

BRASIL: A REPÚBLICA DE BRUZUNDANGA

C U L T U R A

VOZES

Nº 6 - ANO 93

VOLUME 93 1999

ISSN 0104-222X

R\$ 9,70

MESTIÇAGEM E IDENTIDADE  
AFRO-BRASILEIRA

*Kabengele Munanga*



ERMÍNIA MARICATO

*"...a terra é um nó na sociedade  
brasileira... também nas cidades"*



*Celso Furtado*

BRASIL: para retomar o crescimento

## SUMÁRIO

Brasil: para retomar o crescimento . . . . .	3
<i>Celso Furtado</i>	
A terra é um nó na sociedade brasileira... também nas cidades . . . . .	7
<i>Ermínia Maricato</i>	
A imaginação de uma utopia realista: o pluralismo político de ontem e seu futuro . . . . .	23
<i>Carlos Mallorquín</i>	
Cidadania e democracia na história do Brasil . . . . .	34
<i>José Antonio Segatto</i>	
Ordem neocolonial e cultura política . . . . .	59
<i>José Paulo Bandeira da Silveira</i>	
Mestiçagem e identidade afro-brasileira . . . . .	85
<i>Kabengele Munanga</i>	
Significado de Jerusalém para judeus, cristãos e muçulmanos . . . . .	97
<i>Prof. R.J. Zwi Werblowsky</i>	
Idéias & Fatos: Foi por medo . . . . .	118
<i>Odetta Lara</i>	
Livros: Memórias de um autodidata no Brasil: um novo livro de Maurício Tragtenberg . . . . .	124
<i>Sonia Alem Marrach</i>	
Focus: Jerusalém cidade das 7 moradas . . . . .	136
<i>Fernando Nasser</i>	

Fundador: Inácio Hinte, OFM.

Coordenação e Redação: Fernando Nasser.

E-mail: Fnasser@attglobal.net

Home page: <http://www.culturavozes.com.br>

Conselho Editorial: *Fé e Cidadania*: Dom Paulo Evaristo, Cardeal Arns; *Judaísmo*: Rabino Henry I. Sobel; *Arquitetura e Urbanismo*: Ermínia Maricato; *Artes Plásticas*: Ferreira Gullar, Antonio Gonçalves Filho, Maria Lúcia Bueno de Paula; *Filosofia*: Paulo Eduardo Arantes; *Fotografia*: Jorge Araújo, Niels Andreas, Fábio Augusto Moreira Salles, Juan Esteves; *Cinema*: Helena Salem, Jean-Claude Bernardet, Luiz Carlos Merten, Luiz Nazário, Alcides Freire Ramos; *Sociologia*: José Mario Ortiz Ramos, Octavio Ianni; *Antropologia*: Marcia Regina da Costa, Paula Montero, Kabengele Munanga; *Literatura*: Antonio Medina; *Teatro*: Iná Camargo Costa, Marcio Aurelio, Rosângela Patriota, Fernando Peixoto; *Política*: Anita Leocádia Prestes, Alex Fiuza de Mello; *História*: Fernando Antonio Novais, Anita Novinsky; *Geografia*: Milton Santos, Maria Adelia de Souza, Roberto Lobato Correia; *Economia*: Eduardo Matarazzo Suplicy; *Rito Afro-Brasileiro*: Sylvia Egydio, Iyalorixá do Axé Ilê Obá, Iyanifá, Chief of Ido Osun.

*Correspondentes*: Nova York: Berta M. Sichel; *Milão*: Mônica Raisa Schpun; *Alemanha*: Wivian Weller; *Madri*: José Luis Sánchez Noriega.

Diagramação: Rosângela Lourenço.

Projeto Gráfico: Marcelo Pimentel.

Capa/contracapa: Fotografias, Fernando Nasser, Su sana Callegari.

Arte-finalização: Marta Braiman.

Colaboraram neste número: Arquivo Jornal O Estado de S. Paulo, Agência Estado de S. Paulo.

Consuladado Geral de Israel de São Paulo, na pessoa de seu Consul, Sr. Ran Yaakoby.

Ministério de Turismo de Israel. Companhia de Aviação El Al.

America's House -MCW.

A Antologia de *Cultura Vozes*, publicada desde 1907, ininterruptamente, com periodicidade bimestral, integra a Rede Ibero-americana de Revistas de Comunicação e Cultura. Está catalogada no ISSN, International Standard Serial Number, sob o registro 0104-222X.

*Cultura Vozes* publica artigos das mais diversas áreas relacionadas com a cultura. Solicitamos que as matérias sejam enviadas para nossa Redação, no endereço abaixo.

Os artigos assinados por *Cultura Vozes*, representam a linha editorial da revista. *Cultura Vozes* é uma tribuna permanente do pensamento democrático. Aceita colaborações que não coincidam necessariamente com a posição da revista. Os artigos terão de 5 a 10 laudas. Serão acompanhados de intertítulos, ilustrações (se houver), dados do autor e autorização para publicação. As resenhas terão de 5 a 7 laudas.

Os trabalhos serão entregues em disquete formatado para a versão Word 7.0 para Windows. Fonte: Times New Roman ou similar, tamanho 14, espaço simples entre as linhas e parágrafos. As notas deverão necessariamente estar inseridas, obedecendo à indicação numérica do artigo, tendo ao seu lado o número correspondente. Aparecendo ao pé da página, utilizando-se para isso os recursos do Word 7.0, corpo 9.

As referências bibliográficas devem ser colocadas ao final do artigo, obedecendo as normas da ABTN.

*CULTURA VOZES* por uma questão de política cultural deixa de usar "trema" em seus artigos, mesmo quando o espúrio acordo gramatical exigir.

Redação, assinatura e números atrasados:

Cultura Vozes  
Rua Frei Luís, 100  
25689-900 Petrópolis, RJ  
Tel.: (0XX24) 237-5112 - Ramal 248  
Fax: (0XX24) 231-4676  
Comercialização:  
E-mail: [revistas@vozes.com.br](mailto:revistas@vozes.com.br)



**EDITORA  
VOZES**

Petrópolis  
1999

# A TERRA É UM NÓ NA SOCIEDADE BRASILEIRA... TAMBÉM NAS CIDADES<sup>1</sup>

Ermínia Maricato\*



1. Tomamos emprestado a expressão de José de Souza Martins, "A terra é um nó na sociedade brasileira". O autor se refere à terra rural e nossa análise se aplica à terra urbana. Este texto contém adesões de outro artigo de minha autoria, que foi publicado no livro *Metrópole e Globalização*, citado na bibliografia.

\* Diplomada pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (1971); Mestre (1977), doutora (1984), livre-docente (1997) pela FAUUSP; Professora do curso de graduação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Fundação Valeparaibana de Ensino (1972/1974); do curso de graduação da FAUUSP (1974) e do curso de Pós-graduação Estruturas Ambientais Urbanas da USP (1985); Ex-diretora do Sindicato dos Arquitetos do Estado de São Paulo; Consultora *ad-hoc* dos órgãos de financiamento à pesquisa: CNPQ, CAPES, FINEP e FAPESP; Relatora da emenda de Iniciativa Popular de Reforma Urbana na Constituinte Nacional - 1988; Secretária de Habitação e Desenvolvimento Urbano da Prefeitura de São Paulo (1989/1992); Presidente do conselho de Administração da COHAB - SP (1991/1992); Membro da diretoria da EMURB - Empresa Municipal de Urbanização (1989/1992); Conselheira do CREA-SP (1995); Consultora de diversas prefeituras municipais, governos muni-

Dedico este texto a João Pedro Stédile, processado a pedido do presidente da república Fernando Henrique Cardoso, por ter incentivado a ocupação de imóveis urbanos ociosos (FSP 27/07/97).

*A invasão de terras urbanas no Brasil é parte intrínseca do processo de urbanização. Ela é gigantesca, como pretendemos mostrar aqui, e não é, fundamentalmente, fruto da ação da esquerda nem de movimentos sociais que pretendem confrontar a lei. Ela é estrutural e institucionalizada pelo mercado imobiliário excludente e pela ausência de políticas sociais. No entanto, a dimensão e os fatos são dissimulados sob notável ardid ideológico. Neste texto vamos abordar algumas características do processo de urbanização brasileiro – o notável crescimento de favelas nas duas últimas décadas –, avaliar suas consequências sócio-ambientais, entre as quais está a explosão da violência urbana. Em seguida, procuraremos entender por que fatos tão evidentes são ignorados pela sociedade, o que possibilita atribuir às lideranças populares do campo democrático a responsabilidade por aquilo que é resultado de um processo alimentador da desigualdade social e da concentração de terra, renda e poder.*

cipais, governos locais (entre outros: México, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, Recife, Porto Alegre, Florianópolis, Goiânia, Santo André) e outras entidades nacionais e internacionais, para assuntos de política urbana e habitacional; 4 livros publicados, 45 artigos em publicações especializadas no Brasil e no exterior; Membro da delegação oficial brasileira na Conferência da Organização das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (1996); Coordenadora do LABHAB – Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos do Departamento de Projetos da FAUUSP que desenvolve pesquisas apoiadas por agências nacionais e internacionais; Presidência da Comissão de Pós-Graduação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Membro do Conselho Editorial da Revista Cultura Vozes (Arquitetura e Urbanismo). **Endereço Profissional:** Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo; Rua do Lago, 876, 05508-900 São Paulo, Tel.: /fax 818-4647, e-mail: erminia@usp.br.

Em 20/7/97, o jornalista Elio Gaspari divulgou em sua coluna, no jornal *Folha de São Paulo*, a notícia de que o Ministério Público do Rio de Janeiro processaria João Pedro Stédile, liderança do MST – Movimento dos Sem Terra, a pedido do presidente Fernando Henrique Cardoso. O motivo estaria na frase que Stédile pronunciou em maio: “Ocupem os terrenos baldios, pois lá estão só para especulação imobiliária.” Foi com a expressão “baderna” que o presidente se referiu a incidentes ocorridos no mês de maio de 1997, durante ocupações de terras urbanas e imóveis vazios em São Paulo, associando o fato às ações do MST e à frase de Stédile. Em oposição à referida “baderna”, o presidente afirmou que era preciso cumprir a lei.

Faz parte dessa mesma conjuntura o editorial do jornal de maior circulação do país, que atribui ao MST – Movimento dos Sem Terra, a “cultura da ilegalidade”. Não foi a primeira vez que o veículo de imprensa defendeu a posição (desta não há como discordar) de que o convívio social exige normas e regras básicas. Ou seja, tudo se passa como se o Estado e a mídia fossem defensores da lei e alguns líderes do MST, bem como o próprio movimento, seus transgressores.

A invasão de terras é parte integrante do processo de urbanização no país. Gilberto Freire se refere a ela como prática de 100

anos atrás. A novidade recente, que vem dos anos 80, é que as invasões começam a se transformar: de ocupações gradativas, resultado de ações individuais familiares, para ganhar um sentido massivo e organizado, a partir da crise econômica que se inicia em 1979. Várias cidades brasileiras apresentam, a partir dessa data, a ocorrência de ocupações coletivas e organizadas de terra, mais raras nas décadas anteriores. Isto não significa que as ocupações gradativas e espontâneas deixaram de existir. Ao contrário, continuaram a se fazer e a constituir a maior causa da origem da formação de favelas, mas o fato é que passaram, a partir dessa data, a conviver com a nova prática citada.

Vamos partir da condição jurídica totalmente ilegal de propriedade do lote para definir o que chamamos aqui de favela. Outras denominações são utilizadas nas diversas regiões do Brasil: "áreas de posse" em Goiânia, "vilas" em Porto Alegre, para nos determos em apenas duas. Os movimentos sociais que lutam pela moradia rejeitam o termo "invasão", que consideram ofensivo e adotam "ocupação". Para o que nos interessa aqui, a caracterização jurídica de propriedade é que conta, na definição, já que somente ela assegura o direito de permanência no local.

Estamos fazendo ainda uma simplificação em relação aos graus de ilegalidade ou de irregularidade decorrentes da legislação urbanística, na apropriação do solo urbano.

Se considerarmos que toda a população moradora de favelas invadiu terras para morar, estaremos nos referindo a mais de 20% da população do Rio de Janeiro, Belo Horizonte e Porto Alegre (LABHAB 1999), 28% da população de Fortaleza (LABHAB 1999) e 33% da população de Salvador (Souza 1990). Nas cidades do Norte e Centro-Oeste (Belém, Manaus, Porto Velho, Rio Branco, Cuiabá/Várzea Grande) essa relação pode se revelar mais grave. Na cidade do Recife, segundo o próprio IBGE, a população moradora de favelas chega a 40%. Os dados mostram que a invasão de terras é quase mais regra do que exceção nas grandes cidades.

**A invasão de terras é parte integrante do processo de urbanização no país. Gilberto Freire se refere a ela como prática de 100 anos atrás. A novidade recente, que vem dos anos 80, é que as invasões começam a se transformar: de ocupações gradativas, resultado de ações individuais familiares, para ganhar um sentido massivo e organizado, a partir da crise econômica que se inicia em 1979.**

2. Ver a respeito o trabalho *A legislação, o mercado e o acesso à habitação em São Paulo*, citado na bibliografia.

Se somarmos os moradores de favelas aos moradores de loteamentos ilegais, temos quase metade da população dos municípios do Rio de Janeiro e São Paulo. Estudo recém-terminado sobre o mercado residencial na cidade de São Paulo mostrou que, nos últimos 15 anos, a oferta de lotes ilegais suplantou a soma de todas as formas de unidades habitacionais oferecidas pelo mercado privado legal<sup>2</sup>.

Não há números gerais, confiáveis, sobre a ocorrência de favelas em todo o Brasil. Por falhas metodológicas ou ainda por uma dificuldade óbvia de conhecer a titularidade da terra sobre a qual as favelas se instalam, o IBGE apresenta dados bastante subdimensionados. A busca de números mais rigorosos nos conduz a alguns municípios, teses acadêmicas ou organismos estaduais que entretanto fornecem dados localizados.

O município de São Paulo tinha perto de 1% de sua população vivendo em favelas no início dos anos 70 e tem quase 20% no início dos anos 90 (SEHAB/PMSP 1973 – FIPE USP 1993). Portanto, entre 1973 e 1993, a população moradora de favelas cresceu 17,80% ao ano.

Segundo dados do IBGE (subdimensionados, como já foi destacado), o Brasil tinha 1,89% da população vivendo em favelas em 1980 e 3,28% em 1991. A tendência de grande aumento foi captada, embora os números absolutos não sejam corretos.

A falta de dados, que mostra o desconhecimento sobre o tema, já é, por si, reveladora.

Esta gigantesca ilegalidade não é fruto da ação de lideranças subversivas que querem afrontar a lei. Ela é resultado de um processo de urbanização que segrega e exclui. Apesar de o processo de urbanização da população brasileira ter se dado, praticamente, no século XX, ele conserva muitas das raízes da sociedade patrimonialista e clientelista próprias do Brasil pré-republicano. As resistências que, durante décadas, buscaram contrariar a abolição do trabalho escravo marcaram o surgimento do trabalho livre. A cidade é, em grande parte, repro-

**Esta gigantesca ilegalidade não é fruto da ação de lideranças subversivas que querem afrontar a lei. Ela é resultado de um processo de urbanização que segrega e exclui. Apesar de o processo de urbanização da população brasileira ter se dado, praticamente, no século XX, ele conserva muitas das raízes da sociedade patrimonialista e clientelista próprias do Brasil pré-republicano.**

dução  
nós, r  
tes d  
A  
zação  
1  
dução  
habit  
operá  
ment  
mobi  
fixado  
N  
pelo  
senve  
nado  
cresc  
habit  
fora  
listas  
A  
sister  
1964  
tiu q  
terra  
duali  
tam  
N  
merc  
que  
Algu  
do S  
prod  
entre  
regiã  
apro

dução da força de trabalho. Desde sempre, essa reprodução, entre nós, não se deu totalmente pelas vias formais e sim pelos expedientes de subsistência, que vigem até pleno final do século XX.

Algumas das principais características desse processo de urbanização são as seguintes:

**1) Industrialização com baixos salários.** O custo de reprodução da força de trabalho não inclui o custo da mercadoria habitação, fixado pelo mercado privado. Em outras palavras, o operário da indústria brasileira, mesmo muitos daqueles regularmente empregados pela indústria moderna fordista (indústria automobilística) não ganha o suficiente para pagar o preço da moradia fixado pelo chamado mercado formal.

No Brasil, onde jamais o salário foi regulado pelo preço da moradia, mesmo no período desenvolvimentista, a favela ou o lote ilegal combinado à autoconstrução foram parte integrante do crescimento urbano. O consumo da mercadoria habitação se deu, portanto, em grande parte, fora do mercado marcado pelas relações capitalistas de produção.

A aplicação dos vultosos investimentos do sistema SFH/BNH, ao longo de 22 anos, a partir de 1964 até a extinção do sistema, não só não permitiu quebrar com a dinâmica da ocupação ilegal de terras urbanas, mas, ao contrário, aprofundou a dualidade entre mercado e excluídos, como atestam inúmeros estudos (Maricato 1995).

Nos anos 90, o financiamento habitacional oferecido pelo mercado privado legal, ou seja, pelos bancos, não atinge aqueles que ganham menos de 10 salários mínimos, de modo geral. Algumas cooperativas associativas como é o caso da Cooperativa do Sindicato dos Bancários, em São Paulo, chegam com seus produtos à faixa mínima de 8 salários mínimos (1999). Essa, entretanto, não é a regra. Para dar uma idéia de grandeza, na região metropolitana de São Paulo, apenas 40% das famílias, aproximadamente, tem renda de dez salários mínimos para cima.

**No Brasil, onde jamais o salário foi regulado pelo preço da moradia, mesmo no período desenvolvimentista, a favela ou o lote ilegal combinado à autoconstrução foram parte integrante do crescimento urbano. O consumo da mercadoria habitação se deu, portanto, em grande parte, fora do mercado marcado pelas relações capitalistas de produção.**

Ou seja, quase 60% da população da metrópole paulistana estão excluídos do mercado legal privado de moradia. Para essa maioria da população é que se reproduzem as formas de provisão habitacional como os cortiços de alugueis, as favelas e os loteamentos ilegais, já que a promoção pública não chega a impactar o mercado devido à baixa oferta de moradias resultante das políticas sociais (Castro e Silva 1997).

**2) As gestões locais (prefeituras) têm uma tradição de investimento regressivo.** As obras de infra-estrutura urbana alimentam a especulação fundiária e não a democratização do acesso à terra para moradia. Proprietários de terra e capitalistas da área de promoção imobiliária são um grupo real de poder e de definição das realizações orçamentárias municipais. A valorização das propriedades fundiárias ou imobiliárias é o motor que move e orienta a localização dos investimentos públicos especialmente na área dos transportes. Há uma simbiose entre a abertura de grandes vias e a criação de oportunidades para o investimento imobiliário. Trata-se de obras que são mais *imobiliárias* que *viárias*, no dizer do urbanista Candido Malta Campos Filho, já que a lógica do seu traçado não está apenas, e às vezes nem principalmente, na necessidade de melhorar os transportes mas na dinâmica do mercado imobiliário de alta renda.

Mesmo uma análise superficial permitirá identificar essa dinâmica presente na construção das novas centralidades em cidades como no Rio de Janeiro (Barra da Tijuca) e São Paulo (Av. Berrini – Av. Águas Espraiadas). Maria Brandão mostrou como a extensão do sistema viário de Salvador mudou o mercado fundiário, com a ajuda do Sistema Financeiro da Habitação, nos anos 70, reorientando o crescimento da cidade e a apropriação do ambiente construído. A nova centralidade de Fortaleza avança na direção do “Beach Park” e até mesmo na cidade de São Luís, que apresenta alguns dos piores indicadores sociais do país, ganha destaque o investimento estadual *viário-imobiliário*, viabilizando a exploração de glebas litorâneas.

A gestão de Paulo Salim Maluf na prefeitura de São Paulo foi exemplar nesse sentido. A maior parte das megaobras destinadas a ampliar o espaço de circulação de veículos concentrou-se especialmente na região sudoeste do município de São Paulo. Essa região forma uma mancha contínua de moradores de alta renda. Fora dela apenas os distritos de Santana e Tatuapé apre-



sentam poder aquisitivo relativamente alto. Em 11 obras viárias a prefeitura gastou (ou formou como dívida) a fantástica quantia de aproximadamente R\$ 7 bilhões.

Moram no município de São Paulo aproximadamente 6% da população do país e perto de 24% de todos os chefes de família que ganham mais de 20 salários mínimos (IBGE). Se considerarmos a acentuada concentração de renda territorial, não será exagerado dizer que no sudoeste da cidade de São Paulo, moram quase 1/4 dos mais ricos do Brasil. Pois é exatamente lá que se concentra a maior parte dos investimentos.

Não se trata apenas, simplesmente, de perseguir a melhoria dos bairros de melhor renda, mas, principalmente, de investir segundo a lógica da geração e captação das rendas fundiária e imobiliária que tem como uma de suas consequências o aumento dos preços de terrenos e imóveis. A escassez de moradias e a segregação territorial são produtos de um mercado que, entre outras coisas, vende o cenário como signo de distinção.

Ao invés de priorizar o caráter público e social dos investimentos municipais em uma cidade com gigantescas carências, o governo municipal o fez de acordo com interesses privados, em especial de empreiteiras de construção pesada e agentes do mercado imobiliário. O espaço privilegiado do mercado imobiliário, para a próxima ou para as próximas duas décadas, na cidade de São Paulo, é o entorno do rio Pinheiros, onde se concentram pesados investimentos públicos e privados. Aí se concentram também as sedes das grandes multinacionais ou empresas nacionais como é o caso da mega-sede da Rede Globo de Comunicação. A área apresenta uma das maiores concentrações de heliportos, do mundo, já que o deficiente tráfego viário da cidade de São Paulo, após todas as megaobras feitas, não condiz com a eficiência que se exige da nova centralidade, típica da chamada globalização.

Parte dos projetos habitacionais do denominado Programa Cingapura, da prefeitura de São Paulo, foi localizada no entorno

**Não se trata apenas,  
simplesmente, de perseguir a  
melhoria dos bairros de melhor  
renda, mas, principalmente, de  
investir segundo a lógica da  
geração e captação das rendas  
fundiária e imobiliária que tem  
como uma de suas consequências  
o aumento dos preços  
de terrenos e imóveis. A escassez  
de moradias e a  
segregação territorial são produtos  
de um mercado que, entre  
outras coisas, vende o cenário  
como signo de distinção.**

do Rio Pinheiros, eliminando a imagem das favelas que desvalorizavam a paisagem ou o preço dos imóveis com sua presença. Outra parte das favelas, em especial no final da Avenida Águas Espraiadas, foi removida (Fix 1996).

**3) Legislação ambígua ou aplicação arbitrária da lei.** A notável desigualdade urbanística, no Brasil, é uma construção que tem na aplicação arbitrária da lei, além da concentração da infraestrutura, sua argamassa fundamental.

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. Para dar uma ordem de grandeza, estamos nos referindo a aproximadamente dois milhões de pessoas que moram em favelas, apenas no município de São Paulo.

Não é em qualquer localização, entretanto, que a invasão de terras urbanas é tolerada. Nas áreas valorizadas pelo mercado, a lei se aplica. Ao contrário da opinião corrente, a zona sul carioca e

**Não é em qualquer localização, entretanto, que a invasão de terras urbanas é tolerada. Nas áreas valorizadas pelo mercado, a lei se aplica. Ao contrário da opinião corrente, a zona sul carioca e o sudoeste paulistano, concentrações de moradias de alta renda, apresentam menor ocorrência de núcleos de favelas, como mostram os levantamentos cartográficos da prefeitura do Rio de Janeiro para esta cidade e do LABHAB para São Paulo. (LABHAB 1999).**

o sudoeste paulistano, concentrações de moradias de alta renda, apresentam menor ocorrência de núcleos de favelas, como mostram os levantamentos cartográficos da prefeitura do Rio de Janeiro para esta cidade e do LABHAB para São Paulo (LABHAB 1999). 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.

Outro dos abundantes exemplos da aplicação arbitrária da lei ou de sua ignorância está na gestão dos impostos e taxas que poderiam contribuir para deprimir o preço da terra, a partir da captação pelo poder público da valorização imobiliária decorrente de investimentos públicos ou privados (de origem co-

letiva). Dificilmente esses impostos e taxas, cansativamente discutidos em encontros profissionais e acadêmicos, previstos em numerosas leis urbanísticas, são aplicados. O IPTU (Imposto sobre a Propriedade Territorial Urbana) progressivo, previsto na Constituição Federal de 1988 (art. 182), instrumento adequado à realização da justiça urbana, tem sido alvo de derrotas jurídicas devido à sua falta de regulamentação. Esse e outros instrumentos previstos na Constituição de 1988, permanecem sem regulamentação, após dez anos de sua aprovação. A aplicação do IPTU poderia, dependendo de seu formato, significar um forte impacto no preço e na retenção de terras urbanas. Mas, como é tradição no Brasil, imposto sobre a propriedade dificilmente é aplicado. A relação entre terra e poder se mantém estreita<sup>3</sup>.

A lei se aplica conforme as circunstâncias numa sociedade marcada pelas relações de favor e privilégios.

Nos países capitalistas centrais, especialmente no período fordista, uma forte relação regulou salário e preço da moradia. Uma reforma urbana submeteu a terra à sua função social e articulou-a ao sistema financeiro. Investimentos significativos foram feitos na expansão da infra-estrutura urbana criando uma situação de equalização de oportunidades frente a alguns indicadores de qualidade de vida urbana (transporte, saneamento, equipamentos sociais de saúde e educação, etc.). A reestruturação produtiva que teve início nos anos 70 acarretou a diminuição dos subsídios, fortalecendo o papel do mercado, como todos sabemos, mas ela impacta uma base de pleno emprego e de observância do direito à moradia.

Nos países periféricos ou semiperiféricos, para usar o conceito de Arrighi, a reestruturação produtiva impacta uma base sócio-econômica historicamente excludente<sup>4</sup>. O mercado é restrito e as políticas sociais nunca tiveram alcance extensivo, assim como a estrutura de emprego também nunca foi extensiva. É interessante notar que o mercado habitacional brasileiro, quando mais cresceu, impulsionado pelo sistema SFH/BNH, esteve longe de cons-

3. Robert Smith descreve as contendas entre liberais e conservadores na discussão sobre a lei de terras entre 1822 e 1851, no Brasil do Primeiro Império. Os "latifundiários" queriam ver regularizadas, pela nova lei, suas terras mas se opunham ao pagamento de impostos sobre a mesma. Lígia Osorio da Silva mostra toda a dificuldade na aplicação da Lei de Terras (1850), criada pela dificuldade de demarcação das mesmas. Diversas comissões e organismos formados com essa finalidade, diversos decretos e medidas mostraram-se totalmente inócuos, durante as décadas que se seguiram à promulgação da lei. Nesse período, o latifúndio e o poder dos proprietários de terra se afirmam definitivamente, contra a proposta da colonização branca sonhada por José Bonifácio. Ver bibliografia.

4. Ver na bibliografia Arrighi, 1998, p. 143.

**Nos países periféricos ou semiperiféricos, para usar o conceito de Arrighi, a reestruturação produtiva impacta uma base sócio-econômica historicamente excludente. O mercado é restrito e as políticas sociais nunca tiveram alcance extensivo, assim como a estrutura de emprego também nunca foi extensiva. É interessante notar que o mercado habitacional brasileiro, quando mais cresceu, impulsionado pelo sistema SFH/BNH, esteve longe de constituir um mercado capitalista concorrencial.**

tituir um mercado capitalista concorrencial. Ele foi marcado por forte participação estatal. Inúmeros estudos mostram como o mercado privado se apropriou da maior parcela do subsídio público habitacional favorecendo as classes médias urbanas e, até mesmo, participando de sua consolidação, a qual cumpriu papel fundamental como apoio político ao regime militar (Maricato 1987).

## Consequências da exclusão territorial

Dentre as consequências do processo anteriormente descrito, interessa destacar duas delas, que estão entre as principais: a) a predação ambiental que é promovida por essa dinâmica de exclusão habitacional e assentamentos espontâneos; b) a escalada da violência, que pode ser medida pelo número de homicídios, e que se mostra mais intensa nas áreas marcadas pela pobreza homogênea, nas grandes cidades.

São Paulo apresenta um fenômeno comum em todas as grandes cidades brasileiras: a ocupação de áreas de proteção ambiental pela moradia pobre, ocasionando sua depredação. As APMs – Áreas de Proteção dos Mananciais, ao sul da região metropolitana, onde estão localizadas as represas Billings e Guarapiranga, “protegidas” por legislação estadual, municipal (e até federal, em determinadas partes florestadas das bacias), são as que apresentaram um dos maiores índices de ocupação durante os anos 80 (Maricato 1997).

Há uma correspondência direta entre a rede hídrica e a localização das favelas no ambiente urbano (LABHAB 1999). O confinamento dos córregos devido à ocupação de suas margens promove uma sequência de graves problemas: entupimentos constantes dos córregos com lixo, dificuldade de acesso de máquinas e caminhões para a necessária limpeza, enchentes decorrentes dos entupimentos e finalmente a disseminação da leptospirose e outras moléstias, devido às enchentes que transportam para o interior das favelas material contaminado pela urina dos ratos e esgoto.

As a  
córrego  
mangue  
por essa  
e não  
“sobran  
pulaçã  
dos rec  
ção de  
epidem

É  
forma:  
moran  
parcas  
podere  
cial pa  
vistos  
meio  
correr  
devida

Es  
comp  
acent  
intens

A  
dos b  
medi  
ment  
ment  
de m  
ganh  
carro  
ser d  
baixe  
bairr  
do se  
aos  
segu

As áreas ambientalmente frágeis – beira de córregos, rios e reservatórios, encostas íngremes, mangues, áreas alagáveis, fundos de vale –, que, por essa condição, merecem legislação específica e não interessam ao mercado legal, são as que “sobram” para a moradia de grande parte da população. As consequências são muitas: poluição dos recursos hídricos e dos mananciais, banalização de mortes por desmoronamentos, enchentes, epidemias, etc.

É frequente esse conflito tomar a seguinte forma: os moradores já instalados nessas áreas, morando em pequenas casas onde investiram suas parcas economias enquanto eram ignorados pelos poderes públicos, lutam contra um processo judicial para retirá-los do local. Nesse caso eles são vistos como inimigos da qualidade de vida e do meio ambiente. Mas esta não é a situação mais corrente. Na maior parte das vezes a ocupação se consolida sem a devida regularização.

Essa dinâmica é cada vez mais insustentável devido ao nível de comprometimento ambiental urbano, mas ela é cada vez mais acentuada a partir dos anos 50, pelo processo de urbanização intenso, acompanhado da falta de alternativas habitacionais.

Além da predação do ambiente construído, outra característica dos bairros de moradia pobre são os altos índices de violência, medidos pelo número de homicídios. Estes se referem especialmente aos jovens e, entre estes, aos pardos e negros<sup>5</sup>. Diferentemente do conceito formado na opinião pública, não é nos bairros de mais alta renda que a violência mostra sua face mais cruel. Ali ganham mais importância os crimes contra o patrimônio (roubos de carros especialmente). A frequente morte de jovens nas ruas pode ser constatada exatamente em bairros que apresentam os mais baixos níveis de renda e escolaridade. Não por coincidência, esses bairros constituem regiões marcadas pela ilegalidade (na ocupação do solo e na resolução de conflitos) e pela precariedade em relação aos serviços públicos e privados. Em São Paulo podemos citar os seguintes bairros como campeões da violência: Jardim Ângela,

**As áreas ambientalmente frágeis – beira de córregos, rios e reservatórios, encostas íngremes, mangues, áreas alagáveis, fundos de vale –, que, por essa condição, merecem legislação específica e não interessam ao mercado legal, são as que “sobram” para a moradia de grande parte da população. As consequências são muitas: poluição dos recursos hídricos e dos mananciais, banalização de mortes por desmoronamentos, enchentes, epidemias, etc.**

5. Ver a respeito as pesquisas realizadas no NEV/YSP – Núcleo de Estudos da Violência da USP, 1999.

Paranapanema, Capão Redondo, Jardim São Luiz, Parque Santo Antônio e Grajaú na Zona Sul; Vila Brasilândia e Cachoeirinha na Zona Norte; Itaim Paulista, São Miguel, Guaianazes, São Mateus e Lageado, na Zona Leste (Maricato 1996).

Diante da dimensão que está assumindo a “não cidade”, ou a cidade dos excluídos ou favelados, uma pergunta se impõe: por que a sociedade brasileira não tem consciência dessa situação? Quais são os expedientes que permitem o ocultamento de ocorrência tão grande e palpável? Como algo tão visível permanece quase invisível? Ou, pelo menos, como é que as dimensões desses fatos podem ser formalmente ignoradas pelo judiciário, pelo legislativo, pelo executivo, pelos técnicos urbanistas, por grande parte das universidades, que insistem numa representação que não corresponde à cidade real?

A tensão existente entre a cidade formal e a cidade ilegal é dissimulada. Tradicionalmente os investimentos públicos, em especial as obras do sistema viário, destinadas à circulação de automóveis, reivindicadas por empreiteiras e pela classe média,

**A tensão existente entre a cidade formal e a cidade ilegal é dissimulada.**

**Tradicionalmente os investimentos públicos, em especial as obras do sistema viário, destinadas à circulação de automóveis, reivindicadas por empreiteiras e pela classe média, estão concentradas nas áreas de primeiro mundo. A legislação urbanística aí é observada (“flexibilizada” pela pequena corrupção). Os serviços de manutenção das áreas públicas, da pavimentação, da iluminação e do paisagismo, aí são eficazes.**

estão concentradas nas áreas de primeiro mundo. A legislação urbanística aí é observada (“flexibilizada” pela pequena corrupção). Os serviços de manutenção das áreas públicas, da pavimentação, da iluminação e do paisagismo, aí são eficazes. Embora os equipamentos sociais se tenham concentrado nos bairros de baixa renda, sua manutenção é sofrível. A gestão urbana e os investimentos públicos aprofundam a concentração de renda e a desigualdade. Mas 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 tem, principalmente, um papel econômico ligado à geração e captação da renda imobiliária.

## A representação da cidade: construção da ficção

É evidente que a publicidade insistente e a mídia, de um modo geral, têm um papel especial na dissimulação da realidade do ambiente construído e na construção da sua representação, destacando os espaços de distinção. É evidente também que a representação ideológica é um instrumento de poder – dar aparência de “natural” e “geral” a um ponto de vista parcial, que nas cidades está associado aos expedientes de valorização imobiliária. A representação da cidade encobre a realidade científica.

Uma intensa campanha publicitária leva uma ficção à população: o que se faz em território restrito e limitado ganha foros de universal. Os investimentos na periferia não contam para a dinâmica do poder político, como os próprios excluídos não contam para o mercado. E, o que é mais trágico, a priorização das políticas sociais, frequentemente não contam para os próprios excluídos, cujas referências são a centralidade hegemônica.

Fazendo uma pesquisa na imprensa de São Paulo, Flavio Villaça constatou que 70% das notícias se referiam ao quadrante sudoeste da cidade de São Paulo. Quando a notícia se dava fora dessa mancha, era acompanhada de um qualificativo: a avenida da zona leste, acidente na zona norte. Ou seja, a região que concentra a população de alta renda é tomada como a representação da “cidade”. A parte é tomada pelo todo. Aí moram os chamados formadores de opinião (Villaça 1999).

A manipulação das informações, na construção da ficção, é atribuída à genialidade de alguns técnicos de marketing, que conhecem os valores e anseios populares. Ela leva em conta aspectos que estão plantados no imaginário da população, ligados a seus paradigmas históricos, à sua identidade ou ainda à sua vontade de mudança de paradigmas existentes.

As eleições municipais de 1998 constituíram episódios que fornecem farto material para essa reflexão. Os acontecimentos que se suce-

**A manipulação das informações, na construção da ficção, é atribuída à genialidade de alguns técnicos de marketing, que conhecem os valores e anseios populares. Ela leva em conta aspectos que estão plantados no imaginário da população, ligados a seus paradigmas históricos, à sua identidade ou ainda à sua vontade de mudança de paradigmas existentes.**

deram em São Paulo e Rio de Janeiro guardam muita semelhança. Os prefeitos César Maia e Paulo Maluf lograram eleger dois sucessores quase desconhecidos.

Podemos dizer que as eleições combinaram o arcaico com a pós-modernidade. Como arcaico podemos citar a contradição entre o discurso e a prática além da revisita ao clientelismo e ao populismo, que durante o período do regime militar mostraram-se práticas um tanto atenuadas, se comparadas com a história brasileira anterior a 64. A repressão direta dispensou, nesse período, os salamaleques que fazem parte do processo de persuasão. Durante as citadas campanhas eleitorais, o discurso do social encobriu a prática administrativa anti-social. Uma análise, ainda que sucinta, dos orçamentos municipais durante o período 1992/1996 mostra que, nas duas cidades, os orçamentos priorizaram a "cidade oficial".

Em São Paulo, caso bem mais radical, a prefeitura investiu em apenas três túneis a quantia de US\$ 1,2 bilhões de dólares, o que é equivalente a 4 anos do orçamento total de um município como Belém, por exemplo. As 11 megaobras viárias já citadas não lograram diminuir os congestionamentos da cidade que chegaram a bater vários recordes, ultrapassando a marca dos 144 km de

**Tanto em São Paulo como no Rio, os investimentos em obras não obedeceram a um plano urbanístico previamente discutido e formulado. Mas além de seguirem orientação dominante dos interesses já mencionados, há que se reconhecer que eles atuam em localizações precisas, para formar um cenário grávido de símbolos, que é potencializado pela publicidade e pela mídia de um modo geral. A "cidade oficial", a cidade mais visível, apresentou mudanças na imagem de espaços estrategicamente localizados.**

paralisação. Os investimentos sociais priorizados no discurso de campanha repetiram três marcas: Cingapura (habitação), PAS (saúde) e Leite Leite (lata de leite distribuída na rede escolar), programas cuja dimensão foi diminuta diante dos investimentos nas obras viárias, se considerarmos a realização orçamentária dos quatro anos. Apenas o investimento em saúde, nos últimos anos de governo, ano da implantação de uma nova estrutura para a área (PAS), teve dimensão significativa. Na rede escolar, houve evasão no número de alunos, nos quatro anos da gestão.

Tanto em São Paulo como no Rio, os investimentos em obras não obedeceram a um plano urbanístico previamente discutido e formulado. Mas além de seguirem orientação dominante dos interesses já mencionados, há que se reco-



nhecer que eles atuam em localizações precisas, para formar um cenário grávido de símbolos, que é potencializado pela publicidade e pela mídia de um modo geral. A "cidade oficial", a cidade mais visível, apresentou mudanças na imagem de espaços estrategicamente localizados.

São Paulo tem uma tradição urbanística calcada no urbanismo rodoviarista. A extrema valorização do automóvel nos investimentos urbanos, construída durante décadas, especialmente por setores da engenharia urbana, se ocupou, inclusive, em desmoralizar o transporte sobre trilhos (Lagonegro 1996). A história da cidade mostra um notável crescimento econômico capitaneado por uma elite que plasmou no urbanismo, através do sistema viário, a influência americana que tomou o lugar da decadente dominação inglesa, no início deste século (Leme 1990).

As características de pós-modernidade nas ações empreendidas pelos governos municipais de 1993/1996 citados ficam por conta da desistência em perseguir um plano holístico, de inspiração modernista (mesmo que, como é tradição no Brasil, apenas para constar), e assumir uma abordagem fragmentada que tomou, para alguns, a denominação de "planejamento estratégico". O eleitor é tomado como consumidor. A mercadoria vendida é a imagem. O esforço de repetição se destina a fixar marcas vinculadas às imagens plasmadas no espaço. Como lembra Harvey, num mundo onde a velocidade e a volatilidade são as sensações predominantes, o espaço tem a virtude ou a aparência de perenidade (Harvey 1992). Como lembra sempre Jean Baudrillard, vivemos a era do simulacro.

O espaço urbano não é apenas um mero cenário para as relações sociais, mas uma instância ativa para a dominação econômica ou 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 desmontar o simulacro para colocar em seu lugar o real, os urbanistas deveriam reivindicar o desenvolvimento 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 desvendar a bruma que encobre a realidade do território urbano. Ali, como no universo rural, a terra é um nó.

## Referências bibliográficas

- ARRIGHI, G. (1997) *A ilusão do desenvolvimento*. Petrópolis, Vozes.
- CASTRO, M.C. Pozzi de e SILVA, H.M. Barreto da. (1997) *A legislação, o mercado e o acesso à habitação em São Paulo*. São Paulo, LabHab/FAUUSP.
- FIX, M. (1996) *O Estado e o capital nas margens do rio Pinheiros*. São Paulo, Ed. Boitempo (no prelo). Trabalho de conclusão do curso de graduação de Arquitetura, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, (FAU).
- HARVEY, D. (1992) *A condição pós-moderna*. São Paulo, Loyola.
- LABHAB – Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos. (1999) *Parâmetros para urbanização de favelas*. Rio de Janeiro, FINEP/CEF, (relatório de pesquisa).
- LAGONEGRO, M. (1996) *A sobrevida de um modelo*. São Paulo, FAUUSP, TGI.
- LEME, M.C. da S. (1990) *Revisão do plano de avenidas: um estudo sobre o planejamento urbano em São Paulo*. São Paulo, FAUUSP.
- MARICATO, E. (1987) *A política habitacional do regime militar*. Petrópolis, Vozes.
- . (1995) *Habitação e as políticas fundiária, urbana e ambiental*. Brasília, PNUD e Ministério das Relações Exteriores.
- . (1996) *Metrópole na periferia do capitalismo*. São Paulo, Hucitec.
- . (1997) *Enfrentando desafios*. São Paulo, FAUUSP (T. Livre-Docência).
- . (1999) *Metrópole de São Paulo, entre o arcaico e a pós-modernidade*. In Souza, Maria Adélia A. de, e outros. *Metrópole e globalização*. São Paulo, Cedesp.
- MARTINS, J. de S. (1994) *O poder do atraso*. São Paulo, Hucitec.
- SILVA, Lígia O. (1996) *Terras devolutas e latifúndio*. Campinas, Unicamp.
- SMITH, R. (1990) *Propriedade da terra e transição*. São Paulo, Brasiliense.
- SOUZA, A.M.G. de. (1990) *Invasões e intervenções públicas: uma política de atribuição espacial em Salvador*. Rio de Janeiro, IPPUR/UFRJ.
- VILLAÇA, F. (1999) *Efeitos do espaço sobre o social na metrópole brasileira*. In Souza, Maria Adélia A. de, e outros. *Metrópole e globalização*. São Paulo, Cedesp.