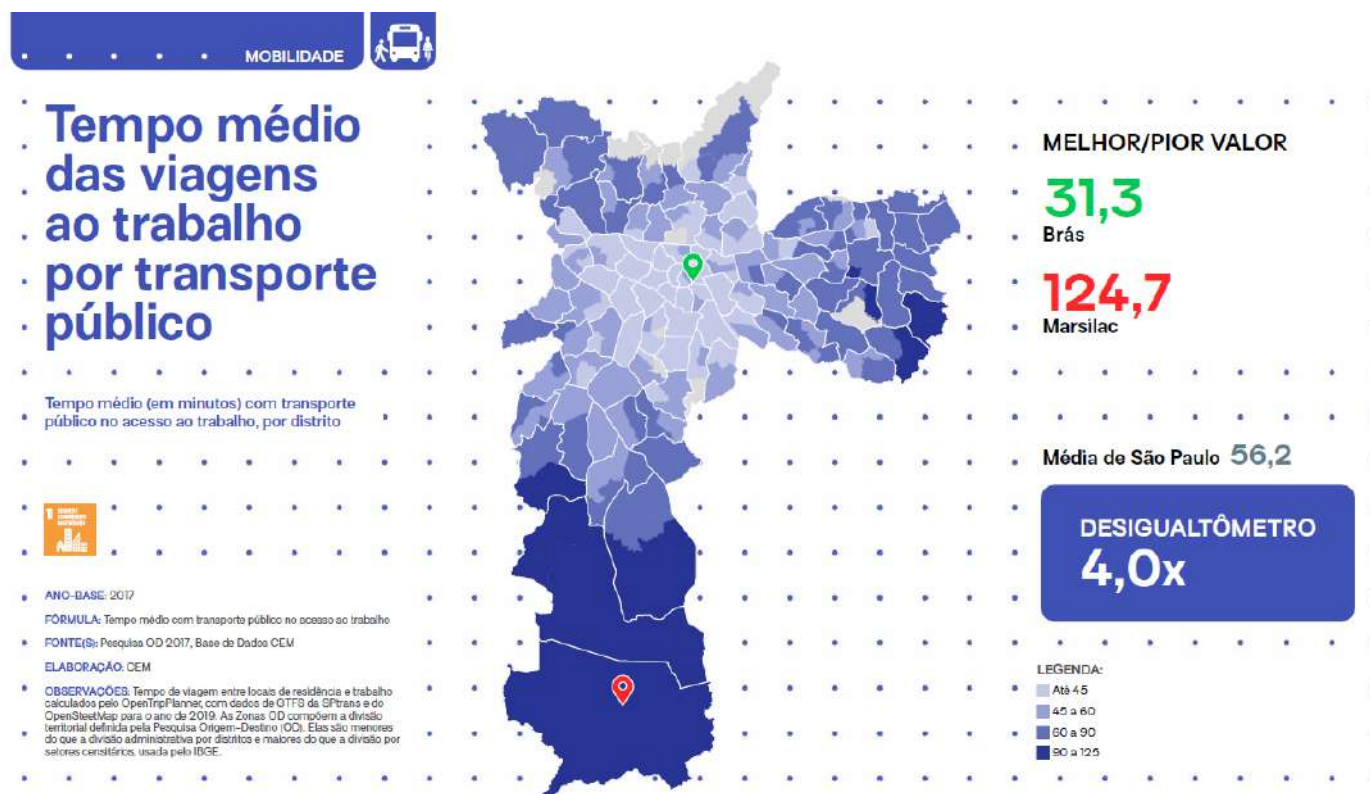
Isso deixa evidente como o movimento de produção do espaço no capitalismo é extremamente contraditório e ineficiente. Apesar de seu discurso ideológico permanente a respeito de aceleração¹⁰⁷ e da própria sensação constante de que as pessoas estão correndo nervosas de um lugar para o outro¹⁰⁸ – afinal, “tempo é dinheiro”, especialmente em uma grande metrópole –, São Paulo é um município em que o tempo da maior parcela da população é um tempo lento, já que ele quase todo é destinado à realização de apenas uma tarefa (trabalhar). Somando as horas de trabalho com as horas de deslocamento, não sobra muito tempo para que a classe trabalhadora consiga usufruir do lazer, da cultura, do descanso. Novamente, como

¹⁰⁷ “Acelera SP” foi o slogan utilizado por João Dória durante sua campanha (em que se sagrou vitorioso) para a Prefeitura de São Paulo. Essa aceleração nas grandes cidades (que é intrínseca à lógica de funcionamento do espaço no capitalismo na modernidade, mas também uma constante demanda ideológica presente nos discursos produzidos pela classe dominante) nos remete à imagem do poeta que, assustado pela velocidade das ruas, perde sua auréola, no texto *A Perda da Auréola*, de Baudelaire (2020). A necessidade constante de permanência em um “estado de atenção” (reforçada, atualmente, também pelas propagandas em todos os lugares e as demandas inesgotáveis vindas pelos smartphones) empobrece progressivamente as funções pré-conscientes, como a criatividade. Sobre isso, cf. Benjamin, 1989.

¹⁰⁸ Podemos remeter, aqui, aos bonitos trechos iniciais da canção *Água Grande*, de Ednardo: “A primeira vez que eu vi São Paulo / Da primeira vez que eu vim São Paulo / Fiquei um tempão parado / Esperando que o povo parasse”.

sonhar se quase todo o seu tempo está dedicado simplesmente a garantir a própria sobrevivência?¹⁰⁹

Mapa 25 – Tempo Médio das Viagens ao Trabalho por Transporte Público



Fonte: Rede Nossa São Paulo, 2020.

Sobre isso, é interessante nos voltarmos a um apontamento de Milton Santos, onde o geógrafo afirma:

A cidade é o palco de atores os mais diversos: homens, firmas, instituições, que nela trabalham conjuntamente. Alguns movimentam-se segundo tempos rápidos, outros, segundo tempos lentos, de tal maneira que a materialidade que possa parecer como tendo uma única indicação, na realidade não a tem, porque essa materialidade é atravessada por esses atores, por essa gente, segundo os tempos, que são lentos ou rápidos. Tempo rápido é o tempo das firmas, dos indivíduos e das instituições hegemônicas e tempo lento é o tempo das instituições, das firmas e dos homens hegemonzados. A economia pobre trabalha nas áreas onde as velocidades são lentas. Quem necessita de velocidade rápida são as firmas hegemônicas. É para esta classe que tem significação uma avenida como a dos Bandeirantes, ou

¹⁰⁹ Como lembra Alysson Mascaro (2008), o filósofo marxista alemão Ernst Bloch defendia a importância de uma “pausa” nas vivências, para possibilitarem e estimularem a reflexão crítica, indispensável para a transformação revolucionária da realidade. Bloch aplicava isso aos seus próprios textos, escrevendo-os de forma não-linear, para fazer uma “quebra” na linha de pensamento do leitor, a fim de que este pudesse refletir a fundo sobre o que foi lido. Nesse sentido, a vivência cada vez mais acelerada nas cidades modernas se põe na contramão da produção do pensamento crítico, reforçando a ideia de que o espaço urbano no capitalismo também é instrumento de contenção dos desejos revolucionários da classe trabalhadora.

estradas como a dos Bandeirantes e a Anhanguera, que são estradas que sobretudo interessam aos agentes hegemônicos e às pessoas ricas que usam melhor, do seu ponto de vista, essas estradas. Do aeroporto ao centro da cidade vai-se muito depressa, criam-se condições materiais para que o tempo gasto na viagem seja curto. Já entre os bairros vai-se mais devagar, no sentido de que não há uma materialidade que favoreça o tempo rápido. (SANTOS, 2002, p. 22)

Essa perspectiva é importante justamente por reiterar, de um lado, que existe uma relação direta entre espaço e tempo (e sua apropriação) que permanece apesar dos avanços tecnológicos, e, de outro, que há certa lógica que dita os ritmos das diferentes classes na cidade para que a estrutura do capital e dos interesses hegemônicos funcione e seja reiterada:

Nesse momento em que o tempo aparece como havendo dissolvido o espaço, e algumas pessoas o descreveram assim, a realidade é exatamente oposta. O espaço impede que o tempo se dissolva e o qualifica de maneira extremamente diversa para cada ator. [...] O espaço permite que pessoas, instituições e firmas com temporalidades diversas, funcionem na mesma cidade, não de modo harmonioso, mas de modo harmônico. Também atribui a cada indivíduo, a cada classe social, a cada firma, a cada tipo de firma, a cada instituição, a cada tipo de instituição, formas particulares de comando e de uso do tempo, formas particulares de comando e de uso do espaço. Não fosse assim, a cidade não permitiria, como São Paulo permite, a convivência de pessoas pobres com pessoas ricas, de firmas poderosas e firmas fracas, de instituições dominantes e de instituições dominadas. (SANTOS, 2002, p. 22)

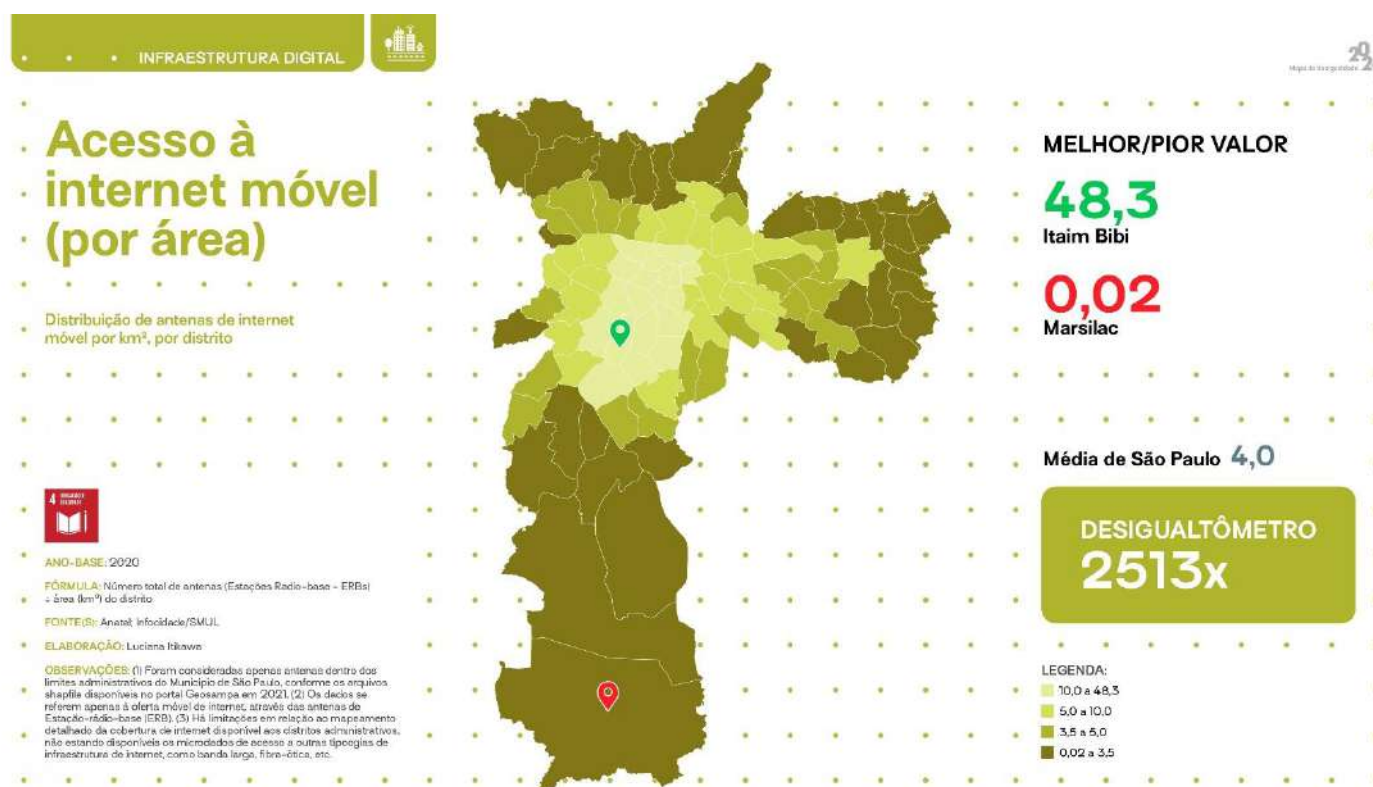
Importante destacar que esse tópico se relaciona não apenas com a questão da mobilidade pelos transportes públicos, mas também com a mobilidade por meio de transportes individuais, especialmente quando levamos em conta o fato de que há um papel ideológico na aquisição do carro próprio, mas que conduz à própria ineficiência do sistema (GORZ, 2005)¹¹⁰. Quando pensamos nas cidades brasileiras, fica claro que “O pacto de vida e morte com os automóveis e o desprezo pelo transporte coletivo de massa, aliados ao modelo de cidade concentrador impõem a imobilidade para o conjunto da sociedade” (ROLNIK, 2015, p. 272). E, como tem se mostrado constante

¹¹⁰ De acordo com os dados do Departamento Nacional de Trânsito (DENATRAN) referentes a dezembro de 2021, São Paulo possuía uma frota com 8.889.095 veículos. Isso corresponde a quase 72 veículos a cada 100 habitantes no município, o que necessariamente acarreta destinações significativas de espaço da cidade para comportar esses veículos. Como lembra Raquel Rolnik, “Para além dos 25% da área construída de São Paulo destinada a estacionamentos, ou seja, áreas que os automóveis ocupam dentro dos lotes, é preciso considerar também o enorme espaço que os veículos ocupam nas vias públicas. Acho que é possível dizer que a maior parte de nossos espaços públicos, excluindo parques e praças, é ocupada por veículos automotores” (ROLNIK, 2017, p. 87)

nos elementos aqui apresentados, quem mais sofre as consequências disso é a população mais pobre¹¹¹.

Ainda no aspecto de infraestrutura e pensando em elementos de destaque para a formação do cotidiano das populações atualmente, é interessante ver como a desigualdade também está posta na questão do acesso à internet móvel (*Mapa 26*). Apesar de hoje a vida das pessoas depender muito do acesso à internet, é notável como em São Paulo não há garantia de infraestrutura digital para as parcelas da população mais distantes do centro.

Mapa 26 – Acesso à Internet Móvel



Fonte: Rede Nossa São Paulo, 2021a.

¹¹¹ “Considerando que 74% das viagens motorizadas da população com renda até quatro salários mínimos são feitas por modo coletivo e que na faixa de renda maior do que 15 salários mínimos esse percentual cai para apenas 21%, conclui-se que a crise da mobilidade é muito mais aguda para os usuários do transporte coletivo – a população de menor renda, usuária cativa e histórica dos meios coletivos. Entretanto, apesar de a crise de mobilidade afetar muito mais os passageiros do transporte coletivo do que os motoristas de automóveis na cidade de São Paulo, não ocorreu uma inflexão suficientemente forte na política de circulação capaz de instaurar um novo padrão de tempo e conforto para esses passageiros, apesar do aumento de investimentos ocorrido no metrô e na modernização do sistema de trens e ônibus na última década.” (ROLNIK; KLINTOWITZ, 2011, p. 90).

Ainda, a distribuição de equipamentos culturais pelo município traz um ponto interessante. Enquanto os dados apontam certa distribuição espacial de equipamentos públicos de cultura por quase todo o município, apesar de maior concentração em algumas regiões ricas (*Mapa 27*), os espaços culturais independentes se concentram majoritariamente no eixo dos transportes públicos de massa, com destaque para o centro antigo e a região oeste (*Mapa 28*), distantes de casa para as classes trabalhadoras e tendencialmente inacessíveis para elas (já que não têm controle sobre o próprio uso do tempo, e viagens para desfrutar de equipamentos culturais demandam tempo, dinheiro e uma formação de sujeito que valorize a cultura).

Mapa 27 – Equipamentos Públicos de Cultura por Distrito



Fonte: Rede Nossa São Paulo, 2021a.

Todo esse amplo conjunto de fatores, a nosso entender, aponta para uma ampla articulação de diferentes formas de exclusão da maior parcela da população do município dos benefícios oferecidos pela vida urbana. Infraestrutura, equipamentos públicos e privados, serviços dos mais variados tipos, possibilidade de transitar pelo espaço, controle do próprio tempo, senso de coletividade, formação dos sujeitos.

Todos esses elementos fazem parte do complexo movimento da luta de classes na dinâmica de produção do espaço. E isso fica evidente quando comparamos os mapas apresentados com a distribuição espacial do valor da terra no município (Mapa 29).

Mapa 28 – Espaços Culturais Independentes por Distrito



Fonte: Rede Nossa São Paulo, 2021a.

Nesse sentido, a dinâmica espacial do município parece repetir o processo de autoalimentação da lógica da mercadoria exposto por Gabriel Bollafi (1982), articulando em uma totalidade excludente as diferentes formas de desigualdades socioespaciais¹¹². Há, assim, para a constituição de uma porção da cidade extremamente moderna, a exploração que mantém o atraso nas outras porções, sem separá-las¹¹³. E será essa totalidade de contradições que formará os sujeitos que

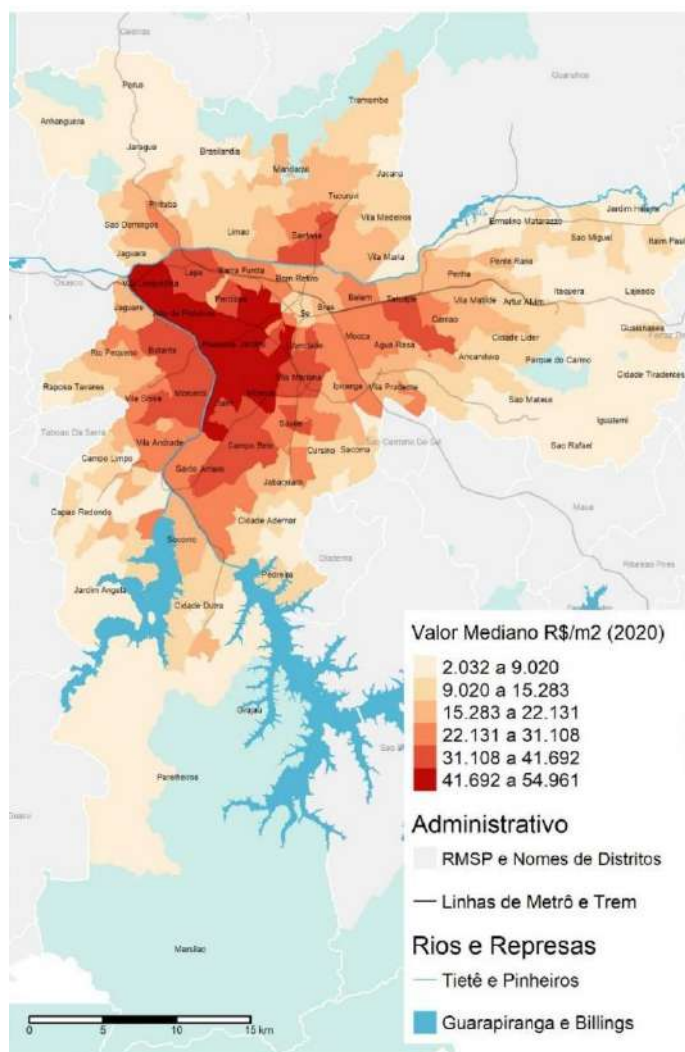
¹¹² Cabe fazermos uma referência ao fato de que mesmo no período da pandemia de COVID-19 foi possível notar não apenas as influências das desigualdades nos números de casos e mortes (RNSP, 2021b), mas também como o poder público não planejou suas estratégias de combate ao vírus de acordo com a geografia da pandemia pelo município (MARINO *et al.*, 2021).

¹¹³ Essa ideia nos remete à análise de Roberto Schwarz a respeito da carroça presa nos trilhos do bonde no poema *Pobre Alimária*, de Oswald de Andrade (2012). Diz o crítico literário: “A cidade em questão é adiantada, pois tem bondes, e atrasada, pois há uma carroça e um cavalo atravessados nos seus trilhos. [...] O progresso é inegável, mas a sua limitação, que faz englobá-lo ironicamente com o atraso em relação ao qual ele é progresso, também” (SCHWARZ, 1987b, p. 15)

habitam essa cidade, atravessados por uma grande diversidade de desigualdades que se sobrepõem. Como aponta Ermínia Maricato:

A relação entre habitat e violência é dada pela segregação territorial. Regiões inteiras são ocupadas ilegalmente. Ilegalidade urbanística convive com a ilegalidade na resolução de conflitos: não há lei, não há julgamentos formais, não há Estado. A dificuldade de acesso aos serviços de infra-estrutura urbana (transporte precário, saneamento deficiente, drenagem inexistente, difícil acesso aos serviços de saúde, educação, cultura e creches, maior exposição à ocorrência de enchentes e desabamentos) somam-se menores oportunidades de emprego, maior exposição à violência (marginal ou policial), difícil acesso à justiça oficial, difícil acesso ao lazer, discriminação racial. A exclusão é um todo: social, econômica, ambiental, jurídica e cultural. (MARICATO, 2003, p. 78-79)

Mapa 29 – Valor Mediano do m² em São Paulo

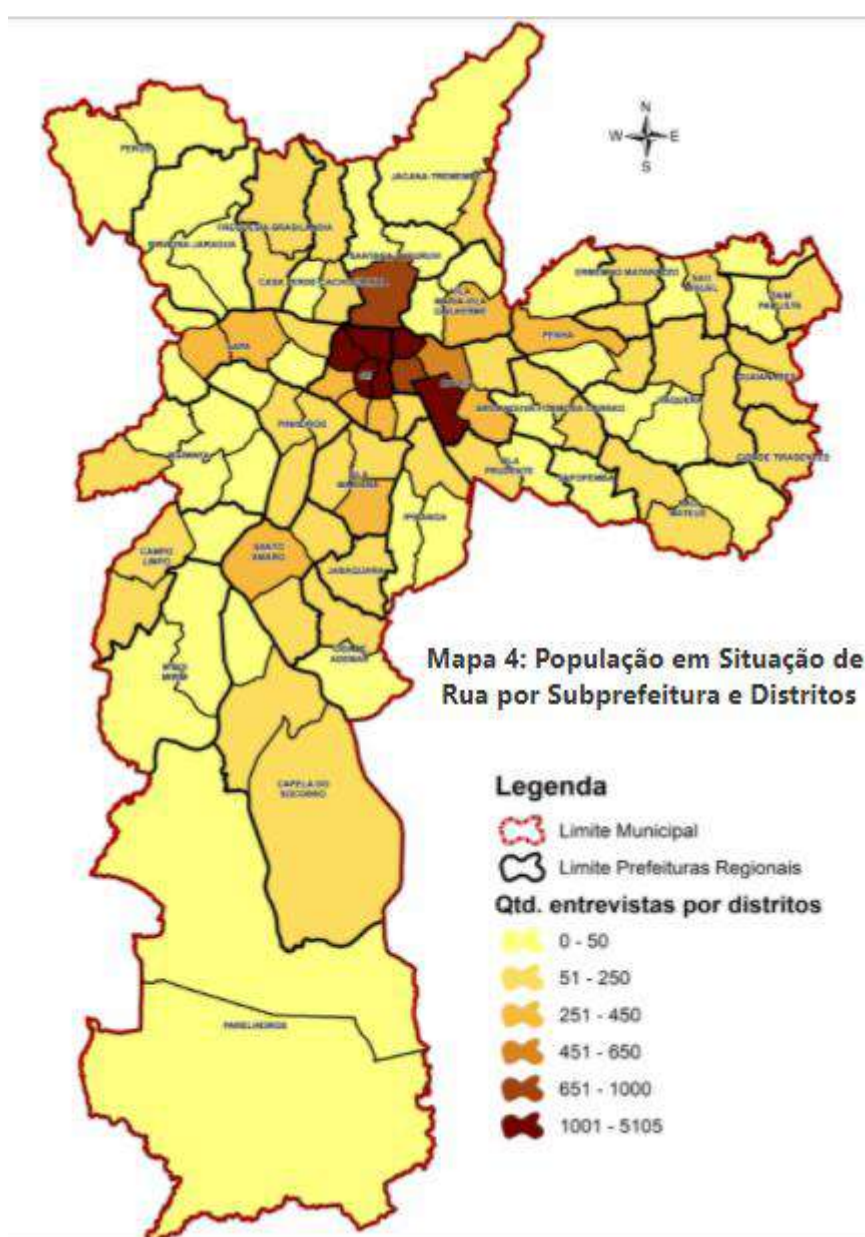


Fonte: CEM, 2021.

Destaquemos, por fim, que essa lógica de funcionamento da cidade, com a priorização do valor de troca sobre o valor de uso da cidade, ainda faz com que

parcelas significativas da população não cheguem nem mesmo a ter parte nessa dinâmica que traçamos a partir da distribuição das moradias. Em São Paulo, segundo o último censo realizado pela Prefeitura de São Paulo (2019), são 24.344 pessoas em situação de rua. Apesar de ser evidente o caráter instável da localização dessas pessoas, cabe destacarmos que sua concentração maior se dá nos distritos do entorno do centro antigo do município (*Mapa 30*), que historicamente têm sido cada vez mais abandonados pelas classes dominantes e pelo Poder Público.

Mapa 30 – Distribuição da População em Situação de Rua por Distrito



Fonte: Prefeitura de São Paulo, 2019.

Feita a exposição do processo histórico que dinamiza a produção do espaço no município de São Paulo, bem como o quadro de desigualdades socioespaciais gerado por esse movimento, passemos, no próximo capítulo, à análise do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB) e da Cota de Solidariedade, instrumentos jurídico-urbanísticos que têm a função de enfrentar essa realidade.

Capítulo 4 – Política Urbana e Direito à Cidade

No presente capítulo, buscaremos apresentar os caminhos trilhados e as estratégias engendradas para enfrentar as consequências da dinâmica de produção do espaço no Brasil que expusemos até aqui. Mais que mero ato de resistência passiva, como buscaremos apresentar, o que se construiu ao longo do último século¹¹⁴ foi uma história de mobilização ativa por outras formas de relação social com o espaço, unindo atores de diferentes origens e vivências na construção de propostas para inverter a lógica das cidades brasileiras, e como elas conduzem às políticas que nos interessam no presente trabalho.

O olhar histórico certamente deixará claro que o movimento de luta contra as consequências da urbanização capitalista periférica no Brasil, ao longo das décadas, depositou muita esperança na transformação pela via institucional, com a proposição de legislações ousadas e confiança na aplicação de políticas públicas bem planejadas pelas diferentes esferas do aparelho do Estado. A fim de evidenciar esse histórico, no primeiro tópico do capítulo vamos tratar exatamente da trajetória da bandeira de Reforma Urbana no Brasil. Como ponto de partida, vamos tratar da Lei do Inquilinato, ainda no governo de Getúlio Vargas, e pretendemos avançar até o Estatuto da Cidade, lei de 2001 que regula as diretrizes da Política Urbana no Brasil e oferece uma série de instrumentos a serem implementados pelos poderes municipais. O motivo pelo recorte nos parece claro. A Lei do Inquilinato é um marco histórico por ser um dos primeiros mecanismos pensados para refrear a excessiva mercadologização do solo urbano, o que, à época, restringia até mesmo as possibilidades de desenvolvimento econômico do país. Já o Estatuto da Cidade é a principal fonte para se pensar e regulamentar a política urbana no Brasil hoje, e é resultado da histórica luta do Movimento Nacional pela Reforma Urbana e da Emenda Popular pela Reforma Urbana.

A partir da compreensão desse histórico e dos parâmetros estabelecidos pela Constituição de 1988 e pelo Estatuto da Cidade, daremos mais um passo adiante no movimento de aproximação aos instrumentos que nos interessam. Desse modo, no segundo tópico do capítulo, vamos tratar do Plano Diretor Estratégico do Município de

¹¹⁴ Para análises de maior fôlego a respeito da política urbana no Brasil no último século, especialmente aquela socialmente responsável, cf. Bonduki, 2014 e 2017a.

São Paulo de 2014. Herdeiro das perspectivas transformadoras daqueles que lutaram pela Reforma Urbana no país, e responsável por enfrentar o quadro de desigualdades socioespaciais que apresentamos no capítulo anterior, é essa legislação que estabelecerá o FUNDURB e a Cota de Solidariedade. Portanto, nos interessa analisar qual a perspectiva de cidade que ela almeja alcançar, como pretende fazê-lo e em que conjunto de medidas insere esses instrumentos. Ainda, como o seu processo de elaboração revela atores e interesses relacionados aos parâmetros da legislação urbanística municipal.

A partir dessa exposição, esperamos conseguir complexificar o quadro da política urbana no Brasil e em São Paulo, bem como as estratégias construídas para enfrentar aquele movimento de produção do espaço que é conduzido pela priorização do valor de troca e que resulta em segregação, miséria e empobrecimento da experiência.

4.1 Estado e Reforma Urbana no Brasil: da era Vargas ao Estatuto da Cidade

Como buscamos mostrar no capítulo anterior, a instrumentalização do Estado e da legislação para a defesa dos interesses da pequena elite dominante foi a tônica do processo de urbanização do país. Desse modo, também a produção e reprodução das nossas cidades serviu como mecanismo para o aprofundamento das formas de exploração das classes trabalhadoras, que sofreram com o movimento de continuada segregação a territórios mais distantes e menos estruturados. Como lembra Chico de Oliveira:

esse direcionamento do Estado, privilegiando demandas das classes médias altas do ponto de vista de seu gasto na urbanização, privilegiando o Estado como potência de acumulação do capital privado e sendo ele o lugar onde se arbitra a distribuição do excedente social entre os diversos grupos oligopolistas, cavou um fosso abismal entre esse polo e o polo das classes não proprietárias de meios de produção, ou, de uma forma mais ampla, de um conjunto de classes sociais, inclusive setores das baixas classes médias que, do ponto de vista das condições de vida, são, em tudo e por tudo, similares. (OLIVEIRA, 1982, p. 53)

Entretanto, o fato de a urbanização brasileira ter se dado de forma extremamente contraditória e repleta de elementos reprodutores de desigualdades

socioespaciais, garantindo a manutenção do movimento de afastamento entre as realidades cotidianas vividas pela elite minoritária e pela maioria trabalhadora, não se deu sem resistências. Mesmo antes de a maioria da população brasileira ser predominantemente urbana¹¹⁵, já eram perceptíveis mobilizações em favor de cidades mais democráticas e socialmente responsáveis, que não repetissem a lógica concentradora e opressora dos latifúndios.

Como lembra Nabil Bonduki:

A ação pública em habitação e urbanismo realizada no Brasil pelo governo federal entre a Revolução de 1930 e o golpe militar de 1964¹¹⁶ [...] introduziu no país novos conceitos urbanísticos, inovações no processo de produção da habitação, o princípio de que a moradia era uma questão de política pública e a implantação de importantes projetos de habitação social.

No entanto, os governos da chama era Vargas não foram capazes de estruturar uma política nacional de habitação com estratégia, fontes de recursos estáveis, estrutura institucional articulada nacionalmente e coerência na ação dos agentes envolvidos. Ficaram ainda mais distantes de enfrentar a explosiva questão urbana, resultado inevitável da implementação do projeto nacional desenvolvimentista, baseado na substituição das exportações e da criação de uma base urbana industrial. (BONDUKI, 2017b, p. 15)

No caso do governo de Getúlio Vargas, o ponto de maior destaque no que se refere à intervenção na forma de produção das cidades se deu por meio da instituição da chamada Lei do Inquilinato (Decreto-lei nº 4.598, de 20 de agosto de 1942). A legislação em questão congelou pelo período de dois anos¹¹⁷ o valor dos aluguéis e restringiu as possibilidades de despejo. À época, o jornal Correio Paulistano chegou a afirmar “o Sr. Getúlio Vargas... a fim de garantir o povo contra especulações criminosas, proibiu o aumento dos aluguéis das casas residenciais” (*apud*. BONDUKI, 2017b, p. 16).

Tendo em vista o contexto de 2ª Guerra Mundial, que afetava severamente a economia, aumentando o custo de vida da população, e que até então o aluguel era

¹¹⁵ A consolidação do Brasil enquanto um país majoritariamente urbano se dá durante a década de 1960. De acordo com os números dos Censos Demográficos do IBGE, em 1960 a população brasileira era 44,67% urbana e 55,33% rural. Já em 1970, o quadro é inverso, com 55,92% da população residindo em áreas urbanas e 44,08 em áreas rurais.

¹¹⁶ Para uma análise aprofundada do desenvolvimento das políticas urbanas no período pré-1964, cf. Bonduki; Khoury, 2014; e Bonduki, 2017c.

¹¹⁷ A medida foi repetidamente renovada, mantendo os congelamentos ou permitindo reajustes mínimos, ao longo de mais de vinte anos, chegando (mesmo que enfraquecida) até mesmo ao início do período militar brasileiro.

responsável, em geral, por consumir cerca de 30% dos orçamentos das famílias assalariadas, a medida surgiu como um alívio para uma grande parcela da população. Entretanto, não era exatamente a preocupação com a qualidade de vida das classes trabalhadoras que a motivava. Ainda de acordo com Bonduki:

A Lei do Inquilinato buscou, simultaneamente, ampliar as bases do apoio popular ao varguismo no âmbito do populismo, reduzir custo de reprodução da força de trabalho¹¹⁸ e desestimular o investimento em casas de aluguel, de modo a concentrar a aplicação de capitais nos setores considerados mais estratégicos para o projeto desenvolvimentista, em especial na indústria. (BONDUKI, 2017b, p. 16-17)

Com os anos, foram notáveis as brechas na prática jurídica contrária a esta legislação, principalmente devido ao fato de que a materialidade do vertiginoso crescimento da população vivendo nos centros urbanos impedia que o congelamento dos valores e as restrições ao despejo se mantivessem sem questionamentos pelas elites dominantes. Desse modo, apesar de haver um avanço inicial a partir do instrumento (até mesmo em evidenciar um problema relativamente novo e tratá-lo como objeto de política pública), ele não quebrou efetivamente com a lógica predominante.

O governo que buscou caminhar nesse sentido foi o de João Goulart. Entre suas famosas Reformas de Base, constava a Reforma Urbana. Essa inclusão se deu a partir da mobilização do Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB) e do Instituto de Previdência e Aposentadoria dos Servidores do Estado (IPASE) para a realização do Seminário de Habitação e Reforma Urbana (s.HRu). O seminário ocorreu em duas etapas (a primeira em Petrópolis, no Hotel Quitandinha, e a segunda na sede do IAB em São Paulo), entre os dias 23 e 31 de julho de 1963.

Na primeira etapa, o desenvolvimento dos debates no s.HRu se deu por meio de quatro grupos de estudo, os quais foram responsáveis por debater e analisar as temáticas escolhidas. Os grupos em questão eram:

¹¹⁸ Nesse sentido, tal legislação antecipa temporalmente o papel de redução do custo de reprodução da classe trabalhadora que explicitamos no capítulo passado, a partir da permissividade com as ocupações irregulares de imóveis e a questão da autoconstrução. Como na década de 1940 ainda havia a necessidade de centros urbanos mais densos, pela impossibilidade de amplos deslocamentos de massa, a Lei do Inquilinato cumpre papel importante para garantir o sistema de exploração de classes durante o processo de intensificação da industrialização no país.

- Grupo I: *A situação habitacional no país;*
- Grupo II: *A habitação e o aglomerado urbano;*
- Grupo III: *Reforma Urbana: medidas para o estabelecimento de uma política de planejamento urbano e de habitação; e*
- Grupo IV: *A execução dos programas de planejamento urbano e de habitação.*

Os relatórios das reflexões desenvolvidas pelos grupos foram posteriormente enviados para a Sessão Plenária. Nesta, os documentos parciais foram “debatidos, emendados, aprovados e encaminhados à Comissão Relatora para elaborar o Relatório Final desta etapa, sintetizando os documentos dos quatro grupos e as resoluções do plenário.” (AZEVEDO; FREITAS, 2014, p. 765)

A segunda etapa do s.HRu, em São Paulo, contou com a apresentação do Relatório Final da primeira etapa, que passou por debates e foi aprovado. A partir disso, foi feita uma redação final do documento por equipe interdisciplinar.

Apesar de o evento não ter sido promovido pelo governo, em todos os momentos ficou explícito o apoio governamental, seja pela presença de autoridades (como os deputados federais Almino Afonso, Franco Montoro, Fernando Santana, Rubens Paiva e Arthur Lima Cavalcanti) ou pela leitura de mensagens por representantes do governo. Um caso de impacto é a mensagem do então ministro do Trabalho e Previdência Social, Amaury de Oliveira e Silva, lida por Leo Monari (delegado do trabalho em São Paulo), na cerimônia de encerramento. Na mensagem, que serviu como uma forma posicionamento do governo João Goulart em relação ao seminário, o ministro afirmava:

Tenho a convicção de que a mesma imposição de consciência que nos levou a defender a reforma agrária deve levar-nos a defender a reforma urbana – não para um futuro longínquo e indefinido, mas para esta geração, para este período de renovação das estruturas da sociedade brasileira [...] Estou convencido de que este Seminário, o primeiro conclave sob o patrocínio oficial sobre o tema, sem disfarces, da reforma idealizada e promovida sob a inspiração do Ministro Almino Afonso, é o começo desse trabalho e, em certo sentido, o começo da própria reforma. (IAB, 1963, p. 19)

Em relação ao documento final do s.HRu, ele se fez composto por 9 considerações (por meio das quais apresenta um diagnóstico geral dos assuntos

trabalhados durante o seminário)¹¹⁹, 18 afirmações (que cumprem um papel de definição de princípios e diretrizes para o enfrentamento da realidade previamente diagnosticada)¹²⁰, 9 propostas e 4 moções.

¹¹⁹ Podemos destacar, por exemplo: “1) que o problema habitacional na América Latina não se caracteriza como uma situação de emergência por não decorrer de fatos incontrolláveis que tenham construído bruscamente os equipamentos e a disponibilidade habitacional, mas é resultado das condições de subdesenvolvimento provocadas por fatores diversos, inclusive processos espoliativos a que se acham submetidos os países latino-americanos; 2) que a situação habitacional do Brasil é de suma gravidade, caracterizando-se, essencialmente, pela desproporção cada vez maior, nos centros urbanos, entre o salário ou a renda familiar e o preço da locação ou de aquisição de moradia e pelo déficit crescente de disponibilidade de prédios residenciais, em relação à demanda do povo brasileiro, uma vez que o significativo número de habitações construídas tem se destinado quase exclusivamente às classes economicamente mais favorecidas; 3) que, no Brasil, o fenômeno de urbanização vem se processando de maneira vertiginosa e desordenada, sendo fatores determinantes desse fenômeno, primordialmente, a estrutura subdesenvolvida do país, o intenso incremento demográfico desacompanhado de medidas que, no interesse nacional, ordenem e disciplinem o surto industrial e as arcaicas relações de produção agrária, que determinam fortes movimentos migratórios para os núcleos urbanos; [...] 9) que a ausência de uma política habitacional sistemática – apesar de algumas medidas e movimentos isolados bem sucedidos mas insignificantes na sua expressão numérica, em face das necessidades nacionais – vem ocasionando efeitos maléficos ao desenvolvimento global do país, baixando de modo sensível o rendimento econômico-social desse mesmo desenvolvimento.” (IAB, 1963, p. 19). Como aponta Nabil Bonduki, esse diagnóstico, apesar de extremamente importante, não era exatamente inovador, reverberando o que já era debatido por intelectuais e técnicos da área desde os anos 1930 (BONDUKI, 2017b).

¹²⁰ Estão entre as afirmações do Seminário: “1) que, dentre os direitos fundamentais do homem e da família, se inclui o da habitação e que a sua plena realização, exigindo limites ao direito de propriedade e uso do solo, se consubstancia numa reforma urbana, considerada como o conjunto de medidas estatais, visando à justa utilização do solo urbano, à ordenação e ao equipamento das aglomerações urbanas e ao fornecimento de habitação condigna a todas as famílias; 2) que a habitação é um elemento fundamental de padrão de vida, constituindo não apenas o abrigo físico, mas também um fator condicionante de interação entre seus moradores no seio da família e destes para com toda a sociedade. Sua estrutura, organização, dimensões, equipamento e estética, devem atender a um mínimo de requisitos que a tornem compatível com o estado de saúde, o nível de eficiência e as condições culturais, exigidos por uma sociedade em desenvolvimento; 3) que, apesar de já existirem conhecimentos técnicos para resolver o problema da habitação em tempo relativamente curto, apenas uma minoria da população brasileira usufrui desses benefícios, enquanto uma parte sempre crescente é compelida a viver em condições de habitabilidade totalmente incompatíveis com o grau de civilização já atingido pelo País, à margem do seu desenvolvimento econômico; 4) que essa situação contrasta flagrantemente com os conceitos de democracia e justiça social e só poderá ser superada, pela atualização da estrutura econômica nacional e por um considerável avanço construtivo, através da coordenação de esforços e da racionalização de métodos de produção; 5) que, em consequência, a solução do problema habitacional e da reforma urbana está vinculada à política de desenvolvimento econômico e social – inclusive a reforma agrária – através da qual possa ser rapidamente elevado o padrão de vida do povo brasileiro; [...] 8) que é de grande importância para a política habitacional a formação de uma consciência popular do problema e a participação do povo em programas de desenvolvimento de comunidades; 9) que a política habitacional deve concretizar-se através de planos nacionais, territoriais e de habitação, com o objetivo de corrigir as deficiências quantitativas e qualitativas de moradias e equipamentos sociais, integrados num planejamento global, nos níveis nacional, regional, estadual e municipal” (IAB, 1963, p. 19-20). Parece interessante notar como os elementos presentes nesse conjunto de afirmações feitas no documento final do S.HRu antecipa, de certa forma, e dialoga historicamente com muitas das perspectivas que viriam a compor a ideia-força de Direito à Cidade exposta por Henri Lefebvre cinco anos depois (LEFEBVRE, 2016). Há, claramente, o entendimento da necessidade de se considerar a questão da Reforma Urbana como algo que transcende a simples oferta de habitação e equipamentos, fazendo parte da própria perspectiva de que sociedade se objetiva alcançar. São notáveis os apontamentos relacionados a uma reforma econômica (falando diretamente em planificação para atendimento de demandas sociais) e uma transformação no

As propostas do documento final do Seminário articulavam de elaborada aquilo que era trazido por seus princípios e diretrizes. Ao mesmo tempo em que propunha o andamento acelerado para a aprovação e efetivação das reformas de base (1ª Proposta), alterações no texto constitucional (2ª Proposta), na Lei do Imposto de Renda (4ª Proposta) e em legislações para aglomerados urbanos com conurbação (9ª Proposta), bem como a aplicação dos princípios expostos na política de investimentos estatais (5ª Proposta), na formação de um Programa Habitacional (6ª Proposta) e nos órgãos da esfera governamental relacionados a políticas habitacionais (8ª Proposta), também falava sobre a urgência da mobilização do IBGE para produção contínua de dados relacionados à temática (7ª Proposta).¹²¹

Além destas, há ainda a 3ª Proposta, mais extensa e de maior relevância, por meio da qual estabelecem os caminhos relativamente detalhados para a formulação de um projeto de lei “corporificando os princípios de Política Habitacional e de Reforma Urbana aprovadas neste Seminário” (IAB, 1963, p. 20). A proposta aponta para reformas na estrutura institucional relacionada ao tema da habitação (com a criação de um órgão centralizador da execução da política habitacional e urbana), na estrutura institucional de financiamento e nas fontes de recursos, e no funcionamento dos instrumentos relacionados à função social da propriedade, bem como a criação do Plano Nacional Territorial (PNT) e do Plano Nacional de Habitação (PNH).

Além disso, interessante destacar que as propostas elencadas pelo Seminário chegaram a ser incorporadas pelo deputado Floriceno Paixão a projeto de lei enviado à Câmara dos Deputados (PL nº 87, de 1963), e o próprio presidente João Goulart cita o Seminário explicitamente em mensagem ao Congresso Nacional para a abertura da sessão legislativa de 1964, dizendo que suas “conclusões constituíram subsídio valioso para a fixação dos rumos que o Governo pretende imprimir a êsse setor” (GOULART, 1964, p. 200). Não muito tempo depois, o Brasil sofreria o golpe militar, que viria interromper a concretização de tais ideais e propostas.

âmbito da cultura (chamando à conscientização e à participação popular). Em relação ao aspecto político, parece haver ainda uma confiança excessiva nas estruturas técnicas, sem manifestação aberta em favor de uma reforma radicalmente democrática do Estado para dar abertura à participação popular. Posicionamento que não parece chocar, até mesmo pelo fato de a composição dos signatários do documento final do Seminário ser predominantemente de arquitetos (dentre os mais de 120 nomes, apenas dois eram de lideranças sindicais). De todo modo, nos parece que é possível e interessante identificar certo diálogo consonante entre as perspectivas.

¹²¹ Para uma análise mais aprofundada do conjunto das propostas do s.HRu, cf. Bonduki, 2017b; e Bonduki, Khoury, 2014.

Apesar de não caber aqui desenvolvermos a respeito da política urbana no regime militar, podemos fazer dois destaques interessantes. Em primeiro lugar, trazendo à tona o fato de que a cidade é “lugar estratégico do enfrentamento das classes” (LÖWY, 2015), o espaço urbano se tornou elemento importante para a resistência dos trabalhadores ainda durante o período da ditadura civil-militar no país. As mobilizações de movimentos sociais em territórios urbanos ao longo das décadas de 1970 e 1980 foram centrais para a conquista de condições favoráveis para o estabelecimento da democracia no país e a formação de novos sujeitos políticos (coletivos e individuais) que teriam papel central no desenvolvimento do país nas décadas seguintes (SADER, 2007). Em segundo lugar, o fato de que durante o próprio governo militar – com discussões já a partir de 1977 (SILVA; SILVA, 2006) – foi elaborado um projeto para a retomada da ideia de reforma urbana. O Projeto de Lei de Desenvolvimento Urbano (PL nº 775/83) foi elaborado pelo então Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano e buscava estabelecer regramentos para uma utilização mais equilibrada do solo urbano (no sentido de combater as desigualdades de densidade pelos territórios) por meio dos instrumentos trazidos. Desse modo, apesar de não ter sido consolidado enquanto legislação efetiva, foi uma tentativa de criação de um marco regulatório em âmbito federal para a temática urbana e habitacional, durante o período autoritário, e que veio a influenciar todo o debate subsequente sobre a política urbana no país¹²².

Em relação ao caldo histórico de mobilizações populares democráticas nas ruas, ele serviu como contexto para a articulação de diferentes atores em torno da luta por outros rumos para as políticas urbanas e habitacionais no país, na esteira dos debates acerca de outros rumos para a sociedade brasileira como um todo. Essa articulação¹²³ contava com arquitetos e urbanistas, intelectuais e estudantes,

¹²² “Embora o projeto de lei nº 775/83 apresente, em alguns aspectos, traços autoritários e centralizadores, não se pode esquecer que a iniciativa foi apresentada no final do regime burocrático-militar o contém em sua essência as principais diretrizes e instrumentos de política urbana. Não é sem razão que a sua apresentação, à época, gerou grande polêmica e oposição por parte do capital imobiliário. Sua importância reside igualmente no fato de que os projetos de lei de desenvolvimento urbano posteriores seguem, fundamentalmente a mesma estrutura.” (SUIAMA, 1995, *apud*. SILVA; SILVA, 2006, p. 12)

¹²³ Para uma análise do processo histórico que leva à união desses diferentes atores, especialmente no que se relaciona às diferentes frentes (uma mais institucional, outra mais próxima dos movimentos populares) de desenvolvimento do campo de profissionais ligados à arquitetura e ao urbanismo, cf. Bonduki, 2017d.

profissionais e movimentos sociais, sindicatos e Comunidades Eclesiais de Base (ligadas à Igreja Católica e orientadas pela Teologia da Libertação)¹²⁴.

Munidos de um sonho (e uma urgência) de outra política (em geral, mas também urbana e habitacional, em específico), e qualificados pelas novas interpretações críticas a respeito da produção do espaço no Brasil¹²⁵, esses diferentes sujeitos se organizaram de modo a dar origem, em janeiro de 1985, ao Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU).

Contar a sua história é contar a trajetória de uma bandeira de luta que unificou e articulou diversos atores sociais. No princípio, a luta do Movimento tinha um caráter local, como a reivindicação por moradia. Mas com o fim do regime militar, passou a incorporar a idéia de cidade, a cidade de todos, a casa além da casa, a casa com asfalto, com serviços públicos, com escola, com transporte, com direito a uma vida social.

O Movimento Nacional pela Reforma Urbana articulou o cenário de participação popular em todo o Brasil no processo da Constituinte de 1988, formado por um grupo heterogêneo, cujos participantes atuavam em diferentes e complementares temáticas do campo urbano. (SAULE JÚNIOR; UZZO, 2009, p. 260)

Foi por meio dessa aliança de atores de origens variadas e de intensa mobilização popular que se construiu a proposta Emenda Constitucional de Iniciativa Popular da Reforma Urbana (FNE *et al.*, 1987), apresentada ao Congresso Nacional Constituinte em 1987.

Essas entidades assumiram a tarefa de elaborar uma proposta de lei a ser incorporada na Constituição Federal, com o objetivo de modificar o perfil

¹²⁴ Como destacamos anteriormente, a obra *São Paulo 1975: crescimento e pobreza* (CAMARGO *et al.*, 1982) contou com participação direta da Igreja, por meio da ação de dom Paulo Evaristo Arns, evidenciando seu papel enquanto mobilizadora nas diferentes frentes da luta por uma outra cidade.

¹²⁵ Cabe destaque, aqui, para o marco intelectual e político representado pela obra *A Espoliação Urbana*, de Lúcio Kowarick (1979), que “marca a origem da sociologia urbana brasileira propriamente dita” (MARQUES, *s/d*). O fenômeno que dá nome à obra seria “o somatório de extorsões que se opera através da inexistência ou precariedade de serviços de consumo coletivo que se apresentam como socialmente necessários em relação aos níveis de subsistência e que agudizam ainda mais a dilapidação que se realiza no âmbito das relações de trabalho” (KOWARICK, 1979, p. 59). Desse modo, buscava formular uma leitura dialética da produção do espaço a partir do viés da dependência, dando consistência a elementos trabalhados anteriormente em sua tese de doutorado (KOWARICK, 1985) sob a perspectiva crítica (que construía junto a outros membros do CEBRAP, como Chico de Oliveira e Fernando Henrique Cardoso) a respeito da interação de retroalimentação entre “crescimento e pobreza”. Posteriormente, o próprio autor chegou a se posicionar de forma contrária a algumas interpretações excessivamente estruturalistas de seu pensamento à época, que traziam leituras um tanto deterministas em alguns momentos (KOWARICK, 2009). Essa autocrítica, a nosso ver, dialoga com o que apontamos no capítulo anterior, ao falarmos sobre as primeiras leituras das desigualdades socioespaciais em São Paulo, bem como às críticas de Lefebvre ao pensamento de Castells. De todo modo, é indiscutível o papel histórico e mobilizador que *A Espoliação Urbana* teve e continua tendo para a leitura da produção do espaço brasileiro ainda hoje (FELTRAN, *s/d*).

excludente das cidades brasileiras, marcadas pela precariedade das políticas públicas de saneamento, habitação, transporte e ocupação do solo urbano [...] Com base nessa troca entre entidades tão diversas e nas contribuições advindas das experiências práticas, formula-se uma proposta mais avançada, fruto não só das lutas locais mas também da participação na elaboração de políticas públicas, ainda que em um nível jurídico-legal.

Em 1986, o Movimento Nacional pela Reforma Urbana define o conceito da reforma urbana como uma nova ética social, que condena a cidade como fonte de lucros para poucos em troca da pobreza de muitos. [...] Com isso, inaugura no país um projeto que reivindicava uma nova cidade e propunha a quebra dos privilégios de acesso aos espaços das cidades. Configura-se uma politização que vai além da questão urbana porque se estende para o âmbito da justiça social e da igualdade. Tem como centro nodal a questão da participação democrática na gestão das cidades, tão discriminada pela lógica excludente dos planos tecnocráticos dos anos 1960 e 1970 [...]. (*Idem*, *ibidem*, p. 260-261)

É a partir dessa perspectiva e dessa intensa mobilização política que, de forma aberta e inovadora na história do país, a Emenda apresentada à Constituinte (FNE *et al.*, 1987) foi capaz de trazer uma perspectiva bastante ousada a respeito dos caminhos para a política urbana no país. Nos dois primeiros artigos apresenta o que entende por direitos urbanos:

Art. 1º – Todo cidadão tem direito a condições de vida urbana digna e justiça social, obrigando-se o Estado a assegurar:

I – Acesso à moradia, transporte público, saneamento, energia elétrica, iluminação pública, comunicações, educação, saúde, lazer e segurança, assim como preservação do patrimônio ambiental e cultural.

II – A gestão democrática da cidade.

Art. 2º – O direito a condições de vida urbana digna condiciona o exercício do direito de propriedade ao interesse social no uso dos imóveis urbanos e subordina ao princípio do estado de necessidade.

A partir de então, aponta os caminhos e instrumentos para a efetivação desses direitos na realidade urbana brasileira, tratando sobre a propriedade imobiliária urbana (art. 3º ao art. 11º), a política habitacional (art. 12º ao art. 15º), transporte e serviços públicos (art. 16º e art. 17º), e a gestão democrática da cidade (art. 18º ao art. 23º). Destaquemos, aqui, alguns dos artigos que evidenciam o horizonte almejado por cada um desses tópicos.

Em relação à questão da propriedade imobiliária urbana:

Art. 3º – Para assegurar a prevalência dos direitos urbanos, o poder público disporá dos seguintes instrumentos:

- I – Imposto progressivo sobre imóveis;
- II – Imposto sobre a valorização imobiliária;
- III – Direito de preferência na aquisição de imóveis urbanos;
- IV – Desapropriação por interesse social ou utilidade pública;
- V – Discriminação de terras públicas;
- VI – Tombamento de imóveis;
- VII – Regime especial de proteção urbanístico e preservação ambiental;
- VIII – Concessão de direito real de uso;
- IX – Parcelamento e edificação compulsórios.

§ único – O imposto progressivo, o imposto sobre a valorização imobiliária e a edificação compulsória não poderá incidir sobre terreno até 300m², destinado à moradia do proprietário.

Sobre a política habitacional:

Art. 12º – Para assegurar a todos os cidadãos o direito à moradia, fica o poder público obrigado a formular políticas habitacionais que permitam:

- I – regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas em regime de posse ou em condições de sub-habitação;
- II – acesso a programas públicos de habitação de aluguel ou a financiamento público para aquisição ou construção de habitação própria;
- III – regulação do Mercado imobiliário urbano e proteção ao inquilinato, com a fixação de limite máximo para o valor inicial dos aluguéis residenciais;
- VI – assessoria técnica à construção da casa própria.

A respeito do transporte e dos serviços públicos:

Art. 16º – A prestação dos serviços públicos é monopólio do poder público e será realizado através da administração direta e indireta.

§ único – Lei ordinária regulamentará o disposto neste artigo, ficando desde já vedado todo e qualquer uso de recursos públicos para subsidiar serviços públicos operados pela iniciativa privada.

Art. 17º – As tarifas dos serviços de transporte coletivos urbanos serão fixadas de modo que a despesa dos usuários não ultrapasse 6% do salário mínimo mensal.

Por fim, no que se refere à gestão democrática da cidade:

Art. 18º – Na elaboração e implantação de plano de uso e ocupação do solo e transporte e na gestão dos serviços públicos, o poder municipal deverá garantir a aprovação pelo legislativo e a participação da Comunidade através de suas entidades representativas, utilizando-se de: audiências públicas, conselhos municipais de urbanismo, conselhos comunitários e plebiscito ou referendo popular.

Art. 19º – Fica assegurada a iniciativa popular de leis no âmbito municipal, relativas à vida urbana, mediante proposta articulada e justificada de cidadãos eleitores em número equivalente a 0,5% do colégio eleitoral.

Art. 20º – É assegurado a um conjunto de cidadãos, que represente 5% (cinco por cento) do eleitorado municipal, suspender, através do veto popular, a execução de lei urbana promulgada que contrarie os interesses da população.

§ único – A lei, objeto do veto, deverá, automaticamente, ser submetida a referendo popular.

Art. 21º – Fica assegurado o amplo acesso da população às informações sobre planos de uso e ocupação do solo e transporte e na gestão dos serviços públicos.

Desse modo, parece claro, pelo próprio conteúdo do documento, que aquela enorme mobilização pela Emenda Constitucional pela Reforma Urbana era, em seu cerne, uma mobilização pela construção do Direito à Cidade. Fala-se abertamente em uma subordinação do direito à propriedade às necessidades e prioridades sociais, uma priorização do valor de uso frente ao valor de troca. Propõe-se instrumentos para assegurar a concretização de direitos sociais com intensa participação do poder público, mas também caminhos para que a estrutura do Estado esteja subordinada aos interesses populares, com abertura para uma participação ativa e democrática. Em seu conjunto, elaboram um trajeto de reforma urbana que seja pela aliança entre elementos de uma reforma econômica e uma reforma política, criando condições de estímulo a uma mudança significativa em âmbito cultural, na esteira de um momento de virada da história brasileira.

A principal bandeira da reforma urbana se consolida: o direito à cidade, que se caracteriza pela gestão democrática e participativa das cidades; pelo cumprimento da função social da cidade; pela garantia da justiça social e de condições dignas a todos os habitantes das cidades; pela subordinação da propriedade à função social; e pelas sanções aos proprietários nos casos de não cumprimento da função social. (SAULE JÚNIOR; UZZO, p. 261)

Após os debates, embates e negociações durante a tramitação da proposta de emenda nas instâncias da Assembleia Nacional Constituinte¹²⁶, conquistou-se a consolidação de um capítulo na Constituição de 1988 destinado especificamente à Política Urbana. Além disso, nos parece que teve contribuição significativa para a conquista de alguns pontos importantes, como a inserção, no art. 5º, dos incisos XXIII (“a propriedade atenderá a sua função social”) e XXIV (“a lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos nesta Constituição”).¹²⁷

Composto pelos artigos 182 e 183, o capítulo da Constituição sobre a Política Urbana aponta a obrigatoriedade de regulamentação da política urbana brasileira por lei própria que objetive a função social das cidades, estabelece o Plano Diretor como instrumento básico para a política de desenvolvimento e expansão urbana, elenca os mecanismos para a garantia da função social da propriedade, e dá diretrizes para a usucapião urbana.

O texto dos referidos artigos se apresenta da seguinte forma:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§ 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I – parcelamento ou edificação compulsórios;

II – imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

¹²⁶ Para um relato mais aprofundado dos debates relacionados à proposta de Emenda Constitucional da Reforma Urbana, cf. Bonduki, 2017d.

¹²⁷ Com grande atraso histórico, foi apenas por meio das Emendas Constitucionais nº 26 (de 2000) e nº 90 (de 2015) que se conseguiu a inclusão, entre os direitos sociais dispostos no art. 6º, do direito à moradia e do direito ao transporte.

III – desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

Apesar de essa conquista ter sido resultado de amplo processo de mobilização política em torno do tema da política urbana, ela não veio acompanhada de uma transformação rápida na prática por todo o país. A própria regulamentação em lei dos tópicos trazidos pelos artigos 182 e 183 só se deu quase treze anos depois, por meio da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, conhecida como Estatuto da Cidade.

Nesse meio tempo, o que se notou foram iniciativas locais de políticas transformadoras que se relacionavam com aquilo que estava no horizonte do MNRU¹²⁸. Pensemos, por exemplo, no Orçamento Participativo, que inseriu a população, de forma direta, nos debates a respeito das prioridades da gestão pública e dos direcionamentos de seus recursos. Era uma movimentação clara pela inversão de prioridades no funcionamento do Poder Público municipal.

Entretanto, o fato de essas iniciativas, em geral, terem mais força enquanto políticas de governo do que enquanto políticas de Estado (com o próprio respeito aos parâmetros estabelecidos pela legislação variando de acordo os interesses priorizados pelo governo da vez), bem como a não permanência de um movimento de mobilização perene bem articulado por mais avanços institucionais e conscientização popular a respeito da temática urbana, foram reveladores da limitação dos avanços conquistados. Com a tradicional distância entre legislação e realidade, não nos parece

¹²⁸ O Movimento Nacional pela Reforma Urbana foi, posteriormente, renomeado Fórum Nacional pela Reforma Urbana, nome sob o qual permanece até hoje.

completamente surpreendente a fragilidade de avanços limitados ao direito ou à institucionalidade.

O início dos anos 2000 pareceu trazer novos ares ao tema no âmbito nacional. Em 2001 a regulamentação do capítulo sobre a política urbana por meio do Estatuto da Cidade. No ano seguinte, a eleição de Lula para a presidência da República, com a esperança de uma virada progressista bastante significativa após décadas de neoliberalismo. Já em 2003, a criação do Ministério das Cidades, com Olívio Dutra como Ministro, e Ermínia Maricato como Ministra Adjunta. Olívio vinha de gestões profundamente populares (em sentido de abertura para a participação popular) e inovadoras à frente da prefeitura de Porto Alegre (que serviu de grande vitrine do Orçamento Participativo para o mundo) e, depois, do governo do estado do Rio Grande do Sul. Ermínia era com certeza um dos nomes de maior destaque dentre os provenientes do MNRU (tendo sido, inclusive, a responsável por defender a proposta de emenda na Assembleia Constituinte), com um histórico¹²⁹ que articulava seu papel enquanto intelectual, sua proximidade com os movimentos sociais populares e sua experiência institucional (já havia sido Secretária de Habitação e Desenvolvimento Urbano na gestão de Luiza Erundina na Prefeitura de São Paulo, e tendo participado ativamente da formulação da área urbana dos planos de governo de todas as candidaturas de Lula à presidência até então). Já em 2005, para conseguir lidar com a crise política decorrente do chamado Escândalo do Mensalão, Lula entrega o Ministério das Cidades ao “centrão”, substituindo Olívio Dutra por Marcio Fortes (indicado pelo Partido Progressista – PP), o que deu início a uma política urbana ministerial mais ligada aos interesses econômicos (da cidade enquanto negócio) do que à perspectiva de construção do Direito à Cidade. Com a troca, e entendendo o que ela significava, Ermínia decidiu renunciar a seu cargo no Ministério das Cidades.

¹²⁹ Ermínia Maricato é, sem dúvidas, como acreditamos ter deixado claro até aqui, uma das principais referências intelectuais para a nossa leitura da realidade urbana brasileira. Entretanto, mais do que isso, Ermínia também é uma referência sobre o papel do intelectual crítico, dando significado concreto à noção de práxis transformadora. Sua história é marcada não apenas por grande escritos, mas principalmente por estar sempre muito próxima à realidade da classe trabalhadora brasileira, militando ativamente no cotidiano da periferia de São Paulo, e sempre com muita proximidade a organizações populares e movimentos sociais. Levou também para dentro das instâncias institucionais de que participou esse caráter crítico e sensível, popular e participativo, esperançoso e revolucionário. Há décadas, ela se mantém enquanto referência de luta pelo Direito à Cidade, de luta por um outro mundo. Sobre a trajetória de Ermínia Maricato (que é, também, a trajetória da política urbana no Brasil desde os anos 1970), é extremamente interessante e rico o depoimento dela ao projeto Territórios do Planejamento, da Universidade Federal do ABC. O depoimento completo está disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=5y5c-R8_T8w. Acesso em março de 2022.

Em relação ao Estatuto da Cidade¹³⁰, citado anteriormente, ele:

representou um passo fundamental para dar aos municípios brasileiros instrumentos capazes de regular o uso do solo urbano, na perspectiva de combater a retenção de imóveis ociosos e de criar condições para planejar seu crescimento, embora nem tudo o que se tentou incluir nessa lei tenha se viabilizado politicamente. (BONDUKI, 2017d, p. 123-124)

As diretrizes dadas por esta lei para a política urbana brasileira são profundamente relacionadas com o ideal da reforma urbana, almejando espaços que priorizem o valor de uso coletivo da cidade frente aos interesses do capital sobre seu valor de troca. O art. 2º elenca essas diretrizes da seguinte forma:

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

III – cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social;

IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;

V – oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais;

VI – ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar:

a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos;

b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes;

¹³⁰ Para uma análise do longo processo de tramitação do Projeto de Lei do Senado 181/89 (na Câmara dos Deputados, o projeto tramitou como Projeto de Lei 5.788/90), do Senador Pompeu de Sousa, que gerou a lei do Estatuto da Cidade, cf. Bonduki, 2017d, e Grazia, 2003.

c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infra-estrutura urbana;

d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como polos geradores de tráfego, sem a previsão da infra-estrutura correspondente;

e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização;

f) a deterioração das áreas urbanizadas;

g) a poluição e a degradação ambiental;

h) a exposição da população a riscos de desastres.

VII – integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do Município e do território sob sua área de influência;

VIII – adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência;

IX – justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;

X – adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais;

XI – recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos;

XII – proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico;

XIII – audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população;

XIV – regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais;

XV – simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais;

XVI – isonomia de condições para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização, atendido o interesse social;

XVII - estímulo à utilização, nos parcelamentos do solo e nas edificações urbanas, de sistemas operacionais, padrões construtivos e aportes

tecnológicos que objetivem a redução de impactos ambientais e a economia de recursos naturais;

XVIII - tratamento prioritário às obras e edificações de infraestrutura de energia, telecomunicações, abastecimento de água e saneamento;

XIX – garantia de condições condignas de acessibilidade, utilização e conforto nas dependências internas das edificações urbanas, inclusive nas destinadas à moradia e ao serviço dos trabalhadores domésticos, observados requisitos mínimos de dimensionamento, ventilação, iluminação, ergonomia, privacidade e qualidade dos materiais empregados.

Para a implementação dessas diretrizes na realidade das dinâmicas municipais e metropolitanas, o Estatuto da Cidade estabelece uma série de instrumentos que devem ser utilizados pelos gestores públicos, dando novas abordagens a instrumentos relativamente abandonados até então (como os planos diretores) e regulamentando os mecanismos para garantia do cumprimento da função social da propriedade.

Conforme Bassul (2002), podemos elencar e descrever os principais instrumentos trazidos (que estão dispostos no art. 4º do Estatuto da Cidade) da seguinte forma:

1) *gestão democrática*: deverá ocorrer por meio da ação de conselhos de política urbana, da iniciativa popular de leis e da realização de debates, audiências e consultas públicas para a aprovação e a implementação dos planos diretores e das leis orçamentárias;

2) *plano diretor*: obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes e referência para o cumprimento da função social da propriedade (art. 182, §§ 1º e 2º, da CF), o plano diretor passa a ser exigido também para cidades integrantes de áreas de especial interesse turístico, para aquelas influenciadas por empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental e para as que pretendem utilizar os instrumentos do Estatuto;

3) *parcelamento, edificação ou utilização compulsórios*: a ociosidade de vastas extensões de terrenos urbanos já dotados de infra-estrutura é responsável por deseconomias como a elevação dos custos de prestação dos serviços públicos e a sobrevalorização fundiária. Previsto no art. 182, § 4º, da Constituição, como primeira penalidade pela retenção ociosa de terrenos, esse dispositivo carecia de regulamentação em lei federal para tornar-se aplicável;

4) *IPTU progressivo no tempo*: segunda sanção prevista na sequência do § 4º do art. 182, para combater a ociosidade de terrenos urbanos, o IPTU progressivo no tempo será aplicado aos proprietários que descumprirem a primeira penalidade, pelo prazo de cinco anos, com progressão da alíquota, limitada ao dobro de um exercício para outro, até o máximo de 15%;

5) *desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública*: trata-se da última das penalidades constitucionais previstas no capítulo da política

urbana. Torna a desapropriação de imóveis urbanos ociosos semelhante à que ocorre para fins de reforma agrária;

6) *usucapião especial*: a usucapião especial de imóvel urbano de propriedade particular constitui dispositivo auto-aplicável da Constituição. O Estatuto da Cidade, contudo, amplia a possibilidade de iniciativa para a usucapião coletiva, o que pode facilitar a regularização fundiária de áreas urbanas de difícil individualização, como as favelas;

7) *concessão de uso especial para fins de moradia*: instrumento inovador, permite que imóveis públicos ocupados há mais de cinco anos sem oposição tenham a posse regularizada de maneira assemelhada aos casos de usucapião de imóveis particulares, mas sem transferência da propriedade. [...]

8) *direito de superfície*: permite a transferência, gratuita ou onerosa, por escritura pública, do direito de construir sem que este alcance o direito de propriedade do terreno. Torna mais flexível a utilização de terrenos urbanos;

9) *direito de preempção*: assegura preferência ao poder público na aquisição de imóveis urbanos desde que, devidamente notificado pelo proprietário, manifeste o interesse pela compra, no prazo de trinta dias, findo o qual o direito deixa de prevalecer. Objetiva permitir a formação de estoque de terras públicas sem a necessidade de procedimentos de desapropriação;

10) *outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso*: consiste na possibilidade de o município estabelecer determinado coeficiente de aproveitamento dos terrenos a partir do qual o direito de construir excedente deve ser adquirido pelo poder público. O mesmo deverá ocorrer quando o uso for alterado e resultar na valorização do imóvel;

11) *operações urbanas consorciadas*: permitem um conjunto de intervenções e medidas, consorciadas entre poder público e iniciativa privada, com vistas a alcançar transformações urbanísticas de maior monta. No âmbito das operações, o direito de construir pode ser expresso em certificados de potencial adicional de construção, vendidos em leilão ou utilizados para o pagamento de obras;

12) *transferência do direito de construir*: faculta o exercício desse direito em imóvel distinto do que originalmente detinha. Mecanismo útil para a implantação de equipamentos urbanos (reduz os custos de desapropriação), para a preservação do patrimônio histórico e cultural e para a regularização de áreas ocupadas por população de baixa renda;

13) *estudo de impacto de vizinhança*: documento técnico a ser exigido, com base em lei municipal, para a concessão de licenças e autorizações de construção, ampliação ou funcionamento de empreendimentos ou atividades que possam afetar a qualidade de vida da população residente na área ou nas proximidades;

14) *consórcio imobiliário*: poderá ser constituído nos imóveis alcançados pela obrigação de parcelar, construir ou utilizar. O proprietário transfere seu imóvel ao Poder Público e recebe como pagamento, após a realização das obras, unidades imobiliárias urbanizadas ou edificadas. (BASSUL, 2002, s/p, grifos no original)

Desse modo, nos parece claro que o Estatuto da Cidade se apresenta enquanto um grande avanço para a concretização dos desejos de uma reforma urbana

transformadora no Brasil¹³¹, já que não apenas aponta o que se almeja, mas também oferta os instrumentos capazes de realizar as mudanças pretendidas nas dinâmicas urbanas. O Estatuto da Cidade torna mais palpável o ideário crítico da reforma urbana (PEREIRA, 2018). Será a partir desse instrumental jurídico-urbanístico que o Plano Diretor de São Paulo, sobre o qual falaremos no próximo tópico, estruturará seu planejamento para uma política de desenvolvimento urbana que enfrente sua “lógica da desordem” (KOWARICK, 1979). Sem a sustentação legal dada pelo Estatuto da Cidade ao regulamentar o capítulo sobre a política urbana da Constituição de 1988, certamente não seriam alcançáveis os avanços trazidos na esfera municipal pela legislação paulistana.

Não cabe aqui tratarmos de todos os avanços em âmbito de legislação conquistados ao longo das décadas no Brasil. Entretanto, o progresso em termos de lei nos parece significativo. Para além das normas aqui citadas, podemos pensar, também, no Estatuto da Metrópole (Lei nº 13.089/2015), na Política Nacional de Mobilidade Urbana (Lei nº 12.587/2012), na Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei nº 12.305/2010), no Código Florestal (Lei nº 12.651/2012), no Sistema e no Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (Lei nº 11.124/2005), na Lei de Parcelamento do Solo Urbano (Lei nº 6.766/1979), no Programa Minha Casa Minha Vida (Lei nº 11.977/2009), entre outros exemplos de legislações que almejam influenciar de forma direta e incisiva a realidade das nossas cidades.

A questão, nos parece, está em essas conquistas de âmbito jurídico reverberarem na realidade material dos territórios urbanos. Esse desafio, como buscamos apresentar, é histórico no Brasil, passando pela necessidade de encontramos modos de superar o distanciamento entre o que está posto na lei e o que acontece na prática. O próprio Estatuto da Cidade, mais de 20 anos depois, ainda não parece ter sido capaz de realizar uma transformação significativa no movimento de produção do espaço urbano do capitalismo brasileiro, que se mantém reprodutor de desigualdades socioespaciais¹³². Ainda em 2011, Raquel Rolnik escreveu em seu blog um diagnóstico que não parece ter perdido sua validade desde então:

¹³¹ A respeito dos diferentes aspectos dos desafios para a concretização dos avanços do Estatuto da Cidade, bem como análises a respeito das promessas trazidas pela legislação, cf. Ribeiro; Cardoso, 2003.

¹³² Lira, 2012, aponta como principais motivos para a ineficácia social do Estatuto da Cidade: 1) a “falta de vontade política das classes dirigentes, desinteressadas efetivamente em mudar o estado das

Passados 10 anos de sua aprovação, e tendo os municípios elaborado os seus planos diretores, na prática, é como se o Estatuto não existisse. A gestão do uso e ocupação do solo em cada município pouco ou nada tem a ver com a discussão da função social da propriedade. O valor da terra urbana como mercadoria, como ativo financeiro, se sobrepõe a qualquer outro tipo de valor (histórico, afetivo, ambiental, cultural etc) e a forma predominante de financiamento e produção das cidades não incorporou os enunciados da Constituição e do Estatuto. (ROLNIK, 2011)

Ao que nos parece, os avanços limitados ao aspecto do Concebido (nos marcos da racionalidade do Capital), sem que sejam acompanhados de transformações efetivas no Percebido e no Vivido, não se sustentam, especialmente na periferia do capitalismo. Sem uma mobilização política que articule essas diferentes dimensões do espaço para transformar os rumos de sua produção, torna-se extremamente difícil a realização de uma mudança efetiva. Ou seja, o Direito, por si, na história brasileira, mesmo que represente marcos importantes para os avanços em direção a uma outra lógica de cidades, não é capaz de efetivar-se por si mesmo. É um instrumental que, no quadro da luta de classes do capitalismo periférico brasileiro, depende profundamente de mobilização popular politizada e perene, ultrapassando os limites da institucionalidade.

Mas, exatamente por suas contradições, o Concebido também é mecanismo com potencial para estimular essa mobilização. Afinal, quando utilizado para planejar e propor caminhos outros, tendo por base racionalidades que não se limitem à lógica do Capital, priorizando o valor de uso em vez do valor de troca, como sugerido nas experiências que tratamos, é capaz de possibilitar que os sujeitos vislumbrem outras relações, outros mundos, outros espaços.

Exposto esse histórico da política urbana direcionada a uma reforma urbana em âmbito nacional, tratemos do atual Plano Diretor Estratégico de São Paulo, o qual

coisas”; 2) a “pouca relevância que os prefeitos e as câmaras municipais devotam à elaboração do Plano Diretor”; e 3) a “resistência que respeitável número de operadores do Direito oferece em aceitar o Direito Urbanístico como segmento autônomo, com objeto e princípios peculiares, a serem considerados distintamente do Direito Civil e do Direito Administrativo” (LIRA, 2012, p. 151-152). Apesar de ser uma crítica relevante, há, aqui, certo grau de subjetivismo que compromete o alcance do raciocínio. Para além da ação e da vontade dos indivíduos que dominam os campos político, econômico e jurídico do Brasil, é importante ter em mente a necessidade dessa dinâmica urbana para o próprio funcionamento do capitalismo brasileiro. Nesse sentido, o potencial transformador do Estatuto da Cidade, se efetivamente posto em prática, mesmo com limitações, poderia se estabelecer enquanto marco importante para um enfrentamento mais significativo à lógica predominante na produção do espaço urbano brasileiro.

traduz para a realidade municipal paulistana os anseios e as esperanças de uma transformação significativa nos rumos das cidades brasileiras.

4.2 O Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo de 2014: disputas por uma outra cidade

O Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo (PDE-SP)¹³³ – estabelecido pela Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014 – surge enquanto resultado do amálgama de dois dos tópicos trabalhados até aqui no presente trabalho, quais sejam: a) a dinâmica brasileira de produção do espaço submissa à lógica do capitalismo periférico, consequentemente produtora e reprodutora de desigualdades socioespaciais abissais, de forma muito intensa na metrópole paulista; b) o histórico de mobilizações pela Reforma Urbana no país, as quais sempre deram um papel de destaque para a atuação institucional, com avanços por meio da legislação e da ação do Estado. Assim, não apenas compreende a complexidade de suas desigualdades socioespaciais, como busca construir na prática o horizonte herdado daqueles que sempre lutaram pela Reforma Urbana no país:

O Estatuto e a Constituição, além de instituírem uma nova ordem jurídico-urbanística no Brasil, redefiniram a função do Plano Diretor municipal. [...] No lugar de uma peça técnica que circula apenas entre especialistas, o Plano Diretor emergia como uma peça política, que deve ser democraticamente construída com a participação dos segmentos sociais que efetivamente constroem as cidades, incluindo sobretudo os setores populares – movimentos de luta por moradia, associações de bairros, entre outros –, tradicionalmente aliados dos processos de construção da política urbana. (CYMBALISTA; SANTORO, 2009, p. 6)

A revisão do antigo Plano Diretor Estratégico de São Paulo (estabelecido pela Lei nº 13.430, de 13 de setembro de 2002)¹³⁴ já era uma bandeira apresentada pelo então candidato Fernando Haddad (PT) durante o período de campanha eleitoral de

¹³³ Para uma análise mais profunda do PDE-SP, seu processo de revisão participativa, seus instrumentos e sua perspectiva para os rumos da dinâmica espacial da capital paulista, cf. Iatchuk, 2018a.

¹³⁴ De acordo com o art. 293 da Lei 13.430/02, sua revisão deveria ter ocorrido em 2006. Entretanto, o fato de o Projeto de Lei nº 671, de 2007, da gestão Kassab, ter sido elaborado sem adequada participação popular fez com que sua tramitação tenha sido barrada judicialmente. Apenas em 2013 o processo de revisão do PDE se iniciou, quando já havia sido extrapolado o limite de 10 anos determinado pelo art. 40, § 3º do Estatuto da Cidade.

2012 à Prefeitura da capital. Eleito e empossado, já em 2013 o novo prefeito deu andamento aos processos iniciais para que se produzissem as condições para a revisão do PDE.

Estudo realizado pelo Departamento de Urbanismo (DEURB) da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU) em 2013 elencou, a partir de mapeamentos das desigualdades no espaço urbano da metrópole paulista, os desafios que deveriam ser endereçados pela nova política urbana: a) fortalecer espaços produtivos e aproximar a oferta de empregos dos locais de moradia; b) planejar a distribuição e implantação adequada de empreendimentos imobiliários e de grandes equipamentos de impactos; acessar terras urbanas para a produção de habitação de interesse social nas áreas centrais e locais adequados, com boa oferta de serviços, equipamentos e infraestruturas urbanas; d) melhorar as condições de habitabilidade e de segurança na posse em assentamentos precários e informais; e) melhorar as condições de mobilidade urbana com ampliação da oferta de transportes coletivos, fortalecimento de modos não motorizados e desestímulo ao uso do automóvel individual; f) proteger e recuperar os patrimônios ambientais e eliminar as áreas de risco de deslizamentos e inundações; e g) melhorar a oferta de serviços, equipamentos e infraestruturas urbanas nos bairros da cidade e adaptar os espaços urbanos às tendências de envelhecimento populacional e às necessidades das pessoas com deficiência (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2013).

Desse modo, o diagnóstico da própria gestão da Prefeitura de São Paulo já reconhece muitas das problemáticas que fazem parte do cotidiano do município, atingindo de forma ainda mais dura aquelas populações mais pobres:

São Paulo é extremamente desigual. Os investimentos, as oportunidades de emprego e a oferta de bens e serviços urbanos são concentrados em uma pequena parcela central do território, enquanto a vulnerabilidade predomina nas áreas periféricas. A taxa de crescimento populacional se estabiliza, porém o déficit por moradias ainda é da ordem de centenas de milhares e gera pressão pela urbanização extensiva sobre áreas ambientalmente sensíveis do município. São Paulo só pode se desenvolver e se transformar por dentro. A questão é, portanto, como reequilibrar as dinâmicas urbanas, acolhendo a todos dignamente e aproximando as oportunidades de emprego e moradia por toda a cidade. (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2015, p. 7)

É com isso em vista que se inicia o movimento de revisão do PDE-SP. Entre abril e setembro de 2013, ao longo de quatro etapas¹³⁵, foi realizado amplo processo participativo de discussão e revisão da Lei 13.430/02¹³⁶, com atividades realizadas em todas as subprefeituras e abertura para participações por canal eletrônico¹³⁷. Ao final, o processo contou com 114 audiências públicas, 25.692 participantes, 10.147 contribuições, 5.684 propostas presenciais e 4.463 propostas pelo canal eletrônico¹³⁸.

Finalizado o processo, foi elaborado pela Executiva municipal o Projeto de Lei nº 688, de 2013, que propunha a nova versão do Plano Diretor. O PL foi apresentado à sociedade e então enviado à Câmara Municipal de São Paulo no dia 26 de setembro de 2013. A partir de então, foi dado início ao processo de tramitação do projeto nas instâncias do Poder Legislativo, especificamente sob os cuidados da Comissão de Política Urbana, Metropolitana e Meio Ambiente (CPUMMA). O relator escolhido para sistematizar as novas contribuições e apresentar o texto que serviria de base para as discussões finais da elaboração da lei foi o vereador Nabil Bonduki (PT). Nabil não era apenas um grande intelectual dos estudos urbanos, de formação crítica aliada a conhecimento técnico, mas também uma figura historicamente relacionada com os movimentos populares em defesa da reforma urbana.

¹³⁵ 1ª Etapa – Avaliação Temática Participativa do Plano Diretor de 2002; 2ª Etapa – Oficinas Públicas para o Levantamento de Propostas e Contribuições; 3ª Etapa – Sistematização das Propostas e Contribuições; 4ª Etapa – Atividades Devolutivas e Discussões Públicas da Minuta do Projeto de Lei.

¹³⁶ Para uma análise mais detalhada da participação social na revisão do PDE-SP, cf. Iatchuk, 2018a.

¹³⁷ O canal eletrônico foi uma ferramenta interessante utilizada pela Prefeitura para possibilitar participação no processo de elaboração do novo Plano Diretor, mesmo sem comparecimento presencial às atividades. Para esse fim, foram criadas três plataformas digitais diferentes para contribuições e propostas: as Fichas de Propostas Online (com enfoque em contribuições técnicas), o Mapa Colaborativo (que possibilitava indicar ideias para territórios específicos) e a Minuta Participativa (onde era possível comparar a minuta elaborada e o PDE-SP antigo, além de fazer considerações sobre o conteúdo de propostas específicas). Entretanto, até pela problemática do acesso à internet, a maior parte das propostas recebidas pelos canais eletrônicos vieram exatamente de residentes do Quadrante Sudoeste (*Mapa 31*). Ou seja, no âmbito digital, a participação social ficou restrita a quem já tem melhores condições de vida na cidade, sendo incapaz de incluir (ao menos de forma direta) as experiências e expectativas dos mais pobres.

¹³⁸ Todo o conjunto de dados, informações e documentos relacionados ao processo de revisão participativa do PDE-SP está disponível no portal Gestão Urbana da Prefeitura de São Paulo. Os dados aqui apresentados, especificamente, estão disponíveis em: <https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/marco-regulatorio/plano-diretor/processo-participativo/>. Acesso em março de 2022.

Mapa 31 – Origem das Contribuições por Canal Eletrônico



Fonte: Gestão Urbana, Prefeitura de São Paulo.

Esse momento da tramitação do projeto dentro da Câmara Municipal de São Paulo evidenciou não apenas a importância do Plano Diretor para os rumos do conflito entre “o valor de troca da cidade mercadoria e o valor de uso da cidade condição necessária de vida para a classe trabalhadora” (MARICATO, 2015, p. 24), mas também quais os interesses defendidos pelos atores envolvidos. Sobre esse conflito de interesses e perspectivas a respeito dos rumos da política urbana paulistana no processo de revisão do plano diretor, é proveitoso remetermos ao relato de Guilherme Boulos, liderança do Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST):

Muito se falou das pressões para a aprovação do Plano. É verdade, os avanços obtidos não teriam sido possíveis se não fosse a intensa pressão popular. Mas esta foi apenas a pressão mais visível. Foram inúmeras mobilizações dos movimentos e uma participação ampla nas audiências públicas de debate do PDE. O MTST (Movimento dos Trabalhadores Sem Teto) permaneceu acampado em frente à Câmara durante sete dias até a aprovação do Plano.

Nem sempre porém a maior pressão é a mais visível. Em sua discussão, o Plano foi objeto de uma pressão muito mais violenta por parte dos lobistas do mercado imobiliário. A pressão silenciosa de um engravatado pode ter mais efeito que o barulho dos descamisados. A pressão de bastidores dos empresários foi pesada e também incidiu no resultado final do Plano, como vimos no caso da Cota de Solidariedade. Ou alguém se atreveria a subestimar um setor que investiu mais de R\$22 milhões em doação de campanha para os atuais vereadores de São Paulo? (BOULOS, 2015, p. 21-22)

Assim, especialmente durante o momento mais estritamente institucional do processo total da revisão do Plano Diretor, qual seja, a tramitação do PL nº 688/13 nas instâncias da Câmara Municipal, foram se revelando mais abertamente as disputas em torno dos horizontes que o novo PDE-SP deveria apresentar para o município¹³⁹. Os movimentos sociais – com destaque especial para o movimento de moradia – se mantiveram presentes não apenas nos canais abertos pela via institucional, mas também pela pressão constante por meio de manifestações, principalmente nos dias que antecederam a aprovação do projeto.

Do outro lado da trincheira, grupos conservadores e representantes do mercado imobiliário se mobilizavam para impedir que se estabelecessem entraves para a especulação e a livre utilização do espaço urbano enquanto mercadoria. Como já ocorria desde a Lei do Inquilinato nos anos 1940, a retórica daqueles que se posicionavam contrariamente aos avanços sociais do projeto é que ele poderia “inviabilizar” o setor imobiliário e da construção civil em São Paulo, e que as responsabilidades de caráter social na construção (como o pagamento da Outorga Onerosa e a Cota de Solidariedade) seriam responsáveis pelo aumento dos preços de aluguéis e terrenos. Um dos tópicos mais criticados pelos vereadores que se posicionaram contrariamente ao PDE-SP foi o estímulo ao adensamento populacional nas áreas próximas à rede de transporte de alta e média capacidade, ou seja, questionavam a ideia de aproximar a população às regiões onde há mais infraestrutura

¹³⁹ Em 28 de setembro de 2016, às vésperas das eleições municipais, a Folha de São Paulo e o Uol realizaram debate com os vereadores Nabil Bonduki (PT), Aurélio Nomura (PSDB) e Gilberto Natalini (PV) a respeito do Plano Diretor aprovado em 2014. O primeiro não era apenas entusiasta da lei, mas também havia sido seu relator na Câmara. Já os outros dois haviam votado contrariamente à legislação (e, inclusive, foram apoiadores da tentativa de anular o PDE-SP judicialmente com alegação de inconstitucionalidade, denúncia que não foi acolhida pelo Judiciário). Os embates apresentados na ocasião apresentam a versão mais polida e “técnica” das disputas em torno do Plano Diretor, mas são um indicador notável sobre os interesses que estavam em disputa. A íntegra do debate está disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=UUFkWETrOul>. Acesso em março de 2022.

já estabelecida, sob o discurso de que esse adensamento poderia não ser suportado pelos territórios¹⁴⁰.

A aprovação da legislação na Câmara foi momento de tensão, e dependeu diretamente da pressão dos movimentos sociais. Depois de intensas sessões ao longo de oito meses, um substitutivo da CPUMMA aprovado em 1ª votação (o qual recebeu 365 propostas de emendas de vereadores), outros 4 substitutivos e mais 117 emendas protocoladas em plenário por vereadores ao final do projeto (das quais 26 foram incorporadas), finalmente, no dia 30 de junho de 2014 o Plano Diretor foi aprovado por 44 votos a favor e 8 contrários em segunda e definitiva votação na Câmara Municipal. A base do governo decidiu deixar a votação para o dia 30 (segunda-feira) ao invés da madrugada de sexta-feira (como queria a oposição) para reforçar a presença da população no processo. À época, o líder do governo na Câmara, vereador Arselino Tatto (PT), afirmou: “Queremos votar isso no barulho do dia e não na calada da noite”¹⁴¹. Até a data da aprovação do projeto, o Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST) continuava acampado à frente da Câmara.

O processo de aprovação do Plano Diretor Estratégico foi marcado por manifestações intensas, forte participação dos movimentos sociais e interferência do mercado. A estratégia de ocupação urbana, que rompe com os mecanismos tradicionais de participação, com destaque para a participação do Movimento Sem-teto, foi primordial para pressionar e dar visibilidade ao movimento e a seus questionamentos. Esses questionamentos significaram uma maior pressão no poder legislativo, que, sob diversos pretextos, tentava manipular o processo de votação. Através da ação dos movimentos sociais diversas conquistas foram alcançadas, estando ainda em aberto se, na prática, estas conquistas serão implementadas. (ISAÍAS; COELHO, 2015, p. 272)

Como resultado, houve vitórias e derrotas para os movimentos populares. Conquistou-se, por exemplo, a demarcação da Área Rural na Zona Sul de São Paulo

¹⁴⁰ Esse é um tópico, do momento da formulação do PDE-SP, interessante de ser analisado pois deixa transparecer a perspectiva da cidade como negócio. Ao que nos parece, o discurso de oposição ao adensamento nos Eixos de Transporte, mais do que um questionamento técnico (até pelo limite desse adensamento a 4 vezes o tamanho do terreno, e por haver uma relação de variabilidade desse coeficiente de acordo com as macroáreas e as prioridades de cada território) carrega os interesses daqueles que lucram com o espraiamento decorrente do processo de produção do espaço segregador de São Paulo. Afinal, a virada de rumo em direção a uma cidade compacta reduz a necessidade de levar infraestrutura e serviços básicos a regiões cada vez mais distantes, algo interessante para parcela do mercado.

¹⁴¹ A declaração consta em matéria do portal G1 do dia 30 de junho de 2014 a respeito da aprovação do Plano Diretor. Ela está disponível em: <https://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/2014/06/vereadores-aprovam-plano-diretor-de-sp-e-avaliam-emendas.html>. Acesso em março de 2022.

(o que barrou os planos de construção de um novo aeroporto em Parelheiros), garantiu-se a manutenção no texto da lei da ampliação das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) e da destinação de 60% das Habitações de Interesse Social construídas em ZEIS (1, 2, 3 e 4) a famílias com renda mensal menor que três salários mínimos (HIS 1¹⁴²), bem como a previsão da utilização dos instrumentos indutores da função social da propriedade oferecidos pelo Estatuto da Cidade. Por outro lado, foi possível notar um desmonte quase completo da Cota de Solidariedade (como trataremos no próximo capítulo).

No dia 31 de julho de 2014, no Auditório do Parque Ibirapuera, em cerimônia que contou com a presença de aproximadamente 800 pessoas (que não eram apenas autoridades, mas também representantes de movimentos populares), a Lei 16.050 foi sancionada pelo prefeito Fernando Haddad¹⁴³. A partir de então, estava instituído o novo Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo, responsável por ditar os parâmetros de todo o conjunto da Política de Desenvolvimento Urbano na capital paulista até o ano de 2030.

Não cabe, aqui, apresentarmos em detalhes todo o conteúdo da legislação, mas acreditamos ser possível e proveitoso evidenciarmos quais os horizontes que o PDE-SP de 2014 vislumbra e os caminhos que aponta para concretizá-los. Desse modo, teremos maior facilidade para identificar como o FUNDURB e a Cota de Solidariedade se inserem nesse cenário.

Como ponto de partida, é interessante que a lei em questão não apenas elenca seus princípios como também explica o que cada um deles quer dizer. Desse modo, dá um pouco mais de concretude a esse elemento que, muitas vezes, acaba sendo controverso por ficar resumido a palavras ou frases de impacto. Assim dita o art. 5º da lei:

¹⁴² A legislação (art. 46) regulamenta que HIS 1 são aquelas destinadas a famílias com renda de até 3 salários mínimos, HIS 2 para famílias com até 6 salários mínimos, e HMP (Habitação de Mercado Popular) para famílias com até 10 salários mínimos. Garantir 60% de HIS 1 nas ZEIS foi uma grande conquista, justamente por focar a produção de moradia em regiões bem estruturadas para as camadas mais pobres da população. Além disso, cabe destaque que as HIS vieram a ter regulamentação própria, por meio do Decreto nº 56.759, de 2019

¹⁴³ A gravação do evento completo foi postada no canal do Youtube da Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento, e está disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=w1RxAKt8c>. Acesso em março de 2022.

Art. 5º Os princípios que regem a Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico são:

- I – Função Social da Cidade;
- II – Função Social da Propriedade Urbana;
- III – Função Social da Propriedade Rural;
- IV – Equidade e Inclusão Social e Territorial;
- V – Direito à Cidade;
- VI – Direito ao Meio Ambiente Ecologicamente Equilibrado;
- VII – Gestão Democrática.

§ 1º Função Social da Cidade compreende o entendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social, ao acesso universal aos direitos sociais e ao desenvolvimento socioeconômico e ambiental, incluindo o direito à terra urbana, à moradia digna, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte, aos serviços públicos, ao trabalho, ao sossego e ao lazer.

§ 2º Função Social da Propriedade Urbana é elemento constitutivo do direito de propriedade e é atendida quando a propriedade cumpre os critérios e graus de exigência de ordenação territorial estabelecidos pela legislação, em especial atendendo aos coeficientes mínimos de utilização determinados nos Quadros 2 e 2A desta lei.

§ 3º Função Social da Propriedade Rural é elemento constitutivo do direito de propriedade e é atendida quando, simultaneamente, a propriedade é utilizada de forma racional e adequada, conservando seus recursos naturais, favorecendo o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores e observando as disposições que regulam as relações de trabalho.

§ 4º Equidade Social e Territorial compreende a garantia da justiça social a partir da redução das vulnerabilidades urbanas e das desigualdades sociais entre grupos populacionais e entre os distritos e bairros do Município de São Paulo.

§ 5º Direito à Cidade compreende o processo de universalização do acesso aos benefícios e às comodidades da vida urbana por parte de todos os cidadãos, seja pela oferta e uso dos serviços, equipamentos e infraestruturas públicas.

§ 6º Direito ao Meio Ambiente Ecologicamente Equilibrado é o direito sobre o patrimônio ambiental, bem de uso comum e essencial à sadia qualidade de vida, construído por elementos do sistema ambiental natural e do sistema urbano de forma que estes se organizem equilibradamente para a melhoria da qualidade ambiental e de bem-estar humano.

§ 7º Gestão Democrática é a garantia da participação de representantes dos diferentes segmentos da população, diretamente ou por intermédio de associações representativas, nos processos de planejamento e gestão da cidade, de realização de investimentos públicos e na elaboração, implementação e avaliação de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

Ao menos em seus princípios, fica evidente a pretensão por uma cidade que priorize o valor de uso sobre o valor de troca. Se não são em si chamamentos à

revolução, é evidente que todos eles impõem, ao menos idealmente, resistência aos desmandos do capital sobre os territórios do município. A determinação das Funções Sociais da Cidade, da Propriedade Urbana e da Propriedade Rural, por exemplo, já são um posicionamento contrário à continuidade dos processos de não utilização da terra por especulação imobiliária. Já Equidade Social e Territorial e Direito à Cidade apontam para um enfrentamento direto ao desafiante quadro de desigualdades socioespaciais. Direito ao Meio Ambiente Ecologicamente Equilibrado endereça uma pauta importante que historicamente tem sido deixada de lado devido às características da produção do espaço em São Paulo, com parcelas da classe trabalhadora recorrendo a áreas de preservação ambiental para conseguirem instalar suas moradias (já que são regiões onde o mercado imobiliário tem maiores restrições para atuar). Por fim, com a Gestão Democrática o PDE-SP visa garantir que haja participação popular perene para a tomada de decisões relacionadas aos caminhos da política urbana municipal, ou seja, uma mudança que – se concretizada – alia dispositivos para uma transformação cultural (da população) e política (da estrutura do Poder Público). É, em conjunto, uma lista de princípios bastante incisiva no que se refere a apontar para uma inversão de rumos para a produção do espaço em São Paulo.

E é interessante notar como a interpretação específica do princípio do Direito à Cidade dada pelo PDE-SP parece mais próxima à noção de luta por acesso a equipamentos de consumo coletivo de Manuel Castells do que necessariamente ao horizonte revolucionário de Lefebvre, que cunhou o termo – o que dialoga com o apontamento de Bianca Tavorari (2016, p. 98) sobre o desenvolvimento da concepção de Direito à Cidade no Brasil misturando os conceitos dos dois autores. Apesar disso, a demarcação do Direito à Cidade enquanto um dos princípios que conduz o desenvolvimento da Política de Desenvolvimento Urbano de São Paulo nos parece um claro ponto positivo, ao menos no aspecto simbólico. Entretanto, o Plano Diretor Estratégico de 2002 também apontava destaque para o “direito à Cidade para todos” como um de seus princípios¹⁴⁴.

¹⁴⁴ A Lei 13.430/02 tratava da seguinte forma seus princípios: “Art. 7º - Este Plano Diretor Estratégico rege-se pelos seguintes princípios: I – justiça social e redução das desigualdades sociais e regionais; II – inclusão social, compreendida como garantia de acesso a bens, serviços e políticas sociais a todos os munícipes; III – direito à Cidade para todos, compreendendo o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte, aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer; IV – respeito às funções sociais da Cidade e à função social da propriedade; V – transferência

Para dar materialidade a esses princípios, o Plano Diretor estabelece as diretrizes que a política urbana deve seguir:

Art. 6º A Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico se orientam pelas seguintes diretrizes:

- I – justa distribuição dos benefícios e ônus do processo de urbanização;
- II – retorno para a coletividade da valorização de imóveis decorrente dos investimentos públicos e das alterações da legislação de uso e ocupação do solo;
- III – distribuição de usos e intensidades de ocupação do solo de forma equilibrada, para evitar ociosidade ou sobrecarga em relação à infraestrutura disponível, aos transportes e ao meio ambiente, e para melhor alocar os investimentos públicos e privados;
- IV – compatibilização da intensificação da ocupação do solo com a ampliação da capacidade de infraestrutura para atender às demandas atuais e futuras;
- V – adequação das condições de uso e ocupação do solo às características do meio físico, para impedir a deterioração e degeneração de áreas do Município;
- VI – proteção da paisagem dos bens e áreas de valor histórico, cultural e religioso, dos recursos naturais e dos mananciais hídricos superficiais e subterrâneos de abastecimento de água do Município;
- VII – utilização racional dos recursos naturais, em especial da água e do solo, de modo a garantir uma cidade sustentável para as presentes e futuras gerações;
- VIII – adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município;
- IX – planejamento da distribuição espacial da população e das atividades econômicas de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente, a mobilidade e a qualidade de vida urbana;
- X – incentivo à produção de Habitação de Interesse Social, de equipamentos sociais e culturais e à proteção e ampliação de áreas livres e verdes;
- XI – prioridade no sistema viário para o transporte coletivo e modos não motorizados;

para a coletividade de parte da valorização imobiliária inerente à urbanização; VI – direito universal à moradia digna; VII – universalização da mobilidade e acessibilidade; VIII – prioridade ao transporte coletivo público; IX – preservação e recuperação do ambiente natural; X – fortalecimento do setor público, recuperação e valorização das funções de planejamento, articulação e controle; XI – descentralização da administração pública; XII – participação da população nos processos de decisão, planejamento e gestão.”. Ao que nos parece, não há tanta diferença (a não ser pela forma de redação de alguns pontos) entre aquilo que era vislumbrado pelo PDE de 2002 e o que deseja o de 2014. Tendo em mente o quadro de desigualdades socioespaciais e os enormes problemas para a vida urbana de grande parcela da população na capital, expostos no capítulo anterior, não parece incabível dizer que os princípios da legislação, por si, mesmo que importantes e avançados, não são garantia de transformação real.

XII – revisão e simplificação da legislação de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo e das normas edilícias, com vistas a aproximar a legislação da realidade urbana, assim como facilitar sua compreensão pela população;

XIII – ordenação e controle do uso do solo, de modo a evitar:

- a) a proximidade ou conflitos entre usos incompatíveis ou inconvenientes;
- b) o parcelamento, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados do solo em relação à infraestrutura urbana;
- c) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como polos geradores de tráfego, sem a previsão da infraestrutura correspondente;
- d) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulta na sua subutilização ou não utilização;
- e) a deterioração das áreas urbanizadas e os conflitos entre usos e funções das vias que lhes dão acesso;
- f) a poluição e a degradação ambiental;
- g) a excessiva ou inadequada impermeabilização do solo;
- h) o uso inadequado dos espaços públicos;

XIV – cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social.

O conjunto de diretrizes do PDE-SP parece indicar uma priorização do interesse da coletividade nos rumos do uso e da ocupação do solo urbano, bem como a intenção de tornar a dinâmica espacial paulistana mais equilibrada. O predomínio dessas noções (de coletividade e de equilíbrio) é uma clara sinalização contrária às intenções daqueles que tratam a cidade como uma mercadoria ou um ativo financeiro. As diretrizes se articulam de forma a indicar que a lei encara a cidade como um todo, onde os diferentes elementos e territórios têm de estar alinhados para que o conjunto funcione sem distorções (ao menos não na proporção atual) ou entraves (como acontece no caso da mobilidade urbana). É uma tentativa de instrumentalização das determinações sobre as representações do espaço para alterar as práticas espaciais existentes. O Plano Diretor se propõe, assim, a induzir uma outra lógica para a dinâmica espacial de São Paulo, apontando sentido contrário àquele materializado desde o início da urbanização brasileira.

Por fim, estabelecidos os princípios que conduzem toda a estratégia da Política de Desenvolvimento Urbano do município e traçadas as diretrizes que orientam o caminho a ser seguido para a materialização desses princípios, é através da exposição de seus objetivos que o Plano Diretor Estratégico de 2014 deixa claro o que

pretende alcançar por meio das mudanças para a política urbana paulistana que carrega em seu cerne:

Art. 7º A Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico se orientam pelos seguintes objetivos estratégicos:

I – conter o processo de expansão horizontal da aglomeração urbana, contribuindo para preservar o cinturão verde metropolitano;

II – acomodar o crescimento urbano nas áreas subutilizadas dotadas de infraestrutura e no entorno da rede de transporte coletivo de alta e média capacidade;

III – reduzir a necessidade de deslocamento, equilibrando a relação entre os locais de emprego e de moradia;

IV – expandir as redes de transporte coletivo de alta e média capacidade e os modos não motorizados, racionalizando o uso do automóvel;

V – implementar uma política fundiária e de uso e ocupação do solo que garanta o acesso à terra para as funções sociais da cidade e proteja o patrimônio ambiental e cultural;

VI – reservar glebas e terrenos, em áreas dotadas de infraestrutura e transportes coletivos, em quantidade suficiente para atender ao déficit acumulado e às necessidades futuras de habitação social;

VII – promover a regularização e a urbanização de assentamentos precários;

VIII – contribuir para a universalização do abastecimento de água, a coleta e o tratamento ambientalmente adequado dos esgotos e dos resíduos sólidos;

IX – ampliar e requalificar os espaços públicos, as áreas verdes e permeáveis e a paisagem;

X – proteger as áreas de preservação permanente, as unidades de conservação, as áreas de proteção dos mananciais e a biodiversidade;

XI – contribuir para mitigação de fatores antropogênicos que contribuem para a mudança climática, inclusive por meio da redução e remoção de gases de efeito estufa, da utilização de fontes renováveis de energia e da construção sustentável, e para a adaptação aos efeitos reais ou esperados das mudanças climáticas;

XII – proteger o patrimônio histórico, cultural e religioso e valorizar a memória, o sentimento de pertencimento à cidade e a diversidade;

XIII – reduzir as desigualdades socioterritoriais para garantir, em todos os distritos da cidade, o acesso a equipamentos sociais, a infraestrutura e serviços urbanos;

XIV – fomentar atividades econômicas sustentáveis, fortalecendo as atividades já estabelecidas e estimulando a inovação, o empreendedorismo, a economia solidária e a redistribuição das oportunidades de trabalho no território, tanto na zona urbana como na rural;

XV – fortalecer uma gestão urbana integrada, descentralizada e participativa;

XVI – recuperar e reabilitar as áreas centrais da cidade;

XVII – garantir que os planos setoriais previstos neste Plano Diretor Estratégico sejam articulados de modo transversal e intersetorial.

Parágrafo Único. Os objetivos estratégicos se desdobram em objetivos por porções homogêneas de território, estabelecidos por macroáreas, e nos objetivos estratégicos das políticas urbanas setoriais, definidas nesta lei.

Assim, os objetivos apresentados pelo PDE-SP indicam uma cidade mais compacta (invertendo a lógica do processo de contínua expansão urbana por sobre as áreas ambientalmente vulneráveis) e com disponibilização de infraestrutura, equipamentos e serviços de qualidade para todos, falando abertamente sobre a necessidade de reduzir as desigualdades socioespaciais. Isso passa por trazer pessoas para morarem em regiões onde há infraestrutura adequada já estabelecida, reabilitar o centro antigo para que tenha condições de ter moradias e outra dinâmica cotidiana, bem como levar infraestrutura para as regiões mais habitadas, mas com precariedade na oferta de equipamentos e serviços, além de muitas irregularidades na relação com a terra. Além disso, alia essas transformações no espaço com a busca por uma gestão mais aberta para a participação popular, com transparência e descentralização, bem como o estímulo a formas outras de desenvolvimento econômico (como a economia solidária), espacialmente distribuídas, mas social e ambientalmente responsáveis. Esse conjunto de objetivos constrói uma imagem complexa de outra forma de organização e funcionamento do espaço em São Paulo, materializando o que estava exposto nos princípios e nas diretrizes da legislação. Há, portanto, bastante coerência entre o que se almeja e os caminhos delineados para isso.

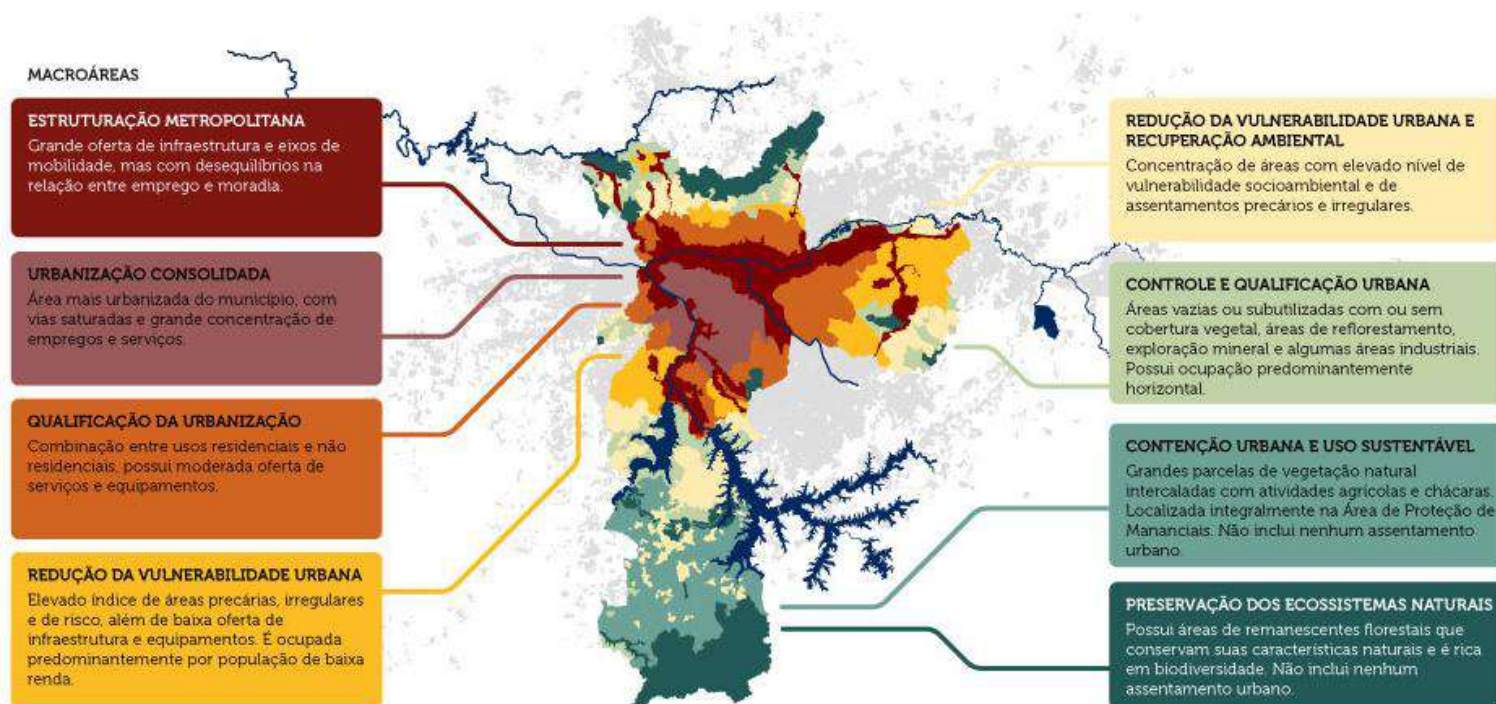
Sabendo das questões mais abrangentes da legislação, é interessante tratarmos rapidamente em como isso dialoga com as diferentes realidades espaciais do município. Afinal, mesmo que se construa um plano que tenha por anseio e função pensar a cidade como um todo, é necessário que ele enxergue as diferenças para direcionar suas ações. Isso é essencial para que as ações da gestão pública consigam dialogar com as especificidades que compõem a realidade dos territórios.

Nesse sentido, para além da divisão mais óbvia – qual seja, aquela entre zona urbana e zona rural –, o Plano Diretor divide o município em duas macrozonas

(Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana¹⁴⁵; e Macrozona de Proteção e Recuperação Ambiental¹⁴⁶) que são subdivididas em quatro macroáreas cada.

A Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana é composta pelos seguintes componentes: 1) Macroárea de Estruturação Metropolitana (art. 11 e 12); 2) Macroárea de Urbanização Consolidada (art. 13); 3) Macroárea de Qualificação da Urbanização (art. 14); e 4) Macroárea de Redução da Vulnerabilidade Urbana (art. 15). Já a Macrozona de Proteção e Recuperação Ambiental se subdivide em: 1) Macroárea de Redução da Vulnerabilidade e Recuperação Ambiental; 2) Macroárea de Controle e Qualificação Urbana e Ambiental; 3) Macroárea de Contenção Urbana e Uso Sustentável; e 4) Macroárea de Preservação de Ecossistemas Naturais. A divisão das oito macroáreas no território e as características gerais de cada uma delas estão presentes na *Imagem 5*, produzida pela Prefeitura de São Paulo:

Imagem 5 – Macroáreas definidas pelo PDE-SP



Fonte: Gestão Urbana, Prefeitura de São Paulo.

¹⁴⁵ Art. 10. A Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana, situada integralmente na Zona Urbana, apresenta grande diversidade de padrões de uso e ocupação do solo, desigualdade socioespacial, padrões diferenciados de urbanização e é a área do Município mais propícia para abrigar os usos e atividades urbanos.

¹⁴⁶ Art. 16. A Macrozona de Proteção e Recuperação Ambiental [...] é um território ambientalmente frágil devido às suas características geológicas e geotécnicas, à presença de mananciais de abastecimento hídrico e à significativa biodiversidade, demandando cuidados especiais para sua conservação.

É interessante notar como as macroáreas remetem, de certa forma, a muitas das discussões apresentadas no capítulo anterior, a respeito das características dos diferentes territórios do município. Tratando especialmente das Macroáreas que compõem a Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana, há notório diálogo com pontos que trouxemos antes. A Macroárea de Urbanização Consolidada, por exemplo, claramente corresponde às regiões do Quadrante Sudoeste, onde há mais infraestrutura, mais equipamentos e serviços, melhores condições de vida e mais emprego, porém apenas pequenas parcelas da população (em geral, muito mais ricas que a média) residem nessas regiões. A Macroárea de Estruturação Metropolitana, que acolhe o centro antigo da cidade e as regiões de maior concentração de empregos (atraindo diariamente populações vindas dos municípios do entorno) também apresenta infraestrutura, especialmente de transportes de massa, mas pouquíssima moradia¹⁴⁷. Já a Macroárea de Qualificação da Urbanização parece dialogar bastante com o mapeamento de Katia Canova (*Mapa 12* do presente trabalho), a respeito dos setores com potencial de transformação estrutural em São Paulo, sendo o setor transitório das regiões de muita infraestrutura e pouca moradia para as regiões de pouca infraestrutura e muita gente. Ou seja, é uma região que tem infraestrutura subutilizada e potencial para adensamento mais fácil do que nas outras macroáreas (tanto pela excessiva especialização dos territórios da Macroárea de Estruturação Metropolitana, quanto pelos valores altíssimos do m² na Macroárea de Urbanização Consolidada). Por fim, a Macroárea de Redução da Vulnerabilidade Urbana (e também a de Redução da Vulnerabilidade Urbana e Recuperação Ambiental) apontam para os territórios habitados pelas maiores e mais pobres parcelas da população do município, onde há pouca infraestrutura de qualidade, com menor oferta de serviços e equipamentos, bem como maior precariedade em diferentes aspectos da vida da população. São regiões com alto nível de irregularidade, inclusive com muitos assentamentos nas áreas onde deveria haver proteção ambiental (que, como dissemos anteriormente, servem historicamente como refúgio precário para as

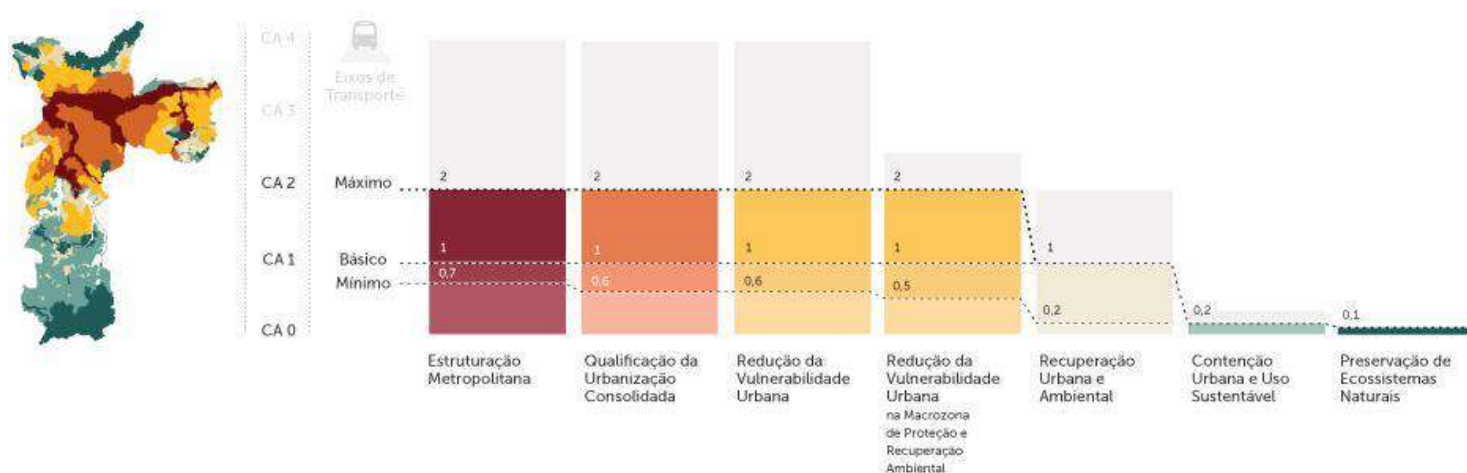
¹⁴⁷ A Macroárea de Estruturação Metropolitana parece lembrar muito a análise de Lefebvre, que citamos anteriormente, a respeito dos territórios especializados que ficam abarrotados de gente durante o horário comercial, mas ficam quase desertos no período da noite. A mercadologização do espaço faz com que distorções assim acabem por influenciar diretamente amplas parcelas de territórios e as dinâmicas cotidianas de grande parte da população municipal e metropolitana.

parcelas mais vulneráveis da população, que não têm acesso ao mercado imobiliário formal).

As Macroáreas de Controle e Qualificação Urbana, Contenção Urbana e Uso Sustentável, e Preservação de Ecossistemas Naturais, que compõem a Macrozona de Proteção e Recuperação Ambiental, buscam, sequencialmente, fazer um trajeto de transição entre a realidade urbana e as regiões rurais, que necessitam de políticas públicas direcionadas a um maior cuidado com as características ambientais, bem como menor adensamento populacional.

Seguindo essa linha de pensamento, as macroáreas servirão para a delimitação de políticas direcionadas, mas também regramentos diferentes entre si. Podemos destacar, por exemplo, o fato de que, apesar de o Plano Diretor estabelecer como 1 o Coeficiente de Aproveitamento Básico¹⁴⁸ do conjunto do município, determina as possibilidades de variação de acordo com a macroárea em que se encontra o terreno, conforme exposto pela *Imagem 6*. A comparação deixa evidente as restrições à construção nas macroáreas diretamente relacionadas a maior proteção ambiental.

Imagem 6 – Coeficiente de Aproveitamento nas Macroáreas¹⁴⁹



Fonte: Gestão Urbana, Prefeitura de São Paulo.

¹⁴⁸ O Coeficiente de Aproveitamento corresponde à relação entre potencial de construção e tamanho do terreno. Então, por exemplo, com o Coeficiente de Aproveitamento Básico do município como 1, a regra geral é que poderá ser erguido imóvel de área construída igual a uma vez o tamanho do terreno.

¹⁴⁹ Para se construir acima do Coeficiente de Aproveitamento Básico, o dono do imóvel tem de pagar Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC), até o limite máximo estabelecido pela legislação. Como a OODC está diretamente relacionada com o financiamento e funcionamento do FUNDURB, trataremos dela de forma mais detalhada no próximo capítulo.

O PDE-SP, indo adiante, complexifica mais os regramentos sobre potenciais de aproveitamento quando trata dos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana (EETU). Como visto nas diretrizes e nos objetivos da legislação, existe um anseio por fazer com que a cidade cresça principalmente nos entornos dos eixos de transporte de massa, fazendo com que haja maiores facilidades para que os moradores consigam transitar pelos territórios, bem como fixando o transporte público coletivo enquanto polo central do deslocamento populacional em São Paulo. É a aliança entre enfrentar os enormes entraves diários causados pelo excesso de automóveis nas vias municipais e a ideia de aproximar a população das regiões com melhor infraestrutura.

Para pôr isso em prática, o PDE-SP não apenas prevê uma expansão considerável dos eixos já existentes, como delimita regras sobre como deve ser a utilização do solo nos territórios de influência desses eixos. Há uma clara preocupação pela garantia de mobilidade multimodal (especialmente com o transporte a pé e por bicicleta) e incentivo ao uso misto dos imóveis.

As determinações para definição das áreas de influência dos EETU estão dispostas no art. 76 do PDE-SP e são bem ilustradas pela *Imagem 7*, abaixo, utilizada pela Prefeitura de São Paulo nos materiais de divulgação sobre as mudanças propostas pela legislação.

Será a partir dessa definição das áreas de influência dos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana que o PDE-SP fará regulações direcionadas a estimular o adensamento populacional. Diferentemente dos outros territórios da cidade, nas áreas de influência dos EETU o coeficiente de aproveitamento é 2, podendo chegar a até 4 com o pagamento de OODC (*Imagem 8*). Ou seja, há a previsão de um adensamento muito maior nesses territórios, se comparado às regras que vimos até aqui para o restante do município. As áreas de influência dos EETU significam uma exceção àquilo que é posto para o restante da cidade justamente para induzir uma mudança no processo existente.

Mapa 32 – Eixos de Estruturação do Transporte Público (Existentes e Previstos)

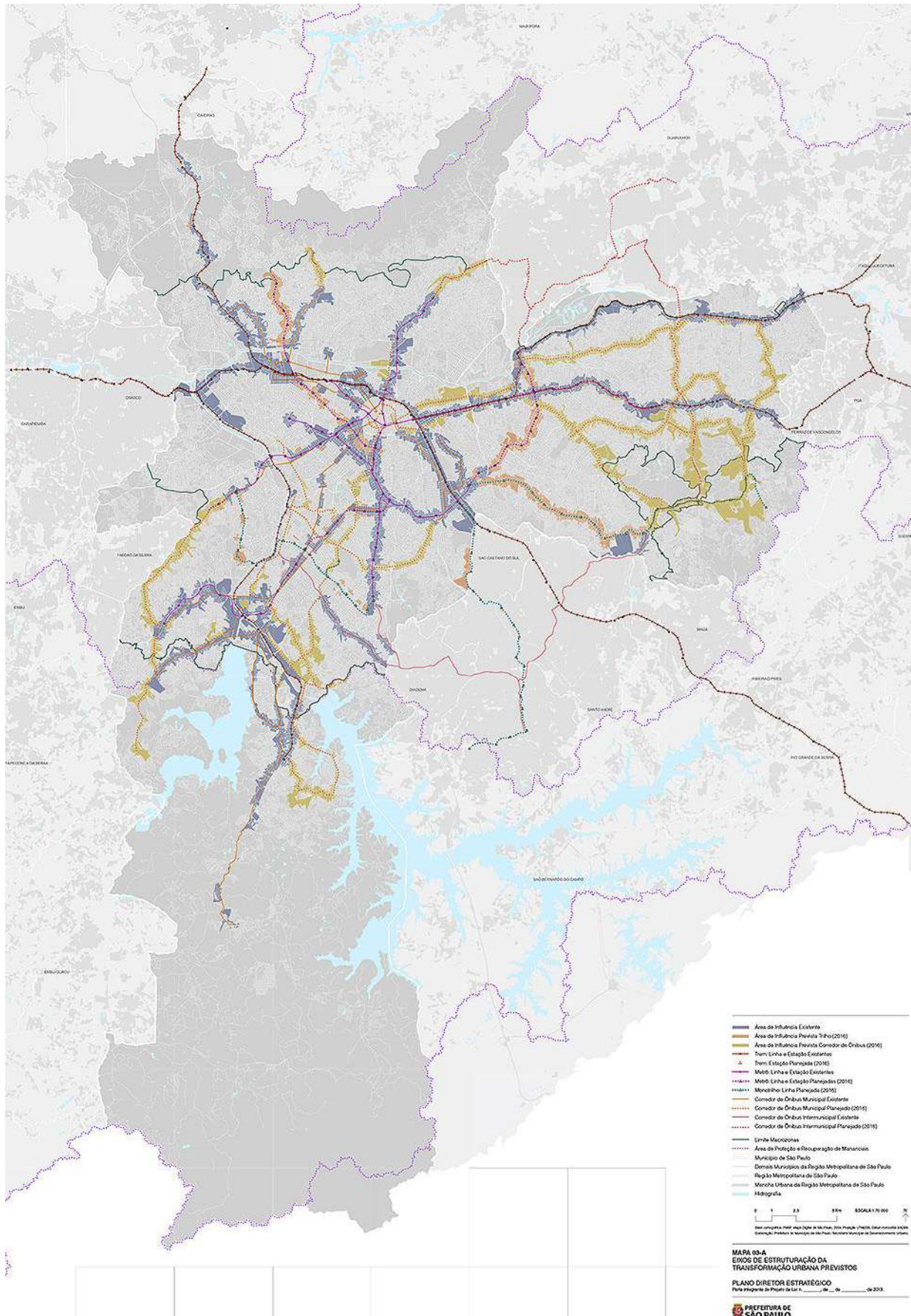


Imagem 7 – Áreas de Influência dos EETU

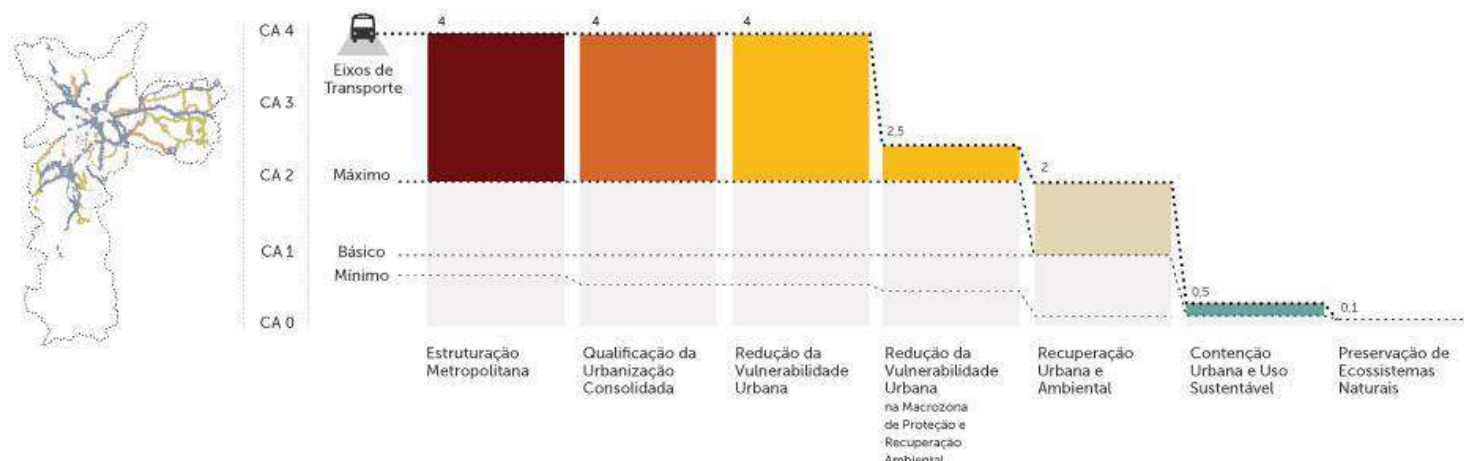


Fonte: Gestão Urbana, Prefeitura de São Paulo.

Outro elemento previsto pelo Plano Diretor de 2014 que se relaciona com isso de enfrentar os desafios propostos pelo processo de produção do espaço historicamente predominante em São Paulo é a ampliação (em tipologia e em área) das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). Elas são áreas focadas especificamente na concretização do direito à moradia digna, conforme dita o Plano Diretor:

Art. 44. As Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) [...] são porções do território destinadas, predominantemente, à moradia digna para a população da baixa renda por intermédio de melhorias urbanísticas, recuperação ambiental e regularização fundiária de assentamentos precários e irregulares, bem como à provisão de novas Habitações de Interesse Social – HIS e Habitações de Mercado Popular – HMP a serem dotadas de equipamentos sociais, infraestruturas, áreas verdes e comércios e serviços locais, situadas na zona urbana.

Imagem 8 – Coeficiente de Aproveitamento nos EETU, de acordo com Macroárea



Fonte: Gestão Urbana, Prefeitura de São Paulo.

Como falamos anteriormente, as ZEIS foram objeto de muitos enfrentamentos durante o trâmite do PL 688/2013 na Câmara Municipal de São Paulo, e a intensa mobilização dos movimentos sociais conseguiu garantir que sua delimitação territorial, bem como seus critérios de categorização e de destinação de HIS, fossem mantidos. Ao todo, o PDE-SP prevê 172km² de ZEIS, aumentando em 25% a área em relação à legislação anterior (que traçava 138,8km²), mas, principalmente, ampliando em 107% as áreas destinadas especificamente para a produção de moradia popular. Esse ponto é importante de ser destacado porque dialoga com o funcionamento do FUNDURB e da Cota de Solidariedade, que são instrumentos profundamente relacionados com a produção de HIS nas ZEIS localizadas em regiões de melhor infraestrutura.

Cabe, portanto, expormos a tipologia das ZEIS, conforme definido pelo art. 45 da legislação:

Art. 45. As ZEIS classificam-se em 5 (cinco) categorias, definidas nos seguintes termos:

I – ZEIS 1 são áreas caracterizadas pela presença de favelas, loteamentos irregulares e empreendimentos habitacionais de interesse social, e assentamentos habitacionais populares, habitados predominantemente por população de baixa renda, onde haja interesse público em manter a população moradora e promover a regularização fundiária e urbanística, recuperação ambiental e produção de Habitação de Interesse Social;

II – ZEIS 2 são áreas caracterizadas por glebas ou lotes não edificados ou subutilizados, adequados à urbanização onde haja interesse público ou privado em produzir Empreendimentos de Habitação de Interesse Social;

III – ZEIS 3 são áreas com ocorrência de imóveis ociosos, subutilizados não utilizados, encortiçados ou deteriorados localizados em regiões dotadas de serviços, equipamentos e infraestruturas urbanas, boa oferta de empregos,

onde haja interesse público ou privado em promover Empreendimentos de Habitação de Interesse Social;

IV – ZEIS 4 são áreas caracterizadas por glebas ou lotes não edificados e adequados à urbanização e edificação situadas na Área de Proteção aos Mananciais das bacias hidrográficas dos reservatórios de Guarapiranga e Bilings, exclusivamente nas Macroáreas de Vulnerabilidade e Recuperação Ambiental e de Controle e Recuperação Urbana e Ambiental, destinadas à promoção de Habitação de Interesse Social para o atendimento de famílias residentes em assentamentos localizados na referida Área de Proteção aos Mananciais, preferencialmente em função de reassentamento resultante de plano de urbanização ou da desocupação de áreas de risco e de preservação permanente, com atendimento à legislação estadual;

V – ZEIS 5 são lotes ou conjunto de lotes, preferencialmente vazios ou subutilizados, situados em áreas dotadas de serviços, equipamentos e infraestruturas urbanas, onde haja interesse privado em produzir empreendimentos habitacionais de mercado popular e de interesse social.

Há, portanto, evidente preocupação por enfrentar de forma diferenciada os variados desafios existentes no âmbito do déficit habitacional e na habitação precária do município. A definição das cinco categorias de ZEIS¹⁵⁰ serve exatamente para que cada tipo de problema seja resolvido com políticas bem direcionadas. É o entendimento de que a proposição de uma solução única para desafios complexos e variados não seria adequada ou suficiente.

Nesse sentido, podemos destacar, por exemplo, a previsão dada pelo art. 48 de que nas ZEIS 1 e 3 em que há habitação de populações de baixa renda “deverão ser constituídos Conselhos Gestores compostos por representantes dos moradores, do Executivo e da sociedade civil organizada, para participar da formulação e implementação das intervenções a serem realizadas em suas áreas”. Desse modo, visa-se garantir que não haja intervenções que deixem de ser pensadas coletivamente com as pessoas que habitam aquelas áreas e, conseqüentemente, seriam profundamente afetadas pelas mudanças. Integra, portanto, o enfrentamento à problemática da habitação com o desejo por uma gestão mais democrática, aliada, ainda, a uma mudança cultural (afinal, ao receber poder e voz para participarem das definições acerca dos rumos do lugar onde moram, o direito de sonhar coletivamente com espaços outros também é cultivado).

¹⁵⁰ De acordo com a Prefeitura, os territórios das diferentes ZEIS é o seguinte: a) ZEIS 1 – 144,7km²; b) ZEIS 2 – 16,2 km²; c) ZEIS 3 – 8,4 km²; d) ZEIS 4 – 4,5km²; e e) ZEIS 5 – 6,8km² (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2014, p. 11)

Além disso, o Plano Diretor garante que a produção de HIS nas ZEIS 1, 2, 3 e 4 seja direcionada principalmente para as famílias mais pobres, algo que também se fez como uma vitória da mobilização popular, como comentamos anteriormente. 60% das Habitações de Interesse Social nessas áreas têm de ser destinadas a famílias com renda mensal de até 3 salários mínimos.

Ainda sobre as ZEIS, o PDE-SP utiliza esse instrumento para estimular a proximidade entre o local de domicílio e de emprego, abrindo a possibilidade para, nas ZEIS, serem considerados não computáveis até 20% da área construída dos Empreendimentos de Habitação de Interesse Social (EHIS) e dos Empreendimentos de Habitação de Mercado Popular (EHMP) destinada à oferta de serviços, comércio e equipamentos, conforme o art. 60, § 4º. Isso reforça a ideia de usos mistos dos edifícios, que tem papel importante nessa Política de Desenvolvimento Urbano.

Outro ponto importante trabalhado pelo Plano Diretor e que se relaciona com muito do que falamos até aqui é a utilização dos instrumentos indutores da função social da propriedade disponibilizados pelo Estatuto da Cidade. Se a função social da cidade, da propriedade urbana e da propriedade rural são princípios da legislação, é necessário que haja instrumentos que garantam que isso se materialize. Apesar de contarem com uma regulamentação própria, por meio do Decreto nº 55.638 de 2014, as orientações relativas ao funcionamento desses instrumentos são dadas pelo PDE. A questão principal está em combater a especulação imobiliária, dando atenção aos imóveis não edificadas¹⁵¹, subutilizados¹⁵² ou não utilizados¹⁵³.

¹⁵¹ Com área superior a 500m² e coeficiente de aproveitamento igual a zero.

¹⁵² Com área superior a 500m² e coeficiente de aproveitamento inferior ao mínimo estabelecido pelo PDE.

¹⁵³ Imóveis ou edifícios que tenham pelo menos 60% de sua área construída desocupada há mais de um ano.

Para efetivar esse enfrentamento à especulação, são utilizados principalmente o Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC), o IPTU Progressivo no Tempo e a Desapropriação Mediante Pagamento em Títulos da Dívida Pública. Segundo o que é definido pelos artigos 96 e 97 do PDE-SP, nos casos de imóveis não edificadas ou subutilizadas, os proprietários devem, compulsoriamente, no prazo de um ano, apresentar projeto de parcelamento ou edificação, iniciar as obras em até dois anos da data do alvará de execução do projeto e concluí-las em até 5 anos. Já os proprietários dos imóveis não utilizados devem dar-lhes uso em até um ano. Caso não sejam cumpridos os prazos para a realização das obrigações definidas, o art. 98 determina que a Prefeitura deve cobrar dos proprietários IPTU Progressivo no Tempo, aumentando a alíquota anualmente, até o máximo de 15%, para induzir o proprietário a fazer com que seu imóvel cumpra sua função social. No caso de não cumprimento apesar de todas essas medidas, passados 5 anos de aumento do IPTU, o art. 99 define que a Prefeitura pode realizar a Desapropriação Mediante Pagamento em Títulos da Dívida Pública.

Vale destacarmos, ainda, que o Plano Diretor também prevê: a) a listagem dos imóveis que não cumprem a função social (lista essa que deve ser disponibilizada ao público para garantir o monitoramento e o controle social do combate à especulação), segundo os arts. 100 e 101; b) o Consórcio Imobiliário entre a Prefeitura e o proprietário para viabilizar financeiramente a garantia da função social dos imóveis, conforme o art. 102; c) o Direito de Preempção à Prefeitura para aquisição de imóvel urbano objeto de alienação onerosa entre particulares, para que seja possível cumprir os objetivos e as ações prioritárias da Política de Desenvolvimento Urbano, como estabelecido pelos arts. 103 a 107; e d) a Arrecadação de Bens Abandonados, onde o Poder Público terá o direito de incorporar ao patrimônio municipal os imóveis que não cumprirem suas obrigações fiscais e de conservação por um prazo de três anos, seguindo o determinado pelos arts. 108 a 110.

Ainda em diálogo com muito do que falamos no presente trabalho, é importante citarmos que o Plano Diretor propõe enfrentar a excessiva concentração de empregos em uma única região do município. Para isso, define áreas estratégicas que objetivam ampliar a oferta de emprego nos diferentes territórios do município, trazendo maior equilíbrio na distribuição espacial dos postos de trabalho e reduzindo as distorções da dinâmica paulistana resultantes dessa concentração. Enquadram-se nesse aspecto a criação de Polos Estratégicos de Desenvolvimento Econômico (art. 177 a 179), as

Centralidades Lineares e Polares (art. 180 e 181), os Polos de Economia Criativa (art. 182 a 185), os Parques Tecnológicos (art. 186 a 188), os Polos de Desenvolvimento Rural Sustentável (art. 189 a 192), os Perímetros de Incentivo ao Desenvolvimento Econômico (arts. 362 a 366) entre outros.

Por fim, vale lembrarmos que todo Sistema Municipal de Planejamento Urbano (definido pelos arts. 319 e 320), nos termos da legislação, deve ser regido pela lógica da ampla participação popular e disseminação de informações ao público, trazendo à prática a ideia da gestão democrática:

Art. 318. A gestão democrática da cidade, direito da sociedade e essencial para suas funções sociais, será realizada mediante processo permanente, descentralizado e participativo de planejamento, controle e avaliação, e será fundamento para a elaboração, revisão, aperfeiçoamento, implementação e acompanhamento do Plano Diretor Estratégico e de planos, programas e projetos setoriais, regionais, locais e específicos.

Art. 322. A participação dos munícipes em todo processo de planejamento e gestão da cidade será baseada na plena informação, disponibilizada pelo Executivo com a devida antecedência e de pleno acesso público, garantindo a transparência, acesso à informação, a participação e os preceitos da gestão democrática.

São previstos, por exemplo, instâncias de participação popular como: a) a Conferência Municipal da Cidade de São Paulo (art. 326); b) o Conselho Municipal de Política Urbana – CMPU (art. 327 a 329); c) a Câmara Técnica de Legislação Urbanística – CTLU (art. 330); d) a Comissão de Proteção à Paisagem Urbana – CPPU (art. 331); e e) os Conselhos Participativos Municipais e os Conselhos de Representantes das Subprefeituras (art. 325). Em relação aos instrumentos para a participação social, a lei prevê a realização de audiências públicas (art. 332), e as iniciativas populares de projetos de desenvolvimento urbano (arts. 333 e 334) bem como de lei, plebiscito e referendo (art. 335). Além disso, prevê a execução de instrumentos de promoção da cidadania, que são atividades de formação que têm por objetivo ampliar a troca de informações sobre a Política de Desenvolvimento Urbano, de modo a, através da participação popular, favorecer seu aperfeiçoamento contínuo (art. 336).

Sobre a questão da disponibilização perene das informações para os munícipes conseguirem participar de forma qualificada dos diferentes momentos dos ciclos das políticas públicas, a legislação estabelece o Sistema Municipal de Informações (art.

352 e 353) e, dentro deste, o canal de Monitoramento e Avaliação da Implementação do PDE¹⁵⁴ (art. 356 a 359). Esse tópico da divulgação de informações sobre a realidade do município é elemento de enorme importância para a transformação dos caminhos da produção do espaço, e traz à tona a relação (já expressada pelos que historicamente lutam pela Reforma Urbana, bem como por Henri Lefebvre) entre informação, democracia radical e política urbana. Como lembra Ermínia Maricato:

O espaço urbano não é apenas um mero cenário para as relações sociais, mas uma instância ativa para a dominação econômica e ideológica. As políticas urbanas, ignoradas por praticamente todas as instituições brasileiras, cobram um papel importante na ampliação da democracia e da cidadania. Para começar, quando se pretende demonstrar o simulacro para colocar em seu lugar o real, os urbanistas deveriam reivindicar a adoção de indicadores sociais e urbanísticos que pudessem constituir parâmetros/antídotos contra a mentira que perpetua a desigualdade.

A disseminação da informação e do conhecimento sobre a cidade real ou sobre a realidade urbana tem a importante função de afastar a bruma que encobre a realidade e desvendar a dimensão da exclusão. (MARICATO, 2013, p. 168)

Feita essa contextualização geral do Plano Diretor de São Paulo, especialmente no que se refere a que caminhos pretende para a produção do espaço no município, trataremos no próximo capítulo especificamente do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB) e a Cota de Solidariedade, com suas características e potencialidades para transformar os rumos da cidade, assim como a forma como têm sido implementados pelas gestões municipais desde a instauração da lei do PDE-SP.

¹⁵⁴ Esse canal de comunicação entre Poder Público e população contém indicadores produzidos pela Prefeitura sobre as diferentes estratégias do PDE, sobre a implementação de cada um dos instrumentos estabelecidos pela lei, bem como sobre cada um dos objetivos almejados. Ele está disponível em: <https://monitoramentopde.gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/>. Acesso em março de 2022.

Capítulo 5 – O FUNDURB e a Cota de Solidariedade: potencialidades e entraves na transformação da realidade urbana

Até aqui, buscamos fazer uma caminhada intelectual em direção aos instrumentos que serão tratados no presente capítulo. Munidos da teoria para interpretar o movimento social da realidade urbana, da compreensão da dinâmica que produz o quadro de extremas desigualdades socioespaciais em São Paulo, e do conhecimento a respeito da herança da Reforma Urbana absorvida pelo Plano Diretor Estratégico de São Paulo na formulação de seus caminhos para transformar a realidade do município, agora passamos a analisar especificamente o Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano e a Cota de Solidariedade – dois dos instrumentos que, a nosso ver, mais evidenciam a perspectiva de transformação da dinâmica de São Paulo – em diferentes aspectos.

A intenção é realizarmos um movimento de análise de política pública, que entendemos como algo que

vai muito além dos estudos e das decisões dos analistas, porque a política pública pode influenciar a vida de todos os afetados por problemas da esfera pública (*policy*) e política (*politics*), dado que os processos e os resultados de políticas sempre envolvem vários grupos sociais e porque as políticas públicas se constituem em objeto específico e qualificado de disputa entre os diferentes agrupamentos políticos, com algum grau de interesse pelas questões que têm, no aparelho de Estado, um lócus privilegiado de expressão. (DAGNINO; CAVALCANTI; COSTA, 2016, p. 190)

Desse modo, pretendemos, por meio da análise dos instrumentos selecionados, evidenciar como os mecanismos propostos para que a produção do espaço urbano no Brasil tenha outros rumos atingem (ou não) a realidade. No capítulo anterior, buscamos expor o conjunto de ideias daqueles que defendem a construção de uma Reforma Urbana no país, e como isso se consolidou legalmente por meio de diferentes legislações, com recorte especial para o Plano Diretor Estratégico de São Paulo. O avanço sobre os instrumentos é para que possamos ver a relação entre a caminhada desse avanço legislativo e a dinâmica de produção do espaço no município, pensando, inclusive, em como essa mudança no Concebido interage (ou poderia fazê-lo) com as dimensões do Percebido e do Vivido.

São variadas as motivações para a escolha da Cota de Solidariedade e do FUNDURB para a análise neste trabalho: a) ambos são formulados a partir de uma perspectiva de certa submissão da lógica de predação inesgotável do capitalismo ao valor de uso do espaço urbano, de caráter coletivo; b) os dois apontam, em tese, para um enfrentamento direto das distorções espaciais decorrentes da dinâmica social em São Paulo; c) são instrumentos de caráter relativamente complementar; d) a Cota de Solidariedade poderia ser uma alternativa para o “nó” da terra no município, bem como um elemento de transformação profunda nas dinâmicas gerais e locais de São Paulo; e) o FUNDURB se relaciona com uma gama variada de temáticas desafiadoras da realidade municipal, especialmente habitação e mobilidade urbana; e f) tanto a Cota quanto o FUNDURB não têm conseguido por em prática seus potenciais transformadores, em diferentes momentos do ciclo da política (representado pela *Imagem 42*). Acreditamos que, de forma complementar, os entraves encontrados evidenciam alguns dos principais desafios para a concretização de políticas públicas de caráter transformador no Brasil.

Imagem 9 – O Ciclo da Política Pública



Fonte: Jannuzzi, 2011, p. 261.

Para essa análise dos instrumentos, pretendemos deixar claro não apenas aquilo que é determinado pelos artigos do Plano Diretor que tratam da Cota e do FUNDURB, mas também os potenciais das ideias originais desses instrumentos (que não necessariamente se fizeram consolidadas na legislação) e de que modo têm sido postos em prática. Acreditamos que tratar essas diferentes esferas é algo que possibilita a compreensão do papel dos dois instrumentos na caminhada em direção a uma Reforma Urbana, bem como a forma com que a disputa de interesses na economia política da cidade atravessa a realidade.

Ao final desse processo, esperamos conseguir deixar claro o modo como os a Cota de Solidariedade e o FUNDURB se inserem (ou poderiam fazê-lo) na dinâmica de produção do espaço de São Paulo. Acreditamos que, ao trabalharmos essa contraposição entre as potencialidades e a aplicação dos instrumentos, podemos avançar em direção a uma análise crítica da política urbana de São Paulo, bem como compreender de forma bastante complexa quais os desafios e entraves que têm se posto contrários a uma mudança mais significativa dos rumos do processo de produção do espaço na capital paulista.

5.1 A Cota de Solidariedade: potencialidade transformadora e sabotagem estrutural

A Cota de Solidariedade é, a nosso ver, o instrumento mais interessante de ser discutido na trajetória do Plano Diretor Estratégico de São Paulo de 2014. Sua dissecação é uma aula sobre o funcionamento das políticas públicas no Brasil. Não em uma perspectiva limitada à técnica, mas pela investigação mais ampla, talvez “sociológica”, que é o que nos interessa aqui, enquanto processo de análise de política pública.

A premissa que dá origem ao instrumento é bastante simples: empreendimentos de grande porte causam impacto na dinâmica socioespacial do município, e, portanto, devem compensar a coletividade por esse impacto. Esse é o cerne do instrumento, que se relaciona diretamente com legislações bem estabelecidas há décadas em outros países (especialmente países do centro do

capitalismo) que trazem a ideia de solidariedade para o campo jurídico¹⁵⁵. Vejamos como essa premissa central se desenvolve para propor uma contraposição aos caminhos da produção do espaço em São Paulo.

Como procuramos apresentar ao longo do terceiro capítulo, o cenário e a dinâmica que compõem a realidade urbana da capital paulista apresentam uma série de desafios que devem ser enfrentados por aqueles que têm uma perspectiva transformadora sobre os rumos da cidade: expulsão das camadas mais pobres em direção às regiões periféricas do município; desequilíbrio na oferta de empregos no município; desequilíbrio na oferta e na distribuição de infraestrutura, serviços e equipamentos; movimento pendular diário de grandes massas populacionais; ocupação das vias urbanas predominantemente por automóveis particulares; precariedade e insuficiência dos sistemas de transporte públicos coletivos de alta capacidade; ocupação irregular de áreas de proteção ambiental, entre outros. Todos esses tópicos citados gravitam em torno da problemática e excessiva concentração de terras (principalmente aquelas mais dotadas de infraestrutura, equipamentos, serviços etc. de qualidade) nas mãos de uma pequena parcela da população, seguindo a lógica de privilégios e distanciamento (físico, mas também simbólico) que caracteriza a elite brasileira. “A terra é o nó”, como tem repetido incansavelmente Ermínia Maricato (2014).

Nesse sentido, a premissa inicial da Cota de Solidariedade se insere em um cenário complexo, que vai delineando a forma como o instrumento deve ser planejado para atuar.

Em São Paulo, os grandes empreendimentos, em geral, são produzidos em territórios já bem estruturados, ou acabam por induzir um movimento de atração de estrutura para perto de si (e consequente aumento do valor da terra, com efeitos como a gentrificação) com o tempo. Além disso, são polo de atração de pessoas diariamente, já que geram oferta de empregos. Desse modo, tendem a reforçar a

¹⁵⁵ Na França, por exemplo, a lei 2000-1208, de 13 de dezembro de 2000 (conhecida como Lei de Solidariedade e Renovação Urbana, ou SRU), em seu art. 55, determina que os municípios do país tenham, do seu total de unidades habitacionais, no mínimo 20% destinadas à habitação de interesse social. Esse percentual estabelecido pela SRU foi, inclusive, expandido para 25% em legislação posterior. Nos EUA, há as experiências do Zoneamento Inclusivo (*Inclusionary Zoning*, no original), de regulamentação local. Na Espanha, todo empreendimento de grande porte é obrigado a destinar área e construir habitação de interesse social (WHITAKER, 2014).

tendência de distância entre trabalho e moradia, bem como aumentam a quantidade de pessoas envolvidas no movimento pendular diário.

Outro ponto que vale a pena ser ressaltado é que os territórios mais estruturados do município, onde esses empreendimentos se localizam, são também onde o valor da terra é maior, sendo inacessível para a grande massa de trabalhadores precarizados do município. Além disso, essa valorização excessiva torna muito mais difícil a aquisição de terrenos ou imóveis pelo Poder Público para a produção de Habitação de Interesse Social nesses territórios.

Tendo isso em vista, a premissa inicial da Cota de Solidariedade se complexifica em direção a uma ideia germinal de política pública: empreendimentos de grande porte causam impacto na dinâmica socioespacial do município e, portanto, devem compensar a coletividade com a destinação de parcela de sua terra para a produção de Habitação de Interesse Social.

Essa ideia é extremamente interessante e tem um riquíssimo potencial transformador para o quadro de distorções socioespaciais de São Paulo, mas também implica em mudança na formação dos sujeitos na cidade.

Sobre a questão das distorções socioespaciais, o ponto de partida da transformação parece bastante evidente: garante-se moradia digna, em localidade bem estruturada e valorizada (literalmente ao lado de grandes empreendimentos como *shoppings* e universidades, ou mesmo dentro de arranha-céus e condomínios de luxo, em casos de uso misto ou residencial), para as parcelas mais pobres, vulnerabilizadas e exploradas da classe trabalhadora. Possibilita-se uma aproximação entre emprego e residência, acolhendo nessas habitações aqueles indivíduos que trabalharão nos empreendimentos, desafogando aos poucos, portanto, o sistema de mobilidade urbana.

Ao mesmo tempo, devido ao fato de a Cota inserir na região HIS, serve como um contrapeso ao movimento de valorização da terra, possibilitando um equilíbrio nas distorções de valor do m² nas regiões mais ricas. Isso, levado às últimas consequências, serviria como instrumento para enfrentar processos de especulação e gentrificação, bem como poderia tornar mais acessível o preço do aluguel em áreas que hoje são restritas às parcelas mais ricas. Ainda, poderia estimular o movimento

de adensamento do território urbano de São Paulo, revertendo a lógica de expansão continuada que predomina desde o início de sua urbanização.

Portanto, já no âmbito da economia política do espaço fica claro que a ideia germinal da Cota de Solidariedade pode ser mecanismo fortuito para a construção de outros horizontes para a cidade de São Paulo. Entretanto, não é apenas nesse âmbito que há potencial transformador.

Como dissemos, a aplicação dessa perspectiva de Cota de Solidariedade faria com que sujeitos (individuais e coletivos) pobres passassem a residir ao lado – ou mesmo dentro – de empreendimentos que historicamente têm sido frequentados exclusivamente pelas classes dominantes. Hoje, pobres só entram nesses lugares enquanto funcionários, para servir. Há uma reconfiguração da relação dos sujeitos com o espaço, bem como nas interações dos sujeitos das diferentes classes entre si. A distância geográfica deixa de ser um elemento pivotante da dominação econômica, política e simbólica de classe tal como está hoje.

Desse modo, a partir desse instrumento que vem da dimensão do Espaço Concebido, seriam modificadas as práticas espaciais que configuram o Espaço Percebido, como buscamos mostrar. Mas, junto com isso, seria possível vislumbrar novas potencialidades no âmbito do Espaço Vivido, com reconfigurações dos símbolos e das experiências subjetivas com as novas configurações do espaço. Se retomarmos o fato de que as desigualdades socioespaciais influem diretamente em questões como a idade média ao morrer, é possível pensarmos que, para parcelas da população, a aplicação de instrumentos assim poderia indicar a chance de efetivamente sonharem, de fazerem planos a longo prazo para suas vidas.

Além disso, a mudança na prática espacial gera uma outra forma de controle sobre o próprio tempo. Ao não necessitar mais destinar horas do dia apenas para o deslocamento entre moradia e trabalho, os sujeitos ganham maior poder sobre como desenvolvem suas vidas, podendo dedicar tempo ao lazer, ao descanso, ao encontro, à reflexão¹⁵⁶.

¹⁵⁶ E, como dissemos anteriormente, a possibilidade de ter tempo para a reflexão, para a elaboração dos “sonhos diurnos”, também é elemento extremamente potente para a construção de processos revolucionários.

Apesar de claramente esse instrumento não ter o potencial para sozinho resolver os problemas que apontamos aqui, se aliado a um processo de ampliação das ofertas de infraestrutura e de serviços e equipamentos públicos de qualidade (como poderia ser o FUNDURB), poderia ter um impacto significativo na estrutura e na dinâmica que sustentam a atual configuração do espaço social em São Paulo. E, a nosso ver, como buscamos trabalhar no segundo capítulo, uma mudança desse tamanho na ordem espacial necessariamente influencia na própria configuração da nossa sociedade. Se não resolve *per se* o problema da exploração e da forma mercadoria, oferece-lhes uma resistência substancial e potencializa a construção de outras movimentações mais radicais. Acreditamos, assim, que a Cota de Solidariedade poderia ser um instrumento extremamente significativo em movimento de verdadeira materialização de uma Reforma Urbana no Brasil.

Entretanto, se até aqui falamos sobre vislumbres de potencial transformador, a questão está em como a Cota de Solidariedade efetivamente tem incidido na prática. Compreender isso passa necessariamente por um enfoque direcionado também ao processo de formulação do PDE-SP.

Durante a tramitação do PL 688/2013 na Câmara, a Cota de Solidariedade foi objeto de diversas contribuições, tanto da sociedade civil quanto dos próprios vereadores. A lógica por trás do instrumento se mantinha, com variações relacionadas ao enquadramento (ou seja, quais empreendimentos deveriam ser objeto da Cota) e à aplicação (isto é, qual seria o percentual destinado à produção de HIS). A partir dos conteúdos apresentados nas diferentes contribuições, Silva e Borges (2019) consolidaram as variações em quatro propostas para a Cota de Solidariedade, conforme o *Quadro 5*.

Para além das variações quanto a tamanho para enquadramento e percentual destinado a HIS, cabe fazermos alguns destaques. A respeito da primeira proposta, da Associação Brasileira de Escritórios de Arquitetura (AsBEA), chama atenção o fato de que a previsão de enquadramento do instrumento seria para todos os empreendimentos imobiliários. Já a quarta proposta, do vereador Toninho Vespoli (PSOL), de Gil Scatena, da União dos Movimentos de Moradia de São Paulo (UMM-SP) e do Movimento pelo Direito à Cidade no Plano Diretor, traz três pontos a serem destacados. Em primeiro lugar, a variação dos parâmetros para enquadramento a depender da macroárea de localização do empreendimento (tornando-o mais

abrangente na Macroárea de Estruturação Metropolitana). Em segundo lugar, determina que a HIS a ser produzida deve ser para famílias de até 3 salários mínimos (HIS 1), ou seja, direcionando o instrumento para as parcelas mais vulneráveis da população. Por fim, a proposta também possibilitava a doação de parcela maior de outro terreno para fim de cumprimento da Cota, desde que na mesma Macrorregião¹⁵⁷.

Quadro 5 – Consolidação de Propostas Apresentada pela Sociedade Civil e pelos Vereadores para a Cota de Solidariedade

Proposta	Autores	Enquadramento	Aplicação
1	AsBEA	Todos os empreendimentos imobiliários	Destinação adicional de 10% de área construída para HIS
2	CPUMMA	Empreendimento com mais de 20.000m ² de área computável	Destinação adicional de 10% de área computável para HIS
3	Natalini (PV)	Empreendimento com mais de 20.000m ² de área computável	Destinação adicional de 25% de área computável para HIS
4	Toninho Vespoli (PSOL), Gil Scatena, UMM e Movimento pelo Direito à Cidade no Plano Diretor	Empreendimento com mais de 10.000m ² de área computável, ou 7.000m ² (macroárea de estruturação metropolitana)	Destinação adicional de 20% de área computável para HIS de até 3 salários mínimos, ou 30% em outro terreno na mesma macrorregião

Fonte: Silva; Borges, 2019, p. 79.

A partir da consolidação dessas 4 propostas e com base em levantamento dos lançamentos imobiliários realizados em São Paulo entre 2003 e 2013, Silva e Borges constroem simulação da aplicação de cada uma das propostas¹⁵⁸, buscando evidenciar o impacto que poderiam ter na provisão de HIS.

¹⁵⁷ As Macrorregiões de São Paulo agregam as Subprefeituras, a fim de servir como esfera político-administrativa intermediária. As 8 Macrorregiões de São Paulo São: Norte 1, Norte 2, Centro, Sul 1, Sul 2, Leste 1, Leste 2 e Oeste.

¹⁵⁸ “Os cálculos adotaram o tamanho de 39m² de área útil das unidades habitacionais, padrão estabelecido pelo Programa Minha Casa Minha Vida, assim como o valor de R\$240.000,00 como teto para comercialização, que é o teto de comercialização determinado pelo Programa para imóveis localizados na cidade de São Paulo” (SILVA; BORGES, 2019, p. 79)

Quadro 6 – Simulação de Aplicação das Propostas de Cota de Solidariedade

Propostas para Cota de Solidariedade			Residencial		Não residencial		Resultado	
Pro-posta	Enquadramento	Aplicação	Lança-mentos	Área destinável para HIS	Lança-mentos	Área destinável para HIS	Subtotal de área destinável para HIS	Total de unidades de HIS
1	Todos os empreendimentos imobiliários	Destinação de 10% para HIS	6.334	5.436.274	633	428.726	5.865.000	150.384
2	Empreendimento com mais de 20.000m ² de área computável	Destinação de 10% para HIS	127	347.344	5	16.190	363.534	9.321
3	Empreendimento com mais de 20.000m ² de área computável	Destinação de 25% para HIS	127	868.361	5	40.475	908.836	23.303
4	Empreendimento com mais de 10.000m ² de área computável	Destinação de 20% para HIS no projeto	694	2.203.199	35	114.574	2.317.774	59.430
		Destinação de 30% para HIS em outro terreno	694	3.304.799	35	171.862	3.476.661	89.145
	Empreendimento com mais de 7.000m ² de área computável (Macroárea de Estruturação Metropolitana)*	Destinação de 20% para HIS no projeto	243	406.931	20	33.314	440.245	11.288
		Destinação de 30% para HIS em outro terreno	243	610.397	20	49.971	660.368	16.932

*Excluídos os empreendimentos com menos de 10.000m² de área computável, para evitar coincidência/repetição de enquadramento com os de área computável superior a 10.000m².

Fonte: Silva; Borges, 2019, p. 80.

O primeiro fato que parece notável nas simulações são as variações de empreendimentos enquadrados no instrumento de acordo com os parâmetros das propostas. Na primeira, que abarca todos os empreendimentos imobiliários, a simulação indica 6.334 lançamentos. Na segunda e na terceira, que enquadram apenas empreendimentos com mais de 20.000m² de área computável, o número de ocorrências cai para 127. Já na quarta, que abarca empreendimentos com mais de 7.000m² de área computável na Macroárea de Estruturação Metropolitana e 10.000m² no restante do município, soma 937 incidências (243 no primeiro caso, e 694 no segundo). Isso revela que o parâmetro para definição dos empreendimentos que

serão atingidos pela Cota de Solidariedade, quando estabelecido em 20.000m² (apenas 2% do total), torna o alcance do instrumento significativamente menor.

Além disso, destaca-se como as variações nos critérios de enquadramento e de aplicação incidem profundamente no total de unidades de HIS produzidas. Segundo a simulação, a primeira proposta (de aplicação em todos os empreendimentos) geraria 150.384 unidades de HIS, maior quantidade alcançada. A segunda proposta, por sua vez, não apenas enquadra só os empreendimentos maiores de 20.000m² como ainda destina a menor parcela prevista (10%), o que resulta no menor número de unidades de HIS, 9.321 em dez anos. A terceira proposta geraria 23.303 HIS. Já a quarta proposta, por ter variações de enquadramento de acordo com macroárea, mas também na aplicação do instrumento, apresenta uma faixa de possibilidade de unidades habitacionais: no menor dos casos, 70.718, e, no maior, 106.077 HIS destinadas exclusivamente a famílias com renda mensal de até 3 salários mínimos.

Quadro 7 – Déficit Habitacional em São Paulo por Faixa de Renda (2010)¹⁵⁹

Domicílios por Faixa de Renda até 6 Salários Mínimos e Componentes do Déficit Habitacional (2010)				
Faixa de Renda (em salários mínimos)	sem rendimentos	até 3 SM	de 3 a 6 SM	Total até 6 SM
Domicílios Precários	2.469	13.706	3.203	19.378 (5,4%)
Coabitação Familiar	5.136	53.214	45.314	103.664 (28,9%)
Ônus Excessivo com Aluguel	9.969	177.643	—	187.612 (52,4%)
Adensamento Excessivo (Alugados)	77	22.297	25.069	47.443 (13,2%)
Déficit Habitacional	17.651 4,9%	266.860 74,5%	73.586 20,5%	358.097 100%

Fonte: Prefeitura de São Paulo, 2016, p. 20.

¹⁵⁹ Quadro elaborado pelo Centro de Estudos da Metrópole (CEM) a partir dos dados do Censo 2010.

Quando comparamos as simulações com os dados referentes ao déficit habitacional no município de São Paulo utilizados pela Prefeitura para a elaboração do Plano Municipal de Habitação, chama atenção o fato de que a primeira proposta seria capaz de produzir unidades de HIS correspondente a 42% do déficit habitacional total do município ao longo de dez anos¹⁶⁰. Já a quarta proposta, por sua vez, poderia produzir entre 20% e 30% da demanda total. Quando recortamos apenas para a faixa inferior a 3 salários mínimos¹⁶¹, como prevê a proposta, produziria algo entre 25% e 37% da demanda em 10 anos.

Desse modo, as simulações reforçam a percepção de que a Cota de Solidariedade não é uma ideia de política isolada no contexto da cidade, mas poderia servir como instrumento importante para o enfrentamento da problemática habitacional do município. Um instrumento que garantiria a produção de HIS nas proporções que citamos e em regiões de boa infraestrutura (desatando já na partida o “nó da terra”) é algo extremamente significativo para mudar o contexto paulistano.

Entretanto, de todas as propostas que apresentamos, a que foi integrada ao Plano Diretor de 2014 foi a segunda, exatamente a de piores resultados previstos. Em dez anos, de acordo com a simulação, produziria o equivalente a 2,6% da demanda habitacional do município. Houve aqui, portanto, uma evidente derrota daqueles que lutam por uma cidade mais justa e democrática.

Entretanto, não bastasse esse fato, a lei ainda criou uma série de cenários alternativos para que os empreendedores não precisem necessariamente produzir Habitação de Interesse Social na área do próprio empreendimento ao qual se aplicou a Cota. Ou seja, além de já haver uma enorme restrição ao enquadramento dos empreendimentos atingidos pelo instrumento e pequena parcela de aplicação da Cota, ainda foi criada uma série de caminhos para que o empreendedor decida como quer que o instrumento o afete.

¹⁶⁰ Evidentemente, o déficit habitacional não trata apenas da necessidade de produção de novas habitações. Entretanto, a título de simplificação e de dimensionamento, acreditamos ser cabível apresentar os dados de produção de HIS frente aos números gerais do déficit habitacional. Tendo isso em mente, as proporções apresentadas pelos resultados da simulação das propostas da Cota de Solidariedade são ainda mais significativas para a mudança do quadro habitacional do município.

¹⁶¹ Interessante que, apesar dessa destinação às famílias de menor renda, se a quarta proposta fosse direcionada apenas às famílias que têm renda mensal entre 3 e 6 salários mínimos, a Cota de Solidariedade seria capaz de em dez anos suprir a demanda habitacional da faixa em questão.

As determinações sobre a Cota de Solidariedade estão postas nos arts. 111 e 112 do PDE, da seguinte forma:

Art. 111. Fica estabelecido como exigência para o certificado de conclusão de empreendimentos imobiliários de grande porte ou implantação de planos e projetos urbanísticos a Cota de Solidariedade, que consiste na produção de Habitação de Interesse Social pelo próprio promotor, doação de terrenos para produção de HIS ou a doação de recursos ao Município para fins de produção de Habitação de Interesse Social e equipamentos públicos sociais complementares à moradia.

Parágrafo Único. A doação prevista no “caput” não exime a necessidade de destinação de áreas ao Município nos termos da legislação de parcelamento do solo.

Art. 112. Os empreendimentos com área construída computável superior a 20.000m² (vinte mil metros quadrados) ficam obrigados a destinar 10% (dez por cento) da área construída computável para Habitação de Interesse Social, voltada a atender famílias com renda a 6 (seis) salários mínimos, de acordo com regulamentação definida nesta lei.

§ 1º A área construída destinada à Habitação de Interesse Social no empreendimento referido no “caput” desse artigo será considerada não computável.

§ 2º Alternativamente ao cumprimento da exigência estabelecida no “caput” deste artigo, o empreendedor poderá:

I – produzir Empreendimento de Habitação de Interesse Social com no mínimo a mesma área construída exigida no “caput” desse artigo em outro terreno, desde que situado na Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana, excluída a Macroárea de Redução da Vulnerabilidade Urbana e os Setores Jacu-Pêssego, Arco Leste, Noroeste e Fernão Dias da Macroárea de Estruturação Metropolitana;

II – doar terreno de valor equivalente a 10% (dez por cento) do valor da área total do terreno do empreendimento, calculado conforme Cadastro de Valor de Terreno para fins de Outorga Onerosa, situado na Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana, excluída a Macroárea de Redução da Vulnerabilidade Urbana e os Setores Juca-Pêssego, Arco Leste, Noroeste e Fernão Dias da Macroárea de Estruturação Metropolitana;

III – depositar no Fundo de Desenvolvimento Urbano – FUNDURB, em sua conta segregada para Habitação de Interesse Social, 10% (dez por cento) do valor da área total do terreno calculado conforme Cadastro de Valor de Terreno para fins de Outorga Onerosa, destinado à aquisição de terreno ou subsídio para produção de HIS, preferencialmente em ZEIS 3.

§ 3º Atendida a exigência estabelecida no “caput”, inclusive pelas alternativas previstas no § 2º, empreendimento poderá beneficiar-se de acréscimo de 10% (dez por cento) na área computável, obtida mediante o pagamento da outorga onerosa.

§ 4º O Executivo deverá fiscalizar a destinação das unidades, garantindo o atendimento da faixa de renda prevista no “caput” deste artigo.

§ 5º A obrigação estabelecida no “caput” se estende aos empreendimentos com área construída computável inferior a 20.000m² (vinte mil metros quadrados), quando:

a) originários de desmembramentos aprovados após a publicação desta lei, com área computável equivalente superior a 20.000m² (vinte mil metros quadrados), calculada conforme a equação a seguir:

$ACce = (ACc \times ATo) / ATd$, onde:

ACce – área construída computável equivalente;

ACc – área construída computável do terreno desmembrado;

ATo – área do terreno original;

ATd – área do terreno desmembrado;

§ 6º A doação de área prevista do inciso II do § 2º deste artigo só será aceita após a análise e aprovação do órgão competente.

§ 7º Os empreendimentos de uso não residencial localizados em áreas onde o fator de planejamento para os usos nR é igual a zero, de acordo com o Quadro 6 desta lei, ficam dispensados da obrigação determinada no “caput”.

Cabe analisarmos especificamente cada uma das alternativas previstas pela legislação para que se possa dimensionar o tamanho do desmonte feito contra esse instrumento.

A primeira das alternativas, qual seja, produzir EHIS correspondente a 10% da área construída em outro terreno da Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana (art. 112, §2º, I) ataca frontalmente o objetivo de garantir produção de HIS em regiões valorizadas. Afinal, a Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana corresponde a basicamente toda a área urbanizada do município (*Mapa 34*). Um empreendimento enquadrado na Cota de Solidariedade realizado em Alto de Pinheiros (no Quadrante Sudoeste), por exemplo, poderá cumprir com a legislação produzindo EHIS no Itaim Paulista (no extremo leste). É a permissão, pela lei, de que a produção de moradia para as classes mais pobres continue sendo feita primordialmente nas periferias. Isso é uma evidente afronta ao potencial transformador de que falamos no início deste tópico.

A segunda das alternativas previstas, isto é, doar terreno de valor equivalente a 10% do valor do terreno do empreendimento, de acordo com o Cadastro de Valor de Terreno para fins de Outorga Onerosa, dentro da Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana (art. 112, §2º, II), também é um ataque às intenções originais do instrumento. Afinal, não apenas possibilita que os terrenos sejam em praticamente qualquer lugar da cidade (ou seja, longe do empreendimento), como ainda faz com que o cálculo do valor do terreno seja de acordo com o cadastro da Outorga Onerosa. Segundo a própria Prefeitura (como veremos adiante, quando tratarmos do

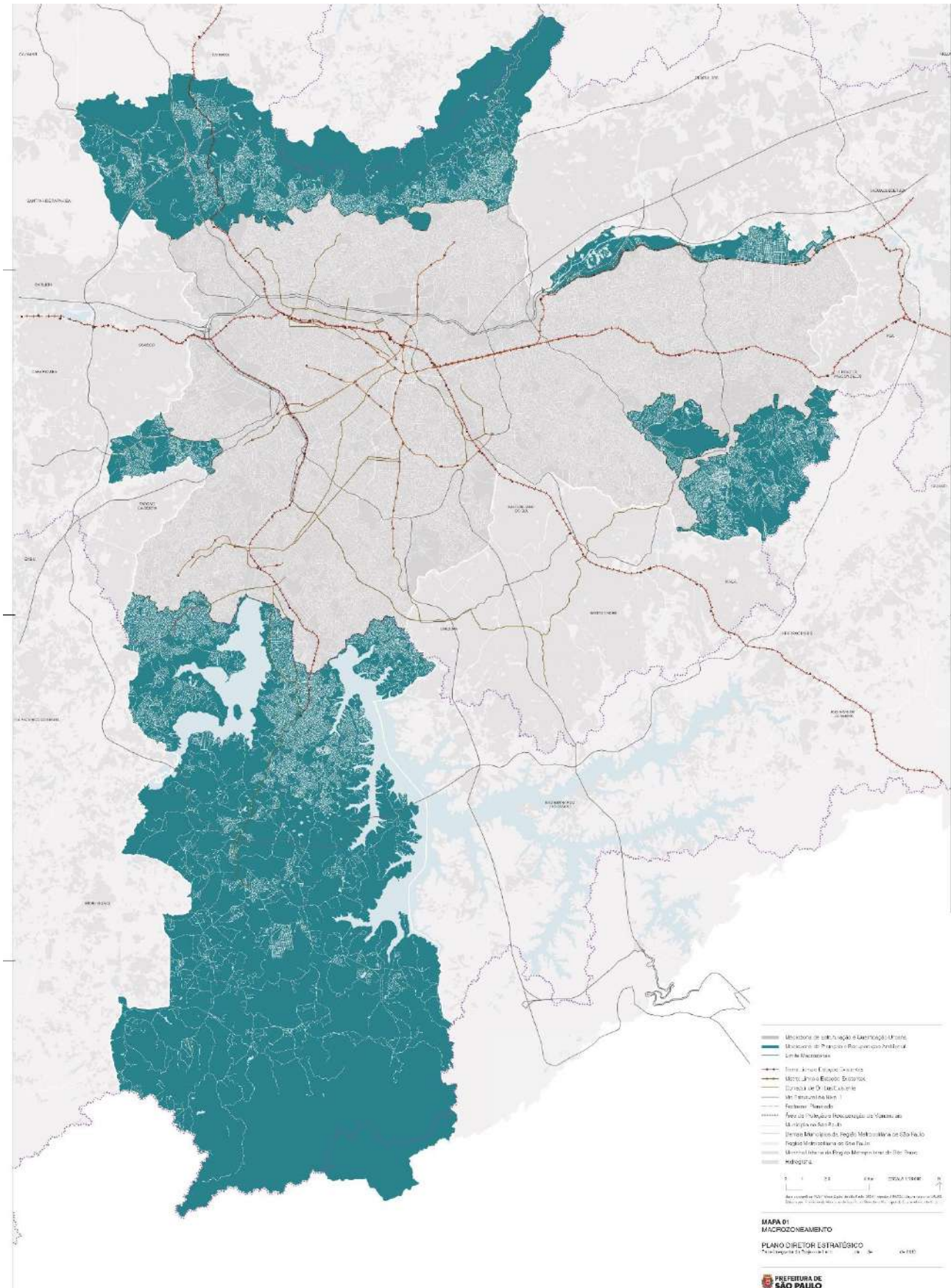
FUNDURB), o valor do m² para fins de Outorga Onerosa é, em média, aproximadamente 80% do valor de mercado. Portanto, além de poder fazer a doação de um terreno distante do empreendimento, o valor do terreno a ser comprado ainda é significativamente inferior. É cabível ao empreendedor, portanto, fazer operações como a compra de um terreno distante mais barato do que os 10% do valor do terreno enquadrado na Cota, mas que, pelos cálculos de valor da Outorga Onerosa, estaria de acordo com a lei. Assim, além de não precisar se preocupar com a presença de pobres perto de seu empreendimento (o que reduz poder simbólico, mas também os ganhos financeiros com a valorização do terreno), ainda garante certa economia.

Entretanto, a terceira das alternativas retira até mesmo o trabalho que o empreendedor teria nessa operação. De acordo com o art. 112, § 2º, III, é facultado ao empreendedor pagar ao FUNDURB¹⁶² o correspondente a 10% do valor da área total do terreno conforme o Cadastro de Valor de Terreno para fins de Outorga Onerosa. Essa é sem dúvidas a alternativa que mais deixa claro o processo de sabotagem que o trâmite do PL na Câmara gerou contra a Cota de Solidariedade. Não apenas não há mais garantia de qualquer pedaço de terra (nem mesmo a desvalorizada), como os recursos despendidos para compensar os impactos do empreendimento de grande porte são pouco significativos. Não há nem mesmo diferenciação entre os valores previstos no caso de terreno doado e de pagamento ao FUNDURB.

A própria legislação, assim, induz os poucos empreendedores enquadrados a seguirem pelo caminho do pagamento (que é mais conveniente espacialmente, além de mais prático e barato), que vai em sentido absolutamente oposto àquele vislumbrado pela ideia que dá origem ao instrumento. É uma lei que em seu texto abre diversos caminhos para que ela mesma não se realize, a depender exclusivamente da vontade do sujeito a quem se aplica. É um claro exemplo da figura jurídica da “lei facultativa”, como denominado por Flávio Villaça (*apud*. WHITAKER, 2014).

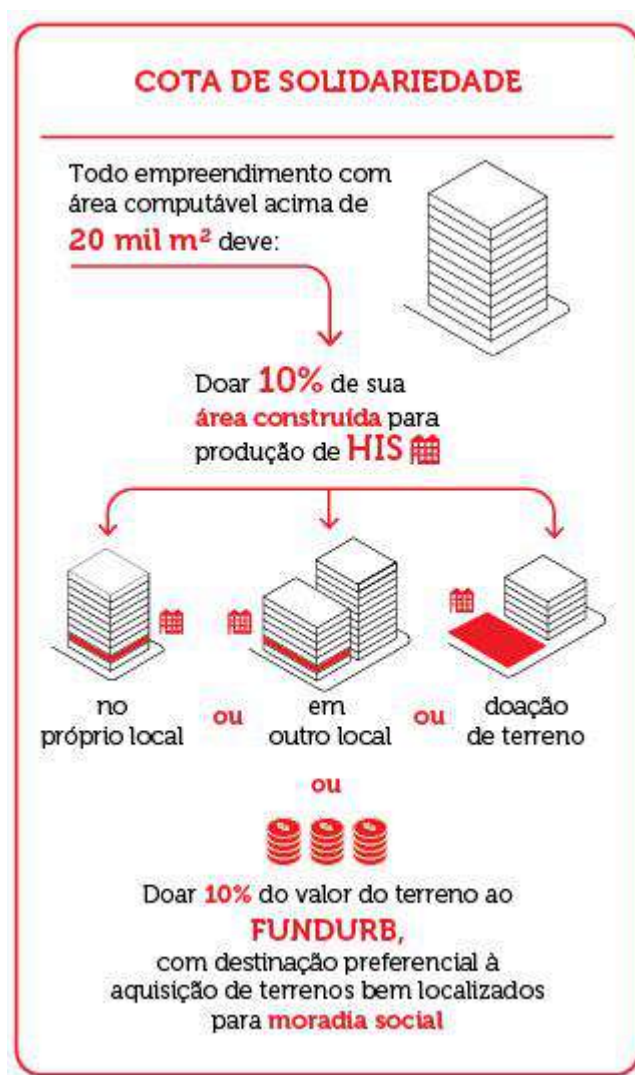
¹⁶² Os recursos recebidos pelo FUNDURB provenientes da Cota de Solidariedade são depositados em conta especificamente direcionada para Habitação de Interesse Social, de modo a não se confundir com o restante dos recursos (que poderiam ser destinados a outras áreas). Além disso, a legislação indica que o uso desses valores se dará para compra de terreno ou produção de HIS “preferencialmente em ZEIS 3”, o que soa (e se materializa) mais como uma sugestão tímida do que como uma determinação legal.

Mapa 34 – Macrozonas do Município de São Paulo



Fonte: Gestão Urbana, Prefeitura de São Paulo.

Imagem 10 – A Cota de Solidariedade¹⁶³



Fonte: Gestão Urbana, Prefeitura de São Paulo.

Esse movimento de evidente sabotagem do potencial transformador do instrumento¹⁶⁴ resulta no fato de que, até o momento, passados quase 8 anos de vigência do PDE-SP, a Cota de Solidariedade seja algo insignificante para a dinâmica espacial do município. Os dados da Prefeitura indicam que, até dezembro de 2019,

¹⁶³ Para além das determinações gerais dadas pelo PDE-SP, a aplicação da Cota de Solidariedade, em seus aspectos mais técnicos, é regulamentada pelo Decreto nº 56.538, de 23 de outubro de 2015.

¹⁶⁴ Interessante notar que, mesmo com todas as alternativas propostas pela lei para garantir que a realização dos intuitos da Cota de Solidariedade seja inviável, bem como proteger a manutenção da prevalência do valor de troca sobre o valor de uso na produção do espaço, ainda assim o instrumento sofreu questionamentos de caráter jurídico por violar o exercício do direito de propriedade (BICUDO, 2014). A mínima sugestão (mesmo que sem exequibilidade real, como visto) de atuação contrária à lógica de predomínio absoluto e inquestionável da forma mercadoria sobre todos os aspectos da vida já é suficiente para fazer surgir as leituras reducionistas e tecnicistas do Direito em defesa da propriedade privada.

Quadro 8 – Empreendimentos enquadrados na Cota de Solidariedade¹⁶⁶

EMPREENHIMENTO	DISTRITO	CA	PAVS.	UNIDADES	DORMS.	POP ¹	VAGA
PRAÇA BUTANTÃ	VL SÔNIA	4,4	26	393	2 e 3	1231	1
VIVAZ	JARAGUÁ	1,9	16	472	2	1638	Não consta
FIT CASA	BRÁS	4,8	19	979	2	2830	0
IBIRAPUERA BY YOO	MOEMA	4,4	28	518	1 a 4	1239	1
PLATINA 220 ²	TATUAPÉ	4,4	47	NC	1 e 2	Não consta	Não consta
FASANO	ITAIM BIBI	4,7	41	154	3 a 4	364	Não consta
FEIRA DA MADRUGADA	BRÁS	1,5	5	Não se aplica			
UNINOVE	LIBERDADE	6,4	14				
UNINOVE	VL PRUDENTE	6,9	11				

Fonte: Geosampa, Infocidade e Sites das incorporadoras, elaborado pelo autor.

Fonte: Santos, 2020, p. 176.

Os números totais da aplicação da Cota de Solidariedade no período reforçam o sentimento de fracasso. Foram apenas 2.516 unidades habitacionais geradas (somando HIS e HMP¹⁶⁷, e independentemente da localização) e R\$29.294.596,07 destinados ao FUNDURB ao longo de 8 anos¹⁶⁸, números extremamente baixos se comparados aos potenciais apresentados no *Quadro 6*.

Ao abrir as diversas possibilidades apresentadas [...], com a grande variação no potencial de construção de unidades de HIS e de enfrentamento da segregação espacial, o instrumento urbanístico acaba tendo sua eficácia tolhida. A sua aplicação joga contra o seu próprio objetivo, atuando de forma difusa e ambígua, aproximando-se menos da resolução de um problema grave e real que de um instrumento protocolar. A inclusão da Cota de Solidariedade dentre os instrumentos urbanísticos com objetivo de ampliação da produção de HIS e da diminuição da segregação sócio-espacial pode ser considerada um avanço, mas no formato como o instrumento foi aprovado no Plano Diretor Estratégico, não é capaz de mobilizar recursos e esforços

¹⁶⁶ As cores servem para apontar o tipo do empreendimento: em verde, os empreendimentos exclusivamente residenciais; em azul, os empreendimentos de uso misto; e em vermelho os empreendimentos de uso não-residencial. As notas constantes no Quadro ditam o seguinte: “1 – Estimativa populacional feita multiplicando o número de unidades habitacionais pelo número médio de habitantes por domicílio em cada distrito de São Paulo de acordo com o censo de 2010 disponível no Portal Infocidades. 2 – Empreendimento conta com diversos usos (residencial, comercial, hotel), porém não especifica no alvará a quantidade de unidades, sendo assim, não foi possível calcular a estimativa populacional” (SANTOS, 2020, p. 190) O trabalho de Santos, inclusive, é bastante rico, formulando diferentes cenários de variação nos parâmetros da Cota de Solidariedade para avaliar os resultados que poderiam ser obtidos no período de 2014 até 2020.

¹⁶⁷ Os dados relativos aos tipos de unidades habitacionais gerados por cada empreendimento não são muito claros no site do Sistema de Monitoramento e Avaliação da Implementação do Plano Diretor Estratégico (SMAI-PDE). Há empreendimentos em que são indicados os valores referentes a HIS e a HMP, enquanto em outros apenas são apontadas as unidades habitacionais, sem discriminação.

¹⁶⁸ Os dados apontam para a recorrência de casos em que a aplicação da Cota de Solidariedade se dá por meio da cumulação de alternativas disponibilizadas pela legislação, ou seja, de produção de unidades habitacionais (ou doação de terreno para tal) e pagamento ao FUNDURB.

suficientes para um enfrentamento de nenhum dos dois objetivos acima colocados. Isso porque é um instrumento subordinado aos padrões de produção e de localização imobiliárias já consagrados, que produzem e reproduzem, de forma associada, a escassez de moradias populares. A condição estipulada para ampliar a produção de HIS é o aumento da produção convencional de empreendimentos com área computável superior a 20.000m². Ou seja, trata-se de uma tentativa de solucionar o problema da segregação, da desigualdade e da falta de HIS por meio da reprodução de padrões urbanos excludentes e segregadores, voltados à parcela do mercado que menos precisa, mas a que mais interessa. (SILVA, 2015, p. 119).

Desse modo, fica claro que a Cota de Solidariedade sofreu não apenas com um movimento de oposição àquilo que sua ideia central defendia, mas também uma sabotagem do instrumento, que foi alterado pelas propostas e emendas na Câmara Municipal de forma que seu texto já impeça sua realização efetiva¹⁶⁹.

No conflito com os interesses populares pelo enfrentamento das desigualdades socioespaciais, “Os interesses do capital imobiliário [...] foram acomodados durante o processo legislativo de aprovação do Plano Diretor por meio da adequação do cumprimento de uma obrigação do empreendedor imobiliário à sua conveniência” (SILVA, 2015, p. 127). Isso remete diretamente aos problemas estruturais da sociedade brasileira (especialmente da elite) na relação com o arcabouço legal, como buscamos mostrar no capítulo 3. Mesmo 200 anos depois da Independência, a lógica herdada do período colonialista se mantém, e serve como suporte para que instrumentos transformadores como a Cota tenham seu potencial cortado na raiz.

5.2 O Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano: desafios para o financiamento da transformação urbana

O FUNDURB, assim como a Cota de Solidariedade, é um elemento trazido pelo PDE-SP de potencial bastante rico para a transformação da realidade do município, mas que não realiza, na prática, aquilo que poderia. Sua função principal é conseguir

¹⁶⁹ Interessante destacar, ainda, que de acordo com a art. 112, § 3º, os empreendimentos que cumprirem com a aplicação da Cota de Solidariedade recebem a possibilidade de um acréscimo de 10% no coeficiente de aproveitamento máximo, mediante pagamento de outorga onerosa. Então, em um empreendimento onde o aproveitamento máximo é igual a 4, seria permitido incremento até 4,4 vezes a área do terreno. Desse modo, a contrapartida, de modo geral, a contrapartida dada pelo Poder Público faz com que a aplicação da Cota de Solidariedade (comparando o que seria despendido com pagamento ao FUNDURB e o que seria ganho por meio da maior construção no próprio terreno) seja, ao fim, lucrativa para o empreendedor. Assim, ao invés de combatê-la, o instrumento é consolidado de modo a reiterar a lógica da cidade como negócio.

utilizar a recuperação da valorização imobiliária privada para o financiamento de processos de transformação urbana, atravessando diversas temáticas importantes, mas focando principalmente nas questões de Habitação e Mobilidade Urbana, como veremos.

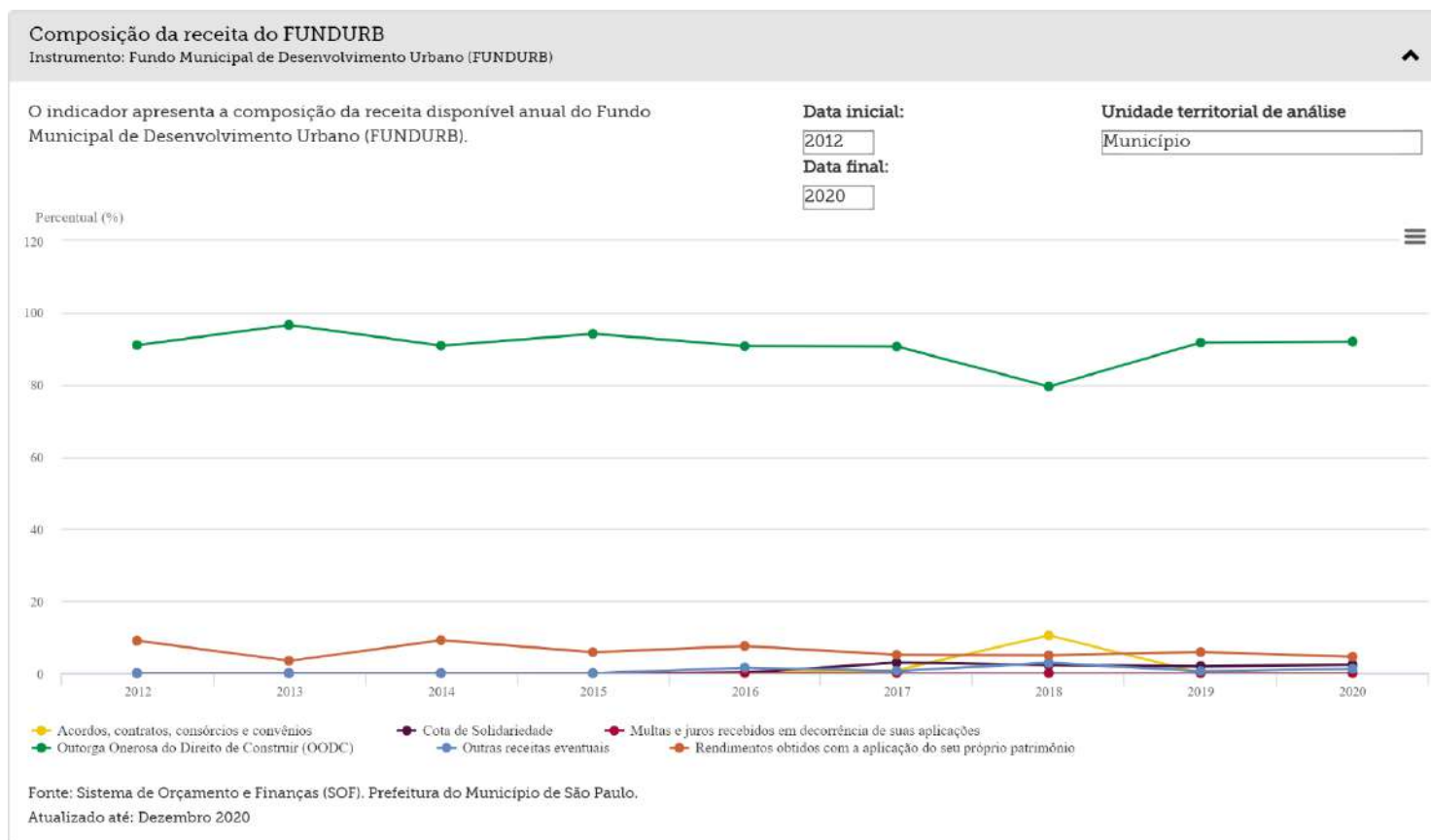
Por ser um fundo, o ponto de partida para a nossa análise tem de ser o entendimento a respeito das fontes de seus recursos. Sobre isso, o Plano Diretor determina:

Art. 337. O Fundo de Desenvolvimento Urbano – FUNDURB será constituído de recursos provenientes de:

- I – dotações orçamentárias e créditos adicionais suplementares a ele destinados;
- II – repasses ou dotações de origem orçamentária da União ou do Estado de São Paulo a ele destinados;
- III – empréstimos de operações de financiamento internos ou externos;
- IV – contribuições ou doações de pessoas físicas ou jurídicas;
- V – contribuições ou doações de entidades internacionais;
- VI – acordos, contratos, consórcios e convênios;
- VII – rendimentos obtidos com a aplicação do seu próprio patrimônio;
- VIII – outorga onerosa e transferência de potencial construtivo;
- IX – contribuição de melhoria decorrente de obras públicas realizadas com base na Lei do Plano Diretor Estratégico, excetuada aquela proveniente do asfaltamento de vias públicas;
- X – receitas provenientes de concessão urbanísticas;
- XI – retornos e resultados de suas aplicações;
- XII – multas, correção monetária e juros recebidos em decorrência de suas aplicações;
- XIII – outras receitas eventuais.

Ou seja, o FUNDURB é um instrumento centralizador de receitas vindas de diversas fontes diferentes diretamente relacionadas com o funcionamento da política urbana no município. Entretanto, apesar dessa grande variedade de fontes previstas para a entrada de recursos, o que os dados nos mostram é que há uma predominância quase absoluta de recursos da Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) para a composição do fundo, conforme o *Gráfico 2*:

Gráfico 2 – Composição da Receita do FUNDURB (2012 – 2020)¹⁷⁰



Fonte: SMAI-PDE, Prefeitura de São Paulo.

Desse modo, tendo em vista o fato de que a OODC é um instrumento essencialmente ligado à questão da recuperação da valorização imobiliária, e que representa há uma década algo em torno de 90% das receitas anuais do FUNDURB, é impossível discutirmos adequadamente esse fundo sem que falemos a respeito da Outorga Onerosa¹⁷¹.

A OODC está prevista já no Estatuto da Cidade, que dedica a Seção IX do Capítulo II exclusivamente para este instrumento, ditando o seguinte em seu art. 28:

¹⁷⁰ É interessante notarmos como, no gráfico, fica evidente que os valores obtidos pelo FUNDURB em decorrência da aplicação da Cota de Solidariedade são mínimos se comparados com os montantes gerais com que lida o fundo. Isso reitera a percepção de que abrir a alternativa para que se cumpra a Cota de Solidariedade com pagamento ao FUNDURB é uma saída que não apenas distorce as intenções iniciais do instrumento, como acaba por torná-lo praticamente insignificante para o processo de produção do espaço no município. Novamente, é uma potencialidade sabotada em sua própria lei.

¹⁷¹ Vale destacar que tanto o FUNDURB quanto a OODC já existiam antes do PDE-SP de 2014, mas este aprimorou os dois instrumentos. Para comparações entre as determinações do PDE 2002 e do PDE 2014 para esses instrumentos, cf. Bonduki, Rossetto, 2017.

Art. 28. O plano diretor poderá fixar áreas nas quais o direito de construir poderá ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico adotado, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário.

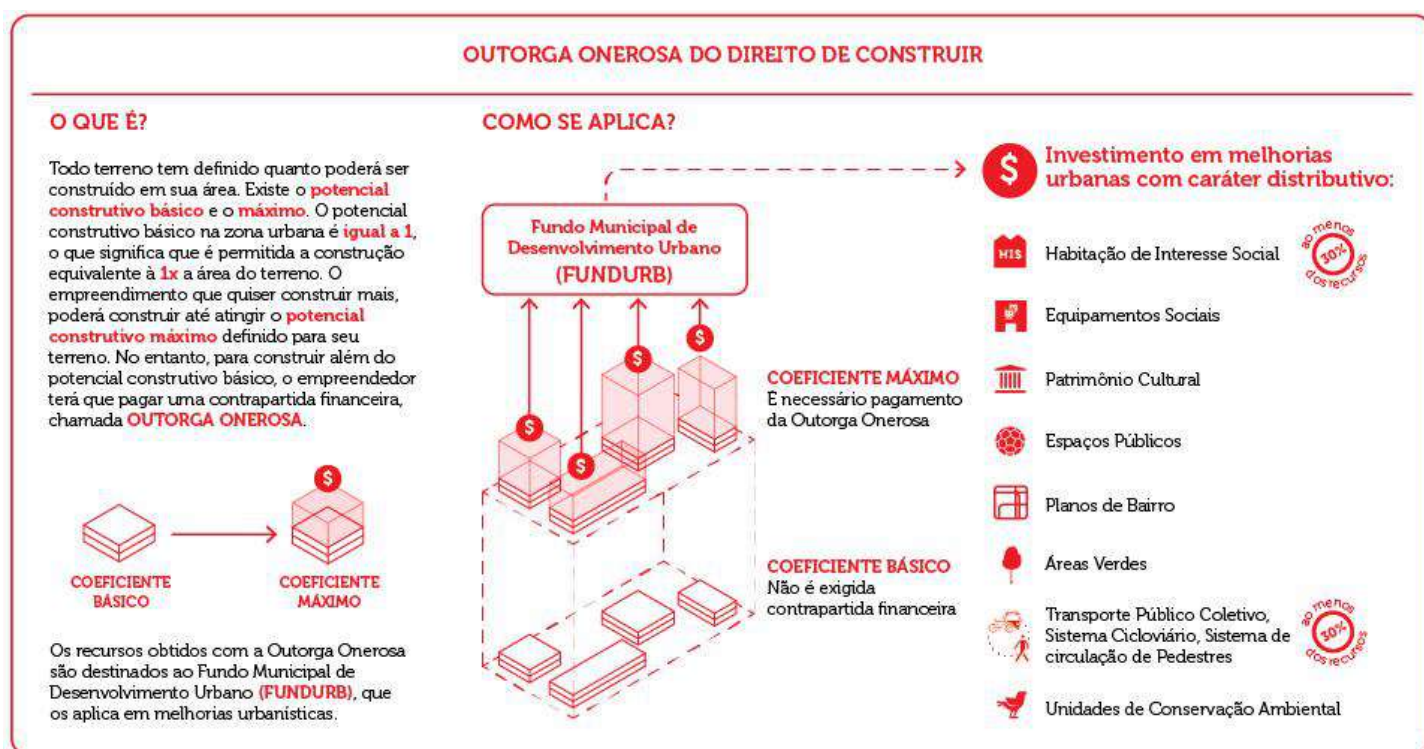
O instrumento é acolhido pelo PDE-SP, que trata especificamente das características da aplicação da OODC entre seus arts. 115 e 120. O art. 115 estabelece o instrumento e já vincula seus recursos ao FUNDURB:

Art. 115. A Prefeitura poderá outorgar onerosamente o direito de construir correspondente ao potencial construtivo adicional mediante contrapartida financeira a ser prestada pelos beneficiários, nos termos dos arts. 28 a 31 e seguintes do Estatuto da Cidade, e de acordo com os critérios e procedimentos estabelecidos nesta lei.

Parágrafo Único. Os recursos auferidos com as contrapartidas financeiras oriundas da outorga onerosa de potencial construtivo adicional serão destinados ao Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano – FUNDURB.

A respeito das especificidades da Outorga em São Paulo, os materiais produzidos pela Prefeitura de São Paulo (2015) são bastante eficientes em explicá-las didaticamente, tanto no que se refere à caracterização do instrumento (*Imagem 11*) quanto para o cálculo dos valores a serem pagos (*Imagem 12*).

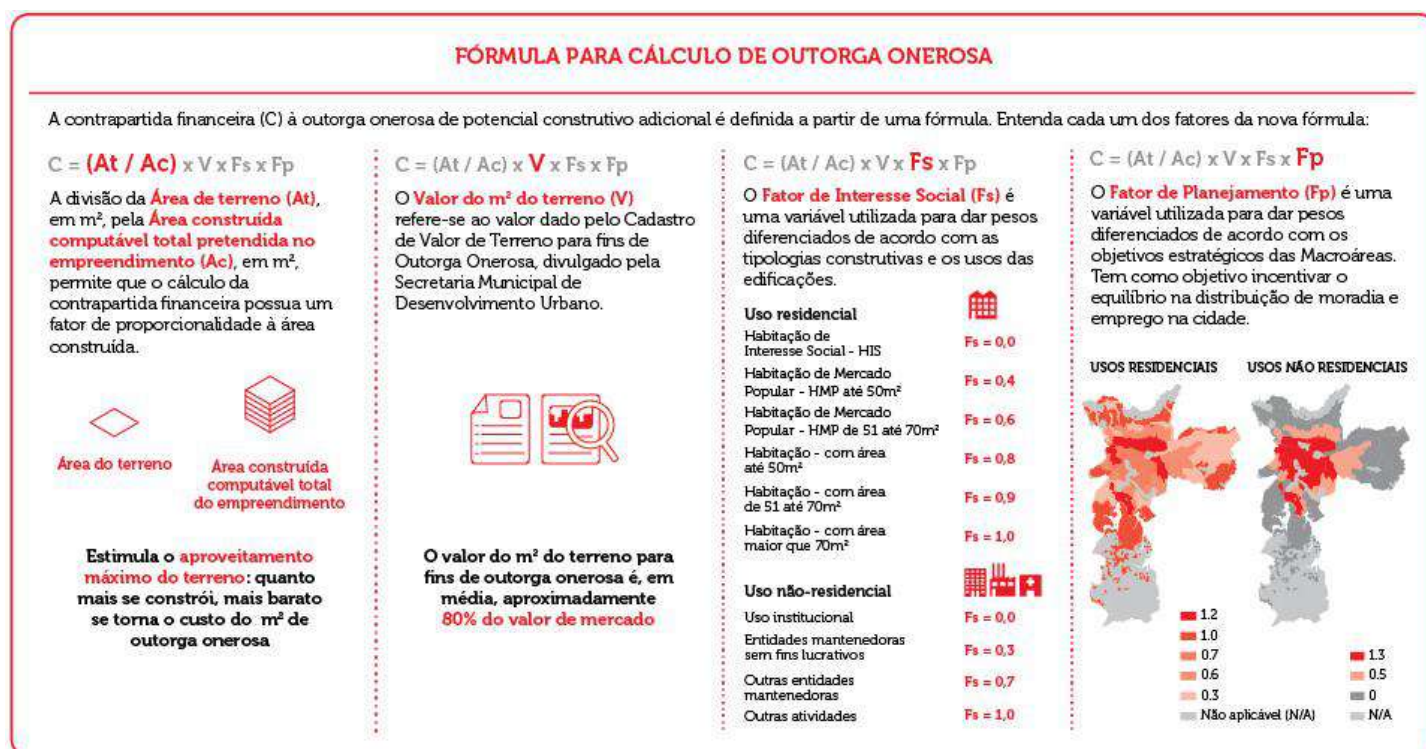
Imagem 11 – Caracterização da Outorga Onerosa do Direito de Construir



Fonte: Gestão Urbana, Prefeitura de São Paulo.

Posto isso, chama atenção o fato de que a Outorga Onerosa do Direito de Construir é um mecanismo que tem funções múltiplas para a política urbana municipal. Tratemos rapidamente sobre isso.

Imagem 12 – Cálculo do Valor da Outorga Onerosa do Direito de Construir¹⁷²



Fonte: Gestão Urbana, Prefeitura de São Paulo.

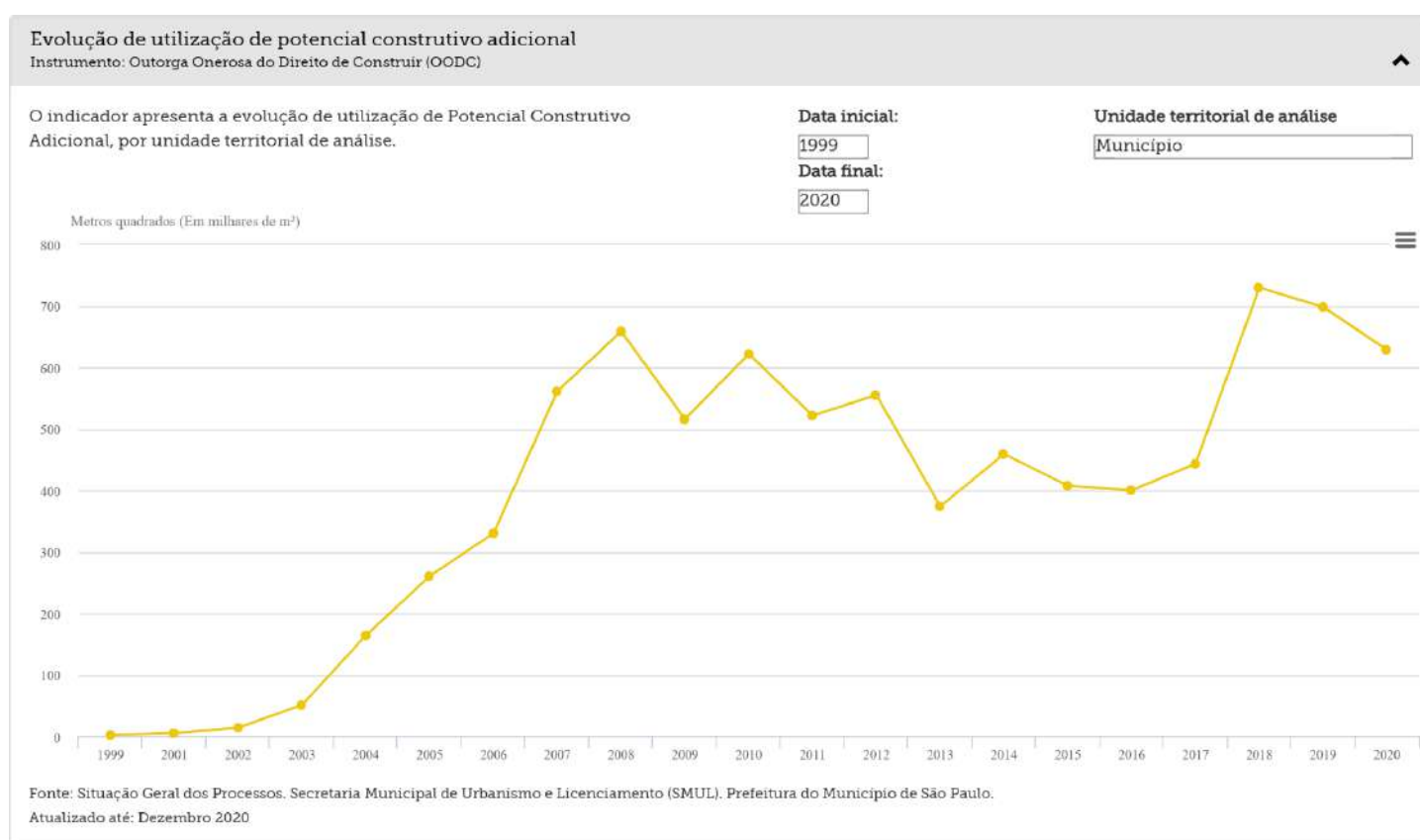
De um lado, a OODC serve como instrumento para incidir sobre a distribuição de potencial construtivo adicional (ou seja, aquele acima do coeficiente básico), como mostra o *Gráfico 3*, de acordo com as regulamentações definidas pelo PDE-SP e pela LPUOS. Assim, possibilita a orientação do crescimento para áreas específicas (como os EETU, em especial¹⁷³) com maior adensamento (já que, quanto maior o

¹⁷² É interessante destacar os mapas no canto inferior direito da imagem, que tratam do peso do Fator de Planejamento de acordo com os usos e as macroáreas. Eles evidenciam que a OODC também facilita a produção de empreendimentos nas áreas mais vulneráveis, especialmente para usos não residenciais. Isso é claramente um caminho utilizado pelo Plano Diretor para a concretização da intenção de gerar maior oferta de emprego nas áreas mais habitadas, reduzindo a necessidade de viagens pendulares diárias. É a utilização da política fundiária para induzir transformações na dinâmica socioespacial geral do município.

¹⁷³ “Além de coeficientes mais altos, a produção imobiliária nos eixos também foi estimulada por uma outorga onerosa menor (metade por m² na mesma região) do que aquela a ser paga nos chamados miolos de bairros, que devem ser desestimulados, em decorrência da adoção de uma nova fórmula de cálculo. Esta manteve os fatores de planejamento e de interesse social vinculados às estratégias e

aproveitamento da área, menor é a outorga que deve ser paga), mas também estabelece variações de acordo com o uso que será dado pelo imóvel a ser construído (estabelecendo, por exemplo, diferenças significativas no cálculo do Fator de Interesse Social para HIS frente a habitações com mais de 70m²). Articulando todos esses elementos em seu cálculo, na perspectiva do uso do solo, a OODC consegue servir de instrumento para auxiliar no direcionamento do crescimento do município.

Gráfico 3 – Evolução de Utilização de Potencial Construtivo Adicional a partir do Pagamento de OODC (1999 – 2020)



Fonte: SMAI-PDE, Prefeitura de São Paulo.

De outro lado, a OODC é importante fonte de recursos não fiscais para o financiamento da Política de Desenvolvimento Urbano do município. Mesmo que seu objetivo principal não seja necessariamente a arrecadação, os montantes provenientes do pagamento de OODC não são insignificantes (*Quadro 9 e Gráfico 4*),

objetivos mais gerais de estruturação urbana e desvinculou a outorga do valor venal dos imóveis, base utilizado para o cálculo do IPTU (e, portanto, muito influenciado por decisões políticas), passando a adotar os valores de outro cadastro municipal de valores imobiliários, cuja avaliação se aproxima mais do valor de mercado.” (BONDUKI; ROSSETTO, 2017, p. 233-234).

podendo impactar de forma bastante positiva o futuro do município, caso bem utilizados.

Quadro 9 – Valores Anuais de Arrecadação por OODC (2004 – 2020)

Ano	Valor Anual Nominal (R\$)	Valor Anual Corrigido (R\$, 2020)
2004	6.653.138	18.926.662,03
2005	41.070.673	114.589.128,53
2006	64.725.120	174.486.004,39
2007	99.937.330	253.620.946,08
2008	118.127.458	267.943.492,56
2009	115.928.337	267.206.203,31
2010	189.808.305	396.740.716,68
2011	339.961.203	670.696.674,86
2012	203.047.681	374.511.274,92
2013	300.833.740	525.455.072,56
2014	206.776.882	348.408.707,33
2015	249.973.455	380.529.766,06
2016	209.947.938	298.365.517,58
2017	210.187.562	301.307.527,39
2018	335.075.268	437.960.263,07
2019	741.373.275	932.011.481,68
2020	542.877.159	542.877.159,00
TOTAL	3.976.304.524	6.305.636.598,03

Fonte: SMAI-PDE, Prefeitura de São Paulo. Elaboração pelo autor utilizando a Calculadora do Cidadão, do Banco Central do Brasil, para os cálculos de correção dos valores. Mês de referência: dezembro de 2020.

Sobre essa utilização dos recursos, as diferentes determinações dadas ao FUNDURB pelo PDE-SP 2002 e pelo PDE-SP 2014 influenciaram no potencial transformador da utilização dos valores advindos da OODC. Como destacam Bonduki e Rossetto:

O Fundurb foi concebido como um instrumento de caráter redistributivo, que capta recursos do processo imobiliário e os direciona para investimentos em desenvolvimento urbano, em tese de acordo com os objetivos do PDE. No entanto, como a lei de 2002 não estabeleceu prioridades, o fundo se tornou entre 2003 e 2014 uma espécie de caixa suplementar para a prefeitura viabilizar obras que em situações normais seriam realizadas com recursos do orçamento. Por essa razão, o impacto da utilização desses recursos não foi visível para a sociedade e nem mesmo para os especialistas. (BONDUKI; ROSSETTO, 2017, p. 234-235)

Dessa forma, nos parece claro que a mera arrecadação de recursos não é suficiente para a realização de transformações mais significativas (como acreditamos

ser o potencial do FUNDURB). É necessário, entre outras coisas, que esses recursos sejam utilizados de acordo com uma estratégia transformadora¹⁷⁴, dialogando com a identificação dos problemas centrais da realidade do município (que, a nosso ver, é algo feito adequadamente pelo PDE-SP) e das localidades, e promovendo uma cumulatividade de mudanças na dinâmica espacial da cidade. Isso é especialmente importante em um município que sofre com problemas fiscais:

A OODC não pode resolver o problema da crise fiscal do município, mas tem potencial para contribuir no equacionamento de algum dos seus graves problemas sem gerar qualquer impacto urbanístico ou ambiental. Na regulamentação obtida em São Paulo, a outorga onerosa é paga sem que seja concedido nenhum benefício adicional, em termos de uso e ocupação do solo, em relação ao que estabelece a LUOS, a lei do zoneamento. (BONDUKI; ROSSETTO, 2017, p. 235)

Gráfico 4 – Evolução da Arrecadação Anual por OODC (2004-2020)



Fonte: SMAI-PDE, Prefeitura de São Paulo. Elaboração pelo autor. Mês de referência: dezembro de 2020.

¹⁷⁴ Remetendo mais uma vez a Bonduki e Rossetto, os autores mostram que os valores obtidos pelo FUNDURB no período entre 2004 e 2017 seriam suficientes, por exemplo, “para implantar cerca de 100 quilômetros de corredores de ônibus à esquerda, com tratamento urbanístico, reformas de calçadas e aterro da fiação elétrica; para garantir um subsídio de R\$31 mil para 100 mil famílias obterem uma moradia (complementando o financiamento e/ou o subsídio federal e estadual), ou para desapropriar cerca de 5 milhões de m² de terrenos bem localizados na área intermediária de São Paulo, suficientes para construir cerca de 120 mil unidades habitacionais.” (BONDUKI; ROSSETTO, 2017, p. 235)

Apresentados os elementos que caracterizam a Outorga Onerosa do Direito de Construir e de que modo ela contribui com a arrecadação de recursos para o FUNDURB, vejamos agora quais os direcionamentos que a legislação dá para a utilização desses valores pelo Fundo. Esse ponto é tratado, no PDE-SP 2014 pelos arts. 339 e 340, que ditam:

Art. 339. Os recursos do Fundo de Desenvolvimento Urbano – FUNDURB serão aplicados com base nos objetivos, diretrizes, planos, programas e projetos urbanísticos e ambientais integrantes ou decorrentes da Lei do Plano Diretor Estratégico e tendo como referência o previsto no Programa de Metas do Município, conforme as seguintes prioridades:

I – execução dos programas e projetos habitacionais de interesse social, incluindo a regularização fundiária e a aquisição de imóveis para constituição de reserva fundiária e de parque habitacional público de locação social;

II – sistema de transporte coletivo público, sistema ciclovitário e sistema de circulação de pedestres;

III – ordenamento e direcionamento da estruturação urbana, incluindo infraestrutura, drenagem, saneamento, investimentos destinados à implantação de parques lineares, à realização de melhorias em vias estruturais ou de transporte público coletivo de passageiros e à requalificação de eixos ou polos de centralidade;

IV – implantação de equipamentos urbanos e comunitários, espaços públicos de lazer e áreas verdes;

V – proteção, recuperação e valorização de bens e de áreas de valor histórico, cultural ou paisagístico, incluindo o financiamento de obras em imóveis públicos classificados como ZEPEC;

VI – criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental.

Art. 340. Os recursos arrecadados pelo FUNDURB deverão respeitar anualmente o limite de:

I – ao menos 30% (trinta por cento) destinados para a aquisição de terrenos destinados à produção de Habitação de Interesse Social localizados na Macroárea de Estruturação Metropolitana, e na Macroárea de Urbanização Consolidada e na Macroárea de Qualificação da Urbanização, preferencialmente classificados como ZEIS 3, conforma Mapa 4A anexo;

II – ao menos 30% (trinta por cento) destinados à implantação dos sistemas de transporte público coletivo, ciclovitário e de circulação de pedestres.

Ou seja, se no art. 339 a legislação apresenta as variadas temáticas que podem ser alvo da destinação de recursos do FUNDURB, no art. 340 o PDE-SP estabelece quais temáticas serão tratadas como prioridade, estabelecendo obrigatoriedade de destinação de recursos.

Imagem 13 – O Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano



Fonte: Gestão Urbana, Prefeitura de São Paulo.

Podemos separar, de forma simplificada, as possíveis destinações do FUNDURB por temáticas: 1) Habitação; 2) Mobilidade Urbana; 3) Infraestrutura; 4) Equipamentos e Espaço Público; 5) Cultura; e 6) Meio Ambiente. No caso, Habitação e Mobilidade Urbana são as prioridades estabelecidas pelo PDE-SP para o investimento dos recursos, com ao menos 30% dos recursos para cada uma (acumulando 60%). Desse modo, os 40% restantes podem ser utilizados livremente nas 6 temáticas.

Em relação à temática da Habitação, os recursos (que acolhem também a parcela advinda da Cota de Solidariedade, apesar de ela ser mínima) podem ser utilizados não apenas para fins de projetos de HIS, mas também para regularização fundiária¹⁷⁵ (que, tendo em vista o histórico de ocupações irregulares e processos de autoconstrução que estiveram no centro do movimento de urbanização brasileiro e,

¹⁷⁵ Sobre isso, o Decreto nº 57.547, de 19 de dezembro de 2016, que regulamenta o FUNDURB, estabelece: "Art. 11, § 1º A aplicação de recursos em regularização fundiária abrangerá a reurbanização dos assentamentos de interesse social utilizados ou destinados à população de baixa renda para possibilitar o acesso à moradia digna com infraestrutura urbana, dotada de equipamentos urbanos de escoamento de águas pluviais, iluminação pública, abastecimento de água potável, sistemas de reuso de água, energia elétrica, vias de circulação e saneamento ambiental, nos termos da legislação municipal, e inclui a assistência técnica e jurídica eventualmente necessária para essa finalidade."

especialmente, de São Paulo, é indispensável para uma política urbana que busque garantir o acesso a direitos básicos e segurança na posse) e aquisição de imóveis bem localizados para fins de habitação social. Ou seja, atua tanto na questão de melhorar as condições de habitação nas regiões mais precarizadas quanto na busca por moradia para as famílias mais vulneráveis em regiões de boa infraestrutura¹⁷⁶.

No aspecto da Mobilidade Urbana, a vinculação dos recursos se faz de forma direcionada especificamente para a consolidação de uma outra lógica de funcionamento dos sistemas de transporte no município. Como determina o PDE, os investimentos do FUNDURB direcionados à temática da Mobilidade Urbana devem ser focados nos sistemas de transporte público coletivo, ciclovitário e de pedestres. Ou seja, pela lei, há garantia de recursos para um processo contínuo de melhoria de condições para formas alternativas ao transporte automotivo individual. E a articulação multimodal (possibilitando que partes diferentes dos trajetos sejam feitas por meio de sistemas diferentes) faz com que o conjunto da malha de sistemas de mobilidade seja mais acessível. Consequentemente, podemos vislumbrar (em um cenário ideal de longo prazo) a possibilidade de indução à diminuição do uso de carros, melhores condições nos transportes públicos de massa, aumento da mobilidade ativa, redução do tempo gasto em deslocamentos pela cidade etc. Isso afeta diretamente toda a dinâmica espacial, gerando resultados evidentes em acesso a serviços e equipamentos, mas também tem importância ao reduzir o impacto ambiental gerado pela presença do automóvel, melhorar a saúde da população¹⁷⁷, reduzir gastos do

¹⁷⁶ Novamente, a indicação de “preferencialmente classificados como ZEIS 3” aparece mais como uma sugestão do que uma vinculação. Entretanto, serve, ao menos em âmbito discursivo, para reforçar a intenção da legislação em estabelecer HIS em regiões com urbanização mais consolidada, dotadas de infraestrutura, equipamentos e serviços públicos, bem como oferta de empregos.

¹⁷⁷ A questão da influência da produção capitalista do espaço urbano na saúde das pessoas é um tópico extremamente interessante e importante, e que vale ser mais bem trabalhado em investigações futuras. Destaquemos aqui alguns pontos específicos. Mueller *et al.* (2016), em estudo sobre Barcelona, indicam que um planejamento urbano que fosse posto em prática levando em conta a poluição do ar, a poluição sonora, o sedentarismo, o calor e necessidade de áreas verdes poderia prevenir 20% das mortes prematuras anuais na cidade (o equivalente a aproximadamente 3000 vidas por ano). Já de acordo com a Organização Mundial da Saúde (WHO, 2016b), em 2012 morreram 12,6 milhões de pessoas no mundo devido à insalubridade dos ambientes em que habitam. Já Chen *et al.* (2017) apontam que pessoas que vivem nas proximidades de vias de tráfego intenso possuem 7% a mais de risco de sofrer demência do que aquelas que vivem a mais de 300 metros dessas vias, de modo que entre 7% e 11% dos casos de demência em pacientes residentes nas proximidades de vias principais podem ser atribuídos à exposição ao tráfego. Por sua vez, Melis *et al.* (2015), por meio do estudo da cidade de Turin (Itália), estabelecem que melhores condições de acesso ao transporte público de qualidade e maior densidade urbana são fatores que podem ajudar na redução de riscos de depressão (especialmente entre mulheres e idosos). Rodrigues *et al.* (2015) projetam que, mantidos os padrões de poluição atmosférica de 2011, o Estado de São Paulo terá 246 mil mortes atribuíveis a esse problema entre 2012 e 2030, além de 953 mil internações hospitalares públicas e um gasto estimado

Poder Público (por exemplo, com manutenção das vias excessivamente desgastadas pela enorme frota de veículos transitando diariamente), possibilitando a retomada de espaços destinados ao trânsito e ao estacionamento de veículos individuais para funções coletivas (como espaços públicos e áreas verdes), entre outros.

Os outros temas, apesar de não serem as prioridades do Fundo, também têm papel importante para o enfrentamento das desigualdades socioespaciais. A distribuição de melhores condições de Infraestrutura em áreas precárias é um fator óbvio nessa luta. Afinal, como buscamos mostrar anteriormente, o fato de historicamente parcelas significativas das ocupações urbanas terem se dado de modo irregular e em áreas pouco valorizadas pelo mercado imobiliário faz com que, muitas vezes, tenham pouca infraestrutura ou acesso a serviços estruturais básicos (como saneamento e drenagem). É, portanto, um tema de investimento necessário pela Prefeitura para garantir condições mínimas de dignidade.

Já a implantação de Equipamentos e Espaços Públicos é elemento que também contribui bastante para a mudança de perspectiva da nossa lógica urbana, justamente por terem a capacidade de promover a formação de novas centralidades simbólicas. Os espaços públicos de lazer e as áreas verdes são indispensáveis se estamos defendendo uma cidade para o encontro, a integração e a festa de forma coletiva.

Por fim, os temas Cultura e Meio Ambiente também têm importância. Afinal, a proteção do patrimônio cultural dos diferentes territórios é parte essencial da manutenção da identidade e da história desses espaços, que compõem a forma como

em internações superior a R\$1,6 bilhão de reais. Por fim, Fajersztajn, Veras e Saldiva (2016) apontam que Doenças e Agravos Não Transmissíveis (DANT), como hipertensão arterial, diabetes tipo 2 e obesidade (diretamente relacionadas à organização social e à forma de vida urbana) foram responsáveis por 76% das mortes, 63% das internações pagas e 73% dos gastos do SUS com internações no município de São Paulo. Sobre todo esse conjunto complexo de questões relacionadas à temática da saúde no espaço urbano, estes autores afirmam: “A forma como as cidades funcionam influencia significativamente a saúde de seus moradores. Entender como se dá essa influência é um grande desafio metodológico, em razão das inúmeras variáveis envolvidas num sistema complexo como uma cidade. [...] As evidências discutidas já oferecem direcionamentos sobre quais exposições presentes nos ambientes urbanos deveriam ser evitadas ou promovidas. Promover efetivamente as mudanças urbanísticas necessárias a uma cidade mais saudável requer a interação multidisciplinar entre diversas pastas do governo, a sociedade civil e outros atores da sociedade.” (FAJERSZTAJN; VERAS; SALDIVA, 2016, p. 20). A nosso ver, mesmo que Saúde não seja uma temática diretamente listada pelo art. 339 do PDE, o FUNDURB, articulado com outras políticas direcionadas aos problemas destacados, tem capacidade de servir como instrumento para a mudança desse quadro no município de São Paulo, justamente por integrar temáticas e garantir financiamento para as ações planejadas que se proponham a transformar a realidade urbana paulistana.

os indivíduos se relacionam com eles. Já a proteção ambiental é central para que se consiga evitar uma ampliação dos impactos predatórios da dinâmica capitalista sobre o equilíbrio ambiental, que tem efeitos tanto sobre a saúde da população (especialmente a mais vulnerabilizada) quanto sobre as condições de fauna e flora locais.

Portanto, em relação aos potenciais apontados pelo financiamento das temáticas destacadas pelo PDE para o FUNDURB, nos parece que o instrumento tem a possibilidade de orientar um avanço em direção a uma cidade mais equilibrada, principalmente quando aliamos isso à questão dos direcionamentos urbanísticos dados pelo funcionamento da OODC. E isso se relaciona a um dos problemas mais evidentes ocorridos durante as gestões do Partido dos Trabalhadores à frente do Governo Federal:

Uma expressão repetida incessantemente no país [...] oferece uma versão simplificada do paradoxo diminuição da pobreza/crescimento econômico e agudização da crise urbana: da porta para dentro avançamos (leia-se: compramos geladeiras, computadores, celulares, viagens de férias etc.), da porta para fora estamos cada vez pior (leia-se: a dimensão pública, coletiva, das políticas, a infraestrutura social e econômica inexistente, insuficiente ou precária). (ROLNIK, 2015, p. 271)

Para a definição de como se darão os investimentos dos recursos do FUNDURB, o Plano Diretor busca manter coerência com seus princípios ao estabelecer critérios de gestão e controle social para o Fundo:

Art. 341. O Fundo de Desenvolvimento Urbano – FUNDURB será administrado por um Conselho Gestor paritário, composto por 10 (dez) membros titulares e respectivos suplentes, assim definidos:

I – 5 (cinco) representantes de órgãos do Poder Público;

II – 5 (cinco) representantes da sociedade civil, oriundos dos seguintes Conselhos Municipais:

a) 2 (dois) representantes do Conselho Municipal de Política Urbana – CMPU;

b) 1 (um) representante do Conselho Municipal de Habitação – CMH;

c) 1 (um) representante do Conselho Municipal de Trânsito e Transporte – CMTT;

d) 1 (um) representante do Conselho Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – CADES.

§ 1º O Prefeito indicará a Presidência do Conselho Gestor do FUNDURB.

§ 2º No caso de empate nas deliberações, caberá ao Presidente do Conselho Gestor do FUNDURB o voto de qualidade;

§ 3º O mandato dos conselheiros eleitos será de 2 (dois) anos, sendo permitida apenas uma recondução.

Art. 342. O plano de aplicação de recursos financeiros do FUNDURB deverá ser aprovado pelo Conselho Gestor do Fundo e encaminhado, anualmente, anexo à lei orçamentária, para aprovação da Câmara Municipal.

§ 1º Além do plano anual de aplicação de recursos aprovado, a Secretaria Executiva do FUNDURB deverá encaminhar ao CPMU, semestralmente, relatório detalhado dos recursos e das respectivas aplicações realizadas no período.

§ 2º O Conselho Gestor do Fundo deverá analisar, anualmente, a prestação de contas do exercício anterior e aprová-la, se a considerar adequada e correta, garantindo sua aplicação no sítio eletrônico da Prefeitura.

Desse modo, o PDE pretende fazer com que as decisões relacionadas à destinação dos recursos do FUNDURB sejam feitas sempre com a participação da população, determinando paridade entre Poder Público e sociedade civil na composição do Conselho Gestor. Como mostram Nakano e Rossetto, essa definição dada pelo Plano Diretor de 2014 é importante para garantir estabilidade na representatividade da sociedade civil no Conselho Gestor. Como o PDE de 2002 não definia a composição do conselho, as seguidas mudanças dadas por “Decretos Municipais ocorreram de modo a restringir gradativamente a participação dos representantes de segmentos da sociedade civil e aumentar o predomínio da participação governamental”. A legislação de 2014 encerra esse ciclo.

Entretanto, a representatividade pela existência de Conselhos não é garantia de mudança efetiva. Ermínia Maricato (2014) já lembrava que “Nunca fomos tão participativos”, mas isso não foi suficiente para trazer mudanças estruturais perenes nos rumos da nossa sociedade.

Complexificando a questão da representatividade no Conselho Gestor, Nakano e Rossetto destacam:

Porém, a paridade entre as representações do governo municipal e da sociedade civil, na composição do Conselho Gestor do FUNDURB, não significa maior democratização nos processos de tomadas de decisão em relação aos usos e destinações dos recursos financeiros. Os representantes da sociedade civil presentes naquele Conselho Gestor não incidem profundamente na elaboração anual dos planos de aplicação daqueles

recursos que são elaborados pelas equipes de diferentes secretarias municipais nos começos de cada ano, com base na previsão de arrecadação das contrapartidas financeiras relativas à OODC para o ano. Em seguida, os planos são apresentados na primeira das quatro reuniões do Conselho Gestor do FUNDURB realizadas ao longo do ano.

É importante ressaltar o fato de que a existência do Conselho Gestor do FUNDURB, bem como de outros canais institucionais de participação social e popular nas políticas públicas faz com que a gestão urbana se abra às atuações e opiniões de diferentes atores sociais, governamentais e não governamentais, ao abrir canais de pressão e de interlocução social e institucional, muitas vezes conflitantes, nos processos e nas práticas burocráticas. A participação de representantes da sociedade civil no Conselho Gestor do FUNDURB pode não mudar e tampouco definir os resultados das decisões tomadas pelas equipes de funcionários e dirigentes das secretarias municipais, mas certamente afeta o modo como as decisões são tomadas na medida em que precisam ser apresentadas, discutidas e defendidas perante os membros do Conselho Gestor. (NAKANO; ROSSETTO, 2021, p. 13)

Para o aprofundamento das transformações possíveis através do FUNDURB, é necessário, portanto, que se consiga aumentar a incidência da participação popular sobre seus rumos, o que passa não apenas por mudanças nas definições institucionais, mas também por um movimento de transformação cultural (em sintonia com o defendido por Lefebvre).

Para finalizarmos a discussão a respeito do FUNDURB, é importante que apresentemos como ele tem funcionado nos últimos anos. Apesar de não caber aprofundarmos o estudo dos investimentos em cada uma das temáticas, acreditamos ser possível expor elementos positivos e negativos importantes pela análise geral das movimentações dos recursos do FUNDURB ao longo dos anos.

O *Quadro 10* apresenta a participação dos recursos investidos por meio do FUNDURB no total de recursos investidos pela Prefeitura de São Paulo no ano. Quando olhamos para as proporções, fica evidente que os montantes do FUNDURB são significativos, representando aproximadamente 10% do que é investido anualmente pela Prefeitura no município. Em âmbito de impacto financeiro, parece ficar claro que o destaque para o Fundo se confirma.

Entretanto, é possível notar, também, uma variação bastante significativa dos valores de investimento total e de investimentos pelo FUNDURB dentro do período histórico apresentado. A observação dos movimentos apresentados pelo *Gráfico 5* nos permitem dividir esse período total em três faixas: de 2013 a 2016 (período da

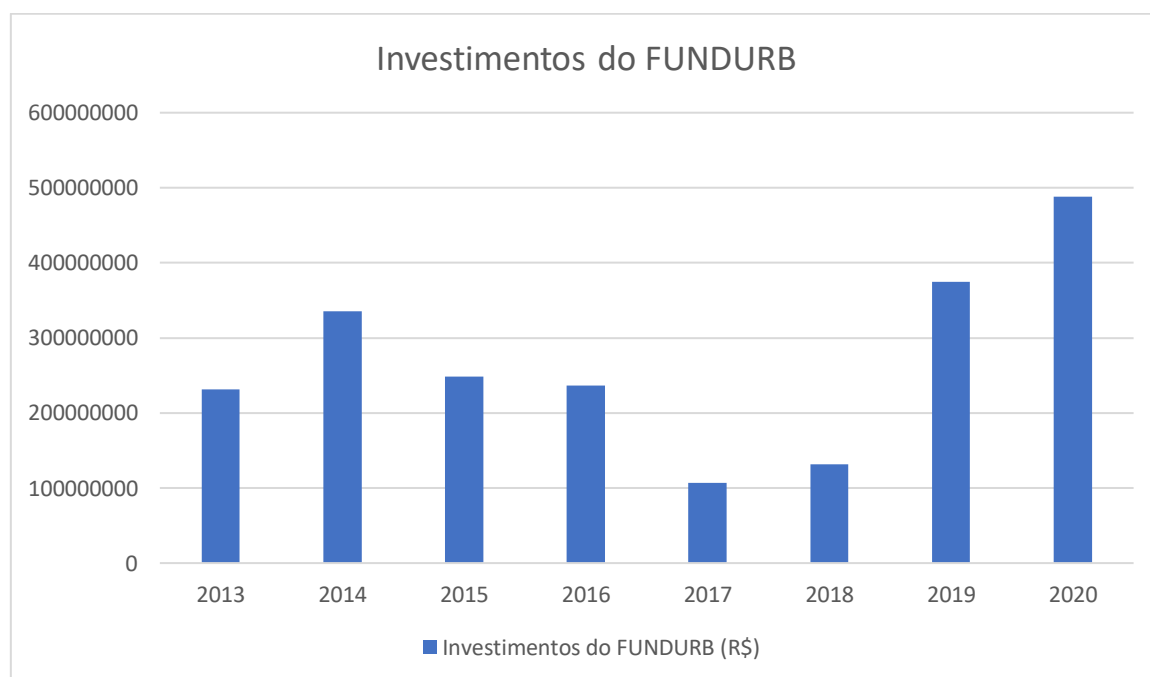
gestão Haddad à frente da PMSP); de 2017 a 2018 (período da gestão João Dória); e de 2019 a 2020 (período da gestão Bruno Covas).

Quadro 10 – Participação do FUNDURB no Investimento Público Municipal

Ano	Recursos totais investidos pela PMSP	Recursos investidos oriundos do FUNDURB	Participação do FUNDURB no total
2013	2.661.460.893	231.482.542	8,7%
2014	3.575.290.059	335.702.333	9,39%
2015	2.850.383.823	248.822.883	8,73%
2016	2.594.973.909	236.455.178	9,11%
2017	1.354.210.554	106.882.033	7,89%
2018	1.831.775.725	131.865.938	7,20%
2019	2.218.255.813	374.377.402	16,88%
2020	2.904.170.571	487.924.705	16,80%

Fonte: SMAI-PDE, Prefeitura de São Paulo. Elaboração pelo autor.

Gráfico 5 – Evolução dos Investimentos Nominais do FUNDURB (2013 – 2020)



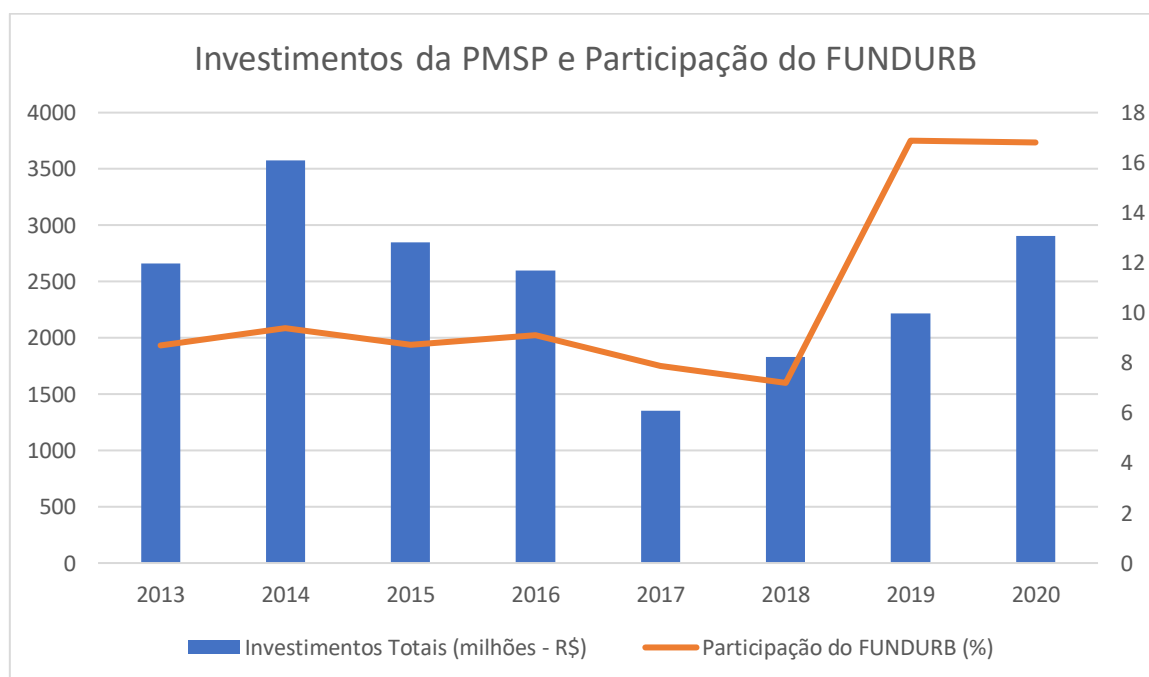
Fonte: SMAI-PDE, Prefeitura de São Paulo. Elaboração pelo autor.

No período da gestão Haddad (PT) houve certa estabilidade nos valores investidos pelo FUNDURB (com variação significativa apenas em 2014, quando atinge 335 milhões de reais, acompanhando o movimento de intensificação dos investimentos totais do município), com média anual de aproximadamente 263

milhões de reais investidos provenientes do Fundo. A mudança de gestão evidencia uma queda significativa nos valores. No período de João Dória (PSDB) foram investidos pelo FUNDURB aproximadamente 107 milhões em 2017 e 132 milhões em 2018, média próxima a 119 milhões de reais por ano. Já no período em que o até então vice-prefeito Bruno Covas (PSDB) assume a Prefeitura, após João Dória deixar o cargo para concorrer às eleições que o elegeriam Governador do Estado, os investimentos são retomados com mais força. Sob Covas são atingidos os maiores valores investidos pelo FUNDURB: cerca de 374 milhões em 2019 e 488 milhões em 2020 (média de aproximadamente 431 milhões de reais por ano).

Como mostra o *Gráfico 6*, as tendências das diferentes gestões são praticamente repetidas quando analisamos os investimentos totais da Prefeitura no período:

Gráfico 6 – Evolução dos Investimentos da PMSP (R\$) e da Participação dos Investimentos do FUNDURB no Total (%) (2013 – 2020)



Fonte: SMAI-PDE, Prefeitura de São Paulo. Elaboração pelo autor.

Há, novamente, certa estabilidade dos investimentos no período de Fernando Haddad (com a alta de 2014), queda significativa nos valores no período Dória e retomada no período Covas. Entretanto, se a parcela do gráfico no período Haddad parece repetir suas proporções, bem como a queda (com leve retomada no segundo

ano) no período Dória, os níveis de investimento da gestão Covas não repetem a grande alta vista nos investimentos oriundos do FUNDURB. O crescimento dos investimentos segue a tendência lenta da gestão Dória até chegar, em 2020, aos valores próximos aos da gestão Haddad. A média de investimentos totais da gestão Haddad foi em torno de 2,92 bilhões ao ano, e em 2020 a gestão Covas investiu 2,90 bilhões.

Esse movimento mostra uma participação muito maior dos investimentos do FUNDURB no período da gestão Covas para atingir os mesmos valores nos investimentos totais, como também mostra o *Gráfico 6*.

O fato de que a gestão Haddad foi a que esteve por trás da elaboração inicial (e, portanto, do núcleo central, que em geral se manteve) do PDE-SP 2014, bem como o conhecimento do discurso e das práticas de caráter neoliberal radical de Dória (um pouco relativizados durante a gestão Covas) parecem apontar para o fato de que a orientação política da gestão à frente da Prefeitura interfere na implementação da política do FUNDURB.

A fim de verificar se isso se confirma, buscamos analisar também a comparação entre os valores de arrecadação e de investimento do Fundo, para verificar se essas mudanças de tendência se justificavam por variações na entrada de recursos. Os dados estão apresentados no *Quadro 11*, e o movimento de evolução desses valores comparativamente está no *Gráfico 7*.

Quadro 11 – Valores Nominais Arrecadados e Liquidados pelo FUNDURB (2013-2020)

Ano	Recursos Arrecadados (R\$)	Recursos Investidos (R\$)
2013	311.436.556	231.482.542
2014	227.562.823	335.702.333
2015	265.504.393	248.822.883
2016	231.396.112	236.455.178
2017	231.952.510	106.882.033
2018	421.414.859	131.865.938
2019	808.247.784	374.377.402
2020	590.096.795	487.924.705

Fonte: SMAI-PDE, Prefeitura de São Paulo. Elaboração pelo autor.

*Gráfico 7 – Evolução dos Recursos Arrecadados e Investidos
pelo FUNDURB (2013 – 2020)*



Fonte: SMAI-PDE, Prefeitura de São Paulo. Elaboração pelo autor.

Novamente, a divisão dos períodos nos parece evidente. Nos anos da gestão Haddad, há bastante proximidade entre a quantidade de recursos arrecadados e investidos pelo FUNDURB: foram aproximadamente 1,03 bilhão de reais arrecadados e 1,05 bilhão de reais investidos ao longo dos quatro anos¹⁷⁸. Nos anos das gestões tucanas a lógica é alterada. Nos dois anos de Dória o que se viu foi movimento de crescimento da arrecadação (entre 2017 e 2018, os valores arrecadados aumentaram 81%) e baixos investimentos: foram aproximadamente 653 milhões arrecadados e apenas 238 milhões de reais investidos pelo Fundo no período (ou seja, investiu-se apenas 36,4% do que foi arrecadado). Já os anos Covas mostram os maiores investimentos, mas também números muito maiores de arrecadação (a variação na arrecadação do Fundo de 2018 para 2019 foi de quase 92%). Ao todo, esse segundo período tucano arrecadou aproximadamente 1,4 bilhão de reais (mais que a soma dos 4 anos Haddad) e investiu em torno de 862 milhões (que representa 61,5% do arrecadado).

¹⁷⁸ Para evitar confusões, talvez seja importante lembrar que o Fundo já existia anteriormente ao período da gestão Haddad, e tinha recursos em caixa (os quais geram rendimentos, também). Por isso, é cabível o período da gestão do petista ter sido de investimentos maiores do que as arrecadações.

Ou seja, parece evidente que a justificativa de falta de arrecadação não caberia. Sob as gestões tucanas, o FUNDURB arrecadou em torno de 950 milhões de reais a mais do que investiu, aproximadamente um terço de todo o investimento da Prefeitura no ano de 2020. E, quando lembramos que os recursos do FUNDURB são recursos não fiscais (já que são separados de todo o restante das contas da Prefeitura), mesmo a justificativa sobre necessidade de redução de investimento por conta de responsabilidade fiscal parece incabível. A questão tem mais a ver com vontade e prioridade política de realizar os investimentos do que um problema financeiro¹⁷⁹. Não parece muito surpreendente quando vemos os interesses defendidos pelas gestões do PSDB paulistano.

Portanto, apesar de o planejamento dado pelo PDE-SP para o FUNDURB parecer bastante adequado (tanto em relação à garantia de fonte de recursos quando no direcionamento das temáticas que devem ser endereçadas por seus investimentos), sua implementação não tem sido no potencial que poderia, variando significativamente a depender da orientação política da gestão à frente da Prefeitura. Diferentemente da Cota de Solidariedade, que teve seu potencial tolhido no processo de elaboração, o problema de realização do potencial do FUNDURB está na implementação.

A nosso ver, os parâmetros dados pela legislação ao Fundo são bons desde sua relação com a OODC. De uma só vez, busca orientar os caminhos para o crescimento urbano do município e garante uma fonte permanente de investimento para melhorar as condições socioespaciais nas regiões mais vulneráveis do município, além de direcionar mudanças importantes para a dinâmica da mobilidade urbana em São Paulo. Seu potencial e suas intenções parecem dialogar bastante bem com o potencial transformador inicial da Cota de Solidariedade, apontando para um horizonte de outro caminho para a produção do espaço em São Paulo. Mas, na prática, tanto um quanto o outro são instrumentos que evidenciam as dificuldades de

¹⁷⁹ Esse tipo de choque na capacidade de investimentos e de intervenção de uma política não se dá, necessariamente, apenas por meio de ordens diretas e abertas para que o instrumento seja boicotado. Um ponto fulcral nesse tipo de mudança significativa está nas modificações internas da gestão de pessoas que resultam em redução de capacidade estatal para a liquidação dos recursos. Isso pode se dar pela redução de servidores diretamente relacionados à aplicação do instrumento, mas também pela mudança qualitativa desses servidores. A reconfiguração dos perfis das equipes responsáveis pelo andamento de políticas públicas, quando feita sem a preocupação com os possíveis prejuízos em âmbito de conhecimentos práticos, dinâmicas coletivas e experiência na área pode resultar em impactos extremamente danosos.

se concretizar mudanças mais significativas na realidade urbana brasileira por meio de políticas públicas.

Capítulo 6 – Comentários sobre os Desafios, os Limites e as Possibilidades da Política Urbana na Construção do Direito à Cidade na Periferia do Capitalismo

Uma flor nasceu na rua!

Passem de longe, bonde, ônibus, rio de aço do tráfego.

Uma flor ainda desbotada

Ilude a polícia, rompe o asfalto.

Façam completo silêncio, paralise os negócios

Garanto que uma flor nasceu. [...]

Sento-me no chão da capital do país às cinco horas da tarde

E lentamente passo a mão nessa forma insegura.

Do lado das montanhas, nuvens maciças avolumam-se

Pequenos pontos brancos movem-se no mar, galinhas em pânico.

É feia. Mas é uma flor. Furou o asfalto, o tédio, o nojo e o ódio.

(Carlos Drummond de Andrade, A Flor e a Náusea)

Com o intuito de dar abertura para as reflexões finais do presente trabalho, talvez seja interessante utilizarmos por uma última vez o artifício da referência a uma produção cinematográfica, como um caminho para avançarmos sobre algo apresentado anteriormente. Se, no segundo capítulo, remetemos a *Visages, Villages*, de J.R. e Agnès Varda, tratando de uma maneira geral sobre a produção social do espaço (especialmente pela perspectiva da construção da experiência de comunidade), aqui queremos nos referir a *Parasita*, de Bong Joon-ho (2019), para complexificar a análise desse processo sob as determinações do capitalismo.

Há um trecho da obra sul-coreana que é extremamente eficiente no que se refere a evidenciar a interação entre as desigualdades socioespaciais e a dinâmica dialética das diferentes dimensões do processo de produção do espaço (Percebido, Concebido e Vivido). Nele, quando os membros da família Kim (da classe

trabalhadora) fazem a pé o trajeto de retorno para sua casa numa madrugada de chuva intensa, vemos um movimento constante de descida. Descem do ponto alto da cidade onde se localiza a casa da rica família Park (para a qual trabalham), em direção ao ponto mais baixo da cidade, já que a residência dos Kim é um porão quase inteiramente abaixo do limite da rua¹⁸⁰. A todo instante, o espaço é usado como forma de ressaltar a distância entre as realidades das famílias¹⁸¹. Há uma longa escadaria, em particular, que parece simbolizar o momento de cruzamento da fronteira entre a cidade da elite e os setores intermediários (*Imagem 14*). Depois, descem mais uma escadaria, que parece servir como entrada para a cidade ilegal (para utilizarmos novamente os termos de Ermínia Maricato) e ainda uma outra para chegarem ao bairro onde moram.

Imagem 14 – Família Kim descendo escadaria, em Parasita



Fonte: Parasita, 2019.

¹⁸⁰ Os apartamentos semissubterrâneos (ou *banjihhas*), apesar de parecerem certa extrapolação ficcional apenas para reforçar a ideia de desigualdade social, são algo efetivamente existente na realidade habitacional sul-coreana. Esse tipo de residência precária é, desde os anos 1980 (antes disso eram ilegais, apesar de serem utilizadas por muitas pessoas), parte integrante do mercado formal de imóveis, servindo de refúgio para que parcelas da população (especialmente os mais pobres e os jovens) consigam ter alguma forma de moradia. Sobre esse fenômeno, cf. BBC, 2020.

¹⁸¹ “Ressaltando o contraste entre os mundos frequentados pelas duas famílias, o *design* de produção de Lee Ha-jun concebe o apartamento dos Kim como uma caixinha de cimento fria e claustrofóbica com um banheiro tão pequeno que o vaso sanitário é colocado numa plataforma de concreto e azulejo que força qualquer um ali sentado a se dobrar ao meio, ao passo que o lar dos Park é um monumento à arquitetura moderna, trazendo amplos espaços, portas de vidro que percorrem toda a parede, inundando tudo de sol, e móveis que, por si só, valem mais que todas as posses dos empregados.” (VILLAÇA, 2019)

Ao chegarem a seu bairro¹⁸², os Kim se deparam com uma realidade assustadora: uma enchente tomando toda a rua; pessoas correndo, gritando e pedindo ajuda; pertences pessoais sendo carregados pelas águas; moradores usando baldes para jogar para fora a água que toma suas casas. O porão onde vivem os Kim já está tomado pela água, que chega à cintura dos moradores. O que resta a eles é tentar salvar alguns poucos pertences, e sofrer (*Imagem 15*). Cada um de sua forma, buscam, atônitos, lidar com a cruel realidade que os encara. Ao final da cena, todo o bairro está inundado e pouca coisa parece ter sido salva pelos habitantes (*Imagem 16*). Para todas aquelas pessoas, parte significativa do pouco que acumularam durante suas vidas estava perdido.

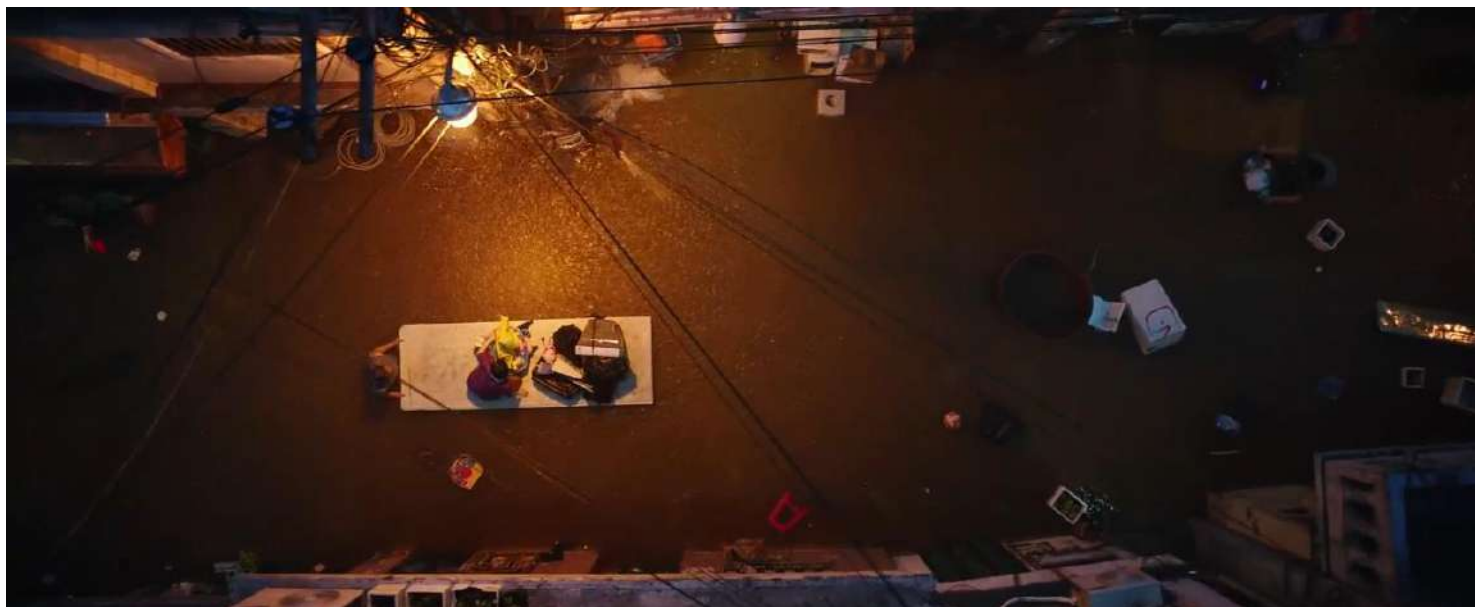
Imagem 15 – Kim Ki-taek em seu banheiro inundado, em Parasita



Fonte: Parasita, 2019.

¹⁸² Um elemento utilizado pelo filme para demarcar a oposição entre a cidade legal e a cidade ilegal é a estética dos espaços. Se as ruas e habitações do bairro da família Park tinham caráter minimalista, padronizado e bem iluminado, com fortes luzes brancas, os territórios mais precários da cidade vão em sentido contrário: há muita fiação cruzando a paisagem (tornando difícil a visualização do que está acima das escadas, em alguns momentos), pilhas de lixo nas ruas, buracos na pavimentação, fachadas de diversos tipos, luzes amarelas menos intensas e muitos anúncios nas paredes.

Imagem 16 – Rua dos Kim após a chuva, em Parasita



Fonte: Parasita, 2019.

No dia seguinte, após passar a noite em um ginásio que serviu de abrigo para as centenas de desabrigados pela chuva, Kim Ki-taek (o patriarca da família Kim) volta ao trabalho como motorista da família Park. Dirige Park Yeon-kyo (a matriarca da família rica) por diversos lugares da cidade para comprar os preparativos para a festa do pequeno Park Da-song. Durante o percurso, enquanto o Ki-taek dirige, a Sra. Park fala ao telefone. Ela comenta, sorridente, que o céu está lindo, limpo graças à chuva do dia anterior. “Aquela chuva foi uma verdadeira bênção!”, diz.

E é interessante que todo esse trecho do filme ocorre logo depois de uma cena em que, emulando o que seria estarem nas mesmas condições de vida dos Park, os Kim, olhando pela enorme janela voltada para o jardim da casa dos patrões, riam e confraternizavam em uma vivência fantasiosa ignorando a forte chuva, sem ao menos imaginar as consequências daquele momento para suas realidades verdadeiras, de membros das faixas mais precarizadas das classes trabalhadoras. Ou seja, os próprios Kim têm relações completamente diferentes com o mesmo fenômeno quando estão em uma posição e em outra (espacial, mas também, mesmo que imaginariamente, social).

Imagem 17 – Sra. Park comemorando a chuva da noite anterior, em Parasita



Fonte: Parasita, 2019.

Ao nosso ver, a obra sul-coreana consegue, de forma brilhante, evidenciar as consequências do cenário de extremas desigualdades socioespaciais na dinâmica da produção do espaço. Parecem claras interações conflituosas entre as percepções fenomenológicas, as concepções planejadas e as vivências sentidas, entre as práticas, as ideias e os afetos.

Essa realidade do filme não está distante do que cotidianamente se enfrenta em São Paulo. Como tentamos expor, as abissais discrepâncias nas realidades encontradas nos diferentes territórios da cidade são característica central para o entendimento da dinâmica paulistana. E os trabalhadores fazem diariamente trajetos que lembram os percorridos pelos Kim: saem do trabalho nas regiões mais ricas e bem estruturadas da cidade, passam por trechos de qualidade urbana intermediária, e seguem em direção às regiões mais distantes e vulneráveis. Estética, social e materialmente, esses espaços parecem remeter a sociedades completamente diferentes. Mas são parte de um todo, onde os privilégios dos ricos se sustentam pela exploração da classe trabalhadora.

Estão aí, os elementos que compõem a cidade produzida por nossa história e nossa sociedade¹⁸³, e que continuamente produzem e reproduzem sujeitos explorados. Parecem reeditar continuamente na realidade as discrepâncias entre a cidade do colono e a cidade do colonizado (FANON, 1965)¹⁸⁴. Essas discrepâncias e esses processos parecem ficar ainda mais claras quando lembramos da exposição da leitura de mundo (FREIRE, 1989) feita através dos relatos diários de Carolina Maria de Jesus:

As oito e meia da noite eu já estava na favela respirando o odor dos excrementos que mescla com o barro podre. Quando estou na cidade tenho a impressão que estou na sala de visita com seus cristais, seus tapetes de viludos, almofadas de sitim. E quando estou na favela tenho a impressão que sou um objeto fora de uso, digno de estar num quarto de despejo. (JESUS, 2014, p. 37)

Nós somos pobres, viemos para as margens do rio. As margens do rio são os lugares do lixo e dos marginais. Gente da favela é considerado marginais. Não mais se vê os corvos voando as margens do rio, perto dos lixos. Os homens desempregados substituíram os corvos. (JESUS, 2014, p. 54)

Quando eu vou na cidade tenho a impressão que estou no paraíso. Acho sublime ver aquelas mulheres e crianças tão bem vestidas. Tão diferentes da favela. As casas com seus vasos de flores e cores variadas. Aquelas paisagens há de encantar os olhos dos visitantes de São Paulo, que ignoram que a cidade mais afamada da América do Sul está enferma. Com suas úlceras. As favelas. (JESUS, 2014, p. 85)

¹⁸³ Como lembra Ana Fani Alessandri Carlos: “a noção de cidade ganha uma nova amplitude revelando-se em sua historicidade, aparecendo como categoria central da análise revelando a materialização do processo histórico de produção do espaço geográfico. Assim, do mesmo modo que em cada momento da história se produz um espaço, este revela, em cada momento histórico, uma cidade.” (CARLOS, 2017, p. 9)

¹⁸⁴ “A cidade do colono é uma cidade sólida, toda de pedra e ferro. É uma cidade iluminada, asfaltada, onde os caixotes de lixo estão sempre cheios de vestígios desconhecidos, nunca vistos nem sonhados. Os pés do colono não se vêem nunca, a não ser no mar, mas poucas vezes se podem ver de perto. Pés protegidos por fortes sapatos, apesar das ruas da sua cidade serem limpas, lisas, sem covas, sem pedras. A cidade do colono é uma cidade farta, indolente e está sempre cheia de coisas boas. A cidade do colono é uma cidade de brancos e de estrangeiros. A cidade do colonizado, a cidade indígena, a cidade negra, o bairro árabe, é um lugar de má fama, povoado por homens também de má fama. Ali, nasce-se em qualquer lado, de qualquer maneira. Morre-se em qualquer parte e não se sabe nunca de quê. É um mundo sem intervalos, os homens estão uns sobre os outros, as cabanas dispõem-se do mesmo modo. A cidade do colonizado é uma cidade esfomeada, por falta de pão, de carne, de sapatos, de carvão, de luz. A cidade do colonizado é uma cidade agachada, de joelhos, a chafurdar. É uma cidade de negros, uma cidade de ruminantes. O olhar que o colonizado lança sobre a cidade do colono é um olhar de luxúria, um olhar de desejo. Sonhos de possessão.” (FANON, 1965, p. 34)

Frente a esse cenário, surge a demanda urgente por mudanças profundas, que nos remete à bandeira do Direito à Cidade. Entretanto, os caminhos para a transformação dessa realidade também são objeto de disputa.

Um dos caminhos mais repetidos e adotados nas últimas décadas, especialmente a partir dos avanços do neoliberalismo, sob os aplausos laudatórios das elites e dos meios de comunicação que se servem, tem sido o discurso ideológico do urbanismo tecnicista. Seria por meio de gestões e planejamentos técnicos, teoricamente descolados de discussões e interesses políticos, que se transformaria a dinâmica espacial. Segundo essa perspectiva, se as cidades fossem pensadas mais como empresas, não teriam os problemas estruturais que têm (VAINER, 2013). Regurgitando o discurso neoliberal, assumem que a cidade é tratada como uma mercadoria, e que exatamente por isso seria a dinâmica do mercado que a salvaria das distorções existentes.

Governantes, burocratas e urbanistas parecer convergir numa espécie de teorema-padrão: que as cidades só se tornarão protagonistas privilegiadas, como a Idade da Informação lhes promete, se, e somente se, forem devidamente dotadas de um plano capaz de gerar respostas competitivas aos desafios da globalização, e isso a cada oportunidade (ainda na língua dos negócios) de renovação urbana que porventura se apresente na forma de uma possível vantagem comparativa a ser criada. [...] Hoje, o que poderia ter sido motivo de escândalo – a revelação da mercadoria ao integral de um valor de uso civilizatório como a cidade – tornou-se razão legitimadora ostensivamente invocada. Hoje o urbanismo não vem para corrigir, mas para incrementar a proliferação urbana, para otimizar a competitividade das cidades, todo o vocabulário, aliás, é nitidamente empresarial (ARANTES, 2002, p. 60-61)

Essa perspectiva tecnicista, mercadológica, ideológica acaba por reiterar e intensificar as dinâmicas de produção e reprodução das desigualdades socioespaciais nos espaços urbanos brasileiros.

Mas há outros caminhos, inclusive que passam também pela utilização das estruturas do Estado, como a implementação de políticas públicas transformadoras e avanços por meio das regulamentações jurídicas. Para aprofundarmos esse ponto, cabe retomarmos o que falava Marx:

As relações jurídicas, bem como as formas do Estado, não podem ser explicadas por si mesmas, nem pela chamada evolução geral do espírito humano; essas relações têm, ao contrário, suas raízes nas condições

materiais de existência, em suas totalidades, condições estas que Hegel, a exemplo dos ingleses e dos franceses do século 18, compreendia sob o nome de “sociedade civil”. Cheguei também à conclusão de que a anatomia da sociedade burguesa deve ser procurada na Economia Política. [...] na produção social da própria existência, os homens entram em relações determinadas, necessárias independentes de sua vontade; essas relações de produção correspondem a um grau determinado de desenvolvimento de suas forças produtivas materiais. A totalidade dessas relações de produção constitui a estrutura econômica da sociedade, a base sobre a qual se eleva uma superestrutura jurídica e política e à qual correspondem formas sociais determinadas de consciência. O modo de produção da vida material condiciona o processo de vida social, política e intelectual. Não é a consciência dos homens que determina o seu ser; ao contrário, é o seu ser social que determina sua consciência. (MARX, 2008, p. 47)

Desse modo, o avanço das contradições inerentes ao desenvolvimento histórico da sociedade capitalista, faz com que também sejam engendradas mudanças por meio das estruturas do Estado e do Direito:

Em uma certa etapa de seu desenvolvimento, as forças produtivas materiais da sociedade entram em contradição com as relações de produção existentes, ou, o que não é mais que sua expressão jurídica, com as relações de propriedade no seio das quais elas se haviam desenvolvido até então. De formas evolutivas das forças produtivas que eram, essas relações convertem-se em entraves. Abre-se, então, uma época de revolução social. A transformação que se produziu na base econômica transforma mais ou menos lenta ou rapidamente toda a colossal superestrutura. (MARX, 2008, p. 47-48)

Se é verdade que não necessariamente essas mudanças são positivas para as classes trabalhadoras, também está correta a percepção de que podem sê-lo. Como já apontamos antes, há direitos que, mesmo sofrendo com a resistência das forças e estruturas da sociedade posta, abrem caminho, passo a passo, para a incidência na realidade de avanços coletivos. Sua emersão na prática social força as estruturas do Estado a aceitá-los e adotá-los em suas regulamentações. A nosso ver, o Direito à Cidade se insere nesse contexto (LEFEBVRE, 2016, p. 153). A questão está em que essa aceitação não representa uma efetivação completa das potencialidades desses direitos. São um avanço, mas as disputas de classe a respeito dos níveis de incidência deles na realidade continuam de forma permanente (e o período neoliberal tem servido para flexibilizar cada vez mais essas conquistas).

O que queremos dizer com isso é que “O direito *importa*, e é por isso que nos incomodamos com toda essa história” (THOMPSON, 1997, p. 359). O fato de a estrutura do Estado e do Direito ser “a expressão político-ideológica da agenda

produzida pela relação social que garante a reprodução e naturalização de uma ordem social necessária à acumulação capitalista” (DAGNINO; CAVALCANTI; COSTA, 2016, p. 72) não retira de si as contradições do possível. Se aceitamos que não se destrói a ordem do capital somente pelas vias jurídicas (ENGELS; KAUTSKY, 2012), também acreditamos que o Direito e o Estado têm potencial para serem utilizados como instrumentos para que construamos condições de transformações estruturais mais profundas e revolucionárias.

Nesse sentido, as características e dinâmicas da sociedade brasileira trazem ainda mais complexidade às lutas daqueles que almejam outras formas de existência coletiva.

Há que se entender a esse respeito que a configuração atual do Estado brasileiro – o “Estado Herdado” – é uma consequência da concentração de poder econômico e político vigente no país, que foi estabelecendo um tipo particular de relação Estado-sociedade. Ela se revela na coexistência, no âmbito das políticas públicas que implementa o Estado, de dois espaços distintos. O primeiro, que serve à classe proprietária, à criação da infraestrutura econômico-produtiva e à coordenação econômica, que são relativamente preservados e insulados do clientelismo seguindo um padrão de eficiência e eficácia semelhante àquele que vigora no Estado de bem-estar dos países avançados. E o segundo, que abrange os órgãos pertencentes aos ministérios sociais que servem às classes subalternas, que são objeto de repartição política entre os partidos que apoiam o governo e em que é usual a prática do clientelismo, onde aquele padrão se situa muito abaixo daquele que exibem países periféricos com renda muito inferior à nossa. (DAGNINO; CAVALCANTI; COSTA, 2016, p. 34)

E, como buscamos reforçar ao longo do trabalho, as contradições decorrentes do processo de formação da nossa sociedade revelam que mesmo as conquistas advindas dos processos jurídicos e legislativos tradicionalmente não atingem a realidade, se mantêm “fora do lugar” (SCHWARZ, 2012), especialmente em seus aspectos que contrariam os interesses das classes dominantes. O que se repetiu incessantemente na história brasileira foi o fato de que:

Ainda quando se punham a legiferar ou a cuidar de organização e coisas práticas, os nossos homens de ideias eram, em geral, puros homens de palavras e livros; não saíam de si mesmos, de seus sonhos e imaginação. Tudo assim conspirava para a fabricação de uma realidade artificiosa e livresca, onde nossa vida verdadeira morria asfixiada. Comparsas desatentos do mundo que habitávamos, quisemos recriar outro mundo mais dócil aos nossos desejos ou devaneios. [...] acabaríamos, assim, por esquecer os fatos prosaicos que fazem a verdadeira trama da existência diária, para nos

dedicarmos a motivos mais nobilitantes: à palavra escrita, à retórica, à gramática, ao direito formal. (HOLANDA, 1995, p. 163)

Há, portanto, aqui, um enorme obstáculo a ser superado. E isso se reforça, no caso dos desafios para a transformação dos espaços urbanos, quando lembramos que não apenas as ideias estão fora do lugar, mas também há grandes parcelas de lugares “fora das ideias” (MARICATO, 2013). Isto é, mesmo quando conquistamos avanços por meio da legislação e das disputas de ideias, elas costumam ser aplicadas de forma restrita a territórios específicos, reforçando padrões de exploração e privilégio.

Esse deslocamento entre as formulações (tanto da intelectualidade tradicional do país quanto das legislações) e a realidade enfrentada pelas maiores parcelas das massas trabalhadoras do país estabelece também desafios cognitivos para o processo transformador, com o reconhecimento de problemas historicamente ignorados pelos centros de poder e formulação coletiva de caminhos para enfrentá-los:

Para dar uma ideia do desafio cognitivo que isto significa vale lembrar que a determinação do que são problemas e o que são soluções, o que são causas e o que são efeitos, o que são riscos e o que são oportunidades, em muitos casos, terá que ser invertida. Novas inter-relações, sobre determinações, pontos críticos para a implementação de políticas etc., terão que ser identificados, definidos e processados. Só assim os novos problemas poderão ser equacionados mediante políticas específicas, através de redes de poder locais, com a alocação de recursos sendo decidida localmente etc. (DAGNINO; CAVALCANTI; COSTA, 2016, p. 45)

A absorção dos desafios representados pelas características de nossas dinâmicas pelas estruturas do Estado ainda não se deu de maneira adequada. Entretanto, como buscamos expor, o Brasil tem um histórico de amplas mobilizações que articulam intelectuais, técnicos e movimentos populares na construção de caminhos para a realização de uma Reforma Urbana que altere os sentidos da produção do espaço no Brasil. Essas mobilizações (mesmo que algumas vezes incorressem em postulações ou crenças incompletas ou equivocadas) serviram para a construção de marcos legais importantes que apontam para a construção de outros caminhos, bem como realizaram na prática experiências locais de gestão governamental e aplicação de políticas públicas de caráter radicalmente popular, com

intensos processos participativos para a definição do direcionamento dos recursos do Estado.

Quando não se limitaram às expectativas de mudança apenas pelos avanços legislativos ou pelas vias institucionais, deixaram claro que há enormes possibilidades de transformação por meio da aliança entre mobilização popular (acolhendo e priorizando os anseios e as necessidades daqueles que tradicionalmente tiveram suas vozes e demandas silenciadas).

É evidente que não é possível reverter o rumo do crescimento das cidades sem reverter os rumos das relações sociais. A construção de um novo paradigma urbano faz parte da luta por uma nova sociedade, mas enquanto tal interessa destacar aqui sua especificidade. Não se trata de acreditar no potencial transformador da soma das propostas setoriais, mas muito mais de acreditar que, apesar dos determinantes em última instância (com a licença de Althusser), há sempre a dimensão universal no particular. É aí que o cotidiano é reconhecido e abre a oportunidade de remeter a consciência a maiores voos. A definição de projetos transformadores da experiência do dia a dia ocupa um lugar fundamental na construção da utopia. (MARICATO, 2013, p. 169)

[...] apesar da história [...] e do descrédito, o planejamento urbano é necessário para assegurar justiça social e a reposição dos pressupostos ambientais naturais para o assentamento humano. Não há como vislumbrar um futuro melhor para as cidades brasileiras sem planejamento. Mas após tanto exercício ideológico em torno do planejamento urbano e dos instrumentos urbanísticos como conceituar este planejamento? Num momento de mudança dos paradigmas do planejamento e da gestão urbana, dados pela reestruturação produtiva [...] o que pode fazer uma gestão urbana democrática, tendo em vista a crise fiscal e esse quadro de desigualdade, segregação e forte apropriação ideológica dos símbolos representativos da proposta dominante de representação das cidades?

Reverter esse rumo buscando desenvolver uma gestão urbana que diminua a desigualdade e amplie a cidadania não é tarefa simples nem de curto prazo e nem pode ser empreendida apenas em nível local, por maior que seja a vontade. (MARICATO, 2013, p. 178-179)

A nosso ver, é com essa perspectiva de inovação e com a intenção de servir como direcionamento para a construção de processos de avanços institucionais aliados a transformações na realidade social e mobilizações políticas que surge o Plano Diretor Estratégico de São Paulo de 2014. Seus princípios, suas diretrizes e seus objetivos, bem como a própria história daqueles que estavam envolvidos com o ponto de partida de sua elaboração, deixam evidente a motivação por outros rumos para a nossa produção do espaço. Entretanto, já nas tramitações na Câmara de São

Paulo parte dessas intenções foi sendo minada pela atuação dos defensores dos interesses das elites.

Esse foi o caso da Cota de Solidariedade, a nosso ver um instrumento de enorme potencial para ajudar não apenas no enfrentamento dos problemas relacionados ao déficit habitacional em São Paulo, mas também para contribuir no processo de redesenhar as dinâmicas socioespaciais do município e possibilitando outras formas de experiência da vida urbana pelas parcelas mais pobres da população. Aliava, portanto, perspectivas de mudanças de planejamento com anseios por mudanças nas relações sociais. Apesar dessa importância de seus potenciais, a elaboração da legislação seguiu outros caminhos. O instrumento não foi apenas enfraquecido no processo de formulação da lei, mas praticamente revertido em seu contrário, de modo que sua incidência na realidade, quando não é praticamente nula, serve para reforçar padrões de segregação e de mercadologização da terra. É um instrumento que, analisado mais a fundo, revela muitas das limitações impostas pela tramitação na Câmara ao PDE-SP.

Como lembra Guilherme Boulos:

O PDE de 2014, apesar dos expressivos avanços, não reverte a lógica excludente de desenvolvimento da cidade. Nas atuais relações de força e com o atual sistema político, nenhum Plano poderia fazê-lo. Enquanto as empreiteiras controlarem valiosos espaços no Estado [...] não conseguiremos mudanças estruturais no sentido de uma Reforma Urbana. E mais. Estaremos sempre sujeitos a que mesmo os avanços pontuais não sejam implementados. O Plano de 2002 foi praticamente engavetado pelas gestões municipais que se seguiram, e seus pontos mais avançados foram solenemente ignorados. (BOULOS, 2015, p. 22)

Esse último ponto destacado, da efetiva realização das conquistas conseguidas em âmbito de determinações legais, como buscamos expor, se relaciona diretamente com o outro instrumento analisado no trabalho, qual seja, o Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano. Mesmo que seu planejamento na legislação, diferentemente do que ocorreu com a Cota, tenha se dado de forma bastante adequada às intenções da política (especialmente se lembrarmos sua relação com a OODC, de modo a influenciar as direções do desenvolvimento urbano e garantir recursos não fiscais para a implementação de políticas públicas relacionadas a esse desenvolvimento, com participação social em seu Conselho Gestor), sua

implementação, na prática, não tem atingido seu potencial. E os dados revelam que essa implementação tem sido significativamente menor desde a retomada da Prefeitura por governos tucanos.

Aumentar a arrecadação do Estado, principalmente advinda de cobranças direcionadas às classes dominantes, pode é um avanço para a construção de caminhos redistributivos. Entretanto, não se pode perder de mente o fato de que há disputas na definição da aplicação desses recursos, e esse é um elemento central para a utilização do aparelho estatal como instrumento para a transformação social (HARVEY, 2014; OLIVEIRA, 1982).

Desse modo, buscamos evidenciar como as disputas de classe e as características da sociedade brasileira acabam por intervir diretamente na efetividade das conquistas advindas do campo do planejamento.

Como ressaltamos ao longo do trabalho, o processo de produção do espaço é um movimento que se dá pela contínua interação contraditória das diferentes dimensões do espaço social. E, nesse sentido, reforçamos que o Concebido (que é o campo do planejamento, da cientificidade, da técnica) tradicionalmente serve aos interesses do capital, seja por meio da construção de discursos ideológicos, seja pela definição dos ordenamentos que mais interessam à reprodução do capital. É a dimensão que, sob o capitalismo, é utilizada para sobrepor e abafar as experiências, as demandas e os afetos advindos da dimensão do Espaço Vivido.

Ao nosso ver, os processos transformadores precisam ter em mente uma mudança que passe por avanços nas três dimensões, não podendo se limitar a disputas no campo do Concebido. A história tem mostrado que somente com planejamentos e técnicas mais adequadas, não se garante vitória popular.

Se a ideia do Direito à Cidade, como defendemos no segundo capítulo, tem mais a ver com a possibilidade de realização dos sujeitos de acordo com seus anseios, que se relacionem com o espaço como obra e não como mercadoria, é necessário um fortalecimento da dimensão do Vivido. É indispensável que a prática do espaço como lugar da construção da coletividade, da integração e da formulação de sonhos coletivos seja parte integrante dos movimentos que buscam a transformação do processo de produção do espaço. A mobilização dos afetos e das esperanças tem de

ser continuamente posta em prática. Do contrário, os avanços no campo das legislações e da institucionalidade continuam sem realizar suas potencialidades.

Isso, para nós, é a ideia de atuação política que deve orientar as lutas pelo Direito à Cidade. Como já lembrava José Carlos Mariátegui:

Fazer política é passar do sonho às coisas, do abstrato ao concreto. A política é o trabalho efetivo do pensamento social: a política é a vida. Admitir uma quebra de continuidade entre a teoria e a prática, abandonar os realizadores a seus próprios esforços, ainda que concedendo-lhes uma cordial neutralidade, é renunciar à causa humana. A política é a própria trama da história. (MARIÁTEGUI, 2005)

É necessário que tenhamos coragem na formulação de nossos sonhos, e que consigamos torná-los uma utopia concreta coletiva. Será a mobilização das perspectivas de futuro dos “homens lentos” que nos guiará para a transformação das dinâmicas da realidade socioespacial:

Durante séculos, acreditávamos que os homens mais velozes detinham a inteligência do Mundo. A literatura que glorifica a potência incluiu a velocidade como essa força mágica que permitiu à Europa civilizar-se primeiro e empurrar, depois, a “sua” civilização para o resto do mundo. Agora, estamos descobrindo que, nas cidades, o tempo que comanda, ou vai comandar, é o tempo dos homens lentos. Na grande cidade, hoje, o que se dá é tudo ao contrário. A força é dos “lentos” e não dos que detêm a velocidade elogiada por um Virílio em delírio, na esteira de um Valéry sonhador. Quem, na cidade, tem mobilidade – e pode percorrê-la e esquadrinhá-la – acaba por ver pouco, da cidade e do mundo. Sua comunhão com as imagens, frequentemente pré-fabricadas, é a sua perdição. Seu conforto, que não desejam perder, vem, exatamente, do convívio com essas imagens. Os homens “lentos”, para quem tais imagens são miragens, não podem, por muito tempo, estar em fase com esse imaginário perverso e ir descobrindo fabulações.

É assim que eles escapam ao totalitarismo da racionalidade, aventura vedada aos ricos e às classes médias. Desse modo, acusados por uma literatura sociológica repetitiva, de orientação ao presente e de incapacidade de prospectiva, são os pobres que, na cidade, mais fixamente olham para o futuro. (SANTOS, 2006, p. 220-221)

Esse escape ao totalitarismo da racionalidade do Capital é parte central da construção de uma sociedade outra. Afinal, se nos limitamos única e exclusivamente ao que a lógica do capital nos apresenta racionalmente, somos induzidos à paralisia desesperançada. Acreditamos, portanto, que aliar as dimensões da experiência e da sensibilidade aos processos e campos relacionados com a formulação de caminhos é essencial. As políticas públicas, assim, têm mais potencial transformador quando

fogem aos engessamentos absolutos da racionalidade capitalista e abrem caminho para as vivências e as imaginações da classe trabalhadora.

Já nas últimas palavras d'O Direito à Cidade, refletindo sobre a complexidade e os desafios de aliar processos de profunda reforma urbana às transformações revolucionárias de âmbitos econômico, político e cultural, Lefebvre afirma:

Não existe incompatibilidade entre esses níveis da revolução total, não mais do que entre a estratégia urbana (reforma revolucionária visando à realização da sociedade urbana na base de uma industrialização avançada e planificada) e a estratégia que visa à transformação da vida camponesa tradicional pela industrialização. Mais ainda: na maioria dos países, atualmente, a realização da sociedade urbana passa pela reforma agrária e pela industrialização. Não há dúvida alguma que uma frente mundial é possível. É igualmente certo que essa frente, atualmente, é impossível. Essa utopia, neste assim como em muitos casos, projeta sobre o horizonte um “possível-impossível”. Por infelicidade ou felizmente, o tempo, o tempo da história e da prática social, difere do tempo das filosofias. Ainda que não produza algo irreversível, pode produzir algo dificilmente reparável. A humanidade só levanta problemas que ela mesma pode resolver, escreveu Marx. Atualmente, alguns acreditam que os homens só levantam problemas insolúveis. Esses desmentem a razão. Todavia, talvez existam problemas fáceis de serem resolvidos, cuja solução está aí, bem perto, e que as pessoas não os levantam. (LEFEBVRE, 2016, p. 155).

A nosso ver, o cenário aqui exposto também revela um “possível-impossível” para a construção do Direito à Cidade nas condições sociais do capitalismo periférico brasileiro. Entretanto, talvez alguns dos caminhos para a construção das soluções estejam um pouco mais direcionados do que à época de Lefebvre, até pela longa tradição de defesa política, proposição criativa e experiências locais no sentido de uma profunda Reforma Urbana no país.

Como buscamos defender no presente trabalho, nossa perspectiva é de que a implementação de políticas urbanas que modifiquem os rumos da produção do espaço no Brasil é um artifício indispensável para a construção de uma outra sociedade. Instrumentos como os analisados nos capítulos anteriores, se efetivados em toda a sua potencialidade, nos parecem capazes de auxiliar processos mais profundos de transformação social, abrindo caminho para outras experiências cotidianas, outros parâmetros para o planejamento, outras relações afetivas.

Cabe conseguirmos formas de mobilização política popular e radical contínua, justamente para que se possa efetivar o processo de passar “do sonho às coisas”,

enfrentando as estruturas da sociedade de elite. Se temos a vantagem de algumas das soluções já estarem levantadas, falta que superemos os entraves que as tornam impossíveis. Será assim, com mobilização e enfrentamento, coragem e esperança, conhecimento e imaginação, que avançaremos em direção à construção do Direito à Cidade.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Silvio. **Racismo Estrutural**. São Paulo: Editora Jandaíra, 2019.

ALVES, Caio Zarino Jorge. A formação do complexo corporativo metropolitano de São Paulo baseado na distribuição das sedes dos bancos de investimentos (1966 – 2013). *In: GEOUSP – Espaço e Tempo (Online)*, v. 22, n. 1, p. 96-114, São Paulo, 2018b.

ALVES, Glória da Anunciação. A Produção do Espaço a partir da Tríade Lefebvrina Concebido/Percebido/Vivido. *In: GEOUSP – Espaço e Tempo (Online)*, v. 23, n. 3, p. 551-563, São Paulo, 2019.

ALVES, Glória da Anunciação. As Centralidades Periféricas: Da Segregação Socioespacial ao Direito à Cidade. *In: CARLOS, Ana Fani Alessandri; SANTOS, César Simoni; ALVAREZ, Isabel Pinto (Orgs.). Geografia Urbana Crítica – Teoria e Método*. P. 109-123. São Paulo: Editora Contexto, 2018.

ANDRADE, Carlos Drummond de. A Flor e a Náusea. *In: Antologia Poética*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1978.

ANDRADE, Oswald de. Pobre Alimária. *In: Pau-Brasil*. Rio de Janeiro: Biblioteca Azul, 2012.

ANTUNES, Ricardo. **O Privilégio da Servidão**: o novo proletariado de serviços na era digital. São Paulo: Boitempo Editorial, 2020.

ANTUNES, Ricardo (Org.). **Riqueza e Miséria do Trabalho no Brasil IV**: trabalho digital, autogestão e expropriação da vida. São Paulo: Boitempo Editorial, 2019.

ARANTES, Otília. Cultura e Transformação Urbana. *In: PALLAMIN, Vera (Org.). Cidade e Cultura: esfera pública e transformação urbana*. São Paulo: Estação Liberdade, 2002.

ARANTES, Otília. Uma Estratégia Fatal: A cultura nas novas gestões urbanas. *In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. A Cidade do Pensamento Único: desmanchando consensos*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013.

ARANTES, Paulo Eduardo. *In: Conversas com Filósofos Brasileiros*. NOBRE, Marcos; REGO, José Marcio. São Paulo: Ed. 34, 2000.

ARANTES, Paulo Eduardo. **Sentimento da Dialética na Experiência Intelectual Brasileira**: Dialética e Dualidade segundo Antonio Candido e Roberto Schwarz. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

ARANTES, Pedro Fiori. Em Busca do Urbano: Marxistas e a cidade de São Paulo nos anos 1970. *In: Novos Estudos CEBRAP*, n. 83, p. 103-127, São Paulo, março 2009.

ARON, Raymond. **As Etapas do Pensamento Sociológico**. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

AZEVEDO, Marlice Nazareth Soares; FREITAS, José Francisco Bernardino. O Seminário de Habitação e Reforma Urbana: Antecedentes de uma política para habitação popular. *In: URBANA: Revista Eletrônica do Centro Interdisciplinar de Estudos sobre a Cidade*, v. 6, n. 8, p. 758-775, jun. 2014.

BARROS, Hugo Rogério; LOMBARDO, Magda Adelaide. A Ilha de Calor Urbana e o Uso e Cobertura do Solo em São Paulo – SP. *In: GEOUSP – Espaço e Tempo (Online)*, v. 20, n. 1, p. 160-177, 2016.

BASSUL, José Roberto. Reforma Urbana e Estatuto da Cidade. *In: EURE – Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*, v. 28, n. 84, Santiago, Chile, setembro de 2002. Disponível em: https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612002008400008&lng=en&nrm=iso&tlng=en. Acesso em março de 2022.

BAUDELAIRE, Charles. **As Flores do Mal**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2012.

BAUDELAIRE, Charles. **O Spleen de Paris: Pequenos poemas em prosa**. São Paulo: Editora 34, 2020.

BBC. “Parasita”: as pessoas reais que vivem nos porões de Seul retratadas pelo filme. *In: BBC News Brasil*, 05 de fevereiro de 2020. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-51377330>. Acesso em março de 2022.

BENJAMIN, Walter. **Passagens**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2018.

BENJAMIN, Walter. Sobre alguns temas em Charles Baudelaire. *In: Charles Baudelaire: um lírico no auge do capitalismo*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1989.

BESTETTI, Maria Luísa Trindade. Ambiência: espaço físico e comportamento. *In: Revista Brasileira de Geriatria e Gerontologia*, v. 17, n. 3, p. 601-610, 2014.

BICUDO, Pedro Marino. Cota de solidariedade em São Paulo. *In: Valor Econômico*, 01 de setembro de 2014. Disponível em: <https://valor.globo.com/legislacao/noticia/2014/09/01/cota-de-solidariedade-em-sao-paulo.ghtml>. Acesso em março de 2022.

BLOCH, Ernst. **O Princípio Esperança**. Rio de Janeiro: Contraponto Editora, 2005.

BOLAFFI, Gabriel. Habitação e Urbanismo: o problema e o falso problema. *In: MARICATO, Erminia (Org). A Produção Capitalista da Casa (e da Cidade) no Brasil Industrial*. São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1982.

BONDUKI, Nabil. A Revisão Participativa do Plano Diretor. *In: Folha de São Paulo*, 18 de março de 2013. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/99144-a-revisao-participativa-do-plano-diretor.shtml>. Acesso em março de 2022.

BONDUKI, Nabil. Do governo Vargas ao Seminário de Habitação e Reforma Urbana: as tentativas pioneiras de enfrentar a questão urbana. *In: A Luta pela Reforma Urbana no Brasil: Do Seminário de Habitação e Reforma Urbana ao Plano Diretor de São Paulo*. São Paulo: Instituto Casa da Cidade, 2017b.

BONDUKI, Nabil. Dos Movimentos Sociais e da Luta pela Reforma Urbana na Constituinte ao Estatuto da Cidade (1981-2001). *In: A Luta pela Reforma Urbana no Brasil: Do Seminário de Habitação e Reforma Urbana ao Plano Diretor de São Paulo*. São Paulo: Instituto Casa da Cidade, 2017d.

BONDUKI, Nabil. **Origens da Habitação Social no Brasil**: Arquitetura Moderna, Lei do Inquilinato e Difusão da Casa Própria. São Paulo: Estação Liberdade, 2017c.

BONDUKI, Nabil. **Os Pioneiros da Habitação Social** – Vol. 1: Cem anos de política pública no Brasil. São Paulo: Editora UNESP; Edições SESC, 2014.

BONDUKI, Nabil (Org.). **A Luta pela Reforma Urbana no Brasil**: Do Seminário de Habitação e Reforma Urbana ao Plano Diretor de São Paulo. São Paulo: Instituto Casa da Cidade, 2017a.

BONDUKI, Nabil; KHOURY, Ana Paula. **Os Pioneiros da Habitação Social** – Vol. 2: Inventário da produção pública no Brasil entre 1930 e 1964. São Paulo: Editora UNESP; Edições SESC, 2014.

BONDUKI, Nabil; ROLNIK, Raquel. Periferia da Grande São Paulo: Reprodução do espaço como expediente de reprodução da força de trabalho. *In: MARICATO, Ermínia (Org).* **A Produção Capitalista da Casa (e da Cidade) no Brasil Industrial**. São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1982.

BONDUKI, Nabil; ROSSETTO, Rossella. A Reforma Urbana no Plano Diretor Estratégico de São Paulo de 2002 e 2014. *In: BONDUKI, Nabil (Org.). A Luta pela Reforma Urbana no Brasil: Do Seminário de Habitação e Reforma Urbana ao Plano Diretor de São Paulo*. São Paulo: Instituto Casa da Cidade, 2017.

BOULOS, Guilherme. **De Que Lado Você Está?** Reflexões sobre a conjuntura política e urbana no Brasil. São Paulo: Boitempo Editorial, 2015.

BOURDIEU, Pierre. Espaço Físico, Espaço Social e Espaço Físico Apropriado. *In: Estudos Avançados*, v. 27, n. 79, p. 133-144, São Paulo, 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/ea/v27n79/v27n79a10.pdf>. Acesso em 26 de janeiro de 2021.

BOURDIEU, Pierre. Espaço Social e Poder Simbólico. *In: BOURDIEU, Pierre.* **Coisas Ditas**. São Paulo: Editora Brasiliense, 2004.

BOURDIEU, Pierre. **O Poder Simbólico**. Lisboa: Difusão Editorial; Rio de Janeiro: Editora Bertrand Brasil, 1989.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em março de 2022.

BRASIL. **Decreto-lei nº 4.598, de 20 de agosto de 1942**. Dispõe sobre aluguéis de residências e dá outras providências. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-4598-20-agosto-1942-414411-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em março de 2022.

BRASIL. **Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979**. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/Leis/L6766.htm. Acesso em março de 2022.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em março de 2022.

BRASIL. **Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005**. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11124.htm. Acesso em março de 2022.

BRASIL. **Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009**. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nºs 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1978, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11977.htm. Acesso em março de 2022.

BRASIL. **Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010**. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos, altera a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12305.htm. Acesso em março de 2022.

BRASIL. **Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012**. Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana; revoga dispositivos dos Decretos-Leis nºs 3.326, de 3 de junho de 1941, e 5.405, de 13 de abril de 1943, da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e das Leis nºs 5.917, de 10 de setembro de 1973, e 6.261, de 14 de novembro de 1975; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12587.htm. Acesso em março de 2022.

BRASIL. **Lei nº 12.651, de 15 de maio de 2012.** Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm. Acesso em março de 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015.** Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13089.htm. Acesso em março de 2022.

BRASIL. **Projeto de Lei do Senado nº 181, de 1989.** Estabelece diretrizes gerais da Política Urbana e dá outras providências.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 5.788, de 1990.** Estabelece diretrizes gerais da Política Urbana e dá outras providências. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD10OUT1990.pdf#page=97>. Acesso em março de 2022.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 87, de 1963.** Estabelece o Plano Nacional de Habitação, cria o Conselho Nacional de Habitação e institui o Fundo Nacional de Habitação. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD05ABR1963.pdf#page=24>. Acesso em março de 2022.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 775, de 1983.** Dispõe sobre os objetivos e a promoção do desenvolvimento urbano e dá outras providências. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1168941. Acesso em março de 2022.

BURGESS, Ernest. O Crescimento da Cidade: Introdução a um Projeto de Pesquisa. In: **Sociabilidades Urbanas** – Revista de Antropologia e Sociologia, v. 1, n. 2, p. 61-70, julho de 2017. Disponível em: <http://www.cchla.ufpb.br/grem/sociabilidadesurbanas/SocUrbs%20BURGESStradu%C3%A7%C3%A3o.pdf>. Acesso em 26 de janeiro de 2021.

BURGESS, Ernest. The Growth of the City: An Introduction to a Research Project. In: PARK, Robert Ezra; BURGESS, Ernest; MCKENZIE, Roderick. **The City**: Suggestions for the Investigation of Human Behavior in the Urban Environment. Chicago; Londres: The University of Chicago Press, 1984.

CALDANA, Valter. Empalidecendo o Plano. In: **Debatendo**, 01 de dezembro de 2014. Disponível em: <http://debatendo.com.br/?p=1053>. Acesso em março de 2022.

CAMARGO, Cândido Procópio Ferreira de et al. **São Paulo 1975**: Crescimento e Pobreza. São Paulo: Edições Loyola, 1982.

CANOVA, Katia. **Urbanidade e Justiça Espacial na cidade de São Paulo: metodologia de análise e subsídio para tomada de decisão no planejamento urbano.** 2020, 325 f. Tese (Doutorado em Geografia Humana) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020.

CANZI, Idir; TEIXEIRA, Marcelo Markus. A Produção do Espaço Jurídico-político da Cidade: uma abordagem a partir da teoria de Henri Lefebvre. *In: Revista de Direito da Cidade*, v. 09, n. 4, p. 1815-1833, Rio de Janeiro, 2017.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. **Espaço-Tempo da Vida Cotidiana na Metrôpole.** São Paulo: Labur Edições, 2017.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. Geografia Crítica-Radical e a Teoria Social. *In: CARLOS, Ana Fani Alessandri; SANTOS, César Simoni; ALVAREZ, Isabel Pinto (Orgs.). Geografia Urbana Crítica – Teoria e Método.* P. 15-34. São Paulo: Editora Contexto, 2018.

CARLOS, Ana Fani Alessandri; PRIETO, Gustavo Teixeira. San Pablo: neoliberalismo y reproducción espacial. *In: Punto Sur*, n. 4, p. 72-98, 2021.

CARVALHO, Laura. Ocupações de risco mostram drama do acesso à moradia nas metrópoles. *In: Folha de São Paulo*, 03 de maio de 2018.

CASTELLS, Manuel. **The Urban Question: A Marxist Approach.** London: Edward Arnold Ltd., 1977.

CENTRO DE ESTUDOS DA METRÓPOLE (CEM). **Estimativas Relativas à Precariedade Habitacional e ao Déficit Habitacional no Município de São Paulo** – Sehab/PMSP e CEM/CEPID. São Paulo: CEM, 2016.

CENTRO DE ESTUDOS DA METRÓPOLE (CEM). Padrões espaciais do estoque residencial formal, Município de São Paulo, 2000/2020. *In: Notas Técnicas*, n. 13, 04 de outubro de 2021.

CHEN, Hong *et al.* Living near major roads and the incidence of dementia, Parkinson's disease, and multiple sclerosis: a population-based cohort study. **The Lancet**, Volume 389, Issue 10070, p. 718 – 726, 2016. Disponível em: [https://www.thelancet.com/pdfs/journals/lancet/PIIS0140-6736\(16\)32399-6.pdf](https://www.thelancet.com/pdfs/journals/lancet/PIIS0140-6736(16)32399-6.pdf). Acesso em março de 2022.

CHOMBART DE LAUWE, Paul-Henry. A Organização Social no Meio Urbano. *In: VELHO, Otávio Guilherme (Org.). O Fenômeno Urbano.* Rio de Janeiro: Editora Zahar, 1967.

COHN, Gabriel. **Crítica e Resignação: fundamentos da sociologia de Max Weber.** São Paulo: T. A. Queiroz, 1979.

COLLINS, Randall. **Quatro Tradições Sociológicas.** Petrópolis, RJ: Vozes, 2009.

COLOSSO, Paolo. **Disputas pelo Direito à Cidade**: outros personagens em cena. 2019. 325 p. Tese (Doutorado em Filosofia) – Programa de Pós-Graduação em Filosofia – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019.

COSTANTI, Giovanna. O que a Liberdade significa para a memória dos negros em São Paulo? *In*: **Carta Capital**, 02 de setembro de 2018. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/sociedade/o-que-a-liberdade-significa-para-a-memoria-dos-negros-em-sao-paulo/>. Acesso em março de 2022.

COUTINHO, Carlos Nelson. **O Estruturalismo e a Miséria da Razão**. São Paulo: Editora Expressão Popular, 2010.

CYMBALISTA, Renato; SANTORO, Paula Freire. Introdução – O Plano Diretor na luta pelo direito à cidade. *In*: CYMBALISTA, Renato; SANTORO, Paula Freire (Orgs.). **Planos Diretores**: Processos e aprendizados. São Paulo: Instituto Pólis, 2009.

DAGNINO, Renato; CAVALCANTI, Paula Arcoverde; COSTA, Greiner. **Gestão Estratégica Pública**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2016.

DAMATTA, Roberto. **A Casa & a Rua**: Espaço, Cidadania, Mulher e Morte no Brasil. Rio de Janeiro: Editora Rocco, 1997.

DÉAK, Csaba; SCHIFFER, Sueli. A Metrópole de uma Sociedade de Elite. *In*: SEGBERS, Klaus *et al.* The making of global city-regions. Baltimore: The John Hopkins University Press, 2007. Tradução de Nuno Fonseca.

DOMINGUES, José Maurício. A Cidade: Racionalização e Liberdade em Max Weber. *In*: SOUZA, Jessé (Org.). **A Atualidade de Max Weber**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2000.

DUARTE, Cristiane Rosa. Ambiência: por uma ciência do olhar sensível no espaço. *In*: THIBAUD, Jean-Paul; DUARTE, Cristiane Rose. **Ambiances Urbaines en Partage**. Genebra: Metis-Presses, 2013. Disponível em: <https://lasc.fau.ufrj.br/public/upload/2019-07-15/664006719005f643da5eda989c25748f.pdf>. Acesso em março de 2022.

DUNKER, Christian Ingo Lenz. **Mal-Estar, Sofrimento e Sintoma**: a psicopatologia do Brasil entre muros. São Paulo: Boitempo Editorial, 2015.

DURKHEIM, Émile. **As Regras do Método Sociológico**. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

DURKHEIM, Émile. **Da Divisão do Trabalho Social**. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

D'ANDREA, Tiarajú Pablo. **A Formação dos Sujeitos Periféricos**: Cultura e Política na Periferia de São Paulo. 2013. 295 p. Tese (Doutorado em Sociologia) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

EMICIDA. Cananéia, Iguape, Ilha Comprida. In: **Amarelo**. São Paulo: Laboratório Fantasma, 2019.

ENGELS, Friedrich. **A Situação da Classe Trabalhadora na Inglaterra**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2008.

ENGELS, Friedrich. **Sobre a Questão da Moradia**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2015.

ENGELS, Friedrich; KAUTSKY, Karl. **O Socialismo Jurídico**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2012.

FAJERSZTAJN, Laís; VERAS, Mariana; SALDIVA, Paulo. Como as cidades podem favorecer ou dificultar a promoção da saúde de seus moradores? In: Estudos Avançados, n. 30, v. 86, p. 7 – 27, 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/vcssZHNFLMWJCsJWXjTSTbQ/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em março de 2022.

FAUSTO, Ruy. Dialética Marxista, Humanismo e Anti-humanismo. In: **Marx**: Lógica e Política – Investigações para uma reconstituição do sentido da dialética – Tomo 1. São Paulo: Editora Brasiliense, 1987.

FEDERAÇÃO NACIONAL DOS ENGENHEIROS (FNE) *et al.* **Proposta Popular de Emenda ao Projeto de Constituição** – Emenda sobre “Reforma Urbana”. 1987. Disponível em: <https://erminiamaricato.files.wordpress.com/2015/07/proposta-popular-de-emenda-ao-projeto-de-constituic3a7c3a3o-1988.pdf>. Acesso em março de 2022.

FELTRAN, Gabriel de Santis. A Atualidade de A Espoliação Urbana. In: **Blog Novos Estudos CEBRAP**, s/d. Disponível em: <http://novosestudios.com.br/a-atualidade-de-a-espoliacao-urbana%C2%B9/>. Acesso em março de 2022.

FELTRAN, Gabriel de Santis. Crime e Castigo na Cidade: os repertórios da justiça e a questão do homicídio nas periferias de São Paulo. In: **Caderno CRH**, Salvador, v. 23, n. 58, p. 59-73, Jan/Abr. 2010.

FERNANDES, Florestan. **Capitalismo Dependente e Classes Sociais na América Latina**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1975.

FERNANDES, Florestan. **Fundamentos Empíricos da Explicação Sociológica**. São Paulo: Editora Nacional, 1972.

FIX, Mariana. **Parceiros da Exclusão**: duas histórias de construção de uma “nova cidade” em São Paulo. São Paulo: Boitempo Editorial, 2012.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2021**. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2021/10/anuario-15-completo-v7-251021.pdf>. Acesso em março de 2022.

FOUCAULT, Michel. De Espaços Outros. *In: Estudos Avançados*, v. 27, n. 79, p. 113-122, São Paulo, 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/ea/v27n79/v27n79a08.pdf>. Acesso em 26 de janeiro de 2021.

FRANÇA. Loi 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains. Disponível em: <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000000207538>. Acesso em março de 2022.

FREIRE, Paulo. **A Importância do Ato de Ler**: em três artigos que se complementam. São Paulo: Editora Cortez, 1989.

FREITAG, Barbara. Global Cities in the Informational Society. *In: Diogenes*, Volume 50, Issue 1, p. 71-82, February 2003.

FREITAG, Barbara. **Teorias da Cidade**. Campinas, SP: Papirus 2008.

FREITAG, Barbara. **Utopias Urbanas**. Conferência “Utopias Urbanas” apresentada no encerramento do X Encontro da Sociedade Brasileira de Sociologia, 2001. Disponível em: <https://teoriadoespacourbano.files.wordpress.com/2013/01/freitag-bc3a1rbara-utopias-urbanas.pdf>. Acesso em 26/01/2021.

GIANNOTTI, José Arthur. Contra Althusser. *In: Exercícios de Filosofia*. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 1980.

GORZ, André. A Ideologia Social do Automóvel. *In: LUDD, Ned (Org.). Apocalipse Motorizado*: a tirania do automóvel em um planeta poluído. São Paulo: Conrad Editora do Brasil, 2005.

GOTTDIENER, Mark. **A Produção Social do Espaço Urbano**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1993.

GOULART, João. **Mensagem ao Congresso Nacional** – remetida pelo Presidente da República na abertura da sessão legislativa de 1964. *In: Biblioteca da Presidência da República*. Brasília. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/joao-goulart/mensagens-ao-congresso/mensagem-ao-congresso-nacional-na-abertura-na-sessao-legislativa-de-1964/view>. Acesso em março de 2022.

GRAZIA, Grazia de. Reforma Urbana e Estatuto da Cidade. *In*: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lucio (Orgs.). **Reforma Urbana e Gestão Democrática**: promessas e desafios do Estatuto da Cidade. Rio de Janeiro: Revan; FASE, 2003.

HARVEY, David. **A Produção Capitalista do Espaço**. São Paulo: Annablume, 2005.

HARVEY, David. **Cidades Rebeldes**: do direito à cidade à revolução urbana. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

HARVEY, David. O trabalho, o capital e o conflito de classes em torno do ambiente construído nas sociedades capitalistas avançadas. *In*: **Espaço e Debates**, n. 6, 1982. Disponível em: <https://antropologiadeoutraforma.files.wordpress.com/2014/03/david-harvey-o-trabalho-o-capital-e-harvey-david-o-conflito-de-classes-em-torno-do-ambiente-construc3addo-nas-sociedades-capitalistas-avanc3a7adas.pdf>. Acesso em 26 de janeiro de 2021.

HARVEY, David. **Paris**: capital da modernidade. São Paulo: Boitempo Editorial, 2015.

HEGEL, George Wilhelm Friedrich. **Ciência da Lógica** (excertos). São Paulo: Barcarolla, 2011.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

IATCHUK, Jacques. **Cidade, Direito e Política**: Impactos efetivos do Plano Diretor Estratégico do município de São Paulo. 2018. 132 p. Monografia (Graduação em Direito) – Curso de Direito – Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Franca, 2018a.

IATCHUK, Jacques. Urbanização Insalubre: a migração global para as cidades e o papel do planejamento urbano na saúde e na qualidade de vida da população. *In*: **Anais do I Seminário de Gestão Socioambiental e Políticas Públicas**, p. 371-380. Franca, SP: UNESP-FCHS, 2018b.

IATCHUK, Jacques; LEITE, Anielly Schiavinato; LOPES, Angélica Vieira de Souza (Orgs). **Mapa da Desigualdade da Região Administrativa de Franca 2021**. Franca, SP: Observatório de Desigualdades de Franca, 2021. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1IOhKV3Z4wipCBFOSligYeT1UvpE8hhct/view>. Acesso em março de 2022.

INSTITUTO DE ARQUITETOS DO BRASIL (IAB). Documentação s.HRu. *In*: **Revista Arquitetura**, n. 15, Rio de Janeiro, p. 17-24, set. 1963. Disponível em: http://www.mom.arg.ufmg.br/mom/acervo_revistas/acervo/115.pdf. Acesso em março de 2022.

ISAÍAS, Thaís Lopes Santana; COELHO, Helena Carvalho. O Processo de Aprovação do Plano Diretor de São Paulo: O papel dos movimentos sociais. *In: Revista de Direitos Humanos e Efetividade*, v. 1, n. 2, p. 260-275, 2015.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Avaliação de Programas Sociais no Brasil: repensando práticas e metodologias das pesquisas avaliativas. *In: Planejamento e Políticas Públicas*, n. 36, p. 251-275. Brasília: IPEA, 2011.

JENNINGS, Andrew *et al.* **Brasil em Jogo**: O que fica da Copa e das Olimpíadas? São Paulo: Boitempo Editorial, 2014.

JESUS, Carolina Maria de. **Quarto de Despejo**: diário de uma favelada. São Paulo: Ática, 2014.

KOWARICK, Lúcio. **A Espoliação Urbana**. Petrópolis, RJ: Paz e Terra, 1979.

KOWARICK, Lúcio. **Capitalismo e Marginalidade na América Latina**. Petrópolis, RJ: Paz e Terra, 1985.

KOWARICK, Lúcio. **Escritos Urbanos**. São Paulo: Editora 34, 2009.

LEFEBVRE, Henri. **A Cidade do Capital**. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

LEFEBVRE, Henri. **A Produção do Espaço**. Trad. Doralice Barros Pereira e Sérgio Martins (do original: *La production de l'espace*. 4ª éd. Paris: Éditions Anthropos, 2000). Primeira versão: início - fev. 2006.

LEFEBVRE, Henri. **A Re-produção das Relações de Produção**. Porto: Publicações Escorpião, 1973.

LEFEBVRE, Henri. **A Revolução Urbana**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2002.

LEFEBVRE, Henri. **Espaço e Política**: O Direito à Cidade II. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2019.

LEFEBVRE, Henri. **O Direito à Cidade**. Itapevi, SP: Nebli, 2016.

LEFEBVRE, Henri. **O Fim da História**. Lisboa: Publicações Dom Quixote, 1971.

LEFEBVRE, Henri. O Mundial e o Planetário. *In: Revista Cidades*, v. 12, n. 21, p. 441-455, 2015.

LEFEBVRE, Henri. **Posição**: contra os tecnocratas. São Paulo: Nova Crítica, 1969.

LEFEBVRE, Henri. Prefácio – A Produção do Espaço. *In: Estudos Avançados*, v. 27, n. 79, p. 123-132, 2013.

LIRA, Roberto Pereira. Entre o Legal e o Ilegal: Direito e Cidade. *In*: RIBEIRO, Ana Clara Torres; VAZ, Lilian Fessler; SILVA, Maria Lais Pereira (Orgs.). **Leituras da Cidade**. Rio de Janeiro: Letra Capital; ANPUR, 2012. Disponível em: <http://www.anpur.org.br/publicacao/arquivos/leituras-da-cidade.pdf>. Acesso em março de 2022.

LÖW, Martina. O *Spatial Turn*: para uma sociologia do espaço. *In*: **Tempo Social**, v. 25, n. 2, p. 17-34, 2013.

LÖWY, Michael. A Cidade, Lugar Estratégico do Enfrentamento das Classes. Insurreições, barricadas e haussmannização de Paris nas *Passagens*, de Walter Benjamin. *In*: MACHADO, Carlos Eduardo Jordão; MACHADO Jr, Rubens; VEDDA, Miguel. **Walter Benjamin**: experiência histórica e imagens dialéticas. São Paulo: Editora UNESP, 2015.

MARIÁTEGUI, José Carlos. **Do Sonho às Coisas**: retratos subversivos. São Paulo: Boitempo Editorial, 2005.

MARICATO, Ermínia. As Ideias Fora do Lugar e o Lugar Fora das Ideias. *In*: ARANTES, Otília; MARICATO, Ermínia; VAINER, Carlos. **A Cidade do Pensamento Único**: Desmanchando Consensos. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013.

MARICATO, Ermínia. Autoconstrução, a Arquitetura Possível. *In*: MARICATO, Ermínia (Org). **A Produção Capitalista da Casa (e da Cidade) no Brasil Industrial**. São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1982a.

MARICATO, Ermínia. Conhecer para resolver a cidade ilegal. *In*: CASTRIOTA, L. B. (Org). **Urbanização Brasileira**: Redescobertas. Belo Horizonte: Editora Arte, 2003.

MARICATO, Ermínia. **Metrópole na Periferia do Capitalismo**: ilegalidade, desigualdade e violência. São Paulo: Hucitec, 1996.

MARICATO, Ermínia. **O Impasse da Política Urbana no Brasil**. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 2014.

MARICATO, Ermínia. Para Entender a Crise Urbana. São Paulo: Editora Expressão Popular, 2015.

MARICATO, Ermínia (Org). **A Produção Capitalista da Casa (e da Cidade) no Brasil Industrial**. São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1982b.

MARINO, Aluizio *et al*. Prioridade na vacinação negligencia a geografia da Covid-19 em São Paulo. *In*: **labcidade**, 26 de maio de 2021. Disponível em: <http://www.labcidade.fau.usp.br/prioridade-na-vacinacao-negligencia-a-geografia-da-covid-19-em-sao-paulo/>. Acesso em março de 2022.

MARMANILLO, Jesus. A Cidade na Perspectiva Durkheimiana: Notas sobre a modernidade e morfologia social. In: **Sociabilidades Urbanas** – Revista de Antropologia e Sociologia, v. 1, n. 2, p. 137-150, julho de 2017. Disponível em: <https://grem-grei.org/wp-content/uploads/2020/05/SocUrbs-V4N10-2020-B2-N%C3%BAmoros-Anteriores-V1N2-julho-2017.pdf#page=137>. Acesso em 26 de janeiro de 2021.

MARQUES, Eduardo. A Espoliação Urbana e o Campo dos Estudos Urbanos no Brasil. In: **Blog Novos Estudos CEBRAP**, s/d. Disponível em: <http://novosestudios.com.br/a-espoliacao-urbana-e-o-campo-dos-estudos-urbanos-no-brasil%C2%B9/>. Acesso em março de 2022.

MARX, Karl. **Contribuição à Crítica da Economia Política**. São Paulo: Expressão Popular, 2008.

MARX, Karl. **Crítica da Filosofia do Direito de Hegel**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2013.

MARX, Karl. **Grundrisse**: Manuscritos econômicos de 1857-1858 – Esboços da crítica da economia política. São Paulo: Boitempo Editorial, 2011.

MARX, Karl. **O Capital**: Crítica da Economia Política – Livro 1: O processo de produção do capital. São Paulo: Boitempo Editorial, 2017.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **A Ideologia Alemã**: crítica da mais recente filosofia alemã em seus representantes Feuerbach, B. Bauer e Stirner, e do socialismo alemão em seus diferentes profetas. São Paulo: Boitempo Editorial, 2007.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Manifesto Comunista**. São Paulo: Boitempo Editorial, 1998.

MASCARO, Alysson. **Estado e Forma Política**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2013.

MASCARO, Alysson. **Utopia e Direito**: Ernst Bloch e a Ontologia Jurídica da Utopia. São Paulo: Quartier Latin, 2008.

MATIAS, Keidy Narely Costa. Henri Lefebvre e a Dialética da Tríade: Considerações sobre a Produção Social do Espaço. In: **NORUS** – Novos Rumos Sociológicos, v. 4, n. 6, p. 155-165, jul – dez 2016.

MAUSS, Marcel. **Sociologia e Antropologia**. São Paulo: Ubu Editora, 2017.

MC MARKS. Céu de Pipa. In: **É o Marks Novamente**. São Paulo: GR6 Music, 2020.

MCKENZIE, Roderick. The Ecological Approach to the Study of the Human Community. In: PARK, Robert; BURGESS, Ernest; MCKENZIE, Roderick. **The City: Suggestions for the Investigation of Human Behavior in the Urban Environment**. Chicago; Londres: The University of Chicago Press, 1984.

MEIRELLES, Renato; ATHAYDE, Celso. **Um País Chamado Favela**. São Paulo: Editora Gente, 2014.

MELIS, Giulia *et al.* The Effects of the Urban Built Environment on Mental Health: A Cohort Study in a Large Northern Italian City. In: *International Journal of Environmental Research and Public Health*, Volume 12, Issue 11, p. 14898 – 14915, 2015. Disponível em: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC4661687/>. Acesso em março de 2022.

MIRAGLIA, Paula. Homicídios: guias para a interpretação da violência na cidade. In: KOWARICK, Lúcio; MARQUES, Eduardo (Orgs.). **São Paulo: Novos Percursos e Atores – Sociedade, cultura e política**. São Paulo: Ed. 34; Centro de Estudos da Metrópole, 2011.

MONTE-MÓR, Roberto Luis de Melo. **O Cotidiano e a Produção do Espaço** (Transcrição de Felipe Gontijo), [Online]. 2006. Disponível em: http://www.mom.arq.ufmg.br/mom/02_eventos/coloquio2006/palestras/monte-mor.htm. Acesso em março de 2022.

MUELLER, Natalie *et al.* Urban and Transport Planning Related Exposures and Mortality: A Health Impact Assessment for Cities. In: **Environmental Health Perspectives**, Volume 125, Issue 1, p. 89 – 96, 2016. Disponível em: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC5226698/>. Acesso em março de 2022.

NAKANO, Anderson Kazuo; ROSSETTO, Rossella. Os instrumentos burocráticos da gestão urbana utilizados na implementação da outorga onerosa do direito de construir no município de São Paulo. In: **urbe – Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 13, n. 4, p. 1-15, 2021. Disponível em: <https://periodicos.pucpr.br/Urbe/article/view/27514/24853>. Acesso em março de 2022.

NERY, Marcelo Batista; SOUZA, Altay Alves Lino de; ADORNO, Sergio. Os Padrões Urbano-demográficos da Capital Paulista. In: **Estudos Avançados**, v. 23, n. 97, p. 37-60, São Paulo, Set/Dez 2019.

NETTO, José Paulo. **Karl Marx: Uma Biografia**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2020.

OLIVEIRA, Francisco de. Crítica à Razão Dualista. In: **Crítica à Razão Dualista / O Ornitorrinco**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2003a.

OLIVEIRA, Francisco de. O Estado e o Urbano no Brasil. In: **Revista Espaço e Debates**, v. 6, p. 36-54, 1982b.

OLIVEIRA, Francisco de. O Ornitorrinco. *In: Crítica à Razão Dualista / O Ornitorrinco*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2003b.

OLIVEIRA, Francisco de. Prefácio. *In: MARICATO, Ermínia (Org). A Produção Capitalista da Casa (e da Cidade) no Brasil Industrial*. São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1982a.

PARK, Robert Ezra. A Cidade: Sugestões para a Investigação do Comportamento Humano no Meio Urbano. *In: VELHO, Otávio Guilherme (Org.). O Fenômeno Urbano*. Rio de Janeiro: Editora Zahar, 1967a.

PARK, Robert Ezra. Human Ecology. *In: American Journal of Sociology*, v. 42, n. 1, p. 1-15, julho de 1936. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2768859>. Acesso em 26 de janeiro de 2021.

PARK, Robert Ezra. **On Social Control and Collective Behavior**. Chicago: Chicago University Press, 1967b.

PARK, Robert Ezra; BURGESS, Ernest; MCKENZIE, Roderick. **The City: Suggestions for the Investigation of Human Behavior in the Urban Environment**. Chicago; Londres: The University of Chicago Press, 1984.

PASTERNAK, Suzana. Loteamentos Irregulares no Município de São Paulo: uma avaliação espacial urbanística. *In: Planejamento e Políticas Públicas*, n. 34, p. 131-170. Brasília: IPEA, 2010.

PEREIRA, Elson Manoel. A Política Urbana Brasileira e o Ideário Crítico da Reforma Urbana Introduzido na Constituição de 1988. *In: Confluências – Revista Interdisciplinas de Sociologia e Direito*, v. 20, n 2, p 79-87, 2018.

PREFEITURA DE SÃO PAULO. **Pesquisa Censitária da População em Situação de Rua**. São Paulo: 2019. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrljoiYzM4MDJmNTAtNzhIMi00NzliLTk4MzYtY2MzN2U5ZDE1YzI3IiwidCI6ImE0ZTA2MDVjLWUzOTUtNDZlYS1iMmE4LTlhInJlNGM5MGUwNyJ9>. Acesso em março de 2022.

PREFEITURA DE SÃO PAULO. **Plano Diretor de São Paulo**. Apresentação de Power Point. Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, 2014. Disponível em: https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2014/08/SMDU_PDE_140731_sancao_FINAL.pdf. Acesso em março de 2022.

PREFEITURA DE SÃO PAULO. **Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo**: Lei 16.050, de 31 de julho de 2014 – Estratégias Ilustradas. Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, 2015.

PREFEITURA DE SÃO PAULO. **Plano Municipal de Habitação de São Paulo:** caderno para discussão pública. São Paulo: Secretaria Municipal de Habitação, 2016. Disponível em: <http://www.habitasampa.inf.br/files/CadernoPMH.pdf>. Acesso em março de 2022.

PREFEITURA DE SÃO PAULO. **Revisão do Plano Diretor Estratégico:** desafios para a revisão do PDE. Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU), Departamento de Urbanismo (DEURB), 2013. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento_urbano/arquivos/desafios_revisao_pde-final.pdf. Acesso em março de 2022.

REDE NOSSA SÃO PAULO (RNSP). **Mapa da Desigualdade 2020.** São Paulo: RNSP, 2020. Disponível em: <https://www.nossasaopaulo.org.br/wp-content/uploads/2020/10/Mapa-da-Desigualdade-2020-MAPAS-site-1.pdf>. Acesso em março de 2022.

REDE NOSSA SÃO PAULO (RNSP). **Mapa da Desigualdade 2021.** São Paulo: RNSP, 2021a. Disponível em: https://www.nossasaopaulo.org.br/wp-content/uploads/2021/10/Mapa-Da-Desigualdade-2021_Mapas.pdf. Acesso em março de 2022.

REDE NOSSA São PAULO (RNSP). **A COVID-19 e as Desigualdades:** O que os dados nos contam após um ano de pandemia. São Paulo: RNSP, 2021b. Disponível em: <https://www.nossasaopaulo.org.br/wp-content/uploads/2021/09/Mapa-da-Desigualdade-Especial-Covid-2021.pdf>. Acesso em março de 2022.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lucio (Orgs.). **Reforma Urbana e Gestão Democrática:** promessas e desafios do Estatuto da Cidade. Rio de Janeiro: Revan; FASE, 2003.

RIZEK, Cibele Saliba. Intervenções Urbanas Recentes na Cidade de São Paulo: Processos, Agentes, Resultados. In: CABANES, Robert *et al.* (Orgs.). **Saídas de Emergência:** Ganhar/Perder a vida na periferia de São Paulo. São Paulo: Boitempo Editorial, 2011.

RODRIGUES, Cristina Guimarães *et al.* Projeção da mortalidade e internações hospitalares na rede pública de saúde atribuíveis à poluição atmosférica no Estado de São Paulo entre 2012 e 2030. In: Revista Brasileira de Estudos Populacionais, n. 32, v. 3, p. 489 – 509, 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbepop/a/rTK8kvKYpXcBy7SS5KWNVHR/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em março de 2022.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos Lugares:** a colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo: Boitempo Editorial, 2015.

ROLNIK, Raquel. Passados 10 anos, por que o Estatuto da Cidade não está sendo implementado? In: **Blog da Raquel Rolnik**, 21 de fevereiro de 2011. Disponível em: <https://raquelrolnik.wordpress.com/2011/02/21/passados-10-anos-por-que-o-estatuto-da-cidade-nao-esta-sendo-implementado/>. Acesso em março de 2022.

ROLNIK, Raquel. **Territórios em Conflito – São Paulo**: espaço, história e política. São Paulo: Três Estrelas, 2017.

ROLNIK, Raquel; KLINTOWITZ, Danielle. (I)Mobilidade na Cidade de São Paulo. *In: Estudos Avançados*, v. 25, n. 71, p. 89-108. São Paulo: 2011.

SADER, Eder. **Quando Novos Personagens Entraram em Cena**: Experiências e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo 1970 – 1980. Petrópolis, RJ: Paz e Terra, 2007.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Notas sobre a história jurídico social de Pasárgada. *In: SOUTO, Cláudio; FALCÃO, Joaquim (Orgs.). Sociologia e Direito: textos básicos para a disciplina de sociologia jurídica*. São Paulo: Pioneira, 1999.

SANTOS, Boaventura de Sousa. O Estado, o Direito e a Questão Urbana. *In: Revista Crítica de Ciências Sociais*, v. 9, p. 9-86, junho de 1982.

SANTOS, Lucas Almeida Oliveira dos. Análise do instrumento urbano Cota de Solidariedade, instituído no Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo (Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014). *In: Revista Simetria*, v. 1, n. 6, p. 174-190, 2020. Disponível em: <https://revista.tcm.sp.gov.br/simetria/article/view/36/26>. Acesso em março de 2022.

SANTOS, Milton. **A Natureza do Espaço**: técnica e tempo, razão e emoção. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo: 2006.

SANTOS, Milton. O Tempo nas Cidades. *In: Ciência e Cultura*, v. 54, n. 2, p. 21-22. São Paulo, 2002.

SÃO PAULO (Município). **Decreto nº 55.638, de 30 de outubro de 2014**. Confere nova regulamentação à aplicação dos instrumentos indutores da função social da propriedade urbana no Município de São Paulo, em especial à notificação para o parcelamento, edificação e utilização compulsórios; revoga o Decreto nº 51.920, de 11 de novembro de 2010. Disponível em: <https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/decreto-no-55-638-de-30-de-outubro-de-2014/>. Acesso em março de 2022.

SÃO PAULO (Município). **Decreto nº 56.538, de 23 de outubro de 2015**. Regulamenta disposições da Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014 – PDE, relativas ao licenciamento de edificações, em especial procedimentos para a aplicação da Cora de Solidariedade; altera o Decreto nº 56.089, de 30 de abril de 2015. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-56538-de-23-de-outubro-de-2015>. Acesso em março de 2022.

SÃO PAULO (Município). **Decreto nº 56.759, de 7 de janeiro de 2016**. Estabelece disciplina específica de parcelamento, uso e ocupação do solo, bem como normas edilícias para Habitação de Interesse Social, Habitação de Mercado Popular, além de Empreendimento de Habitação de Interesse Social, Empreendimento de Habitação de Mercado Popular e Empreendimento em Zona Especial de Interesse Social, nos termos da Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014 – PDE. Disponível em: <https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/decreto-no-56-759-de-7-de-janeiro-de-2016/>. Acesso em março de 2022.

SÃO PAULO (Município). **Decreto nº 57.547, de 19 de dezembro de 2016**. Regulamenta o Fundo de Desenvolvimento Urbano – FUNDURB, previsto pelos artigos 337 e seguintes da Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014 – Plano Diretor Estratégico – PDE. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-57547-de-19-de-dezembro-de-2016>. Acesso em março de 2022.

SÃO PAULO (Município). **Lei nº 13.430, de 13 de setembro de 2002**. Plano Diretor Estratégico. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/infraestrutura/sp_obras/arquivos/plano_diretor_estrategico.pdf. Acesso em março de 2022.

SÃO PAULO (Município). **Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014**. Aprova a Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo e revoga a Lei nº 13.430/2002. Disponível em: https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/PDE-Suplemento-DOC/PDE_SUPLEMENTO-DOC.pdf. Acesso em março de 2022.

SÃO PAULO (Município). **Lei nº 16.402, de 22 de março de 2016**. Disciplina o parcelamento, o uso e a ocupação do solo no Município de São Paulo, de acordo com a Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014 – Plano Diretor Estratégico (PDE). Disponível em: <http://documentacao.camara.sp.gov.br/iah/fulltext/leis/L16402.pdf>. Acesso em março de 2022.

SÃO PAULO (Município). **Lei nº 16.642, de 9 de maio de 2017**. Aprova o Código de Obras e Edificações do Município de São Paulo; introduz alterações nas Leis nº 15.150, de 6 de maio de 2010, e nº 15.764, de 27 de maio de 2013. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-16642-de-09-de-maio-de-2017>. Acesso em março de 2022.

SÃO PAULO (Município). **Projeto de Lei Municipal nº 671, de 2007**. Dispõe sobre a revisão e a sistematização do Plano Diretor Estratégico e revoga a Lei nº 13.430, de 13 de setembro de 2002, bem como os artigos 1º a 47 da Parte I da Lei nº 13.885, de 25 de agosto de 2004. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/projeto-de-lei-camara-municipal-671-de-11-de-outubro-de-2007/consolidado>. Acesso em março de 2022.

SÃO PAULO (Município). **Projeto de Lei Municipal nº 688, de 2013**. Aprova a Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo e revoga a Lei 13.430/2002. Disponível em: https://www.saopaulo.sp.leg.br/planodiretor/wp-content/uploads/sites/14/2014/07/pl_688-13_-_Emendas-a-redacaoFINAL.pdf. Acesso em março de 2022.

SASSEN, Saskia. **The Global City**: New York, London, Tokyo. New Jersey: The Princeton University Press, 1991.

SAULE JÚNIOR, Nelson; UZZO, Karina. A Trajetória da Reforma Urbana no Brasil. In: **Ciudades para tod@s**, v. 1, p. 259-270, Santiago-Chile: Habitat International Coalition, 2010. Disponível em: https://www.ufjf.br/pur/files/2011/04/7_Reforma-Urbana-no-Brasil1.pdf. Acesso em março de 2022.

SCHMID, Christian. A Teoria da Produção do Espaço de Henri Lefebvre: em direção a uma dialética tridimensional. In: **GEOUSP – Espaço e Tempo** (Online), São Paulo, n. 32, p. 89-109, 2012.

SCHWARZ, Roberto. A Carroça, o Bonde e o Poeta Modernista. In: **Que Horas São?** Ensaios. São Paulo: Companhia das Letras, 1987b.

SCHWARZ, Roberto. As Ideias Fora do Lugar. In: **Ao Vencedor as Batatas**: forma literária e processo social nos inícios do romance brasileiro. São Paulo: Duas Cidades; Ed. 34, 2012.

SCHWARZ, Roberto. Nacional por Subtração. In: **Que Horas São?** Ensaios. São Paulo: Companhia das Letras, 1987a.

SCHWARZ, Roberto. **Um Mestre na Periferia do Capitalismo**: Machado de Assis. São Paulo: Duas Cidades; Ed. 34, 2000.

SEADE. **Índice Paulista de Vulnerabilidade Social Versão 2010**. Disponível em: <http://ipvs.seade.gov.br/view/index.php>. Acesso em 26 de janeiro de 2021.

SENNET, Richard. **A Corrosão do Caráter**: consequências pessoais do trabalho no novo capitalismo. Rio de Janeiro: Editora Record, 2009.

SENNET, Richard. **Carne e Pedra**: O corpo e a cidade na civilização ocidental. Rio de Janeiro: Editora Record, 2003.

SENNET, Richard. **Construir e Habitar**: ética para uma cidade aberta. Rio de Janeiro: Record, 2018.

SILVA, Éder Roberto da; SILVA; Ricardo Siloto da. Origens e Matrizes Discursivas da Reforma Urbana no Brasil. In: **Espaço e Debates** – Revista de Estudos Regionais e Urbanos, n. 46, São Paulo, 2006.

SILVA, Patrícia Cezario. **Transformação do capital imobiliário e manutenção da estrutura fundiária: reproduzindo a segregação territorial**. 2015. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

SILVA, Patrícia Cezario; BORGES, Igor Alves. Os primeiros resultados da aplicação da Cota de Solidariedade: como superar seus limites e desfrutar de suas oportunidades. *In: Risco – Revista de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo* (Online), n. 17, v. 2, p. 76-85, 2019.

SIMMEL, Georg. A Metrópole e a Vida Mental. *In: VELHO, Otávio Guilherme (Org.). O Fenômeno Urbano*. Rio de Janeiro: Editora Zahar, 1967.

SIMMEL, Georg. A Ponte e a Porta. *In: Revista de Ciências Sociais - Política & Trabalho*, n. 12, p. 11-15, 1996. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/ojs/index.php/politicaetrabalho/article/view/6379/19750>. Acesso em 26 de janeiro de 2021.

SIMMEL, Georg. **Sociología**: estudios sobre las formas de socialización. Ciudad de Mexico: Fondo de Cultura Económica, 2014.

SIMMEL, Georg. Sociologia do Espaço. *In: Estudos Avançados*, v. 27, n. 79, p. 75-112, São Paulo, 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/ea/v27n79/v27n79a07.pdf>. Acesso em 26 de janeiro de 2021.

SOARES, Luiz Eduardo. **Desmilitarizar**: Segurança Pública e Direitos Humanos. São Paulo: Boitempo Editorial, 2019.

SPOSATI, Aldaíza. Mapa da Exclusão/Inclusão Social. *In: Políticas Públicas - proteção e emancipação*. 2002. Disponível em: <https://www.comciencia.br/dossies-1-72/reportagens/ppublicas/pp11.htm>. Acesso em 26 de janeiro de 2021.

STRINGHINI, Silvia *et al.* Socioeconomic status and the 25 x 25 risk factors as determinants of premature mortality: a multicohort study and meta-analysis of 1.7 million men and women. *In: The Lancet*, Volume 389, Issue 10075, p. 1229-1237, 2017.

TAVOLARI, Bianca. Direito à Cidade: Uma trajetória conceitual. *In: Novos Estudos CEBRAP*, 104, p. 93-109, março 2016.

TELLES, Vera da Silva; HIRATA, Daniel. Cidade e Práticas Urbanas: nas fronteiras incertas entre o ilegal, o informal e o ilícito. *In: KOWARICK, Lúcio; MARQUES, Eduardo (Orgs.). São Paulo: Novos Percursos e Atores – Sociedade, cultura e política*. São Paulo: Ed. 34; Centro de Estudos da Metrópole, 2011.

THOMPSON, Edward Palmer. **A Miséria da Teoria** – Ou Um Planetário de Erros. São Paulo: Editora Zahar, 1981.

THOMPSON, Edward Palmer. **Senhores e Caçadores**: A Origem da Lei Negra. São Paulo: Paz e Terra, 1997.

VAINER, Carlos. Pátria, Empresa e Mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. In: ARANTES, Otilia; MARICATO, Ermínia; VAINER, Carlos. **A Cidade do Pensamento Único**: Desmanchando Consensos. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013.

VARES, Sidnei Ferreira dos. Solidariedade Mecânica e Solidariedade Orgânica em Émile Durkheim: dois conceitos e um dilema. In: **Mediações** – Revista de Ciências Sociais, v. 18, n. 2, p. 148-171, julho/dezembro 2013.

VELHO, Gilberto. **Antropologia Urbana**: Cultura e sociedade no Brasil e em Portugal. Rio de Janeiro: Editora Zahar, 2002.

VELHO, Otávio Guilherme. Introdução. In: VELHO, Otávio Guilherme (Org.). **O Fenômeno Urbano**. Rio de Janeiro: Editora Zahar, 1967.

VILLAÇA, Flavio. **Espaço Intra-urbano no Brasil**. São Paulo: Studo Nobel; FAPESP; Lincoln Institute, 2001.

VILLAÇA, Flavio. O Rodoanel e a Ideologia. In: **Oculum Ensaios**, n. 11-12, p. 112-115, 2010.

VILLAÇA, Flávio. O Território e a Dominação Social. In: **Revista Margem Esquerda**, n. 24, p. 31-36. São Paulo: Boitempo Editorial, 2015.

VILLAÇA, Flavio. São Paulo: Segregação Urbana e Desigualdade. In: **Estudos Avançados**, v. 25, n. 71, p. 37-58, 2011.

VILLAÇA, Pablo. Parasita. In: **Cinema em Cena**. 24 de maio de 2019. Disponível em: <https://cinemaemcena.com.br/critica/filme/8491/parasita>. Acesso em março de 2022.

WAIZBORT, Leopoldo. **As Aventuras de Georg Simmel**. São Paulo: USP, Curso de Pós-Graduação em Sociologia; Editora 34, 2000.

WEBER, Max. A Dominação Não-Legítima (Tipologia das Cidades). In: **Economia e Sociedade**: Fundamentos da Sociologia Compreensiva – Volume 2. Brasília, DF: Editora UNB; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2004.

WEBER, Max. **Os Três Tipos Puros de Dominação Legítima**. In: COHN, Gabriel (Org.). Sociologia de Weber. São Paulo: Editora Ática, 2003.

WHITAKER, João Sette. O Patrimonialismo e as Leis Facultativas: o caso da Cota de Solidariedade em São Paulo. *In: Cidades para Que(m)?*, 29 de novembro de 2014. Disponível em: <https://cidadesparaquem.org/blog/2014/11/29/o-patrimonialismo-e-as-leis-facultativas-o-caso-da-cota-de-solidariedade-em-so-paulo>. Acesso em março de 2022.

WIRTH, Louis. O Urbanismo como Modo de Vida. *In: VELHO, Otávio Guilherme (Org.). O Fenômeno Urbano*. Rio de Janeiro: Editora Zahar, 1967.

WORLD HEALTH ORGANIZATION (WHO). **Preventing Disease Through Healthy Environments**: A global assessment of the burden of disease from environmental risks. Suíça: WHO, 2016b. Disponível em: http://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/204585/9789241565196_eng.pdf?sequence=1. Acesso em março de 2022.

WORLD HEALTH ORGANIZATION (WHO). **World Health Statistics 2016**: Monitoring health for the SDGs, sustainable development goals. 2016a.

FILMES

A VIDA é Bela. Direção: Roberto Benigni. Itália: Cecchi Gori Group, 1997 (116 min).

BACURAU. Direção: Juliano Dorneles; Kléber Mendonça Filho. Pernambuco: Vitrine Filmes, 2019 (131 min).

FIM de Semana. Direção: Renato Tapajós; Ermínia Maricato. São Paulo: Elsa Lopes Kathuni, 1976 (31 min).

PARASITA. Direção: Bong Joon-ho. Coreia do Sul: CJ Entertainment; Barunson E&A, 2019 (132 min).

TERRITÓRIOS do Planejamento com Ermínia Maricato. Projeto de Extensão Territórios do Planejamento. Universidade Federal do ABC, 2020 (86 min).

URBANOSE – 15: Entretien avec Henri Lefebvre. Direção: Michel Régnier. Canadá: L'Office National du Film du Canada, 1972 (34 min).

VISAGES, Villages. Direção: JR; Agnès Varda. França: CineTamaris, 2017 (94 min).