

Membre de l'université Paris Lumières  
École doctorale 141 : Droit et science politique  
Centre de Recherches et d'Etudes sur les Droits

## Clarissa Naback

# A formação discursiva dos direitos urbanos no Brasil

*Humanismo e marxismo na proposta da Reforma Urbana (1975-  
1988)*

Thèse présentée et soutenue publiquement le 27/08/2019  
en vue de l'obtention du doctorat de Droit public de l'Université Paris Nanterre  
sous la direction de Mme Stéphanie Hennette-Vauchez (Université Paris Nanterre)  
et de Mme Thula Pires (PUC-Rio)

**Jury :**

Rapporteure :	Cibele Rizek	Professeure de l'Université de São Paulo (Brésil)
Rapporteur :	Ricardo Nery Falbo	Professeur de l'Université de l'État du Rio de Janeiro
Membre du jury :	Stéphanie Hennette-Vauchez	Professeure de l'Université de Paris Nanterre
Membre du jury :	Thula Pires	Professeur de l'Université PUC-Rio

**Clarissa Pires de Almeida Naback**

**A formação discursiva dos direitos urbanos no  
Brasil: humanismo e marxismo na proposta de  
Reforma Urbana (1975-1988)**

**Tese de doutorado**

Tese de doutorado apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Doutor pelo programa de Pós-Graduação em Direito na PUC-Rio

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Thula Rafaela de Oliveira  
Pires

Co-orientadora: Prof.<sup>a</sup> Stéphanie Hennette-Vauchez

Rio de Janeiro

Julho de 2019

*Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial do trabalho sem autorização da universidade, da autora e do orientador.*

**Clarissa Pires de Almeida Naback**

Mestre em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (ano de obtenção do título: 2015)

## Agradecimentos

Agradeço à professora Thula Pires por sua confiança, paciência, orientação e atenção ao percurso e questões da pesquisa;

Agradeço à professora Stéphanie Hennette-Vauchez, pelo acolhimento e atenção durante o estágio doutoral realizado na Université Paris 10 Nanterre La Défense. Agradeço ao Centre de recherches et d'études sur les droits fondamentaux (CREDOF) pela abertura e recepção e o suporte da École Doctorale em Droit et Sciences Politique et de Mme. Marie Gabrielle-Thiant durante o estágio doutoral na França.

Agradeço à Bethânia Assy, coordenadora do projeto de cotutela CAPES-COFECUB, pelo acolhimento, atenção e orientação durante todo o doutorado e o intercâmbio. Agradeço também a professora Véronique Champeil-Desplats, também cooperando do projeto, pela oportunidade de realizar o estágio doutoral.

Agradeço aos Professores do Programa de Pós-graduação em Direito da PUC-Rio e a meus colegas de turma, pelo profícuo ambiente de aprendizado, discussão e trabalho. Agradeço também à Secretaria da Pós, à Carmem Barreto e ao Anderson Torres, por sempre oferecerem ajuda de forma prestativa.

Aos professores e alunos do projeto *Direitos em Movimento*, com os quais pude compartilhar conhecimento e experiência, sobretudo no campo assessoria jurídica e das atividades de extensão acadêmica.

Agradeço a algumas pessoas que me auxiliaram no levantamento bibliográfico: à Fatima Tardin pela atenção dada aos textos do advogado popular Miguel Baldez; ao Silvio Pedrosa, pela orientação com a bibliografia histórico-sociológica brasileira; ao Luis Otávio Ribas, pela ajuda com os materiais do

campo da assessoria jurídica; ao Renato Gomes, pela ajuda com o acesso ao acervo do Centro de Documentação e Informação Científica da PUC-SP; ao Rafael Soares à orientação com relação à pesquisa sobre os textos religiosos e eclesiásticos.

Agradeço em especial às amigas Ana Carolina, Andrea Schettini e Lícia Damous com as quais pude compartilhar a experiência do intercâmbio, tendo o seu apoio e ajudas imprescindíveis. Agradeço também aos amigos Rosa Ribeiro, Fred Lyra, Felipe Dantas, Cecília Pires e Daniel Carneiro, cujos debates e trocas foram relevantes, ricos e alegres.

Agradeço também aos amigos franceses Adeline Delrue, Thierry Boudin, Michèle Colin e Thierry Dufrasne pelo acolhimento na cidade de Paris.

Agradeço aos amigos do grupo Uninômade e ao Alexandre Magalhães pelos debates teórico-políticos.

Agradeço à família pelo apoio e carinho, principalmente de minha mãe, meu pai e irmão.

Agradeço especialmente ao Alexandre Mendes pelo afeto, companheirismo e motivação, sem os quais teria sido mais árduo e solitário a realização desse trabalho.

Agradeço, por fim, à PUC-RIO, à CAPES e ao COFECUB pelo apoio relativo às bolsas de doutorado a que tive acesso ao longo dos últimos quatro anos.

## Resumo

Naback, Clarissa Pires de Almeida; Pires, Thula Rafaela de Oliveira. **A formação discursiva dos direitos urbanos no Brasil: humanismo e marxismo na proposta de Reforma Urbana (1975-1988)**. Rio de Janeiro, 2019. 240p. Tese de doutorado – Departamento de Direito. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

A presente tese discorre sobre a formação de um discurso sobre direitos urbanos no Brasil, que foi construído a partir de uma ideia de justiça social e de reforma jurídico-institucional, que veio a ser chamada de reforma urbana. Esse campo de discurso esteve associado a um “pensamento crítico” que emerge na década de 1970, a partir do entrecruzamento de uma perspectiva humanista católica e uma perspectiva sociológica marxista, que vão contribuir para uma formação de agenda política pautada no acesso aos direitos e à uma gestão democrática, com vista na abertura do processo constituinte em 1985. Trata-se de uma análise sobre o repertório de enunciados, conceitos e objetos desse arquivo discursivo, que a produziu uma proposta jurídico-institucional de reforma urbana com interface na visão que se constituía a respeito da questão urbana, que nas cidades brasileiras esteve associada à problemática do subdesenvolvimento e da pobreza urbana.

## Palavras-chaves

Direitos urbanos; direito à moradia; justiça social; participação; reforma urbana

## Resumé

Naback, Clarissa Pires de Almeida; Pires, Thula Rafaela de Oliveira. **La formation discursive des droits urbains au Brésil: humanisme et marxisme dans la proposition de réforme urbaine (1975-1988)**. Rio de Janeiro, 2019. 240p. Tese de doutorado – Departamento de Direito. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

Ce travail de thèse analyse la formation d'un discours sur les droits urbains au Brésil, construit à partir d'une idée de justice sociale et de réforme juridico-institutionnelle, qui fut désignée de Réforme Urbaine. Ce champ discursif fut associé à une « pensée critique » qui émergea dans les années 1970, sur la base de l'entrecroisement d'une perspective humaniste catholique et d'une perspective sociologique marxiste, qui ont contribué à la formation d'un agenda politique basé sur l'accès aux droits et sur une gestion démocratique, en vue de l'ouverture du processus constituant de 1985 au Brésil. Il s'agit donc d'une analyse portant sur le répertoire d'énoncés, de concept et d'objets de cette archive discursive, qui amena à la production d'une proposition juridico-institutionnelle de réforme urbaine, en lien avec la vision qui se constituait à propos de la question urbaine, qui, dans les villes brésiliennes, était associée à la problématique du sous-développement et de la pauvreté urbaine.

## Mots-clés

Droits urbains, Droit au logement, justice sociale, participation, réforme urbaine.

## Sumário

1. Introdução	11
2. Desenvolvimento, pobreza urbana e justiça social: o debate sobre o urbano no Brasil	24
2.1. Pobreza e espoliação urbana: o debate marxista sobre a urbanização brasileira	25
2.2. A visão humanista sobre a cidade: a concentração de terras e a injustiça contra os pobres	63
3. O limiar urbano: os espaços da pobreza, as políticas habitacionais e as propostas regulatórias	101
3.1. Casa, terra e trabalho: as favelas e periferias no discurso da Reforma Urbana	102
3.2. Os direitos urbanos: da “integração” ao “acesso” dos pobres à cidade	137
4. O horizonte da constituinte: movimentos populares e participação política	168
4.1. Quando as mobilizações urbanas se tornam visíveis: o cotidiano e o urbano como espaços de contestação política	170
4.2. O enunciado da participação: do desenvolvimento de comunidade à gestão democrática da cidade	194
5. Conclusão	215
6. Referências Bibliográficas	219

## **Tabelas de abreviaturas e siglas**

AATR - Associação de Advogados e Trabalhadores Rurais da Bahia

ABI - Associação Brasileira de Imprensa

ANPOCS - Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais

ANPUR - Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional

BNH - Banco Nacional de Habitação

CEBRAP - Centro Brasileiro de Análise e Planejamento

CEPAL - Comissão Econômica para América Latina das Nações Unidas

CHISAM - Coordenação de Habitação de Interesse Social da Área Metropolitana

CNBB - Conferência Nacional de Bispos do Brasil

CMP - Central dos Movimentos Populares

CODESCO - Companhia de Desenvolvimento de Comunidades

COHAB - Companhia de Habitação Popular

COHAB-GB - Companhia de Habitação do Estado da Guanabara

CURA - Comunidade Urbana de Recuperação Acelerada

CUT - Central Única dos Trabalhadores

DIEESE - Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio-Econômicos

ELSP - Escola Livre de Ciências políticas em São Paulo

FAFERJ - Federação das Associações de Favelas do Rio de Janeiro

FASE - Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional

FAU-USP - Faculdade de Arquitetura da Universidade de São Paulo

FICAM - Financiamento para Construção, Ampliação e Melhoria da Habitação

FIMACO - Programa de Financiamento de Matérias de Construção

IAB - Instituto de Arquitetos do Brasil

IAJUP - Instituto Apoio Jurídico Popular

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

ISEB - Instituto Superior de Estudos Brasileiros

MEB - Movimento de Educação de Base

MST - Movimento Sem Terra

PLANHAP - Plano Nacional de Habitação Popular

PRODEC - Programa de Apoio ao Desenvolvimento de Comunidade

PROFILURB - Programa de Lotes Urbanizados

SAGMA - Société pour l'application du graphisme et de la mécanographie à l'analyse

SAGMACS - Sociedade de Análise Gráfica e Mecanográfica aplicado aos complexos sociais

SERFHAU - Serviço Federal de Habitação e Urbanismo

SFH - Sistema Financeiro de Habitação

SUDENE - Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste

SUDEEC - Subprograma de Desenvolvimento Comunitário

## 1. Introdução

A presente tese versa sobre a formação de um discurso sobre direitos urbanos no Brasil, que foi construído a partir de uma ideia de justiça social e de Reforma Urbana. Trata-se de uma pesquisa sobre as linhas de discurso e os enunciados que conduziram para tal formação e foram importantes durante o processo constituinte na década de 1980.

Os motivos que levaram a concepção deste objeto de pesquisa foram sinuosos, mas não menos imprescindível para entender a importância de “voltar para trás”, e se dedicar ao estudo de um período que marca o desenvolvimento de um pensamento que se afirmava crítico sobre o Direito e sobre o Urbano. A proposta inicial era estudar o conceito de direito à cidade, e seus possíveis sentidos políticos e jurídicos. A ideia surgiu após um breve levantamento bibliográfico, através do qual se observara uma regularidade de um discurso que atrelava o conceito de direito à cidade à *trajetória* do Movimento da Reforma Urbana<sup>1</sup>. Por ele, o direito à cidade no Brasil emergia da atuação do movimento popular que havia conseguido inserir um capítulo dedicado à política urbana na nova Constituição (1988) e, posteriormente, a regulação do mesmo capítulo no Estatuto da Cidade. Aqui o direito à cidade era desenhado como uma evolução normativa e atado à agenda de Reforma Urbana que ressurgira durante o processo constituinte (1985-1988).

Essa visão estava, porém, muito longe da ideia de Henri Lefebvre de direito à cidade que havia sido objeto de pesquisa do mestrado<sup>2</sup>. Ao desenvolver sua obra

---

<sup>1</sup> Cf. Marcelo Cafrune (2016), *O direito à cidade no Brasil: construção teórica, reivindicação e exercício de direitos*; Nelson Saule Jr. e Karina Uzzo (2009), *A trajetória da Reforma Urbana no Brasil*; Edésio Fernandes (2017), *Constructing the “right to the City” in Brazil*; Marie Huchzermeyer (2015), *Reading Henri Lefebvre from the ‘global south’: The legal dimension of his right to the city*; Marianne Morange e Amandine Spire (2007), *Mise en ordre, mise aux normes et droit à la ville: perspectives croisées depuis les villes du Sud*; Nelson Saule Jr et all (2006), *Retratos sobre a atuação da sociedade civil pelo direito à cidade: diálogo entre Brasil e França*; Ana Amélia da Silva (1991), *Reforma urbana e o direito à cidade*.

<sup>2</sup> O tema da dissertação de mestrado *Remoções biopolíticas: o habitar e a resistência da Vila Autódromo* (2015), em que se analisou um caso de remoção de uma favela do Rio de Janeiro, a Vila Autódromo, utilizando como referência teórica os autores franceses Henri Lefebvre e Michel Foucault.

*Direito à cidade*, Lefebvre partia da realidade francesa em que os trabalhadores estavam sendo expulsos das áreas centrais de Paris, e deslocados para áreas periféricas da cidade, onde se construíram extensos e “tediosos” conjuntos habitacionais. Sua crítica não se direcionava apenas para o aspecto elitista e autoritário de tal política urbana, mas também pela operação de uma padronização da vida urbana, implementada por urbanismo levado adiante tanto pelo Estado quanto pelo mercado. O direito à cidade se manifestaria, portanto, tanto na dimensão social do acesso à centralidade urbana, quanto na dimensão da existência e da *diferença*, isto é, de possibilidade de participar da *obra* que constitui a cidade e de se produzir (subjetivamente) nela.

No Brasil, porém, a questão não perpassava sobre a produção social do urbano, mas se concentrou nas reformas legais e institucionais, que visavam a “democratização” da política urbana e na construção de canais de participação popular na gestão da cidade. Tudo isso era realizado em torno da agenda política de Reforma Urbana, que segundo o jurista Edésio Fernandes (2007), se convertera em um laboratório de experiência para a construção legal do direito à cidade, que inclusive influenciou a elaboração da Carta Mundial das Cidades lançada no Fórum Social Urbano de 2004. Essa repercussão internacional foi ainda citada por David Harvey (2014, p.15) em *Cidades Rebeldes*, para o qual a mobilização brasileira por Reforma Urbana teve maior influência nos movimentos, ONGs e políticas internacionais da década de 1990 e 2000, do que a da obra de Lefebvre.

Ao mesmo tempo, observava-se que a invocação do direito à cidade no discurso brasileiro retornaria regularmente à questão da moradia dos pobres. Como aponta Marcelo Eibs Cafrune (2016) no artigo *O direito à cidade no Brasil: construção teórica, reivindicação e exercício de direitos*, desde que ressurgiu na década de 1980, o debate da Reforma urbana tinha como centralidade o direito à moradia, a partir do qual se discutia outros temas, como transporte público e acesso ao trabalho. Essa centralidade tinha também relação com a importância que se conferia às favelas e às periferias como “problema urbano” das cidades brasileiras, e as tentativas de corrigi-lo através de políticas habitacionais, como apontam diversos trabalhos da historiografia e sociologia urbana. No caso da Reforma Urbana, por exemplo, os principais debates jurídicos e urbanísticos durante a constituinte giravam em torno dos instrumentos urbanísticos e jurídicos

de combate à especulação e de regularização das favelas e ocupações urbanas, "garantindo o direito à terra para quem nela mora" (Bonduki, 2009, p. 117).

A pesquisa inicial tinha, assim, o objetivo de fazer um confronto entre os diferentes sentidos atribuídos ao conceito de direito à cidade, que deslizavam entre uma concepção política para uma concepção jurídica. No entanto, tal confronto conceitual acabava por empurrar a pesquisa para uma dimensão prescritiva: ao final seria preciso dizer qual conceituação de direito à cidade seria defendida. Isso me lançaria para o problema de dizer o que é o direito à cidade – o que envolveria também dizer o que é o Direito e o que é a Cidade.

Por outro lado, na própria investigação da “trajetória” do conceito no caso brasileiro, este aparecia associado a um pensamento crítico - crítico ao funcionamento do Estado e do mercado, ou às normas urbanísticas produzido na relação entre as duas esferas. Nele, alguns objetos se repetiam como o capitalismo, os movimentos sociais, a pobreza, os direitos sociais, a favela, a periferia, a moradia; assim como alguns enunciados também eram reiterados como precariedade, a informalidade, a participação política e o acesso ao direito. O direito à cidade fazia parte, portanto, de um quadro discursivo, cuja paisagem de objetos, sujeitos e enunciados organizavam uma percepção de justiça social na cidade.

Tal percepção ainda era apreendida dentro do campo da assistência jurídica que fiz parte entre 2010 a 2017, principalmente no âmbito da defesa do direito à moradia nos conflitos que envolvem remoções de favela<sup>3</sup>. Esse campo de assistência não era só composto por advogados, defensores públicos ou estudantes de direito, mas envolvia profissionais de outras áreas, como arquitetura e engenharia e sociologia, além de instituições da sociedade civil e a própria Igreja Católica em seu braço da pastoral de favela. Nele ainda se repetia uma série de

---

<sup>3</sup> Entre 2010 a 2012, durante a graduação participei do grupo de extensão *Direitos e Movimentos Sociais* (Direito UFRJ), sob coordenação de Marilson Santana, pelo qual prestávamos assessoria à movimentos do campo e da cidade. Ainda na graduação, entre 2010 a 2011 cheguei a estagiar no Núcleo de Terras e Habitação da Defensoria Pública do Rio de Janeiro, onde acompanhei processos judiciais contra a expulsão de moradores de favelas na qualidade de estagiária, o que me levou a conhecer melhor a situação jurídica das favelas no Rio de Janeiro. De 2014 a 2018, participei ainda do projeto de extensão *Direitos em Movimentos*, coordenado pelo professor Adriano Pilatti, da faculdade de direito da PUC-Rio, que de igual modo oferece assessoria jurídica a movimentos do campo e da cidade.

discursos e práticas que retornavam para os mesmos “lugares comuns”: direito à cidade, direito à moradia, movimentos sociais, acesso à terra e justiça social.

Entretanto, essa experiência profissional contribuía para um conhecimento melhor do terreno de disputa política que circundam as favelas. Isso conduziu para a compreensão dos limites da defesa jurídica seja diante dos interesses imobiliários que exercem grande influência no governo da cidade, seja pelo próprio dissenso entre os moradores no que dizia respeito à luta por moradia. Isto porque, diferente do que queria a militância, algumas práticas dos moradores escapavam de uma ação pautada em um antagonismo contra o Estado, ou não iam pela articulação de um discurso de defesa de direitos. A ideia reiterada de movimento social que se fazia no campo da assistência jurídica acabava muitas vezes sendo homogeneizadora, não se adequando à multiplicidade da dinâmica espacial produzida, nem dava também conta da diversidade de resistências ali produzidas. Como observou Carlos Nelson Ferreira dos Santos (1981, p. 64) há quase 40 anos: a população tinha uma “razão prática” que dava “voltas” nas teorias sociais e jurídicas.

Havia, então, um “relativo descompasso” entre o que a literatura sobre o direito à cidade sustentava, incluindo toda a análise da evolução normativa produzida no Brasil, e o que era observado nos “territórios” das favelas. Relativo, porque não se tratava de um discurso vazio ou desprovido de qualquer eficácia ou sentido: ao contrário, dizia respeito a uma visão produzida a respeito do urbano, da Cidade e do Direito, que repercutiu em efeitos institucionais e legais. No entanto, subsistia um impasse que era inerente ao próprio discurso: ao mesmo tempo em que se colocava como palavra de ordem a regularização e urbanização de favelas e periferias, se apontava nesses mesmos espaços seu limite à norma urbana - tanto em relação à ordem jurídica quanto à disciplina urbanística. E tal impasse retornava para o mesmo “lugar comum” da favela como um “problema urbano”, mesmo que atribuído a uma estrutura econômica capitalista.

É nesse sentido que a Reforma Urbana não poderia aparecer como um ponto de partida, servindo mais como um tema que abarcava uma série de objetos “espaciais” e enunciados sobre a cidade e que tinha como pano de fundo um discurso sobre justiça social. Ela fazia, assim, parte de uma paisagem de discursos

que se direcionavam para outros temas relacionados à problemática urbana brasileira, como pobreza urbana, favela e periferias e colocava no campo jurídico um plano de transformação social dessa condição urbana.

O problema se deslocava, portanto, de uma questão teórica-conceitual - qual era o sentido do direito à cidade - para uma questão de fundo: por que víamos e falávamos da Cidade e do Direito daquela forma? Ou por que quando falávamos de direito e de cidade repetíamos os mesmo objetos, sujeitos e enunciados? Ou por que quando falávamos de direito à cidade acabávamos por nos contentarmos com o direito à moradia? Nesse sentido, a pesquisa passou a se voltar para o *como* se organiza uma percepção sobre um espaço social e as normas que devem reger tal espaço; ou seja, é uma análise sobre os modos como operam um determinado discurso sobre direitos, ao invés de uma verificação se o mesmo discurso funcionava ou não com relação à realidade.

\*\*\*

Isto posto, a presente tese tem como proposta construir uma crítica de um campo discursivo que produziu uma percepção sobre os problemas urbanos e desenvolveu pautas jurídicas que engendraram a mobilização por Reforma Urbana na década de 1980. Crítica aqui se entende segundo o sentido foucaultiano de colocar em relevo aquilo que não é avaliado ou visível, isto é, os modos de conhecimento estabelecidos e ordenadores (Butler, 2013). Ou seja, trata-se de intentar demarcar quais são os objetos, conceitos ou sujeitos forjados nesses discursos, para os quais se pensou uma reforma jurídica com a perspectiva de transformação político-social.

Essa tese tem como referência teórica a análise arqueológica de Michel Foucault, na qual os discursos não são tratados como um simples conjunto de signos ou como estrutura meramente semântica, mas como uma prática que se forma em um jogo de relações de conceitos, objetos, modalidades discursivas e enunciados (Foucault, 2008). A formação de um discurso, portanto, não depende de um elemento externo ou transcendente, mas se desenvolve no próprio jogo dessas relações que constroem seu ordenamento e regularidade discursiva. Nesse sentido, analisar a formação de um discurso consiste em: (a) investigar as

diferentes modalidades e níveis discursivos, que mesmo dispersos apresentam certas regularidades e correlações; (b) averiguar, ao mesmo tempo, seus nuances e possíveis transformações.

A análise arqueológica de um discurso sobre direitos se distancia, assim, de um campo tradicional de pesquisa jurídica, restrita ao que se considera como fontes do Direito: lei, jurisprudência ou doutrina. Isto porque na emergência de um objeto existe uma multiplicidade de modalidades de discurso que ultrapassa uma determinada disciplina ou ciência. Por exemplo, a loucura, muito antes de se tornar objeto do saber médico ou psiquiátrico, foi alvo de diferentes campos de enunciação como a filosofia, o religioso, o jurídico-administrativo, o policial etc. Da mesma forma, a construção ou constituição de um direito circula por diferentes espaços e é objeto de discursos de distinta natureza.

Em outras palavras, o que se busca nessa tese é compreender os enunciados que tornaram possível se falar em direitos urbanos, direito à cidade ou justiça social. Enunciado é entendido como o elemento que opera uma função de reorganização e distribuição dentro de um campo discursivo (Foucault, 2008). Trata-se da tentativa de fazer uma arqueologia do que se chama de “pensamento crítico”, que vinculou uma “crítica urbana” à construção de uma agenda jurídica e institucional. Não existe a pretensão aqui de refazer uma “arqueologia do saber” como fez Foucault quando tratou de objetos e epistêmes que emergiram na modernidade. Os trabalhos do filósofo serviram mais como inspiração e referência teórica para se pensar em uma análise de discurso e em como iria se tratar as diferentes linhas de discursos, objetos e conceitos que compuseram o quadro discursivo analisado nessa tese.

Para tanto, foi preciso se debruçar sobre o período em que os direitos urbanos emergem como objeto de diferentes discursos, que colocavam em questão tanto uma reforma do Estado quanto uma justiça social. A década de 1970 foi, assim, um momento de uma renovação no campo das práticas políticas como também discursivas: nela o regime militar, que havia estruturado um sistema político autoritário, apresentava suas primeiras “rachaduras” diante de uma crise econômica e de legitimidade que só iriam crescer até a década de 1980. Nele, também se amplificavam mobilizações sociais e demandas por um processo de

democratização e de construção de um Estado de direito. Além disso, foi na década de 1970 que se inicia um campo de sistematização do direito urbanístico, com debates sobre a coerência e eficácia sócio-jurídica diante dos problemas específicos das cidades brasileiras, associados, em regra, à precariedade, à irregularidade e à ilegalidade no uso do solo urbano.

No entanto, foi nesse mesmo período quando se observa certa “crise” no próprio discurso nacional-desenvolvimentista alçado no pós-guerra e nos enunciados que tratava da questão urbana. Desde a década de 1960, verificava-se que no caso brasileiro o processo de desenvolvimento econômico via industrialização e urbanização dava sinais de seus limites face à extensa pobreza urbana que se constatava nas cidades, através das favelas, mocambos, periferias etc. No entanto, nos anos 1970, os “espaços da pobreza” deixam de ser pensados como uma marginalidade urbana, para serem percebidas como espaços que mantinham relações e funcionavam na própria estrutura socio-econômica desenvolvidas nas cidades. É nessa medida que o enunciado da “integração” que havia motivado inúmeras análises sociológicas e medidas habitacionais pelo Estado, dava lugar a outros enunciados, como o acesso aos direitos ou a participação nas políticas públicas. Tratava-se também de um deslocamento de uma abordagem funcionalista para uma abordagem estruturalista, que retirava do indivíduo a responsabilidade por sua própria condição de pobreza.

Esse deslocamento é possível de ser apreendido não somente nos discursos sociológicos, principalmente de vertente marxista, mas também em outras instituições sociais, como a Igreja Católica, que pelos menos desde a década de 1960 passava a se debruçar cada vez mais sobre o tema pobreza e sua relação com as estruturas fundiárias (concentradas) no campo e na cidade. Ao mesmo tempo, alguns órgãos internacionais como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) vão mudar a direção de seus discursos, retirando a importância de certos “preceitos” do Estado de bem estar social, como a habitação e poupança, para passar a falar cada vez mais em “empreendedorismo” dos pobres e desenvolvimento urbano nos próprios espaços irregulares e informais, como as favelas.

A tese se dedica, portanto, a investigar essa mudança de quadro discursivo, procurando apreender nas diferentes linhas de discurso, a regularidade de certos enunciados e conceitos, assim como suas singularidades e distinções. No entanto, o foco principal do trabalho é compreender a emergência do “pensamento crítico” dentro desse contexto de mudança, analisando assim a especificidade de seu discurso sobre justiça social, que desencadeou em propostas jurídicas e institucionais. Por isso, o período analisado vai até o processo constituinte, quando se sedimenta o tema da Reforma Urbana, seus conceitos e as expressões político-jurídico que vão orbitar em torno dele.

Para tanto, a tese parte de duas grandes linhas discursivas: o marxismo e o humanismo católico, que se tornaram importantes na formulação de um campo de percepção sobre justiça social. A primeira vai ser inicialmente desenvolvida nos centros de pesquisa de São Paulo<sup>4</sup>, onde se produziu uma análise sobre a “questão urbana brasileira”, a larga pobreza e precariedade nas cidades e o papel do Estado no processo de “espoliação” do trabalhador urbano<sup>5</sup>. Esse pensamento acabou servindo de base para outras pesquisas sobre a renda urbana e sobre o problema da habitação, influenciando também na construção de um discurso urbanístico crítico que vai estar presente nas campanhas por Reforma Urbana.

A linha humanista será analisada principalmente a partir do campo social de atuação da Igreja Católica, promovido nessa época com apoio do episcopado. É importante mencionar que a Igreja Católica teve um importante papel na década de 1970 na retomada sobre a discussão de direitos humanos, democracia e Estado de direito. O discurso da doutrina social da Igreja e o enunciado de “preferência pelos pobres”, marcados pelos documentos oficiais do Concílio do Vaticano II e da Conferência de Medellín respectivamente, possibilitou algumas experiências políticas dos “centros” da Igreja, que passavam organizar um campo de defesa jurídica contra a violência do Estado nas Comissões de Justiça e Paz. No campo urbano, assiste-se em diferentes Arquidioceses organizar, nas pastorais sociais, frentes de defesa jurídicas contra processos políticos e judiciais de remoção de favelas. Dessa experiência a Igreja vai publicar no início da década de 1980 o

---

<sup>4</sup> Fazemos principalmente referência ao Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP) e a Universidades de São Paulo (USP).

<sup>5</sup> Cf. *A espoliação urbana* de Lúcio Kowarick (1979).

documento *Solo urbano e Ação Pastoral*, no qual vai retomar o debate de Reforma Urbana da década de 1960, além de auxiliar na formação da Associação Nacional do Solo Urbano (ANSUR), que se tornou importante articulação na bandeira da Reforma Urbana durante o processo constituinte.

A relação entre o catolicismo e o marxismo no Brasil foi analisada, por exemplo, por Michel Lövy (1989) que apontou na América Latina uma conjuntura histórica específica que contribuiu para uma “convergência” ou proximidade entre ambas as linhas<sup>6</sup>. Por certo, existia um paralelismo em questões comuns como a pobreza urbana e seus enunciados como exploração-opressão, desigualdade-injustiça e libertação-emancipação. No entanto, essa tese tem como proposta demonstrar nas especificidades de cada linha, ou nessa dispersão de enunciados, duas dinâmicas discursivas que se tornaram importantes na composição do campo discursivo analisado: uma assentada sobre a ideia de comunidade e outra voltada sobre o Estado, em uma perspectiva distributiva. É, nessa medida, que ao final, no discurso sobre a Reforma Urbana, vamos ora observar uma compreensão humanista sobre os pobres e o Direito e ora uma percepção estruturalista sobre a economia política urbana.

Vale mencionar que em ambas as linhas se destaca o uso de métodos e conceitos da sociologia como a ferramenta utilizada para apreender a “realidade”. Na linha marxista isso é mais evidente, uma vez que ela esteve vinculada à produção teórica de sociólogos brasileiros, em diálogo com as produções teóricas francesas, que consolidavam um campo de estudos de sociologia urbana de vertente marxista. Na linha humanista, isso será mais perceptível através da influência do padre Joseph Lebreton, que estabeleceu no Brasil uma sociedade de pesquisa interdisciplinar, a SAGMACS (Sociedade de Análise Gráfica e Mecanográfica aplicado aos complexos sociais). No entanto, a questão social, que se tornava cada vez mais presente para a atuação da Igreja Católica, permitiu também a circulação de uma abordagem sociológica dos “problemas deste mundo” e de suas injustiças. Além disso, veremos também se desenvolver na

---

<sup>6</sup> Em sua visão, o rápido processo de urbanização e industrialização aprofundou as contradições sociais que permitiram a construção de um campo geral de crítica ao capitalismo “periférico”, para além dos termos marxistas leninista-stalinista (Lövy, 1989).

década de 1980 um discurso entre advogados e teóricos do Direito, que colocavam ênfase em uma análise sociológica do fenômeno jurídico.

Assim, a pesquisa dessas duas linhas discursivas foi baseada em um material bibliográfico diverso, mas de onde era possível apreender na dispersão, certa regularidade de enunciados, objetos e conceitos. Assim, foram analisados trabalhos de teólogos, publicações oficiais da Igreja e, principalmente, os estudos produzidos pela CNBB entre 1970 e 1980, voltados para a pastoral social e pastoral urbana. No campo da sociologia, conferiu-se destaque à produção dos centros de pesquisa de São Paulo, onde se desenvolveu uma teoria do urbano de vertente marxista, mas também os primeiros trabalhos sobre favelas no Rio de Janeiro, quando se inicia um debate crítico sobre marginalidade urbana. Vale mencionar que, nesse aspecto, foram de grande referência as pesquisas realizadas por Lícia do Prado Valadares (1981, 2005) sobre a literatura da sociologia urbana brasileira, bem como o artigo de Paulo Arantes (2009) *Em busca do urbano: marxistas e a cidade de São Paulo nos anos de 1970* em que ele faz uma revisão dos primeiros debates marxistas sobre o urbano em São Paulo, e, por conseguinte, no Brasil.

Além desses materiais, foram analisados alguns documentos da ONU e do Bando Mundial, a fim de compreender o quadro discursivo do período estudado; documentos institucionais relacionadas às política habitacionais vigentes; folhetos produzidos sobre reforma urbana na década de 1980, relacionados a ONGs de assistência social, como a FASE, ou associações de assistência jurídica. Durante a pesquisa, tentou-se também recorrer, sem sucesso, ao acervo da FASE, principalmente no que diz respeito à Revista Proposta, como da ANSUR. Em ambos os casos, apenas havia reunidos materiais que datavam a partir da década de 1990, não atendendo ao corte temporal realizado para a pesquisa.

No entanto, é importante remarcar que esse trabalho não consiste em uma análise sociológica sobre o Movimento da Reforma Urbana, mas sim uma análise arqueológica de um campo discursivo que colocou como interface do Direito à própria noção de justiça social. Além disso, não se optou por analisar os discursos dos considerados “movimentos populares”, uma vez que o propósito era analisar

os focos discursivos que exerceram uma centralidade na produção da ideia de Reforma Urbana.

Esse trabalho também não tem a pretensão de ser um estudo histórico da formação de um discurso, mas sim um estudo que busca traçar as linhas discursivas produzidas em um determinado período histórico. Nesse sentido, os documentos selecionados serão avaliados pelo seu contexto de produção, sem, porém, pretender construir uma interpretação reduzida às intenções ou às coerências documentais. O que interessou à pesquisa foi apreender a partir dos materiais textuais os seus efeitos discursivos – as problematizações, os objetos e os sujeitos forjados. Diante da diversidade do material foi feito dois cortes de análise: a nível horizontal, procurando traçar nas multiplicidades e dispersões de objetos, enunciados e conceitos, as regularidades que compõe um plano de formação discursiva; a nível vertical, nas relações desses discursos com formações não-discursivas (instituições, acontecimentos políticos, práticas e processos econômicos e jurídicos).

\*\*\*

A tese se organiza, assim, em três capítulos. No primeiro, dedica-se à compreensão das duas linhas discursivas - a humanista e a marxista -, apontando o conjunto de enunciados, conceitos e sujeitos por elas forjados, em especial no que diz respeito à questão urbana. Essa análise é feita com a interface na emergência do discurso sobre desenvolvimento econômico e social no pós-guerra, que, baseado em uma percepção dual da sociedade brasileira (tradicional-moderna), mobilizou um repertório de medidas e práticas institucionais voltadas para o crescimento industrial-urbano e uma integração nacional. Na década de 1970, com uma relativa crise desse discurso de modernização, essas duas linhas vão ser importantes para uma revisão do entendimento sobre o Estado, sobre a pobreza, sobre justiça social e sobre o funcionamento do capitalismo no Brasil.

O segundo capítulo se volta para a problemática dos “espaços da pobreza”, então associados ao conceito da marginalidade. As favelas, periferias e outros espaços “marginais” se tornaram um elemento importante na compreensão das cidades brasileiras e dos problemas que as afetavam. Para tanto, apresenta-se

primeiro o campo das pesquisas sociológicas que possibilitaram a constituição de uma crítica à marginalidade, da qual se desdobrava em um questionamento ao enunciado da integração social, que mobilizava políticas institucionais principalmente voltadas para a construção de habitação social. Pretende-se, assim, apontar como a revisão que se fazia sobre o entendimento da pobreza nas cidades, na qual se passava a “evidenciar” a participação dos pobres nos aspectos sociais e económicos da vida urbana, também mobilizava uma mudança nas propostas políticas e jurídicas: estas agora se direcionavam para o campo da regulação dos usos do solo e no desenvolvimento urbano das favelas e periferias da cidade a partir do acesso aos serviços urbanos e direitos sociais. Isso fazia parte não só do discurso das duas linhas abordadas no primeiro capítulo, como também da emergência do discurso neoliberal sobre as cidades dos países periféricos. Nesse novo quadro discursivo que se formava na década de 1970, porém, as duas primeiras linhas vão pensar na reforma jurídica a possibilidade de alcançar uma gestão mais justa e democrática da cidade, enquanto na perspectiva neoliberal, a questão central consistia em como mobilizar de forma produtiva e empreendedora os pobres e o campo da informalidade.

O terceiro capítulo parte da mudança do enunciado da integração para o enunciado da participação e do acesso aos direitos, que esteve na década de 1970 relacionado à atuação política dos movimentos sociais. Pretende-se demonstrar como essas mobilizações afetaram um campo de compreensão sobre a participação política das “classes populares”, então consideradas heterogêneas, sem pautas de *classe* e marcadas pelas políticas clientelistas de registro populista. Os movimentos colocavam em perspectiva a possibilidade de uma organização política dos pobres, bem como a proposta de reformulação democrática do Estado e das políticas públicas. Assim, a participação, que antes fazia parte de um preceito comunitário de desenvolvimento, passava a se tornar cada vez mais em um conceito relacionado ao campo da gestão institucional. Ela será importante na agenda que se constituía de Reforma Urbana, como uma possibilidade de abertura da política urbana aos movimentos sociais e, por conseguinte, ao campo dos direitos sociais. No entanto, isso provocou um deslocamento no terreno de compreensão sobre as práticas urbanas dos pobres: os aspectos produtivos de sua intervenção no espaço urbano, e nesse sentido do desenvolvimento de favelas e

periferias, perdiam importância para ações organizadas em torno da “defesa de direitos”, seja no âmbito da Administração, seja no âmbito do Judiciário.

A partir desses três capítulos, procura-se, portanto, apontar os três elementos considerados fundamentais para a constituição no discurso sobre Reforma Urbana: a justiça social, o direito à moradia e a gestão democrática da cidade através da participação popular. Pretende-se demonstrar que eles estiveram imbricados em uma percepção sobre o Direito e o Urbano, que, no contexto das cidades brasileiras, esteve associado ao elemento da pobreza urbana, enquanto problemática do subdesenvolvimento. Busca-se ainda apontar os limites dessa percepção naquilo que ela deixava de constituir como um campo de visão sobre a complexidade e heterogeneidade das relações urbanas. A análise foge de uma abordagem linear, demonstrando as múltiplas camadas desse campo discursivo, bem como sua inserção em um quadro maior de discurso e mudança de enunciados sobre a sociedade brasileira.

## **2. Desenvolvimento, pobreza urbana e justiça social: o debate sobre o urbano e a desigualdade nas cidades brasileiras**

Ao se falar em um marco jurídico sobre a Reforma Urbana no Brasil é comum se remeter ao Seminário de Habitação e Reforma Urbana, promovido pelo Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB), como “mito fundador” do debate jurídico-social sobre a cidade. Nesse momento, como reforma, pensava-se em modernizar o planejamento urbano, a partir da criação de órgãos burocráticos/administrativos e da reestruturação fiscal a nível nacional. Um dos objetivos era desenvolver uma política habitacional através da construção de unidades subvencionadas pelo Estado e da regulação da atividade especulativa da propriedade urbana, a fim de combater o “déficit habitacional”, tido como um dos principais problemas relativos à pobreza urbana (Azevedo, Freitas 2014).

A questão social da cidade e suas implicações jurídicas e políticas se situavam, assim, num âmbito maior de discussão, relativo ao processo de industrialização e urbanização, que ganhou amplitude na década de 1950. Ao lado do desenvolvimento econômico, vinha acompanhado a discussão de uma modernização institucional e social que abarcasse a própria evolução no sistema produtivo. Nesse contexto, a primeira legislação social que esteve imbricada nessas transformações sociais foi de natureza trabalhista e previdenciária e visava garantias mínimas ao trabalhador urbano. No escrito *Estado e o Urbano no Brasil*, publicado em 1982, Francisco de Oliveira (p. 47) vai ainda discorrer que é a partir da regulamentação das relações capital-trabalho que emerge o aspecto social da relação Estado-urbano, “que agora não está mais na questão na divisão social do trabalho [campo e cidade], mas especificamente na constituição das relações de produção”.

No entanto, o debate sobre direitos sociais na cidade, que vai balizar o projeto de Reforma Urbana na década de 1980, não mais estará atrelado a uma questão de adequação e modernização institucional, mas a uma noção de desigualdade e opressão que se tornava identificável nas cidades pela presença de

uma pobreza urbana. Como se dá esse processo de mudança de discurso em que direitos urbanos passam, então, a estar associados a uma ideia de justiça social? Nesse capítulo, pretende-se demonstrar as duas linhas de discursos que emergem com força no meado dos 1970 enquanto uma crítica ao modelo de desenvolvimento urbano em voga, mas que irão convergir para um projeto jurídico-político de Reforma Urbana. São elas: um discurso marxista, que vai percorrer o campo da sociologia urbana e encontrar uma interface no urbanismo; e um discurso humanista que surge na pastoral social da Igreja Católica e ganha corpo no campo da assistência jurídica.

## 2.1.

### **Pobreza e espoliação urbana: o debate marxista sobre a urbanização brasileira**

Em 1975, a Comissão de Justiça e Paz, a pedido de Dom Paulo Evaristo Arns, cardeal da Arquidiocese de São Paulo, encomendou uma pesquisa para o Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP) sobre as condições sociais da metrópole de São Paulo, principal centro industrial, comercial e financeiro do Brasil<sup>7</sup>. A pesquisa originou a publicação do livro *São Paulo 1975: crescimento e pobreza*, realizada por oito pesquisadores do instituto de pesquisa<sup>8</sup>, em que eles abordam nos cinco capítulos os temas do crescimento urbano, concentração de renda (entre regiões e entre classes sociais), planejamento do Estado, serviços urbanos (habitação, transporte e saneamento), condições de trabalho e de renda salarial, cidadania e autoritarismo político (Camargo *et. al*, 1976).

---

<sup>7</sup> A encomenda foi feita por intermédio do pesquisador do CEPRAP Cândido Procópio Ferreira de Camargo que também integrava a comissão de Justiça e Paz da Arquidiocese de São Paulo. Cf. SORJ, B. *A construção intelectual do Brasil contemporâneo: da resistência à ditadura ao governo FHC* [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2008.

<sup>8</sup> Assinaram coletivamente a obra Cândido Procópio Ferreira de Camargo, Fernando Henrique Cardoso, Frederico Mazzuchelli, José Álvaro Moisés, Lúcio Kowarick, Maria Hermínia Tavares de Almeida, Paul Israel Singer e Vinícios Caldeira Brant. Em um seminário em homenagem ao intelectual Paul Singer, em 8 de junho de junho de 2018, em que foi realizado um debate sobre os 50 anos do livro *São Paulo 1975: crescimento e pobreza*, Maria Hérminia Tavares de Almeida explica que a assinatura coletiva ocorreu em razão do período de repressão política. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=4fY4-BLkpS0>>.

O livro teve uma boa repercussão com a tiragem de vários exemplares. Distanciando-se de uma linguagem erudita ou conceitual acadêmica, ele atendia o objetivo da Arquidiocese de São Paulo de divulgar dados sobre a realidade urbana. Pela direção de Dom Paulo Evaristo Arns, a atenção da Igreja se voltava para os bairros mais pobres e a periferia através da criação de paróquias nesses espaços, estimulando ali a organização de comunidades eclesiais de base e formando a pastoral de moradia. Ele aliava a assistência aos pobres ao discurso dos direitos humanos e defesa da dignidade humana<sup>9</sup>. Em suas palavras, o estudo promovido consistiria numa “radiografia” capaz de identificar “os diagnósticos das causas desta acumulação de miséria” e de apontar para “alguns caminhos de ação” (Arns, 1976).

Para os pesquisadores do CEBRAP, o propósito que inspirou o estudo foi de “pesquisar as tendências atuais do desenvolvimento da região metropolitana de São Paulo do ponto de vista das condições concretas da vida dos habitantes” (Camargo *et. al.*, 1976, p. 13). O estudo apresentou desde dados empíricos sobre renda, sistema de transporte e condições habitacionais, de nutrição e saúde e de emprego. Além disso, incorporou imagens sobre espaços e situações urbanas como: uma foto tirada em um plano alto, mostrando o contraste da concentração dos altos edifícios do centro urbano e a dispersão de casas nas franjas da cidade; longos engarrafamentos e superlotação em trens e ônibus; a precariedade das habitações da periferia, desde o material das casas à estrutura das vias, sem asfalto e com esgoto a céu aberto; o registro de trabalhadores operando máquinas industriais ou trabalhando em canteiros de obras; ruas ocupadas por mendigos; manifestações contra a repressão policial etc. A partir desses materiais (visual e numérico) o livro procurou “documentar” os aspectos sociais da cidade, ou nos termos empregado pelos autores, de mostrar um “retrato das condições urbanas de existência em São Paulo” (Camargo *et. al.* 1976, p. 19). Tratava-se de uma reflexão que partia, metodologicamente, de uma análise empírica sobre esses

---

<sup>9</sup> Na apresentação do livro, o cardeal Arns afirma que a entrega do livro ao público serviria para ampliar o horizonte dos direitos humanos - “Amplia o horizonte, abraçando os problemas que se colocam para a maioria da população, no desamparo de seus direitos mais elementares, e aprofunda a compreensão, verificando a extensão dos males que nos afligem e buscando as suas causas a partir da raiz, para que esta possa ser atacada e extirpada” (ARNS, 1976)

diferentes âmbitos para fazer uma demonstração geral da cidade e, em última instância, da própria estrutura da sociedade brasileira.

A partir desses dados e imagens, o livro aponta para a deterioração das condições de vida dos trabalhadores urbanos, a despeito do crescimento econômico da metrópole, e do Brasil em geral. Na virada entre as décadas de 1960 e de 1970, houve um crescimento vertiginoso do PIB brasileiro em quase 10% ao ano, o que ficou conhecido como milagre econômico. Delfin Neto - Ministro da Fazenda desde 1967 - havia promovido uma política de desenvolvimento baseada na expansão da indústria de bens de consumo e de bens de capital, além do investimento em grandes obras de infraestrutura. Essa política econômica era implementada durante o período mais autoritário da ditadura militar: pelo Ato Institucional n. 5 (1969), os militares, que estavam no poder desde o golpe de Estado de 1964, instauraram um regime mais duro de perseguição à oposição política<sup>10</sup>. Essa dupla dinâmica entre um desenvolvimento econômico e um autoritarismo político - ou de um desenvolvimentismo autoritário - só perde força a partir da segunda metade da década de 1970, quando a economia apresenta os primeiros sinais de estagnação e quando se começa o início do processo de “abertura política” do regime militar, com o abrandamento da censura.

*São Paulo 1975: crescimento e pobreza* se situa, portanto, num espectro de crítica a esse modelo político-econômico, ao evidenciar uma dinâmica de contraste entre uma projeção econômica sobre a cidade - a acumulação e concentração de riqueza - e uma projeção social das precárias condições de vida. O primeiro capítulo, “São Paulo na economia brasileira”, descreve o papel central da região metropolitana, que decorria principalmente da função industrial que o Estado exercia - sua renda industrial na época significava 5,4 vezes mais que as outras regiões do país - e a alta concentração de empresas e serviços no conglomerado urbano - conforme o livro, metade das maiores empresas do país estavam sediadas em São Paulo. Segundo os autores, a hegemonia econômica de São Paulo apontava, por um lado, o desequilíbrio regional do país e por outro, a

---

<sup>10</sup> O decreto estabelecia a censura prévia de manifestações artísticas, a suspensão de habeas corpus em caso de crimes políticos, conferia ao presidente o poder de intervir em Estados e Municípios, de suspender direitos políticos, cassar mandados e de destituir funcionários públicos. Vale mencionar que o CEBRAP foi formado após a demissão de professores da USP.

extrema desigualdade da forma de acumulação capitalista brasileira, uma vez que os ganhos da produção industrial e comercial não se convertiam em melhores condições de vida das classes mais baixas.

Essa desigualdade é discorrida nos capítulos seguintes, como a “Desordem urbana, “Acumulação e Distribuição” e “Trajetória da classe trabalhadora”. Neles, descreve-se a deterioração das condições de vida através de dois aspectos: (1) as condições sociais atreladas às políticas de planejamento urbano - ou ausência delas - e à oferta de serviços públicos, identificando que parcela da população não usufruía de forma adequada ou não tinha acesso ao saneamento, água, luz, transporte e moradia; (2) as condições de renda, apontando a redução da capacidade real salarial e a dificuldade de acesso ao emprego principalmente para certos grupos sociais desfavorecidos, como mulheres, negros e idosos. Isso foi apresentado através da comparação de dados do Recenseamento do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 1970, da Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílio de 1971-1972, e, sobretudo, da pesquisa “Família Assalariada: padrão e custo de vida” publicada em 1974 pelo Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio-Econômicos (DIEESE), pelos quais se demonstrava, por um lado, a concentração de renda nas classes mais altas, que ocupavam cargos superiores em empresas ou funções públicas, e de outro, a concentração de investimentos públicos em infraestrutura e urbanização nos bairros de classe média e alta<sup>11</sup>.

A partir desses dois aspectos, os autores concluem que a acumulação de riqueza gerada nos últimos anos se apoiava na repartição desigual dos recursos, da compressão salarial e no conseqüente desgaste da força de trabalho. Esse modelo de crescimento econômico era viabilizado pelo regime político autoritário, que impunha uma série de medidas repressivas às organizações civis e aos sindicatos, sobretudo com a suspensão de direitos políticos e prisões de líderes sindicais ou

---

<sup>11</sup> Os autores utilizaram na época os censos e pesquisas que apresentavam dados que confrontavam as expectativas socioeconômicas proposta pelos militares, pela qual viriam com o crescimento econômico. Na época, essas pesquisas tiveram uma repercussão negativa em pleno “milagre econômico”, apontando o “elitismo” do crescimento econômico que estava sendo posto em marcha. As pesquisas da DIEESES em especial terão destaque na aferição dos mecanismos de arrocho salarial e da manipulação dos dados de inflação pelo governo. Cf. MENDONÇA, SÉRGIO E. A.. A experiência do dieese em pesquisa e conhecimento, 2019.

de movimentos populares<sup>12</sup>. O bloqueio da participação política nos canais institucionais gerava, então, um desequilíbrio no sistema político: sem a pressão política dos trabalhadores, certos direitos fundamentais e certas condições salariais e trabalhistas não eram devidamente asseguradas. Nesse sentido, o livro termina indicando a democratização como horizonte imprescindível para reestruturação da cidade.

*São Paulo 1975* não é, portanto, uma análise restrita sobre a cidade paulistana, ou no que poderíamos considerar da sua morfologia ou do seu sistema de organização social, cultural econômica ou política. Aqui, a cidade não foi tratada como um fenômeno independente, mas como parte ou um epifenômeno das diferentes facetas sociais que compunham a estrutura econômico-social brasileira. O destaque para o contraste entre pobreza e riqueza, exacerbado pelo gigantismo da cidade paulistana, antes de consistir numa particularidade urbana, servia como um modo de *fazer ver* a desigualdade do modelo de desenvolvimento promovido no marco do regime militar.

Vale mencionar que tal perspectiva crítica já vinha sendo tecida em outros trabalhos dos autores que participaram do livro. O próprio CEBRAP consistia no centro que agrupava linhas de pesquisas e publicações, que de forma empírica ou conceitual-teórica, questionavam o milagre econômico enquanto sinal de desenvolvimento. Tal crítica já fora debatida por Maria Hermínia Tavares de Almeida, que no artigo *Para além da estagnação* (2000), escrito em 1972 em conjunto com o sociólogo José Serra<sup>13</sup>, sustentava o argumento de que o crescimento econômico levado adiante pelo governo militar ocorria não apenas pelo aumento de investimento público e atração do capital estrangeiro pelo Estado, como também pela compressão salarial que permitia a expansão do lucro

---

<sup>12</sup> Em matéria trabalhista, em particular, foi retirado do sindicato o papel de negociação salarial (Lei 475/1965 e Decreto-Lei n. 229/1967) e restringida a atividade de greve (Li n. 4330/19664).

<sup>13</sup> Trabalho apresentado no Segundo Seminário Latino-americano para o Desenvolvimento, promovido pela UNESCO e pela FLACSO, em novembro de 1970. Publicado no Trimestre Econômico, 152, novembro/dezembro de 1971, México. Nesse artigo, Serra e Tavares questionam a visão de Celso Furtado, pela qual o desenvolvimento sem uma política de redistribuição de renda levaria a uma estagnação econômica, uma vez que atingiria a dinâmica do mercado interno, reduzindo consumo e a capacidade de poupança. Os autores apontaram que o crescimento econômico seria possível, ao aumentar a capacidade de consumo de um setor restrito da sociedade e voltar sua política de exportação, consistindo na ampliação da demanda via setor externo e, internamente, via concentração de renda.

do setor privado. Os trabalhos de Fernando Henrique Cardoso sobre o desenvolvimento e dependência econômica dos países latino-americanos já vinham demonstrando as configurações de classe e os processos que engendraram certas dinâmicas políticas entre os atores sociais, discorrendo ainda sobre as nuances autoritárias do modelo de desenvolvimento em curso desde os anos 1950, implementado primeiro pelos governos populistas e, depois, intensificado pelos governos militares, que impedia o jogo democrático das forças políticas, aprofundando a concentração de renda, sobretudo, entre as classes urbanas<sup>14</sup>. Nos final dos anos 1960, Paul Singer também discorreu sobre os problemas urbanos ligados à política de desenvolvimento baseada na demanda externa (exportação) e em um mercado interno concentrado (concentração social e espacial de renda na produção e por habitante), em que o aumento de demanda por empregos e serviços nos centros ocorria de forma insuficiente e limitada (sem uma oferta elástica), criando desemprego e desigualdade social<sup>15</sup>.

Outros temas que vinham sendo enfrentados pelos autores no interior do CEBRAP como demografia (incluindo migrações) (Camargo; Singer), marginalidade (Kowarick; Singer; Cardoso) e participação política (Cardoso) ainda tangenciavam os debates acerca do desenvolvimento, uma vez que era nos centros urbanos industrializados que se verificava certas equações como

---

<sup>14</sup> Fernando Henrique Cardoso escreve junto com Enzo Faletto o livro *Dependência e Desenvolvimento na América Latina*, que se torna uma referência nos debates sobre desenvolvimento, ao articular uma dinâmica estrutural de dependência dos países subdesenvolvidos com uma análise interna e processual da estruturação econômica e política, a partir das posições e dinâmicas entre os atores sociais envolvidos e as relações de classe. Nele os autores apontam que no Brasil a política de desenvolvimento, conexa a política de crescimento econômica via industrialização, foi promovida a partir da constituição de um mercado consumidor urbano, mas de uma exclusão de trabalhadores rurais e parcela da massa urbana. Isso se intensifica com a instauração de um governo militar, em que se criam monopólios industriais e se expande o mercado interno através do aumento da renda, via concentração, de uma parcela da sociedade. Na revista Estudos Cebrap, Cardoso ainda publica artigos sobre modelo de desenvolvimento e autoritarismo político - *As tradições do desenvolvimento associado* (1974), *O regime político brasileiro* (1971), *Estado e sociedade* (1972). Cardoso ainda desenvolveu alguns estudos sobre a cidade na América Latina como *A cidade e a política* (1973) e sobre a cidade de São Paulo - *Os problemas sociais da cidade de São Paulo* (1973), em que analisa as estruturas políticas na evolução do “desenvolvimento” econômico e urbano, bem como as condições de vida urbanas.

<sup>15</sup> Entre 1968 a 1973, Paul Singer desenvolve diferentes obras sobre urbanização articuladas com uma crítica ao desenvolvimento e suas repercussões na relação entre cidade e campo, nos fluxos migratórios e populacionais - *Desenvolvimento econômico e evolução urbana* (1969); *Dinâmica populacional e Desenvolvimento* (1970); *A cidade e o campo*, em conjunto com Fernando Henrique Cardoso (1972); *Economia Política da urbanização* (1973). Em *Desenvolvimento e crise* (1968) e *As contradições do milagre econômico* (1973) faz ainda uma análise crítica ao modelo de desenvolvimento que estava sendo implementado pelos militares.

concentração/crescimento populacional, desemprego/pobreza, sociedade de massas/consumo e passividade civil/repressão política. De uma maneira geral, o livro *São Paulo 1975* aglutinou essas questões e tratou da cidade a partir de aspectos sociais condicionados pela esfera econômica-industrial (emprego/salário), política-Estatal (planejamento urbano/ serviços urbanos/ cidadania) e as relações de classe (capital-trabalho).

Antes de continuar a análise sobre tal obra e, principalmente discorrer que ela consistia numa expressão material da visão sociológica que se formava sobre direitos na cidade, é preciso fazer uma breve digressão no que diz respeito à ideia de *desenvolvimento* e nas diferentes modelagens enunciativas que ela trazia. Longe de ser um debate interno ao CEBRAP ou restrito ao cenário brasileiro, o desenvolvimento se consolidou no período pós-guerra como um enunciado político, econômico e social.

No plano internacional, essa noção vai estar atrelada às estratégias de reestruturação econômica aplicadas pelos organismos internacionais como as Organizações Unidas e o Banco Mundial, que tinham como horizonte a expansão comercial, o equilíbrio no mercado interno e externo entre os países e o objetivo de pleno emprego<sup>16</sup>. No campo da teoria econômica, uma vasta literatura passa a analisar o desenvolvimento de ex-colônias da África e Ásia e em países da América Latina a partir da capacidade de produção e de distribuição de renda por habitante e, para tanto, do processo de modernização do sistema produtivo e das instituições político-sociais (Meier, 1988). De forma concisa, a ideia de desenvolvimento que se consolidava articulava uma visão de crescimento econômico junto a uma transformação de aspectos políticos-sociais das regiões consideradas não desenvolvidas, pautada nos preceitos keynesianos de equilíbrio entre consumo e poupança sobre a renda e a formação do capital (Arndt, 1988).

---

<sup>16</sup> Segundo Meier (1988), o Fundo Monetário Internacional, o Banco Mundial e o Acordo Geral de Tarifas e Comércio (General Agreement of tariffs and trade, GATT) formavam uma ossatura do setor público internacional, para atender os objetivos de crescimento econômico que envolvia pleno emprego, liberalização e expansão do comércio internacional e estabilização dos juros e flutuações financeiras. Ainda podemos citar no plano internacional a campanha de desenvolvimento lançada pela ONU para o pleno emprego na década de 1950, o Plano Marshall para a reconstrução da Europa no pós-guerra e a criação da Comissão de Estudos para América Latina (CEPAL), instituída em 1948, a fim de aplicar uma política de desenvolvimento e integração econômica dos países latino-americanos.

Duas questões perpassavam os debates sobre o desenvolvimento. A primeira guardava uma relação “positiva” sobre o que se entenderia acerca dele. Uma profícua nomenclatura foi produzida para diferenciar o que seria e não seria desenvolvido, sempre a partir dos contornos socio-econômicos nacionais: sociedade tradicional - sociedade moderna (Rostow, 1960), países atrasados - países avançados (Rosenstein-Rodain, 1943; Mandelbaum, 1947)<sup>17</sup>, países subdesenvolvido - países desenvolvidos (Lewis, 1963), países pobres - países ricos (ONU, 1951)<sup>18</sup> países centrais e países periféricos (Cepal, 1949)<sup>19</sup>. De um modo geral, estava implicada uma ideia de transição entre dois estágios - um baseado em uma produção de subsistência, pré-capitalista ou agrário-exportadora de baixo nível tecnológico e de baixa rentabilidade, para outro estágio moderno, industrial e tecnologicamente avançado de produção capitalista. Essa transição não se justificava apenas por uma visão normativa da sociedade (um modelo de sociedade): a mudança no sistema econômico desses países era justificada por ser uma alternativa à pobreza, uma vez que no paradigma keynesiano, emprego tinha papel central de ampliação de renda da população.

A segunda questão remete ao “como atingir esse desenvolvimento”. Segundo as concepções desenvolvimentistas, para aumentar a renda por habitante era preciso crescer economicamente, isto é, aumentar a produtividade a fim de gerar mais empregos. A industrialização era, via de regra, entendida como o melhor mecanismo para elevar tais condições, diversificando as fontes de geração de capital, bem como ampliando a oferta de emprego e trazendo um dinamismo ao mercado consumidor. Considerava-se que nos países subdesenvolvidos existia um excedente da oferta de mão de obra ou o desemprego disfarçado, que consistia na produção individual/familiar de subsistência, não integrada ao setor moderno

---

<sup>17</sup> Meier (1988) apontada tanto o ensaio de Rosensteins Rodain - Problems of industrialization of eastern and south Europe (1943) -, e de Mandelbaum (1947) - Industrialization in backward areas - como um dos primeiros escritos da literatura que vão marcar a teoria do desenvolvimento. Inicialmente, foi desenvolvida por pesquisadores ingleses e americanos em países que passavam por uma reestruturação no pós-guerra, em especial as ex colônias da África e da Ásia, que iniciavam o processo de independência e “modernização”.

<sup>18</sup> Relatório produzido pela ONU sobre desenvolvimento econômico. Cf. ONU. Measures for economic development of under-development countries. Department of Economic Affairs. United Nations Publications, New York, 1951..

<sup>19</sup> Cf. CEPAL. *Estudo Econômica na América Latina 1949*. In: BIELSCHOWSKY, R (org.). *50 anos de pensamento na CEPAL*. Tradução de Vera Ribeiro. v. 2. Editora Record: Rio de Janeiro, São Paulo, 2000. P. 137-178.

capitalista. A expansão do setor industrial era vista como possibilidade de absorver o excedente da população rural subutilizada (Stanley, 1947; Rosenstein-Rodan, 1943) e servir de solução em países populosos ainda fortemente baseados em uma produção comunal/tribal (Lewis, 1963).

Outros obstáculos que se colocavam para os países subdesenvolvidos era o baixo nível tecnológico e a fraca capacidade de explorar os recursos internos, além da estrutura social tradicional, pautada em uma divisão econômica-social de base rural ou hierarquicamente rígida (por religião, casta ou raça). Para tanto, o Estado teria o importante papel de promover a modernização da sociedade: melhorar as condições sanitárias, promover a qualificação da mão de obra (educação e cultura), estruturar as instituições político-burocráticas, ampliar o setor de infraestrutura e de bens de capitais. E para alcançar esses patamares, a planificação econômica e regional era um instrumento amplamente defendido<sup>20</sup>.

O enunciado do desenvolvimento implicava, assim, uma ideia de modernização social-urbana articulada com o crescimento econômico-industrial. A modernização requerida para o setor produtivo exigia uma transformação política e subjetiva, a fim de se constituir, de um lado, uma massa de assalariados e consumidores e, de outro, uma elite industrial financeira. Estava em questão a formação de uma sociedade de massas ou, em outras palavras, de “urbanizar” a sociedade para, assim, formar uma classe média de trabalhadores urbanos (Rosenstain-Rodan, 1943; Golden, Davis, 1954).

Na América Latina, a Comissão Econômica para América Latina das Nações Unidas (Cepal) criada em 1949, sediada em Santiago, Chile, e presidida pelo economista argentino Raul Prebisch, funcionou como um foco difusor de teses de desenvolvimento<sup>21</sup>. Pautada principalmente por uma abordagem

---

<sup>20</sup> Citamos aqui como exemplo o relatório da ONU *Mesures for the Economic Development of under-development countries*, que traçava linhas de recomendação para um planejamento. De igual modo, a Cepal publicou um relatório chamado *Introdução à técnica do planejamento*. O planejamento era também teorizado por economistas como Arthur Lewis na obra *Principels of Economic planning*, de 1949.

<sup>21</sup> Ricardo Bielschowsky (2000, p. 17) descreve a Cepal como um centro de análise econômica voltada para os *policy-makers* latino-americanos - “Uma característica adicional das ideias geradas e divulgadas pela CEPAL é o fato de que nunca foi uma instituição acadêmica, e que seu público-alvo são os *policy-makers* da América Latina”.

histórico-estruturalista<sup>22</sup>, Prebisch junto a outros teóricos (Celso Furtado, Aníbal Pinto, Oswaldo Sunkel, Juan Noyola Vasquez e outros) vão apontar as insuficiências das teses dedutivo-abstratas sobre o desenvolvimento, que aplicavam o padrão de crescimento econômico dos países ocidentais industrializados em países de formação agrário-exportadora. Nestes, o subdesenvolvimento ocorreria não apenas em função da racionalidade do sistema de produção - vetor tradicional-moderno - mas também devido a uma assimetria estrutural - relação centro-periferia -, pois sua economia era historicamente vocacionada para a exportação de bens primários e, por isso, dependente da demanda externa e da importação de bens manufaturados e de tecnologia. Celso Furtado (1961) refutava, por exemplo, a ideia de que o subdesenvolvimento consistia em uma etapa<sup>23</sup>, quando, em sua visão, tratava de uma condição da formação histórico-econômica periférica, em que empresas capitalistas penetraram em um sistema arcaico de produção, gerando um conjunto econômico complexo e dependente do setor externo<sup>24</sup>.

Apesar das especificidades conceituais e metodológicas, os teóricos latino-americanos mantinham dois aspectos do discurso que se formava sobre o desenvolvimento no pós-guerra: um aspecto dual, que estabelecia uma divisão entre o tradicional e o moderno - ou capitalista e pré-capitalista; e um aspecto programático-racional, pelo qual uma sociedade, por uma série de intervenções

---

<sup>22</sup> Segundo Bielschowsky (2000, p. 21), a visão histórico-estruturalista estava mais próxima a um método indutivo que uma “heurística positiva” - “[...] na análise econômica cepalina, o estruturalismo é essencialmente um enfoque orientado pela busca das relações diacrônicas, histórico-comparativas [...]”.

<sup>23</sup> Ideia desenvolvida por W. W. Rostow (1960), para o qual era possível dividir a sociedade entre os estágios tradicionais, de transição e modernos, aferidos pela forma de organização social e dos níveis tecnológicos aplicados. O subdesenvolvimento seria, então, um estágio que precisaria ser superado a partir de medidas e mecanismos que propiciaram um “arranque” economia com vista a industrialização.

<sup>24</sup> Até a década de 1960, os teóricos da Cepal apontavam dois obstáculos específicos do processo de produção: um externo, pois na balança comercial, a exportação de bens primários detinha uma desvantagem estrutural, uma vez que os ciclos econômicos e a formação de preços não eram equivalente, e geralmente dependentes, dos bens manufaturados; um interno, em que se verificava um fraco dinamismo na produção, pelo baixo nível tecnológico da produtividade industrial, que não conseguia incorporar o excedente de mão-de-obra proveniente do setor de subsistência e do progresso técnico no campo. Considerando a coexistência desses dois tipos de “estrangulamento” da economia dos países latino-americanos, a Cepal vai, nos anos 1950, incentivar uma política econômica voltada “para dentro”, a fim de fortalecer o mercado interno para diminuir a dependência. Ela vai sustentar, assim, a combinação de medidas de expansão do setor produtivo industrial e modernização do setor agrário com políticas de substituição de importação, a fim de ampliar a renda por habitante e reequilibrar a balança comercial.

planejadas, com direção estatal, poderia atingir um funcionamento econômico mais adequado ou equilibrado. Assim como os economistas de países centrais e os organismos internacionais, a Cepal também orientava a aplicação de técnicas de planejamento econômico-social pelo Estado, a fim de promover as condições sociais e institucionais necessárias para a expansão do setor industrial e do dinamismo econômico interno.

A partir desses dois aspectos, somados à chave analítica da dependência, a Cepal vai nos anos 1950 incentivar uma política econômica de desenvolvimento voltada “para dentro”, isto é, para a difusão da economia urbano-industrial e expansão do mercado consumidor nacional, a fim de combater os “estrangulamentos” econômicos (na balança comercial, na infraestrutura e na capacidade produtiva) e dirimir as relações de dependência. Isso consistia na combinação de medidas de expansão do setor produtivo industrial, modernização do setor agrário e algumas políticas protecionistas ou de substituição de importação, feitas a partir de um conjunto de regulações, intervenções e planejamentos do Estado. Essa forma de desenvolvimento, seguida por muitos países latinoamericanos, esteve correlata a um discurso de base nacionalista, pelo qual o desenvolvimento era atrelado à conquista de autonomia e independência nacional frente às relações econômicas internacionais. Nesse aspecto, o Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB) foi a principal instituição que difundia um discurso de fortalecimento do Estado-nação como forma de transição da antiga dominação de oligarquias rurais regionais para uma recomposição política e econômica na qual passam a se destacar as elites industriais e classes médias urbanas (Pécaut, 1989).

No Brasil, a expressão mais clara da aplicação dessa visão foi o planejamento econômico e social adotado pelo presidente Juscelino Kubitschek, que combinava um plano de metas focado principalmente na expansão da indústria de bens de capital, de bens duráveis (principalmente automobilística) e do sistema de transporte; com o planejamento urbano-regional de construção de uma nova capital nacional, no centro-oeste brasileiro, região ainda pouco habitada e explorada. Inspirada na figura do avião, Brasília foi desenhada por Oscar

Niemayer e projetada por Lucio Costa<sup>25</sup>, e tinha um propósito nacionalista-desenvolvimentista de expandir a ocupação territorial para o centro-oeste do Brasil - região considerada pouco ocupada e desenvolvida - e integra-lo *de fato* ao país. Ela se tornava, assim, uma heterotopia<sup>26</sup> do subdesenvolvimento, isto é, a imagem de cidade que, a partir da aplicação de uma racionalidade técnica, indicava a possibilidade de constituir e ordenar um espaço antes “vazio”, tradicional e não urbano, espelhando a modernização da nação.

A cidade era, assim, o aspecto moderno do subdesenvolvimento brasileiro, cujo tradicional estava associado ao meio rural, ao sistema patriarcal da fazenda ou ao regime coronelista. A obra *Dois Brasís* de Jacques Lambert (1959) é a literatura sociológica que estampa esse dualismo sobre o Brasil, tecendo quase uma apologia ao desenvolvimento içado no período Kubitschek. Em sua visão, o que dividia o Brasil não eram as inúmeras culturas ou matizes raciais ou sociais - que não se resultavam em conflito aberto ou separatista - mas a coexistência entre um brasil-velho e um brasil-novo, entre um antigo regime político-econômico da velha oligarquia de grandes proprietários de terras, herdado do colonialismo, e um novo regime progressista e impessoal de organização social, com uma nova elite industrial. Essa dualidade se expressaria também em uma assimetria regional entre um norte-tradicional, de predominância rural, de baixa renda e com um alto índice de analfabetismo, e um sul-moderno, rico e avançado, cujo melhor exemplo seria a cidade de São Paulo. Lambert chega a fazer uma comparação entre a metrópole paulista e toda a região do nordeste, a fim de demonstrar a evidência do contraste social, entre um lado desenvolvido e outro atrasado<sup>27</sup>.

---

<sup>25</sup> Ambos faziam parte de um movimento modernista na arquitetura, influenciados pelo racionalismo da arquitetura funcionalismo francesa,

<sup>26</sup> Utilizo aqui o conceito de heterotopia no sentido empregado por Michel Foucault no ensaio *De espaços outros* (2013) [Título original, *Des espace autres*], que consiste em contre-espacos, ou formas espaciais localizadas, o que as diferencia da utopia, mas que exercem determinada função com relação aos demais espacos e posições, de modo a reorganizar, suspender, inverter ou neutralizar todos os outros lugares.

<sup>27</sup> Vale a pena transcrever um trecho da obra de Lambert (1959, p. 105) que explicita sua visão dual: “*Os brasileiros estão divididos em dois sistemas de organização econômica e social, diferentes nos níveis como nos métodos de vida. Essas duas sociedades não evoluíram no mesmo ritmo e não atingiram a mesma fase; não estão separadas por uma diferença de natureza, mas por diferenças de idade. [...] Não há qualquer obstáculo, além do econômico à transição de uma sociedade para a outra, o que não impede que o Brasil precise urgentemente difundir por todo o país os níveis e métodos de vida das regiões evoluídas.*”

O que é interessante destacar em Lambert é que ele produz uma análise não mais voltada para trás, isto é, nas buscas pelos fundamentos, as origens ou raízes do Brasil, então características do campo da sociologia brasileira<sup>28</sup>. Sua análise histórico-sociológica tinha em vista as mudanças atuais e a perspectiva de transformação da sociedade brasileira. O contraste não era lido pelo ponto de vista interno às relações sociais - como revela o antagonismo da casa grande-senzala ou sobrados-mucambos de Gilberto Freyre - mas pelo ponto de vista da integração social-econômica da nação. Assim, a dualidade brasileira não derivava das diferenças culturais ou nas assimetrias entre estratos de classes ou raças: o que dividia a nação eram os contrastes entre o velho e o novo modo de organização econômica e social, gerados em uma sociedade em transição sob o vetor da modernização.

A ideia de contrastes ou de transição ente o velho e o novo, articulada em torno do “desenvolvimento da nação”, se repete como objeto de outras análises sociológicas do Brasil, sobretudo aquelas que se concentravam sobre as transformações sociais geradas no seio do duplo processo de industrialização-urbanização<sup>29</sup>. Nesse âmbito, podemos verificar os estudos de Donald Pierson (1951) que, por uma abordagem ecológico-urbana, próxima à Escola de Chicago, traçou uma análise sobre a organização sócio-espacial de uma pequena cidade no interior de estado de São Paulo, Cruz das Almas, onde era possível identificar as penetrações e interferências da modernização no interior de uma sociedade de base tradicional-rural.

---

<sup>28</sup> Fazemos aqui referência aos clássicos da sociologia e historiografia brasileira como Gilberto Freyre, Caio Prado Jr. e Sérgio Buarque de Holanda.

<sup>29</sup> Sobre contrastes podemos citar ainda obra de Roger Bastide (1957) *Brésil, Terre de contrastes*, que, de forma semelhante mas menos apologética que Lambert, descreve o Brasil como nação formada a partir da justaposição de diferenças - naturais, culturais e sociais -, mas que nessa composição acomodou certas hierarquias e desigualdades (regionais, de classe e de raça) que, somada as carências de serviços públicos como transporte, saúde e educação, constituíam em obstáculo para o desenvolvimento e unidade do país. A análise entre o moderno e o tradicional não é realizada por Bastide de uma forma tão polarizada entre norte-sul ou campo-cidade, reconhecendo os múltiplos rearranjos que ocorrem nos últimos anos em todo o Brasil. A industrialização não chegara somente nas grandes capitais, mas também se ramificava em diferentes regiões, mesmo que de formas e intensidade diferentes. Ele ainda adicionara a reflexão das classes sociais, observando o processo de formação de estratos sociais nas próprias cidades, em que as diferenças de classe se coadunavam com as diferenças de raça.

Em outra linha de estudos sociológicos, produzido no interior da escola de sociologia da Universidade de São Paulo, o tema do contraste e da transição entre o tradicional e o moderno era delineado a partir da reflexão sobre a consolidação de uma nova reconfiguração social pela instauração de um sistema de classes, de uma elite industrial, de uma classe média urbana e de um Estado burocrático. Desde 1950, Florestan Fernandes se dedicava a análise dos efeitos da modernização, cuja constituição de uma nova mentalidade (técnica e impessoal) e racionalidade burocrático-legal estimulada pelo processo de industrialização, encontrava limites no tradicional regime patrimonialista e servil, reminiscências do sistema colonial-agrário<sup>30</sup>. A própria pesquisa sobre a integração do negro na sociedade de classes, que vai se tornar uma referência nos estudos raciais, se debruçava sobre os vestígios e metamorfoses do racismo na nova estrutura social, pautada agora pelo sistema capitalista industrial<sup>31</sup>. A partir da década de 1960, Fernandes, através do Centro de Sociologia industrial e do trabalho, vai ainda contribuir para a expansão de um programa de pesquisa voltada para as transformações sociais do presente, do qual vão participar Fernando Henrique Cardoso e Otávio Ianni, produzindo estudos também sobre as relações raciais na sociedade industrial, a formação do empresariado industrial e a remodelação do Estado ante as “prerrogativas” do desenvolvimento<sup>32</sup>.

Ainda sobre o objeto da mudança social, destacam-se os estudos sobre a passagem do Brasil-agrário para o Brasil-industrial realizado por Juarez Rubens Lopes (2008), oriundo também da escola de sociologia da USP. Ele identificava no pós-45 a constituição no Brasil de um “Estado composto”, no qual se

---

<sup>30</sup> As análises desenvolvidas por Florestan Fernandes (2013) nesse sentido podem ser encontrados no livro *Mudanças Sociais no Brasil*, que reúne ensaios escritos entre 1946 a 1959, período que compreende a redemocratização e todo o governo de Kubitschek, nos quais analisa as transformações sociais marcadas pela industrialização e urbanização, com destaque para o enunciado do desenvolvimento e os estudos sobre São Paulo.

<sup>31</sup> Cf. FERNANDES, F. *A integração do negro na sociedade de classes*. In: São Paulo: Dominus Editora, 1965.

<sup>32</sup> Sobre estudos raciais citamos as obras *Côr e mobilidade social em Florianópolis, aspectos das relações entre negros e brancos numa Comunidade do Brasil meridional* (1960), escrita por Fernando Henrique Cardoso e Otávio Ianni, da qual posteriormente cada um desdobrou em outras publicações individuais, como *Capitalismo e Escravidão no Brasil Meridional* (Cardoso, 1962) e *As Metamorfoses do escravo* (Ianni, 1963). Ainda se destacam a obra de Cardoso *Empresário Industrial e desenvolvimento econômico* e a obra de Ianni *Industrialização e desenvolvimento social no Brasil*. Vale ressaltar que tanto Cardoso quanto Ianni nesses estudos já iniciam um questionamento à visão dualista, com apoio em leituras e conceitos marxistas.

entrelaçavam interesses modernos e arcaicos que permeavam os diferentes estratos sociais (elite, classe média e trabalhadores urbanos e rurais) e as diferentes regiões nacionais; mas que no curso do desenvolvimento existia uma tendência de desagregação do regime patrimonialista em favor de uma racionalidade burocrático-legal, cujo foco inicial era os grandes centros urbanos<sup>33</sup>.

É interessante perceber que a cidade de São Paulo se tornava nessas linhas de pesquisas paulistanas um lugar privilegiado para a análise da formação de um sistema de classes vinculado às transformações socio-econômicas geradas no interior do processo de industrialização. No entanto, a discussão entre passado-futuro ou antigo-novo articulada através do enunciado desenvolvimento não é o que propriamente tangencia a discussões desdobradas na obra *São Paulo 1975* que se concentra principalmente sobre a questão da desigualdade e pobreza. Esta, a pobreza, só se evidencia enquanto objeto de discurso sobre desenvolvimento no final da década de 1950, quando o urbano, enquanto vetor da modernização, sofre uma relativa inflexão: da percepção de uma extensa pobreza urbana e da precariedade das estruturas e equipamentos urbanos, desdobra-se um debate em torno da *over-urbanization* (Hoselitz, 1957) ou, mais tarde, em *hyperurbanization* (Friedmann, Lackington, 1967) ou macrocefalia urbana (Castells, 1973), cujos conceitos sublinhavam a noção de um desequilíbrio entre o crescimento econômico industrial (limitado) e um crescimento urbano (acelerado e concentrado)<sup>34</sup>.

Assim, em outro giro discursivo, o enunciado do desenvolvimento articulou o vetor tradicional-moderno não apenas pela dicotomia entre campo-

---

<sup>33</sup> Juarez Rubens Lopes se formou na Escola de Sociologia e Política de São Paulo e, após a pós-graduação que fez na Universidade de Chicago, regressou à USP, integrando também a equipe de pesquisadores do CEBRAP (SORJ, 2008). Destacamos aqui a obra *Desenvolvimento e mudança social na formação da sociedade urbano-industrial no Brasil*, que abrange com detalhes aspectos urbanos do desenvolvimento, como migrações, crescimento populacional e das cidades, expansão do mercado interno, das funções públicas e as transformações culturais como burocracia, secularização e individualização.

<sup>34</sup> Essa discussão pode ser averiguada em três relatórios produzidos pela Unesco, em que se analisa os processos de urbanização na Ásia, África e América Latina, e seus impactos sociais e econômicos no desenvolvimento desses países - *Social Implications of industrialization and urbanization in Africa South of the Sahara* (1956); *The social Implications of industrialization and urbanization. Five Studies of urban populations of recent rural Origin in cities of Southern Asia* (1957); *Urbanization in Latin American* (1961). Neles, estudos indicavam certos problemas urbanos derivados da baixa capacidade produtiva, da grande margem de pobreza e desemprego e das assimetrias entre a modernização e as culturas tradicionais nas próprias cidades.

cidade, mas no interior do processo de urbanização dos países subdesenvolvidos. Por certo, a urbanização da sociedade não era um debate novo, nem restrito aos países “atrasados”. A expansão demográfica das cidades e de seu perímetro eram assuntos já suscitados em países europeus e norte-americanos no século XIX, em razão de seu processo de industrialização (Choay, 1965; Solvani, 1964). No início do século seguinte, as discussões sobre metropolização reforçaram não só as ideias de planejamento urbano, como também uma atenção sociológica sobre as mudanças sociais e subjectivas que tal crescimento das cidades produziam (Geddes, Simmel, Park, Burgess, Wirth)<sup>35</sup>.

Nas teorias do desenvolvimento econômico, a ideia de *over-urbanization*, porém, indicava que nos casos das cidades dos países subdesenvolvidos, havia um processo de urbanização que superava o processo de industrialização. Nesse sentido de desenvolvimento, o urbano não só devia atender a uma função de modernização social-econômica, mas também a uma *ratio*, a uma medida de crescimento (Davis, Golden, 1954). Em relação à América Latina, essa “desmedida” foi vinculada a diferentes aspectos demográficos, econômicos e sociais gerados no processo de modernização econômica (industrial e agrária): primeiro, uma desproporção de um crescimento demográfico urbano altamente concentrado, oriundo principalmente dos fluxos migratórios do campo para a cidade, e a capacidade limitada do sistema produtivo industrial-urbano de gerar emprego e absorver essa população; conseqüentemente, um baixo nível salarial e de renda dessa massa, que se dirigia para atividades comerciais e domésticas, gerando um setor terciário inchado; terceiro, a ausência de uma política urbana (urbanismo) ou de planejamento pelo Estado, ocasionando assimetrias regionais e locais, além da constituição de um urbano desordenado devido às ocupações

---

<sup>35</sup> A pesquisa sobre crescimento urbano, urbanização e sua relação com os comportamentos humanos foi bastante desenvolvida nos Estados Unidos pela Escola de Chicago, com os expoentes Robert Park, Ernest Burgess e Louis Wirth. Burgess (1984) ensaia ainda um parâmetro de análise do crescimento urbano, no qual dividia a cidade em zonas concêntricas entre zona central que compreendia o comércio e industrial, zona de habitação de trabalhadores, zona de residência da classe média e alta (os subúrbios) e uma zona perturbada. Tratava-se de uma pesquisa sobre a organização espacial das populações urbanas, em paralelo com os estudos de ecologia, e a análise entre a interação e competição entre diferentes elementos vivos em um determinado sistema. Antes disso, podemos citar ainda as análises de Patrick Geddes sobre planejamento que partiam de um campo de pesquisa antropológico sobre a cidade e os trabalhos filosóficos de George Simmel *O estrangeiro* e *A metrópole e a vida mental*, que vão influenciar os estudos urbanos Park e outros sociólogos no início do século XX (Hannerz, 2015).

irregulares, problemas habitacionais, desorganização do trânsito e oferta limitada de serviços urbanos essenciais; por fim, um processo de urbanização “desfuncional” que, ao contrário de como ocorrera nos países ocidentais e “avançados”, excedeu o processo de modernização, configurando uma urbanidade sem urbanismo (planejamento do Estado) ou um urbano sem progresso<sup>36</sup>.

Nessa concepção, a urbanização subdesenvolvida envolvia, assim, um processo de expansão urbana atinente ao fluxo populacional campo-cidade (ou crescimento e concentração demográfica em cidades) e a (in) capacidade de absorção desse fluxo pela industrialização promovida. Na década de 1960 as discussões em torno das causas desse desequilíbrio iam desde quais eram os fatores de atração ou “expulsão” de trabalhadores rurais - se por um processo de modernização tecnológica ou de manutenção da estrutura agrária latifundiária - ao questionamento da capacidade da produção industrial e a alta concentração de renda nas cidades. Nesse período, Raúl Prebisch junto à Cepal passam a pautar a reforma agrária e a distribuição de renda como linhas fundamentais para a continuidade do desenvolvimento, a fim de dirimir as desigualdades entre o campo e a cidade e entre as classes urbanas (Bielschowsky, 2000). No Brasil, esse debate vai suscitar ainda a ideia de uma Reforma Urbana para controlar a especulação fundiária e propor políticas habitacionais ante o crescimento demográfico urbano.

O que interessa destacar aqui, porém, é que os problemas da urbanização de países subdesenvolvidos passam a girar em torno de uma questão populacional: prolifera-se, por diferentes modalidades de análise sobre as cidades subdesenvolvidas, a compreensão de que parte da população urbana ficava “de fora” da estrutura moderna ou à margem dela. O conceito sociológico de marginalidade urbana, que havia sido introduzido inicialmente no contexto urbano-industrial americano por Robert Park (1928) no interior da Escola de

---

<sup>36</sup> Esses aspectos foram levantados no seminário *Urbanization in Latin America*, organizado pelo Escritório de Assuntos Sociais das Nações Unidas, a Cepal e a Unesco em 1959, no Chile, que gerou a publicação do mesmo nome. A ideia de uma insuficiência na dinâmica de desenvolvimento pode também ser encontrada no artigo de Raul Prebisch (2000) *Por uma dinâmica do desenvolvimento latino-americano*, em que ele disserta sobre migração, marginalidade e concentração fundiária e de renda na América Latina.

Chicago<sup>37</sup>, foi amplamente empregado na América Latina sob o paradigma do enunciado do “desenvolvimento”, isto é, a partir dos limites ou fracassos do processo de industrialização e de modernização, atrelados ao “fenômeno” da pobreza urbana.

Existiam duas grandes vertentes sociológicas de análise em torno desse conceito. A primeira abordava a marginalidade por um enfoque cultural-funcionalista, que se concentrava sobre a questão da integração do pobre - tratando-se muitas vezes do migrante rural - à vida urbana moderna (Gorelik, 2005). A visão sociológica sobre a urbanização industrial enquanto processo de reestruturação da vida social, em que se tornava preponderante as relações secundárias, a impessoalidade, a burocratização e o cosmopolitismo, não se aferiam no caso das metrópoles latino-americanas, uma vez que outros modos de vida eram constituídos pelos pobres. Esse tipo de análise abrangia desde a limitada participação dos pobres nas instituições e serviços urbanos, quanto à observação de vestígios das formas primárias de relações (familiares e de dependência pessoal), oriundas do meio natural rural, ou do “folk” latinoamericano (Readfield apud Lewis, 1965), verificadas, sobretudo, em seus espaços de habitação (favelas, subúrbios, barriadas, vencidades etc).

A visão de uma coexistência entre o moderno e o tradicional sobre a cidade mantinha, assim, uma perspectiva dualista, que não escapava do enunciado do desenvolvimento. Aqui, a marginalidade consistia num fenômeno de uma urbanização subdesenvolvida, isto é, cujo processo de expansão urbana gerado pela industrialização e crescimento demográfico não se convertia em uma modernização social e política global: os setores mais pobres da sociedade se mantinham à parte dessa estrutura, compondo uma outra rede de relações que continham aspectos de organização social considerados tradicionais e arcaicos

---

<sup>37</sup> No ensaio *Human Migration and Marginal Man*, Robert Ezra Park (1928) define o homem marginal como uma subjetividade urbana, resultado de um híbrido cultural, daqueles que desprendidos de sua comunidade original e das relações primárias que mantinha nela, não são completamente aceitos à nova sociedade por questão de discriminação racial ou de classe. A condição marginal é marcada predominantemente por relações secundárias e impessoais, o que torna essa subjetividade mais propensa ao cosmopolitismo, como ele verifica no caso dos Judeus que saem do gueto. Park associa, assim, a marginalidade ao fenômeno das migrações e a própria figura do estrangeiro descrita pelo sociólogo Georg Simmel (2005).

(seja apresentando um modo de vida baseado em uma estrutura comunitária ou familiar, seja nas relações de poder clientelistas, características do meio rural)<sup>38</sup>.

Em outra vertente sociológica, a marginalidade vai ser determinada pelos contornos econômicos do processo de industrialização dos países subdesenvolvidos. Distanciando-se de uma abordagem típica da ecologia urbana, debruçada sobre os hábitos territoriais e sociais dos pobres, essa vertente vai focar sua análise na problemática marxista capital-trabalho, vinculando a marginalidade aos resultados da modernização racional e tecnológica da estrutura de produção e sua diminuta geração de emprego. José Nun (2003)<sup>39</sup> vai tratar de *massa marginal* a parcela da superpopulação ativa (população excedente ao modo industrial de produção) que não vai ocupar ou ser reinserida em nenhuma função do setor dominante da economia, restando afuncional para o próprio sistema produtivo industrial. Anibal Quijano (1973, 2014) vai preferir utilizar a ideia de polo marginal para designar um campo de atividades econômicas não-industriais (comerciais, artesanais ou de economia de subsistência), que, antes de estar à parte, são desagregadas, reorganizadas e subordinadas ao sistema hegemônico de produção (industrial e de massa), absorvendo de forma precária e instável a população “sobrante”. Manuel Castells (1973) denomina de setor marginal a massa que não foi integrada ao setor produtivo atrelado ao mercado mundial de produtos manufaturados, e que permaneceu vinculada aos setores locais não rentáveis, geralmente referentes ao setor terciário.

---

<sup>38</sup> Um dos autores mais conhecidos sobre esse enfoque é Oscar Lewis (1966), que criou o conceito de cultura da pobreza, sustentando a ideia de que a urbanização de países latinoamericanos, a população de origem rural-comunitária ou indígena não conseguia acompanhar as transformações geradas pela modernização, mantendo passiva ou desagregada aos padrões urbanos, gerando um ciclo vicioso entre falta de recursos e conformidade ao estilo de vida marginal. Outras abordagens menos deterministas, mas não menos dualistas a respeito da (não) integração do pobre à vida urbana podemos encontrar em José Matos Mar em *Migration and Urbanization. The barricadas of Lima: an integration into urban life*; Andrew Pearse em *Some characteristics of urbanization in the City of Rio de Janeiro*; Gino Germani *Inquiry into the social effects of urbanization in a Dworkin-class sector of quarter Buenos Aires* - textos reunidos no relatório da Unesco *Urbanization in America Latina*, 1961. No Brasil, quem ainda estudou os processos populacionais e subjetivos da migração do campo à cidade foi Eunice Durhan (1973) em *A caminho da cidade* e Manoel Berlink *Marginalidade e relações de classe em São Paulo* (1975), no qual a relação entre tradicional e o moderno não ocorre de modo tão estanque ou polarizada, mas justaposta em novos rearranjos urbanos.

<sup>39</sup> Refere-se aqui ao ensaio “Superpoblación relativa, ejército industrial de reserva y massa marginal”, publicado em 1969 pela Revista Latinoamericana de sociología (vol V, n. 2, pp. 178-236), posteriormente relançado no capítulo “1969: La teoría de la massa marginal” do livro *Marginalidade y exclusión social* (2003).

Essa vertente mantém a associação da marginalidade à ideia de um excesso de urbanização no sentido econômico-demográfico. No entanto, ela vai fundamentar o desequilíbrio entre o crescimento ecológico-urbano e a capacidade das forças produtivas nas relações de dependência, isto é, como fruto de uma contradição do desenvolvimento econômico dependente, baseado na incorporação “de fora para dentro” das transformações tecnológicas e de modernização produtiva. Para Quijano e Castells, a industrialização impulsionada pela constituição de uma “sociedade industrial e de massa” da década de 1950 acentuou as condições de dependência tecnológica e financeira, sobretudo quando grupos econômicos multinacionais passaram a participar direta e indiretamente da produção industrial, criando monopólios em nichos econômicos vinculados ao mercado mundial e desarticulando antigos ramos econômicos locais baseados em uma produção menos burocrática e racionalizada, com baixa capitalização. Se durante o período de substituição de importações o crescimento do setor industrial nacional ocorria de forma mais gradual e lenta, permitindo ajustamentos sociais e econômicos entre a produção rural e a economia urbana, na nova fase, identificada pelos autores como industrial-monopolista, o duplo processo de industrialização-urbanização vai penetrar de forma abrupta nas estruturas produtivas, de modo a desintegrar o setor agrário e a economia de subsistência, além de marginalizar certas atividades econômicas urbanas que perdem seu papel econômico (artesanato, comércio local e pequena indústria). Castells (1973, p. 22) chega até mesmo a falar em desarticulação da economia nacional e decomposição da formação social, estampada pelo antagonismo entre uma massa integrada ao setor moderno, sob a dinâmica de um capitalismo global, e uma massa marginal que resta atrelada às zonas não rentáveis do sistema produtivo.

Essa vertente sociológica acaba por manter sobre as cidades “periféricas” uma visão dicotômica, onde coexistiam de forma assimétrica dois sistemas socioeconômicos, um hegemônico e outro marginal. A ênfase aqui não se dava mais sobre a forma da dualidade entre o tradicional e o moderno, verificado nos métodos de vida ou de organização social, mas sobre uma visão dual, que articulava uma noção de contradição com a de desfuncionalidade do processo de modernização capitalista, manifestada de forma “desproporcional” na urbanização dos países subdesenvolvidos. A compreender tais assimetrias pela chave analítica

da dependência, os teóricos deslocavam a marginalidade de uma questão particular a certos grupos sociais para um subproduto gerado no interior das divisões internacionais de produção capitalista.

Tanto na abordagem da marginalidade enquanto manifestação subjetiva, quanto compreendida como um fator objetivo relacionado às estruturas econômicas e a extensão da oferta de emprego, este conceito, sob o enunciado do desenvolvimento, remetia a ideia de *integração*: os pobres não estão integrados ao urbano, seja pelos seus métodos de vida, seja porque estão fora do sistema produtivo dominante. No entanto, eram eles a visibilidade da desmedida urbana: estavam além da industrialização (quantitativamente), ou aquém da modernização (qualitativamente).

Essa visão recebeu inúmeras críticas. Podemos destacar os estudos empíricos e territoriais realizados por Anthony e Elisabeth Leeds (2015) na década de 1960 em duas favelas - uma na cidade do Rio de Janeiro e outra em Lima no Peru -, em que questionavam a presença de aspectos “rurais” nesses espaços, demonstrando, ao contrário, que os habitantes compartilhavam valores urbanos e mantinham relações institucionais e políticas de caráter supra-local<sup>40</sup>. Os trabalhos de Janice Perlman (1977), de Lícia do Prado Valladares (1978) e de Luiz Antônio Machado (2011)<sup>41</sup>, ainda sobre favelas cariocas, vão reforçar a crítica e fragilidade do conceito de marginalidade, principalmente sobre a concepção cultural-funcionalista, apontando para as múltiplas e dinâmicas redes de relações dos favelados, que agiam e respondiam as configurações político-sociais da cidade.

No livro *São Paulo 1975*, porém, encontramos o questionamento à ideia de marginalidade não pelo ângulo local, através do qual se apreendia os níveis e composições das interações dos moradores de periferia ou favela com as instituições e estruturas urbanas, mas através do ângulo geral dos fatores

---

<sup>40</sup> Aqui nos referimos especificamente ao texto *O Brasil e o Mito da Ruralidade Urbana: Experiência Urbana, Trabalho e Valores nas “áreas invadidas” do Rio de Janeiro e de Lima*, publicado pela primeira vez em *City and Country in Third World*, 1970, e posteriormente inserido no livro *A sociologia do Brasil Urbano*, de 1977.

<sup>41</sup> Artigo publicado pela primeira vez pela revista *Cadernos Brasileiros*, ano IX, n. 41, 1967, pp. 35-47

econômicos e políticos que formatavam a estrutura da cidade e suas múltiplas facetas sociais<sup>42</sup>. Utilizando dados de pesquisas censitárias sobre renda, salário e serviços urbanos nas regiões da cidade, os autores procuravam demonstrar que as condições precárias vividas por uma parcela da população estavam relacionadas à forma de organização da produção e da ordem política, a qual, pelo seu aspecto autoritário e centralizado, favorecia a concentração de riqueza, gerando um sistema social extremamente desigual (Camargo *et. al.*, 1976, p. 19). Assim, a urbanização das cidades brasileiras não era um efeito de um desenvolvimento desfuncional, mas de um desenvolvimento desigual. Eles se afastavam das teses da falta de integração do migrante rural correlatas ao argumento do “excesso” de crescimento urbano, bem como das explicações sob enfoque da dependência, que ignoravam os processos e elementos internos que condicionaram a urbanização. O desenvolvimento compreendido na relação entre crescimento e pobreza quebrava a ideia de justaposição entre dois sistemas ou níveis econômicos e sociais, para apontar para uma ideia de contradição, ou seja, dois elementos heterogêneos que funcionam dentro de um sistema político, econômico e social.

Esse outro espectro de crítica sobre o urbano estava relacionado a agenda de pesquisa produzida no interior do CEBRAP. Vale destacar aqui que o cento era composto por pesquisadores da USP como Fernando Henrique Cardoso, Paul Singer, Ruth Correia Leite Cardoso, Octavio Ianni, Robert Swartz, José Arthur Giannotti e outros, os quais, através de estudos sobre a obra de Marx, incorporavam um arsenal teórico que conferia centralidade às relações de produção e estrutura social de classes e a formação do Estado, em detrimento das

---

<sup>42</sup> Utilizamos aqui a palavra “geral” empregada pelos próprios autores - “Na verdade o que se evidencia da análise dos dados sobre a situação da população paulistana é que a maior parte dos problemas vividos pelos habitantes de São Paulo não decorre do crescimento da cidade enquanto tal. Esses problemas diferenciam-se segundo as classes sociais e, portanto, resultam de formas de organização da produção e distribuição da riqueza, que não são peculiares a São Paulo. As condições de trabalho e os salários numa população cuja imensa maioria é constituída de trabalhadores assalariados, são os aspectos mais importantes para a determinação da ‘qualidade de vida’. Esses aspectos não se explicam fora do contexto da economia brasileira em seu conjunto. Por sua vez, as relações econômicas estão apoiadas em uma ordem política que condiciona a participação dos indivíduos e das classes nas decisões sobre o seu próprio destino. Uma vez mais, não se trata de uma peculiaridade da vida urbana moderna, mas de um contexto mais amplo. O retrato das condições urbanas de existência em São Paulo expressa, portanto, condições mais gerais da economia e da sociedade brasileira” (Camargo *et. al.*, 1976, p. 19)

abordagens econômicas delimitadas às relações externas e à categoria de nação<sup>43</sup>. Isso compreendia também um distanciamento da perspectiva estruturalista-histórica e uma aproximação a uma abordagem dialética que levava também em conta a dimensão do conflito entre classes sociais e as contradições nos processos socio-econômicos, como já era possível observar nos trabalhos de Ianni e Cardoso sobre as relações raciais e sobre a industrialização de São Paulo<sup>44</sup>. Posteriormente, a própria proposta de análise da dependência elaborada por Cardoso, junto com Enzo Faletto, trazia, engendradas às relações externas entre os países, os aspectos conjunturais, ressaltando as práticas políticas dos atores sociais e a atuação dos movimentos sociais. Assim, a condição de subdesenvolvimento não era uma simples operação de dominação de fora para dentro, nem por uma concepção estruturalista estritamente econômica, mas também a consequência da própria dinâmica social e política interna e de sua estrutura de poder<sup>45</sup>.

No início na década de 1970, algumas publicações feitas por pesquisadores do CEBRAP passam a indicar a formação de um campo de análise sobre o urbano de vertente marxista que questionava a abordagem dualista, focada nas relações de dependência. No artigo *Urbanización, dependencia y marginalidade en America Latina*, Paul Singer (1973) travara um debate com a ideia de “urbanização dependente”, proposta por Quijano e Castells, pelo qual a compreensão sobre a urbanização determinada pela dependência era feita a partir de uma abstração das relações de produção. Em um nível mais concreto, seria possível perceber que este processo é também produto de uma série de fatores relacionados às estruturas e contradições de produção internas que condicionam o desenvolvimento e a

---

<sup>43</sup> O Seminário Marx, como foi denominado esse grupo de estudos, foi importante para compor uma outra linha de pensamento que se formava em São Paulo em contraposição a formulações teóricas desenvolvimentistas e nacionalistas.

<sup>44</sup> Tanto Fernando Henrique Cardoso quanto Otávio Ianni introduziram em suas obras *Capitalismo e Escravidão no Brasil Meridional* (1962) e *As metamorfoses do escravo* (1962), respectivamente, a proposta de uma análise dialética sobre as relações raciais, que levava em consideração tanto a estrutura socioeconômica quanto ao próprio campo da ação humana. No artigo escrito em conjunto, “Condiciones e efectos de l’industrialization de São Paulo”, eles trazem tal abordagem como proposta de pesquisa urbana. Os trabalhos de Giannotti *Origens da dialética do trabalho e Alienação do trabalho objetivo* também vão publicizar a análise sobre o conceito e o método dialético de Marx.

<sup>45</sup> “Concebemos a relação entre forças externas e internas como um todo complexo, cujos elos estruturais não se baseiam em simples formas externas de exploração e coerção, mas estão enraizados em coincidências de interesses das classes dominantes locais e internacionais, e por outro lado são desafiadas por grupos e classes locais dominadas” (Cardoso; Faletto, 1977, p. 12).

organização sócio-espacial. Para Singer, atribuir ao capital monopolista estrangeiro as causas de uma macrocefalia urbana guardava uma dimensão anti-urbana e conservadora, que desconsiderava tanto às condições extremamente precárias e repressivas sob as quais estavam submetidos os trabalhadores rurais, além de conferir um papel idílico à economia nacional. Essa visão acabava por reiterar que existe uma “normalidade” de desenvolvimento ou um modelo de urbanização, com sua referência na Europa e nos Estados Unidos, e deixa de considerar que toda a produção capitalista tende a uma concentração das forças produtivas e, por consequência, uma concentração espacial urbana. Se existe uma superconcentração urbana em países da América Latina isso decorria do livre funcionamento dos mecanismos de mercado, que protegiam as microdecisões locais, sem grandes intervenções políticas ou planificação territorial. A explosão urbana ocorria muito mais pela forma como a intervenção macroeconômica propulsionava ou não a descentralização do mercado, do que pelo simples fator da dependência ao capitalismo monopolista internacional.

Essas observações levaram a outro ponto de crítica de Singer, que diz respeito à concepção de marginalidade construída a partir da teoria da dependência. Ele discorre que os ramos econômicos que não integram ao setor industrial-monopolista, antes de se encontrar à margem ou se antepor ao sistema hegemônico, compõem com este, oferecendo serviços de suporte ao dinamismo econômico, em especial através do setor terciário, mediante uma exploração extensiva dos trabalhadores pouco qualificados. Nesse sentido, a dependência só é em parte causa da “marginalização” na medida em que a acumulação de seu capital ocorre também em função do excedente da força de trabalho superexplorada pelo setor não monopolista. No entanto, para ele isso não levava a crer que um capitalismo nacional seria, necessariamente, capaz de criar condições de absorção de mão de obra, ou mesmo manter o setor produtivo de maneira concorrencial, sem produzir monopolizações.

A ideia aqui contida é que a lógica capitalista funciona da mesma maneira para os dois níveis de economia, seja nacional ou internacional, seja de monopólio ou concorrencial, não sendo possível construir uma interpretação de que a industrialização nacional autônoma seria, por si só, socialmente mais benéfica (Singer, 1973, p. 293). Tal perspectiva é encontrada, de forma paralela à Singer,

no ensaio de Francisco de Oliveira (2003) *A economia brasileira: crítica a razão dualista*, lançado em 1972 e que se tornou referência nos estudos urbanos posteriores, sendo inclusive citado no livro *São Paulo 1975*. O ensaio se propunha a rediscutir as ideias preponderantes do discurso desenvolvimentista, compartilhada por economistas e sociólogos latino-americanos, a fim de criticar também a visão dualista que cindia em moderno e tradicional os diferentes aspectos socioeconômicos desse processo. O ensaio servia também como uma denúncia da concentração de renda e desigualdade social que se acentuavam no ápice do “milagre econômico”.

Nele, Oliveira contesta a ideia de que existia uma urbanização sem industrialização e um “inchaço” no setor terciário dos países subdesenvolvidos, que assumiria o papel de absorver o “exército de mão de obra”, sem proporcionar retornos produtivos para a sociedade. Sem um volume de capital significativo e uma débil estrutura de serviços e equipamentos urbanos, a industrialização brasileira só foi possível através do crescimento horizontal do setor terciário, com baixo grau de capitalização e à base de níveis baixíssimos de remuneração. Citando alguns exemplos, como a publicidade necessária para a venda, o comércio de produtos industriais feito por ambulantes, a prestação de serviços para a manutenção de carros (oficinas, limpador de vidros etc.), ou mesmo trabalhos domésticos, Oliveira (2003, p. 29) aponta que tais atividades serviam e complementavam os setores secundários, correspondendo assim a uma expansão do sistema capitalista no Brasil em sua vertente industrial.

A acumulação capitalista no Brasil decorria, assim, dessa forma expropriatória sobre a força de trabalho, primeiro a partir do campo, que mantinha um padrão “primitivo” de produção (baixa tecnologia, largo emprego de mão de obra e concentração de terra) que rebaixava os preços dos produtos alimentícios e proporcionava às cidades um exército de reserva (larga migração de trabalhadores rurais), fatores que foram necessários para o desenvolvimento industrial e o aumento das relações de consumo urbanas. Segundo, no processo de acumulação do capital industrial, através do rebaixamento da remuneração pela expansão horizontal do setor de serviços e pela transferência para o trabalhador dos custos de certas necessidades básicas, como a moradia popular, caracterizada

majoritariamente pela autoconstrução, que consistia em um supertrabalho, ou um salário não pago (Oliveira, 2003, p. 59).

Dessa maneira, Oliveira coloca em primeiro plano a exploração da força de trabalho na formação da acumulação capitalista brasileira, ao invés das análises sobre produção nacional e seus efeitos na balança comercial. É a partir da ideia de mais-valia, não somente sobre a remuneração, mas sobre os custos da reprodução do trabalho, na qual o setor de serviços tem um papel de destaque, é que se vai obter o excedente, que será expropriado pelos setores de produção e por uma parcela da população de classe média e alta. Sobre o urbano isso se traduzirá nas precárias condições de vida de boa parcela da população. Os setores marginais da economia, assim, “longe de serem excrescências e apenas depósito do ‘exército industrial de reserva’ são adequados para o processo da acumulação global e da expansão capitalista, e, por seu lado, reforçam a concentração de renda” (Oliveira, 2003, p. 30).

As análises de Oliveira, seguida por Singer, apontam, então, para a formação de um pensamento que vai procurar compreender a urbanização da sociedade não mais a partir de um estruturalismo focado nos estrangulamentos econômicos decorrentes das relações de dependência, ou da sucessão e justaposição dos modos de produção (do agrário ao industrial), mas do próprio funcionamento da produção, isto é, a relação capital-trabalho, que está condicionada pelos aspectos políticos que a organizam. É nesse sentido que Oliveira (1973, p. 6) declara que o subdesenvolvimento não é uma singularidade histórica, mas uma condição própria da expansão capitalista. Aqui, desloca-se a ênfase nas relações externas, de oposição entre nações (relação centro-periferia), para focar na oposição entre as classes, com acentuação na questão da exploração da força de trabalho.

Os autores mantinham, porém, certos parâmetros duais, distinguindo setores capitalistas de produção de setores não capitalistas ou primitivos. Essa dualidade poderia ser verificada nas relações entre campo e cidade, onde o primeiro, apesar de não ser mais visto como um setor tradicional era tido como uma forma de produção e exploração ainda distinta dos padrões capitalistas industriais, e nas relações urbanas, em atividades remanescentes de uma economia

de subsistência. No entanto, nessa vertente de análise, tais ramos econômicos não foram colocados em relação de oposição ou à parte das relações capitalistas de produção, mas fundamentais ao acúmulo obtido a partir da superexploração nas esferas de produção e reprodução da força de trabalho, fatores que afetarão os valores dos produtos, o consumo e a concentração de renda.

Essa forma de análise desenha as relações entre campo e cidade, ou entre moderno e tradicional, não como opostos que se contrariam, mas como elementos heterogêneos que se complementam. Nas palavras de Oliveira (1973), tratava-se de uma integração dialética entre o moderno e o arcaico.

No plano teórico, o conceito do subdesenvolvimento como uma formação histórico-econômica singular, constituída polarmente em torno da oposição formal de um setor "atrasado" e um setor "moderno", não se sustenta como singularidade: esse tipo de dualidade é encontrável não apenas em quase todos os sistemas, como em quase todos os períodos. Por outro lado, a oposição na maioria dos casos é tão somente formal: de fato, o processo real mostra uma simbiose que o chamado "moderno" cresce e se alimenta da existência do "atrasado", se se quer manter a terminologia [...]. A expansão do capitalismo no Brasil se dá introduzindo relações novas no arcaico e reproduzindo relações arcaicas no novo, um modo de compatibilizar a acumulação global, em que a introdução das relações novas no arcaico libera força de trabalho que suporta a acumulação industrial-urbana e em que a reprodução de relações arcaicas no novo preserva o potencial de acumulação liberado exclusivamente para os fins de expansão do próprio novo (Oliveira, 1972, p. 7; p. 32).

A compreensão sobre o urbano e a urbanização, tecidas por Singer e por Oliveira, em conjunto com o campo de visão crítico ao discurso do desenvolvimento que se formava no interior do CEBRAP, lançam as bases para uma linha de pensamento sobre a cidade, de vertente marxista, que priorizava a análise sobre as relações de classe e as estruturas de poder que organizavam a produção e a sociedade. Deixava-se de lado o dualismo tecido pelo vetor tradicional-moderno e a chave analítica da dependência para destrinchar o problema do desenvolvimento não mais pelo conceito de nação - que carregava todos os seus impasses para a formação de uma economia nacional autônoma - mas pelas relações de capital-trabalho e a dinâmica entre Estado e sociedade.

É nesse sentido que *São Paulo 1975* se torna uma condensação das reflexões feitas no interior do CEBRAP. Ele teve o mérito, porém, de deslocar o enfoque sobre o processo de urbanização - que envolvia a análise sobre migração, crescimento urbano-demográfico e a estrutura econômica-social (produção e

trabalho) - para se concentrar nas condições de existência na metrópole paulistana. O cotidiano aparece então como esfera de análise do urbano, desenhado pelas facetas sociais vinculadas à dinâmica do trabalho e ao consumo individual e coletivo. É nesse campo social, onde as contradições em torno do enunciado do desenvolvimento econômico se tornavam espacialmente visíveis. Os dados empíricos ajudavam a demonstrar que a estrutura desigual se formava por uma série de medidas institucionais, práticas ou omissões políticas que reforçavam a concentração de renda e da terra - “Do lado da organização empresarial, a própria organização do espaço urbano, da infraestrutura e dos serviços da cidade determinam a ‘qualidade de vida’ da população” (Camargo *et. al.*, p. 23).

Ressalta-se que ao pensar a metrópole pelas condições de existência, o ângulo de análise dos pesquisadores do CEBRAP ainda se mantinha focado na esfera da produção e do trabalho e todas as circunstâncias que orbitam em torno delas. As condições de existência na metrópole consistiam, de um lado, na capacidade individual de consumo atrelada às condições de rendas oriundas do trabalho e, de outro, da distribuição de políticas sociais e planejamento urbano que configuravam os meios de consumo coletivo. Tratava-se de uma equação argumentativa que correlacionava as condições de trabalho às condições de vida urbana, com afetações também pelo grau participação política que poderia interferir ou não na melhoria dessas duas esferas. Era ainda um enfoque industrial sobre o urbano, que compreendia as condições de vida a partir das necessidades para a manutenção e expansão do sistema produtivo, isto é, as necessidades sociais do trabalhador. A dimensão cultural da pesquisa urbana, ainda que pouco desenvolvida, voltava-se para as análises sobre os aspectos de uma sociedade de massa que abrangia as práticas passivas de consumo de bens duráveis e de lazer, pautadas, sobretudo, pela televisão (Cardoso *et. al.*, 1973).

Vemos, então, compor uma nova paisagem discursiva. A figura central deixa de ser o marginal, para ser o trabalhador, isto é, o sujeito da classe social urbana que sofre múltiplas formas de exploração e repressão, fatores que geravam uma deteriorização da vida urbana. Os problemas da urbanização não vão mais ser tratados como limites ou desproporções do processo da modernização, mas pela forma como ocorreu a expansão capitalista de produção industrial, cujos resultados se davam pela super-exploração, o débil atendimento aos serviços

básicos e a livre ingerência das atividades de especulação fundiária. O signo da nação, que fundamentava o processo de desenvolvimento e integração regional e social, passa a ser tratado como ideologia que encobria as contradições sociais. Nessa recomposição, o Estado também muda de sentido: deixa de ser o agente e o objeto da modernização nacional (nas dimensões políticas e econômicas) para ser o espaço político central da reprodução das condições de produção e das relações de classe, que no Brasil se dava pelo viés autoritário. O problema se descola da questão da falta de integração para a questão da exclusão social e política.

O conceito de *espoliação urbana*, formulado por Lúcio Kowarick (1979) vai se tornar outra expressão a condensar esse novo repertório de reflexão sobre a cidade. Ele foi apresentado na obra *A espoliação urbana*, que reuniu textos escritos pelo autor entre 1973 e 1979, inclusive o capítulo a “Desordem Urbana” já lançado no livro *São Paulo 1975: crescimento e pobreza*. Existe uma semelhança estética e metodológica entre as duas obras, pois Kowarick também recorreu a fotos, dados e gráficos relacionados à cidade de São Paulo, além de entrevistas com moradores de favelas. Sua análise se centra, porém, na formação da periferia e na crítica aos chamados “problemas habitacionais”<sup>46</sup>. Ele deixa de focar nas questões em torno do desenvolvimento, isto é, a relação ou dissociações entre crescimento econômico e evolução das condições sociais, mas pensar as formas como se davam a exploração nos próprios espaços urbanos.

A espoliação consistia no somatório da superexploração do trabalhador, seja no espaço da produção seja no espaço da reprodução (cidade) com o controle autoritário do Estado: um “somatório de operações que se opera através da inexistência ou precariedade de serviços de consumo coletivo”, serviços que são necessários aos trabalhadores como condições mínimas de subsistência, inclusive para a reprodução da força de trabalho (Kowarick, 1979, p. 58). As longas horas gastas na locomoção, os custos na moradia e em outros serviços, fazem parte da

---

<sup>46</sup> Segundo Kowarick, esse livro tem como origem suas pesquisas realizadas em favelas junto com Ruth Cardoso. É importante destacar que no início dos anos 1970 ele produziu uma série de mimeografias voltadas para a questão da marginalidade urbana, que foram reunidas posteriormente no livro *Marginalidade e Dependência* de 1975. No entanto, a partir da pesquisa de campo, ele identificou que boa parte dos trabalhadores ou desempregados não eram assalariados, o que direcionou a investigação das formas de exploração que ocorriam ao largo do sistema forma de produção e emprego. Informações obtidas no vídeo sobre o debate *CEBRAP 50 anos, obras fundamentais: "A espoliação urbana: impactos e desdobramentos"* disponível: <<https://youtu.be/wPumPzoj1cE>>.

espoliação, na qual o Estado tem um importante papel ao não prover tais condições ou garantir o acesso aos serviços, que deveriam se constituir como direitos.

Colocada no âmbito das lutas sociais, o processo de espoliação urbana, entendido como uma forma de extorquir as camadas populares do acesso aos serviços de consumo coletivo, assume seu pleno sentido: extorsão significa impedir ou tirar de alguém algo a que, por alguma razão de caráter social, tem direito. Assim como a cidadania supõe exercício de direitos tanto econômicos como políticos e civis, cada vez mais parece ser possível falar num conjunto de prerrogativas que dizem respeito aos benefícios propriamente urbanos (Kowarick, 1979, p. 73 – 74).

A “mais-valia urbana” aqui ganhava também um novo sentido: ela designava uma forma de extorsão do acesso a certos bens e serviços públicos considerados como necessários para a vida na cidade. Para Kowarick (1979), tais necessidades, forjadas historicamente com a expansão da urbanização, seriam os fundamentos para a formulação de direitos ainda não reconhecidos ou positivados. Nesse sentido, a ideia da “mais-valia urbana” estaria correlata à “ausência de direitos”.

Vemos que Lucio Kowarick introduz a reflexão sociológica urbana à temática dos direitos. Mas antes de continuar essa análise, vale a pena remarcar os pontos de convergência entre a visão socióloga marxista sobre o urbano que se formava em São Paulo e a sociologia urbana marxista que vinha sendo desenvolvida na França no final da década de 1960, que fica mais clara a partir do final dos anos 1970, quando a teoria francesa é incorporada no repertório teórico dos estudos urbanos, por sociólogos, arquitetos e urbanistas<sup>47</sup>. Mesmo que o estruturalismo de Manuel Castells não tenha sido absorvido *ipsis litteris* pelos pesquisadores paulistanos, podemos perceber que existia nas primeiras análises marxistas brasileiras sobre o urbano um paralelismo no que diz respeito ao campo conceitual utilizado: a sociologia marxista francesa - para além de Castells - também vai desenvolver o estudo sobre o fenômeno urbano condicionado à análise sobre os modos de produção, e sua forma de organização político-territorial, determinada predominantemente pela atuação do Estado.

---

<sup>47</sup> Em A espoliação urbana e o campo dos estudos urbanos no Brasil, Eduardo Marque aponta que “tanto a produção estruturalista (poulantziana) quanto à pós-estruturalista chegaram juntas e misturadas nos anos 1980, gerando alguma confusão teórica.” (<http://novosestudos.uol.com.br/a-espoliacao-urbana-e-o-campo-dos-estudos-urbanos-no-brasil/>)

Aqui, o urbano não era tratado como objeto autônomo de estudo, mas condicionado à expansão da forma capitalista de organização do espaço e da sociedade. Nos termos de Jean Lojkine (1977) e de Christian Topalov (1979), por exemplo, o urbano consistia num epifenômeno da socialização das condições de produção, envolvendo a concentração e aglomeração dos aspectos operativos e materiais, como circulação, comunicação, instituições de troca e equipamentos, às próprias estruturas de consumo e de reprodução da força de trabalho, os chamados bens de consumo coletivo (habitação, transporte, lazer etc.). A cidade, então, se tornava um locus importante dessas condições e o Estado seu agente garantidor e regulador dos serviços e equipamentos de baixa rentabilidade (infraestrutura e serviços sociais), atenuando os “os efeitos negativos ao nível das formações sociais, da segregação e mutilação capitalista dos equipamentos urbanos” (Lojkine, 1997) <sup>48</sup>.

Essa perspectiva é correlata a abordagem realizada por Singer e Oliveira, ou em São Paulo 1975 e em A Espoliação Urbana, nos quais o estudo sobre a urbanização e sobre o urbano ocorre a partir da totalidade que abrange as relações de produção e de classe. Eles mantêm ainda uma divisão entre a esfera do trabalho e a esfera da reprodução da força de trabalho, recolocando a cidade como um plano importante para o desenvolvimento das condições do processo de produção, seja pela concentração das instituições e infraestruturas necessárias para as trocas e consumo, seja para oferecer condições sociais básicas para compor uma massa de trabalhadores urbanos. No entanto, a ideia de mais-valia sobre os serviços de consumo coletivo, ou sobre as atividades e políticas relacionadas ao âmbito da moradia, apontavam que no Brasil, diferente de como ocorrera na Europa, a atuação do Estado na garantia ou prestação dos serviços sociais se dera de forma mínima, débil ou extremamente desigual.

---

<sup>48</sup> Na versão francesa: Si l'on accepte, en effet, la thèse développée dans notre premier chapitre selon laquelle l'intervention étatique est la forme plus élaborée, la plus développée, de la réponse capitaliste à la nécessité de la socialisation des forces productives, on pourra donc donner une première définition des politiques urbaines des États capitalistes développés : ce sont des 'contretendances' développés par MPC lui-même pour réguler, atténuer les effets négatifs - au niveau du fonctionnement d'ensemble des formations sociales - de la ségrégation et de la mutilation capitalistes des équipements urbains” (Lojkine, 1977, pp. 177-178). Conferir também: Topalov, Christian. La Urbanización capitalista : algunos elementos para su análisis. México: Edicol, 1979

Essa abordagem vai ganhar novos parâmetros no final da década de 1970, quando se abre um campo de pesquisa que vai acentuar de um lado os mecanismos de expropriação urbana pelos aparelhos do Estado e pelo setor do capital imobiliário e, de outro, vai focar no funcionamento de certos aspectos sociais urbanos como transporte, moradia e saneamento. Na década de 1980, duas séries de publicação vão contribuir também para difundir e reunir textos de diferentes pesquisas urbanas produzidas no Brasil e no exterior: a revista Espaço e Debates lançada pelo Núcleo de Estudos Regionais Urbanos (São Paulo)<sup>49</sup> e a série Debates Urbanos<sup>50</sup>, promovida pelo Grupo de Estudos Urbanos do Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro. Dentre suas publicações, se destacam as análises sobre a questão habitacional, o mercado imobiliário, as políticas de planejamento do Estado, a atuação de movimentos sociais, além das traduções de textos dos sociólogos estrangeiros, sobretudo os da escola francesa de sociologia como Manuel Castells e Christian Topalov e Jean Lojkin que trabalhavam a questão urbana.

Podemos citar ainda como exemplo a produção teórica de arquitetos e urbanistas da Faculdade de Arquitetura da Universidade de São Paulo (FAU-USP) que com influência dos estudos do CEBRAB, vão também incorporar o repertório teórico francês para pensar as políticas urbanas e suas interfaces sociais<sup>51</sup>. Isso pode ser observado no livro *A produção da casa (e da cidade) no Brasil industrial*

---

<sup>49</sup> Conforme a apresentação da proposta editorial no primeiro número da revista Espaço e Debates: “O Núcleo de Estudos Regionais e Urbanos é uma sociedade civil sem fins lucrativos, aberta a todos os interessados, que tem por objetivo desenvolver estudos, pesquisas, debates de caráter independente, em torno da temática regional e urbana; e promover a recuperação da memória do planejamento do Brasil; divulgar e tornar acessível o conhecimento produzido (1981, p. 5).”

<sup>50</sup> Esta série, lançada em 5 edições (*Solo Urbano; Violência e Cidade; Repensando a Habitação no Brasil; Políticas Públicas para Áreas Urbanas; Movimentos Coletivos Urbanos*) é oriunda do Seminário de Estudos Urbanos, promovido pelo IUPERJ, realizado ao longo de 1981 e que reuniu professores, pesquisadores, técnicos e estudantes de pós-graduação de diferentes instituições de ensino e pesquisa de pós-graduação do Rio de Janeiro, São Paulo, Belo Horizonte e Porto Alegre, que estavam refletindo a problemática das cidades brasileiras (VALLADARES, 1981).

<sup>51</sup> Os autores se apoiavam não apenas nas referências sociológicas desenvolvidas pelos pesquisadores paulistanos, mas também já incorporavam todo um repertório teórico internacional de estudos marxistas sobre cidade, como os franceses Henri Lefebvre, Edmund Preteceil, Jean Lojkin, Christian Topalov e o geógrafo norte-americano David Harvey. A recepção desses autores ocorreu de forma muito menos filiativa e muito mais instrumental, como suporte conceitual à investigação empírica que eles desenvolviam sobre os temas de renda urbana, da habitação, da formação dos espaços de periferias e favelas e da cidadania na cidade. Cf. MARICATO, E. (org.). *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil Industrial*. São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1979.

(Maricato, 1979), cuja reunião de artigos trazia a análise dos desdobramentos da ocupação do solo urbano pelas classes sociais e de distribuição dos serviços de consumo coletivo (centro-periferia), ao funcionamento das atividades que geravam um excedente (relações de troca e especulação sobre a propriedade urbana)<sup>52</sup>. Segundo Oliveira, tal obra teve um mérito de construir uma análise propriamente urbana, isto é, recolocando o urbano como um campo de produção do capitalismo (Oliveira, 1979).

Notamos aqui que essa agenda de pesquisa trazia um debate sociológico com interface à disciplina do urbanismo, que deixa de ser tratada apenas por uma verve técnica de ordenamento espacial, para incorporar um debate social sobre a cidade. Era construído assim um terreno de discussão sobre um campo de regulamentação do solo urbano que levasse em conta as condições materiais de vida urbana, o que contribuiu para a formação de um discurso sobre direitos sociais na cidade de tonalidade marxista.

Voltando a Kowarick, ele mesmo afirma, posteriormente, que o conceito de espoliação urbana é derivado da observação sobre as políticas sociais urbanas implementadas pelo Estado francês, sobretudo relacionado à questão habitacional, que eram praticamente débeis ou ausentes no caso brasileiro<sup>53</sup>. Isso, a seu ver, decorria de uma condição política autoritária e a forma de acumulação capitalista sobre o trabalho, como já foi discorrido. No entanto, a noção de extorsão embutida no conceito de espoliação urbana trazia consigo a temática dos direitos na cidade, provenientes de certas necessidades históricas vinculadas ao trabalho industrial.

São Paulo 1975 já havia apontado a relevância política e social de certas reivindicações de direitos relacionado às condições de trabalho, então bloqueadas por mecanismos de repressão à organização sindical promovidos no governo

---

<sup>52</sup> Quase todos os autores, a exceção de Paul Singer, tinham um vínculo com a FAU-USP, seja por sua formação, seja porque fazem parte do corpo docente da instituição (Maricato, 1979).

<sup>53</sup> Tal afirmação é possível encontrar no seminário "A espoliação urbana: impactos e desdobramentos" onde Kowarick (2017) explica que seu conceito de espoliação urbana foi desenvolvido após uma comparação entre Brasil e França, onde passou uma temporada e verificou uma série de políticas sociais e habitacionais subsidiadas pelo Estado. Se no Brasil não era possível verificar uma garantia do Estado em certas necessidades sociais mínimas, em pleno período monopolista do capitalismo, se decorria de uma séria de operações de exploração do trabalho urbano.

militar. No entanto, podemos delinear que a ideia de direitos urbanos introduzia outro campo no âmbito jurídico da cidade. Desde que a industrialização e a urbanização se tornaram vetores políticos dominantes, a legislação social relacionada ao trabalhador urbano era geralmente atrelada a direitos de natureza trabalhista e previdenciária. A célebre análise de Francisco Weffort (1977) sobre a ascensão e queda dos governos populistas, abordava a implementação das leis trabalhistas por Getúlio Vargas em 1943 como um marco enunciativo na relação entre Estado e as classes populares, pelo qual o primeiro se apresentava como protetor do povo ao “conceder” certos direitos ante a pressão social da massa de trabalhadores urbanos, e, ao mesmo tempo, restabelecia uma “conciliação” com as classes dominantes na nova centralidade produtiva urbano-industrial<sup>54</sup>. No escrito *Estado e o Urbano no Brasil*, publicado em 1982, Francisco de Oliveira (p. 47) vai ainda discorrer que é a partir da regulamentação das relações capital-trabalho que emerge o aspecto social da relação Estado-urbano, “que agora não está mais na questão na divisão social do trabalho [campo e cidade] mas especificamente na constituição das relações de produção”.

Com relação à cidade, o que havia predominado era um corpo jurídico que estabelecia zoneamento, ordenação territorial e regulamentação da ocupação do solo e da construção de prédios. Somente na década de 1960, ganham destaque institucional debates sobre questões habitacionais e a política social urbana em correlação com crescimento do discurso sobre “reformas sociais”, que no Brasil, vinham no bojo do programa político de “reformas de base”, anunciado pelo governo de João Goulart (1961-1964)<sup>55</sup>. Vale lembrar que já se fazia nesse

---

<sup>54</sup> Francisco Weffort (1977, p. 67) aponta que o surgimento das classes populares esteve relacionado ao processo de expansão industrial e crescimento urbano, que deslocou a centralidade política do campo para a cidade. A emergência desse sujeito político é permeada por uma larga ambiguidade e imprecisão, primeiro por ser um corpo heterogêneo e segundo pelo terreno político em que ocorria: ao mesmo tempo que os direitos trabalhistas eram criados por contornos autoritários e corporativos, eles abriam um campo de reivindicações e de cidadania. “Desse modo a manipulação populista é uma relação ambígua, tanto do ponto de vista social como do ponto de vista político. Do ponto de vista político é, por um lado, uma relação de identidade entre indivíduos, entre o líder que ‘doa’ e os indivíduos que compõem a grande massa de assalariados e, por outro, é uma relação entre Estados como instituição e determinadas classe sociais. Do ponto de vista social, a legislação trabalhista aparece, por um lado, como mecanismo regulador das relações entre cidadãos: entre empregadores e assalariados ; e por outro, como mecanismo regulador das classes sociais”.

<sup>55</sup> Os debates em torno da implementação de “reformas sociais” no Brasil se desenvolvem no período pós guerra, mas ganham seu ápice durante o programa de “reformas de base” que era então anunciado pelo governo de João Goulart (1961-1964). As reformas de base consistiam em

momento uma rediscussão sobre o enunciado do desenvolvimento e seus resultados nos países subdesenvolvidos, ante a constatação da larga migração do campo e o seu conseqüente crescimento urbano. As reformas de base eram promovidas como forma de dar continuidade a política de desenvolvimento, tentando corrigir, de um lado, os “defeitos” econômicos e sociais, sobretudo na questão agrária - estando a reforma agrária como uma das pautas prioritárias desse programa - e de outro reconciliar as “massas” com o governo, ante as fortes mobilizações de trabalhadores rurais e urbanos.

É no contexto das reformas sociais que o Seminário de Habitação e Reforma Urbana, promovido pelo Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB) em 1963, se tornou um marco do debate social sobre a cidade. Com o golpe militar, ocorrido um ano depois da realização do Seminário, os debates baseados na ideia de Reforma Urbana foram interrompidos. No entanto, o regime militar chegou a levar adiante algumas propostas desenvolvidas em 1963: criou, por exemplo, o Banco Nacional de Habitação e o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU)<sup>56</sup>. Sua política habitacional e de planejamento urbano estavam direcionadas, então, através da estruturação de órgãos técnicos e burocráticos do Estado, não muito diferente do que já vinha sendo discutido.

A ideia de direitos urbanos mencionada por Kowarick estava, porém, relacionado a outro campo enunciativo. Não se tratava mais de uma natureza administrativa atrelada à estrutura burocrático-estatal, mais de uma natureza social, isto é, de prerrogativas da sociedade que deveriam ser asseguradas pelo Estado. Ela estava assentada em uma crítica às duas formas de governo exercidas desde o período pós-guerra e marcadas pelo enunciado do desenvolvimento: primeiro na forma do populismo<sup>57</sup> e depois na forma do militarismo. No livro São

---

um amplo programa político que previa amplas reformas institucionais, como agrária, bancária, urbana, administrativa, constitucional, tributária e universitária. Esse programa foi suspenso com o golpe militar de 1964 (AZEVEDO, FREITAS, 2014).

<sup>56</sup> O regime militar chegou a criar o Banco Nacional de Habitação e o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), instituições que chegaram a ser pensadas no Seminário de Reforma Urbana e Habitação (AZEVEDO, FREITAS, 2014).

<sup>57</sup> No Brasil, até o golpe militar, a articulação entre nacionalismo e desenvolvimento ocorreu no bojo de governos populistas, que ocuparam o poder no período de democratização, que compreende desde o fim do Estado Novo de Getúlio Vargas até 1964. O populismo consistia numa relação política estabelecida sob o signo da nação entre um líder político e as massas urbanas -

Paulo 1975 já se encontrava críticas à forma como os governos populistas organizavam de forma clientelista a política urbana, isto é, da troca de favores, feita através da penetração de cabos eleitorais em favelas e periferias que negociavam “informalmente” demandas sociais dos moradores. Em outras palavras, o discurso populista vinculava a participação política das massas à uma dependência aos líderes e autoridades, aos contatos pessoais e à informalidade nas relações<sup>58</sup>.

O livro *Passa-se uma casa* de Lícia Valladares<sup>59</sup>, publicado em 1978, é um interessante registro sociológico das alterações de governo sobre a cidade, trazidas pela instauração do regime militar. A obra trata do processo de remoção dos moradores de favelas da zona sul do Rio de Janeiro que foram reassentados em conjuntos habitacionais em áreas, na época, com pouca infraestrutura urbana. Nesse estudo de caso, Valladares verifica uma transformação da relação entre Estado e os pobres, em que os cabos eleitorais foram substituídos por burocratas e tecnocratas que penetravam nas áreas de moradia para executar unilateralmente e, sem qualquer participação ou negociação, a política urbana promovida pelo governo federal. Era uma forma mais centralizada de comando, menos pessoal ou ambígua que marcara o populismo; mais autoritária e inflexível, portanto. Podemos depreender, assim, que o regime militar não faz nada além que radicalizar o vetor modernizante articulado ao redor do enunciado do desenvolvimento, tornando a política estatal urbana vinculada ao discurso burocrático-racional em seu modelo mais autoritário.

Pensar as demandas sociais urbanas como direitos colocava, porém, a política urbana em outra direção: não mais de cima para baixo, mas por uma dinâmica mais transversal entre sociedade e Estado, que abria uma dimensão

---

utilizando um tempo de Francisco Welfort (1977) - cuja participação política ocorre de forma débil e limitada através de sindicatos vinculados ao Estado.

<sup>58</sup> Essas discussões foram realizadas também por outros estudos urbanos como os realizados por Anthony Leeds, Elisabeth Leeds, vinculados ao Museu Nacional no Rio de Janeiro, e o de Lícia Valladares, estando na época vinculada à PUC-Rio. Por serem estudos de campo, esses autores conseguiam demonstrar no nível territorial como ocorria essa relação política e troca de favores. Isso será melhor comentado em outro capítulo.

<sup>59</sup> O trabalho de Valladares teve uma boa repercussão, sendo citado em diferentes obras de estudos urbanos, como *A espoliação urbana* (KOWARICK, 1977) e *A produção da (casa) e da cidade no Brasil industrial* (MARICATO, 1979)

política e jurídica para reivindicações sociais. Estava em questão não somente a crítica à política social e urbana do modelo militar, mas todo o espectro de visão que fazia parte do discurso político e econômico, envolto pelo enunciado do desenvolvimento, que no Brasil costumava conferir ao Estado o papel, central e forte, das próprias transformações sociais, se descolando de qualquer esfera da cidadania. Nesse sentido, os direitos urbanos vão estar em correlação com os movimentos urbanos que passam a ter destaque para a sociologia a partir do meado da década de 1970<sup>60</sup>. Em um texto publicado em 1985, já no horizonte da Constituinte, Kowarick, aponta que tais mobilizações apresentavam condições de configuração de uma gestão urbana que superasse o paradigma do populismo e o paradigma do militarismo<sup>61</sup>.

Essa relação entre direitos urbanos e reivindicação de movimentos urbanos trataremos melhor em outro capítulo. Por enquanto, o que nos importa agora é destacar dois apontamentos a respeito à emergência de um debate social sobre a cidade que se formava no meado da década de 1970. Primeiro, para a composição de um discurso sobre direitos sociais urbanos foi preciso se distanciar do enunciado do desenvolvimento que se consolidou na década de 1950 até 1970, articulado pelo vetor da modernização ou do nacionalismo, para repensar o Estado a partir das relações de classe. A pobreza deixa de ser um aspecto subjetivo-cultural, para ser um efeito das formas de organização política sobre o trabalho e a vida em geral, da qual o Estado exerce uma participação fundamental. É nesse giro de percepção que fica cada vez mais evidente que o desenvolvimento, enquanto enunciado político-econômico no Brasil, não era feito a partir de uma

---

<sup>60</sup> O livro São Paulo 1975 já havia mencionado a importância da atuação das diversas formas de associação comunitária de base na criação de condições mínimas de proteção material, citando o caso das comunidades eclesiais de base da Igreja Católica, mas ainda atribuindo ao plano da estrutura econômica e política as condições de expressão de direitos. Kowarick (1979) em *Espoliação Urbana* já apontava nas lutas sociais levadas adiante por organizações populares um terreno profícuo para a afirmação de direitos. Sua obra foi lançada já no final da década de 1970, período que vai marcar uma mudança na abordagem sobre a ação política das classes populares que na década de 1980 passam a ter cada vez mais destaque, especialmente no campo da construção de novos direitos e no horizonte da constituinte de 1987. Nesse campo, os direitos sociais urbanos eram colocados em constante paralelismo às demandas e reivindicações formuladas nesse campo de ação política. Podemos mencionar aqui como referência os trabalhos de Luiz Antônio Machado da Silva, Eder Sader, Lícia Valladares, Gohn, José Moisés e Carlos Nelson Ferreira da Silva. Os debates que se desdobravam em torno desse tema serão analisados melhor em um capítulo seguinte.

<sup>61</sup> Cf. KOWARICK, L. Espaço urbano e espaço político: do populismo à redemocratização. *Comunicação e política*. v. 3. n. 1-4, jan/dez 1985. São Paulo: Forense Universitária, 1985.

ampliação de políticas sociais – um welfare state nos moldes europeus -, mas que se dava também por exploração, e de certa forma, por expropriação: parte da população estava excluída dos ganhos sociais da urbanização enquanto vetor do crescimento econômico.

No entanto, um segundo fator foi necessário para se pensar em direitos sociais urbanos: do livro São Paulo 1975 até Espoliação Urbana, é possível notar que a cidade, enquanto espaço de organização da vida, ganha cada vez mais centralidade na análise das relações de classe, de exploração do trabalho e da própria atuação do Estado nas coordenadas da estrutura social. Se no primeiro livro ainda há o destaque para a forma do trabalho assalariado, no segundo livro o trabalhador passa a ser tratado cada vez mais como morador. Kowarick dava acento maior a questão da informalidade e da marginalidade, identificando que o emprego não era, muitas vezes, a forma corrente de produção de renda familiar na metrópole brasileira. Mesmo que o discurso sobre o urbano se mantenha referenciado sobre a dimensão industrial da urbanização, as condições de existência na cidade ganham cada vez mais relevância para se pensar nas condições de vida dos pobres: se no Brasil o urbano extrapolava o industrial, isso era porque uma das principais formas de exploração se dava sobre a própria esfera da reprodução, isto é, sobre a cidade.

É nesse sentido que se fez necessário pensar cada vez mais certos aspectos sociais referentes à vida urbana como um direito: assim como a legislação trabalhista permitia um campo de reivindicação do trabalhador com relação ao espaço da produção, ante ao “patrão”, era preciso pensar um outro campo de reivindicação com relação a esfera da vida urbana, ante ao Estado. Este aparece como uma figura política que deveria garantir as condições mínimas de existência e o acesso aos serviços de consumo coletiva, uma vez que o setor dominante da produção ainda se baseava em um sistema monopolista e industrial<sup>62</sup>. Isso vai balizar, na virada dos anos 1970 para 1980, um discurso de justiça social na

---

<sup>62</sup> Na conferência CEBRAP 50 anos, obras fundamentais: "A espoliação urbana: impactos e desdobramentos", Kowarick aponta que sua análise sobre a atuação do Estado no Brasil, enquanto importante ator da espoliação, decorreu de sua estadia na França, onde viu o Estado francês subsidiar programas sociais sobretudo no campo da habitação, através de conjuntos de prédios destinados à habitação popular, os HLM (Habitation de Loyer Moderé). Dessa maneira, ele identificou que no caso brasileiro, o Estado se não executava esse programa é porque reproduzia outra forma de exploração sobre a vida urbana.

cidade, com foco nas necessidades sociais dos trabalhadores urbanos, o que servirá para delinear um discurso de Reforma Urbana no horizonte da abertura de uma assembleia constituinte a partir de 1985. A formação do discurso sobre direitos sociais na cidade se situava, porém, em um limiar: entre um paradigma industrial na economia e na política, diante do qual se exigia uma contrapartida social do Estado, e uma realidade urbana que extrapolava em diferentes direções o próprio paradigma de desenvolvimento.

## 2.2.

### A visão humanista sobre a cidade: a concentração de terras e a injustiça contra os pobres

Na virada da década de 1970 para 1980, a Conferência Nacional de Bispos do Brasil (CNBB) lançou três documentos concernentes a questão urbana: *Pistas para uma pastoral urbana* (1979) *Propriedade e uso do solo urbano* (1981) e *Solo urbano e Ação Pastora* (1982). De forma abreviada, podemos dizer que o primeiro tratava da reflexão social e teológica sobre qual deveria ser a postura da Igreja diante de um processo de urbanização crescente; o segundo, consistia em um levantamento de dados e ações efetuados por diferentes arquidioceses com relação às condições de vida dos pobres, os regimes jurídicos existentes ao uso do solo urbano e os direitos relativos à propriedade e moradia em quatro regiões metropolitanas (Rio de Janeiro, São Paulo, Curitiba-Santa Catarina e Vitória); o terceiro, a partir do método da doutrina social - ver, julgar e agir -, apresentava os problemas sociais, econômicos e culturais que atingiam o meio urbano brasileiro, considerado desigual e injusto pela Igreja. Ele ainda indicava como proposta uma reforma na legislação e aparato jurídico, referentes ao solo e propriedade urbana, que veio a servir mais tarde de inspiração para a campanha por Reforma Urbana na Constituinte de 1988.

Nos três documentos, vinham expressos os debates que circundavam o desenvolvimento como crescimento urbano acelerado, a intensa migração do campo para a cidade, as transformações culturais da urbanização da vida, a desigualdade social e a larga pobreza urbana, muitas vezes traduzida nos textos como marginalidade. Na relação entre Igreja e sociedade, o urbano enquanto vetor da modernização da vida se tornava um desafio: em *Pistas para uma pastoral*

urbana, os aspectos da burocratização, impessoalidade, tecnocracia e massificação eram lidos de forma crítica. As relações primárias (familiares e pessoais) que marcavam todas as atividades do homem (econômica, social e cultural) e que geralmente partiam de um fator de proximidade local, eram pulverizadas na complexidade e multiplicidade das interações sociais da cidade, nas quais se somavam outros nichos como trabalho, lazer, atividades culturais etc. Isso atingia as antigas estruturas eclesíásticas divididas em dioceses, paróquias e capelas - “As estruturas eclesíásticas estavam marcadas por uma realidade rural onde a vizinhança geográfica ou territorial era quase que o único fator a determinar o relacionamento entre as pessoas” (CNBB, 1979, p. 24). Diante desse impasse, a Igreja se posicionava na época a favor de uma diversificação de suas instituições e organizações, com a participação de pastorais temáticas, ou nos termos que eles usavam, ambientais (operária, universitária, familiar, juventude, meios de comunicação, saúde etc.) além de movimentos dos leigos, com destaque para as comunidades eclesiais de base.

Entretanto, a Igreja guardava sua especial atenção ao ponto que ela considerava mais crítico do desenvolvimento urbano: a desigualdade social<sup>63</sup>. Segundo consta em *Pistas para uma pastoral urbana*, o desenvolvimento econômico posto em prática no Brasil era baseado no lucro desmedido e cindia a cidade em dois polos interligados, configurando uma relação entre centro e periferia, não só nos termos sociais (concentração de poder econômico e a consequente divisão de classes), como espacialmente (certas regiões e áreas urbanas providas de infraestrutura e serviços enquanto em outras, onde se acumulavam miséria, havia uma escassez de serviços essenciais). Essa disparidade social era entendida como uma injustiça em termos sociais e uma iniquidade na perspectiva teológica em questão: as condições precárias e miseráveis que estavam submetidos centenas de trabalhadores eram lidas como uma desumanização da cidade, na qual os interesses individuais do lucro, do consumo e da propriedade eram colocados anteriormente às necessidades

---

<sup>63</sup> “Numa cidade profundamente polarizada e dividida, que mantém na marginalização a maior parte do povo, a perspectiva prioritária da ação pastoral urbana, neste momento histórico, é a perspectiva evangélica da libertação dos pobres e oprimidos, da promoção da justiça e das condições humanas da periferia” (CNBB, 1979, p. 25).

elementares como a moradia, ao parâmetro solidariedade, à fraternidade e ao bem comum.

Pelos documentos, é interessante notar que, ao lado de tais reflexões sobre as condições sociais na cidade, consideradas injustas - o ver e o julgar nos termos da doutrina social -, a Igreja formara um campo de ação social, que não apenas consistia em projetos de assistência social em favelas e bairros periféricos - um campo de ação tradicional da Igreja - mas incorporava cada vez mais uma dimensão jurídico-fundiária. Em Propriedade e uso do solo urbano, diferentes dioceses apresentaram como relato a estruturação de assessorias jurídicas, com participação de um corpo de advogados, que acompanhava não somente conflitos fundiários e processos judiciais de expulsão de favelas, como também políticas de regularização fundiária que estavam começando a ser implementadas no país<sup>64</sup>. Desse terreno, ainda pode se extrair do documento Solo urbano e ação pastoral o envolvimento com as discussões legislativas de normas urbanas, que ganhavam importância com a proposta de regulamentação de uma Lei de Desenvolvimento Urbano (projeto), na qual a Igreja procurava imprimir certos preceitos humanistas relacionados à doutrina social da Igreja, como a função social da propriedade e o direito à moradia vinculado à dignidade da pessoa humana.

O que faz a Igreja, em seu âmbito de atuação sobre o campo social, passar conferir centralidade sobre o aspecto jurídico? Para compreender as condições que levaram a Igreja a não só pensar em termos de desenvolvimento humano, como também em termos de direitos urbanos, é preciso ter em mente primeiro que o enunciado do desenvolvimento vai não somente afetar os centros da Igreja (romana), como também envolver a relação entre Igreja, Estado e sociedade nos países subdesenvolvidos, como o Brasil. Segundo, é preciso ter atenção em perceber as próprias inflexões do discurso social da Igreja, que ocorreram nesses países e apontaram para direções distintas e conflituosas no interior do desenvolvimentismo.

---

<sup>64</sup> Como políticas de regularização fundiária, citamos como exemplo o programa PROMORAR implementado pelo Banco Nacional de Habitação, durante o governo do general João Figueiredo, integrando uma mudança na política habitacional dos governos militares que passavam priorizar a política de urbanização no local onde se encontrava a favela, que a política de remoção para conjuntos habitacionais. Cf. VALLADARES, L. P. A propósito da urbanização de favelas. Espaço e Debates. n°2, ano 1, maio de 1981, São Paulo: Cortez, 1981 pp. 5-18.

Em relação ao primeiro ponto, é preciso salientar que a perspectiva humanista esboçada nos documentos apresentados pela CNBB tinha como fundamento doutrinário o posicionamento oficial do Vaticano no Concílio II, formado em 1965, e, posteriormente, a II Conferência Geral do Episcopado latino-americano, realizada em Medellín em 1968. O Concílio, convocado pelo papa Pio XXIII em 1961 e depois sucedido por Paulo VI em 1963, tinha como proposta trazer renovações nas estruturas e posicionamentos da Igreja diante dos “problemas da idade modernidade” (*Humanas et salutis*), associados ao duplo processo de industrialização-urbanização. Nisto estava envolvido não somente os impasses para a Igreja ante ao fenômeno da secularização - para ela engendrado pela maturação das relações pessoais, pelo individualismo e cosmopolitismo da sociedade industrial -, como também seu posicionamento quanto às questões sociais e instituições de seguridade.

O Concílio do Vaticano II integrava o rol de escritos e documentos da Igreja que compunham a doutrina social da Igreja, cujo marco doutrinário oficial é a encíclica *Rerum Noavarum* (papa Leão XIII, 1891), que versava sobre a condição do operário e o campo da seguridade social a ser implementado pelo Estado. A partir deste documento, a Igreja passa a proferir uma série de pronunciamentos oficiais que, de um lado, tinham referência problemas atinentes à sociedade industrial, e, de outro, apresentava um posicionamento eclesiástico que refutava contundentemente o discurso socialista e criticava o “liberalismo individualizante”. Considerando a existência de “diferenças” entre classes, ela propunha como alternativa uma economia política e social norteadas por princípios de justiça e equidade, ou nos termos do documento, “os direitos e os deveres que devem reger as relações mútuas dos ricos e dos proletários, dos capitalistas e dos trabalhadores”.

Tratava-se, portanto, da incorporação de um discurso religioso sobre reformas sociais por dentro de um sistema referenciado na propriedade privada. E a atenção sobre as questões sociais não envolvia a hierarquia, mas também mobilizava o laicato: a própria Igreja passou a exortar e estimular a participação dos católicos em ações sociais e formação de associações de leigos, ideias que se tornaram doutrinárias na encíclica *Quadragesimo Anno* (Pio XI, 1931). Com efeito, a doutrina social não apenas era composta de um campo teológico que incorporava a “questão social” à soteriologia, mas também esteve relacionada à

multiplicação de uma prática religiosa de leigos que se voltavam para o terreno da ação política, como se fez notar na criação da Ação Católica e das Juventudes Católicas Operárias (JOC), primeiro na Europa e depois em outras regiões do mundo, como a América Latina.

No entanto, o Concílio do Vaticano II tinha uma especificidade com relação aos antigos documentos da doutrina social: ele colocava a questão social a partir do campo de debate discursivo do desenvolvimento. O documento *Gaudium et spe* (Constituição Pastoral - Sobre a Igreja no mundo atual) questionava o aspecto “economicista” formulado pelo desenvolvimento, isto é, a ideia de progresso a partir do crescimento econômico. Ele imprimia a importância moral de formular o desenvolvimento conforme as necessidades materiais e exigências culturais do homem, isto é, submetido ao bem comum, entendido como “o conjunto das condições da vida social que permitem, tanto aos grupos como a cada membro, alcançar mais plena e facilmente a própria perfeição - se torne hoje cada vez mais universal e que, por esse motivo, implique direitos e deveres que dizem respeito a todo o gênero humano”. Essa concepção, ao mesmo tempo universalista e empírica do homem, que levava em consideração suas condições materiais, esteve em paralelo à própria concepção sobre a comunidade internacional, articulando o desenvolvimento não sob o enfoque da nação, mas sob o conceito organicista de comunidade.

A encíclica *Populorum Progressio* (1967) vai deixar ainda mais explícita uma ideia humanista de desenvolvimento. Ela, expressamente, questiona o paradigma liberal econômico (clássico), apontando que a economia deve ser pautada numa escala de valores, que, em última instância, submete o econômico (a mecânica da produção de bens e de valores monetários) às condições humanas - “Assim poderá realizar-se em plenitude o verdadeiro desenvolvimento, que é, para todos e para cada um, a passagem de condições menos humanas [a miséria, a opressão, a ignorância e individualismo] às condições mais humanas [superação dos flagelos sociais, alargamento do conhecimento, solidariedade e cooperação no bem comum]”. O desenvolvimento parte primeiro do homem, de sua dignidade, ou de seu desenvolvimento integral (material, cultural e espiritual). Não se trata de uma dimensão individual, uma vez que o homem, entendido como ser social e interdependente (dimensão pessoal) alcança seu desenvolvimento em conjunto

com os outros, em solidariedade, isto é, nos termos da comunidade (internacional) e do bem comum.

Essa reformulação do discurso no centro da Igreja Católica não era apenas uma evolução da doutrina social pela hierarquia romana, mas uma rearticulação entre centro e periferia da Igreja estabelecida no pós-guerra. Junto à ascensão do desenvolvimento enquanto enunciado a partir dos anos 1950, alguns padres com atuação em países subdesenvolvidos, vão formular um conceito teológico de desenvolvimento humano. Dentre eles destacou-se o padre francês Joseph-Louis Lebret, que teve papel central na preparação dos documentos mencionados<sup>65</sup>. Lebret havia formado junto com outros padres dominicanos (Henri Desroches, Jacques Lowe e René Moreux) e leigos (o economista François Perraux e o filósofo Gustave Thibon e o agrônomo Jean-Marie Gatheron) uma revista *Économie et Humanisme* na década de 1940, que procurava elaborar uma doutrina econômica e social a partir de uma ética cristã, sob os pilares na doutrina social da Igreja, e uma visão econômica e social que partia de uma ideia de comunidade (Pelletier, 1996, p. 34). Tratava-se de um trabalho intelectual que ultrapassava uma perspectiva estritamente teológica, incorporando à análise uma dimensão positiva das ciências modernas (economia, sociologia e antropologia) e uma dimensão política: entre os padres dominicanos, havia uma atuação direta no campo social; no caso de Lebret, este na década de 1930, tivera uma experiência com a organização sindical de trabalhadores marítimos (marinheiros e pescadores) na Bretanha, no norte de França.

O historiador Denis Pelletier (1994) remarca que foi a partir da experiência de Lebret no Brasil e na América Latina, e depois em outros países do “terceiro mundo”, como Vietnã, Senegal e Líbano, que o padre dominicano passa a incorporar em sua reflexão a noção de desenvolvimento. Até a década de 1950, Lebret havia formulado uma concepção econômica pautada numa ideia empírica do homem e numa noção de comunidade. Isso implicava tomar como referencial o homem em sua integralidade, o que consistiria em pensá-lo na sua relação pessoal interdependente e em suas diferentes necessidades, divididas em primárias (bens essenciais como alimentação, habitação, vestimenta, educação etc.), secundárias

---

<sup>65</sup> Lebret foi nomeado “expert” em 1963 para os debates conciliares relacionados à constituição pastoral *Gaudium et Spes* e nomeado “peritus” um ano depois; além de redigir a primeira versão de *Populorum Progressio* (Pelletier, 1994).

(bens de conforto, ou bens relacionados à industrialização) e terciárias (bens ligados ao lazer, a cultura e a ciência). Uma economia humana levaria em consideração, portanto, uma escala de valores desses bens, onde os primários teriam primazia, seguido pelos terciários e por último, os secundários; e sua organização social seria feita através de corpos intermediários (família, associações e corporações)<sup>66</sup> entre o Estado e a sociedade. A estrutura social é pensada, assim, a partir de níveis menores e de vizinhança, como a família, a comuna (de teor comunitário), para alcançar níveis gerais, como a nação. No texto *Principe et perspectives d'une économie humaine*, Lebret junto com Gatheron (1947) esmiuçam essas concepções, procurando se contrapor a perspectiva liberal, cuja economia não-ordenada se basearia em um individualismo desagregador e na ideia de sociedade (impessoal e burocrática), para pensar em uma economia ordenada por uma ética distributiva (concepção tomista de justiça e de bem comum) e por uma forma social orgânica, com colaboração entre as classes (refuta ao marxismo).

O estágio de Lebret na América Latina o fez, segundo Pelletier (1994), ampliar sua “utopia de comunidade”. Ou seja, foi diante do “subdesenvolvimento” que ele passa a pensar nos termos de “desenvolvimento” humano. Isto porque, desde sua primeira visita ao Brasil em 1947, quando foi chamada a lecionar economia humana na Escola Livre de Ciências políticas em São Paulo (ELSP), estava em plena ascensão o desenvolvimento enquanto enunciado econômico e político. Já em 1952, no último governo de Getúlio Vargas, ele retorna a convite de Lucas Correa Garcez, então governador de São Paulo, para dirigir uma pesquisa de desenvolvimento e planejamento territorial.

Lebret já tivera ao longo da década de 1940 experiência com pesquisas sociais e planejamento urbano e territorial na França, pela “*Economie et Humanisme*” e pela “*Société pour l'application du graphisme et de la mécanographie à l'analyse*” (SAGMA)<sup>67</sup>. De forma semelhante, com a fundação

---

<sup>66</sup> A ideia de corpos intermediários está inserida no conjunto de princípios da doutrina social da Igreja, melhor desenvolvido pela encíclica *Quadragesimo annum*, que orienta a substituição de classes por organismos definidos não pela sua posição na relação de trabalho (empregador-empregado), mas pela sua função social, originando corporações que intermediaria a sociedade, em um nível mais baixo de vizinhança, a alcançar uma escala maior de municípios e da nação.

<sup>67</sup> No prefácio do livro *Dynamique pratique du développement*, Lebret (1960, p. 9) descreve que as primeiras enquetes sobre a realidade francesa consistiam em análises sobre as “necessidades”, que partiam dos âmbitos individuais, familiares, tratando da habitação, orçamento familiar,

da SAGMACS em São Paulo (Sociedade de Análise Gráfica e Mecanográfica aplicado aos complexos sociais) em 1947, ele formou equipes de pesquisas sobre habitação dos trabalhadores em São Paulo em conjunto com membros da Ação Católica e Juventude Operária Católica (Pelletier, 1994, p. 298). Com a SAGMACS, Lebret vai ainda participar de uma pesquisa sobre a aglomeração urbana de São Paulo, a convite da prefeitura dessa cidade em 1956; uma pesquisa sobre a situação dos estados do sul (Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul) no âmbito da Comissão Interestadual da Bacia Paraná-Uruguai, com vista no desenvolvimento da região (1952-1954); a lançar um método de enquete para a Comissão de Bem Estar Social, a pedido de Josué de Castro, pelo qual propõe uma pesquisa de níveis de vida das trinta e quatro maiores cidades do Brasil (1954); outra sobre as condições de desenvolvimento e industrialização de Pernambuco (1955); um estudo sobre as estruturas econômicas, urbanas e humanas da aglomeração de Belo Horizonte (1958).

Conforme Pelletier, embora tais pesquisas tenham suas bases nas reflexões sobre economia humana, elas vão redirecionar a perspectiva de Lebret sobre questões que concernem ao desenvolvimento: crescimento econômico por industrialização, distribuição de equipamentos sociais, controle da urbanização, desconcentração regional e reforma agrária. Em sua primeira visita, Lebret chegou a se deparar com o interesse da velha oligarquia agrária pela noção política de comunidade, a fim de restabelecer seu domínio baseado em relações de dependência e dominação, típicas da estrutura rural. Nesse jogo político, o padre dominicano vai recompor suas reflexões à nova “paisagem” do subdesenvolvimento, engendrando um discurso humanista que correlacionava os limites econômicos forjados pelas relações de dependência econômica entre países, os desafios internos de uma sociedade dual e as desigualdades sociais. Essa inflexão vai se aprofundar com seu percurso em outros países latino-americanos, como o Chile, que o porá em contato com a CEPAL e os democratas cristãos; como a Colômbia, onde integra, junto com uma equipe de *Économie et Humanisme* desse país, a pesquisa dos níveis coletivos de vida das populações

---

gêneros de vida, equipamentos e níveis espirituais. O primeiro grande trabalho ocorreu em 1945, no pós-guerra, pela pesquisa da situação habitacional de Lyon, Saint-Etienne, Marseille e Nantes, promovida pelo Ministério da Reconstrução e de Urbanismo.

urbanas e rurais, com vista no desenvolvimento nacional; como o Uruguai, onde participou de algumas conferências (Pelletier, 1994; Lebret, 1960).

Uma das contribuições desse percurso de Lebret foi a formulação de um tipo de planejamento territorial e urbano baseado em uma pesquisa social, partindo de um diagrama dos níveis de vida de determinada população<sup>68</sup>. Diferente da concepção do urbanismo funcionalista, pela qual as técnicas e conceitos urbanos eram sobrepostos à realidade, Lebret propunha formular um planejamento a partir dos problemas identificados empiricamente, por pesquisas descritivas, quantitativas e qualitativas. Essa gama de dados produzidos e a diversificação de ângulos de análises - estrutura social, urbana, política, econômica e cultural - conferiam uma interessante formação técnica, em que participavam não só urbanistas, arquitetos e engenheiros, mas também sociólogos, advogados, economistas, geógrafos e autoridades religiosas. O desenvolvimento de projetos de planejamento conduzia, portanto, a elaboração de análises sociológicas, constituindo um terreno de pesquisa urbana no Brasil na década de 1950<sup>69</sup>.

Assim, a noção de planejamento não estaria pautada apenas por uma concepção moderno-tecnocrática: Lebret defendia a realização de um planejamento humano, isto é, partindo das necessidades humanas e sociais. Não se tratava, assim, da realização de um planejamento vertical que partiria do Estado para a sociedade: o padre dominicano considerava que as pesquisas sociais poderiam provir o conhecimento das necessidades sociais e culturais, no nível mais baixo, a fim de balizar, por cima, uma ação coordenada e unificada de sua satisfação (Lebret, 1953). Aqui nos deparamos, porém, com uma relativa inflexão com as teses anteriores sobre comunidade: Lebret passa a destacar cada vez mais

---

<sup>68</sup> A reflexão sobre a pesquisa e planejamento urbano pode ser encontrada no tomo III (enquête urbaine) do "Guide d'enquete sociale", elaborado com base nas pesquisas realizadas no âmbito do grupo Économie et Humanisme, sobre as necessidades e níveis de vida de populações rurais e urbanas. Cf: LEBRET, L-J.; BRIDE, R. III L'enquête urbaine: l'analyse du quartier et de la vila. Paris: Prestes Universitaires de France, 1955.

<sup>69</sup> Encontramos diferentes produções acadêmicas sobre a contribuição de Lebret para a formação de um campo no urbanismo, com perspectivas sociológicas. Cf. Cestauro Lucas. A contribuição de Lebret através da SAGMACS na formação de técnicos e profissionais de urbanismo no Brasil. Revista de arquitetura e urbanismo. v 1 n1 . Instituição de Arquitetura e Urbanismo 2016. pp. 24-36 [versão eletrônica]. Pontual, Virgínia. Práticas urbanísticas, deslocamentos e cruzamentos: Louis-Joseph Lebret e Antonio Bezerra Baltar no Brasil. Cuadernos Del CLAEH. Segunda série, ano 34, n. 101, 2015-1, pp. 195-2015. Valladares, L. P. A invenção da favela, Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

o papel do planejamento e da planificação para a harmonizar a sociedade, que seria elaborado por especialista e através do qual o Estado agiria e orientaria seus investimento em direção às necessidades sociais e econômicas e as as possibilidades de solução levantadas nas análises. As técnicas de planejamento, voltada para a própria ação estatal sobre a sociedade, seriam, então, a melhor forma de controlar o curso econômico, social ou mesmo urbano. Lebret considerava ruim a urbanização “desenfreada” dos países subdesenvolvidos, e colocava como diretriz importante uma regulação e orientação do espaço urbano<sup>70</sup>.

O contato com os problemas do terceiro mundo e as políticas de desenvolvimento desses países, o confrontou, assim, com os impasses econômicos e políticos de caráter nacional e internacional. O livro *Suicide ou suivre de l'Occident*, publicado em 1958 expressa com mais evidência suas novas reflexões. Com dados econômicos e sociais de diferentes países, se apoiando em relatórios da ONU e no debate sobre as teorias do crescimento econômico<sup>71</sup>, Lebret apresenta um contexto geral dos problemas dos países subdesenvolvidos, desde aspectos sociais (miséria, fome, mortalidade infantil, analfabetismo, condições sanitárias e de saúde precárias) como limites econômicos causados por certos “estrangulamentos” (baixa capacidade de investimento, nível tecnológico, estrutura agrária arcaica, dualidade social e obstáculos institucionais). Tais problemas são colocados numa perspectiva global e humanitária, com críticas, de um lado, ao capitalismo liberal “anárquico” e ao imperialismo americano, e do outro, ao materialismo marxista (anti-religioso ou que substituía no plano transcendental a soterologia pela “revolução”) e o regime totalitário russo. Em contraponto, Lebret indicava a importância de um desenvolvimento integral e

---

<sup>70</sup>Ele não havia descartado a perspectiva da comunidade. Lebret ainda continuava valorizando uma base comunitária de desenvolvimento, destacando as experiências bem sucedidas de fazenda Hollambra, no interior do estado de São Paulo, onde uma produção comunal de holandeses conseguiu desenvolver uma produção leiteira e agrícola em um terreno abandonado a uma pecuária extensiva e às formigas; da experiência de um município colombiano, Fomeque, onde o crescimento econômico sucedeu a um desenvolvimento social e cultural, com alfabetização, instrução e organização dos trabalhadores, sobretudo rurais, em que teve destaque a atuação do padre Gustavo Gutierrez, que depois vai formular a teologia da libertação; e da campanha da ONU de desenvolvimento de comunidade. Os níveis mais baixos de vizinhança, de onde se pode extrair a ideia de comunidade, são, agora, recolados dentro de um espectro maior de uma comunidade internacional, colocando em perspectiva uma cooperação entre países desenvolvidos com os países subdesenvolvidos.

<sup>71</sup> Podemos apontar como referências de Lebret Gunnar Myrdal, Raul Prebisch e François Perroux.

autêntico, que levasse em consideração uma cooperação dos países desenvolvidos com os países subdesenvolvidos. Em *Dynamique concrete du développement* (1960), ele traça melhor a teoria do desenvolvimento humano que, nas bases de uma economia humana, levasse em consideração a escala de necessidades (“besoins”) da população e suas possibilidades de implementação. Ele se distanciava, assim, de uma ideia restrita de crescimento econômico, para recolocar o desenvolvimento como progressão humana - “En tant qu’action, le développement n’est autre chose que le faisceau dans une évolution coordonnée et harmonisée des passages d’une phase moins humaine à une phase plus humaine” (Lebret, 1960, p. 41)<sup>72</sup>.

A elaboração de um quadro analítico e conceitual de Lebret junto com o *Économie et Humanisme*, bem como o prestígio internacional que ganha nos anos 1960, sem dúvida teve uma importância na formação de um discurso religioso que passava a incorporar cada vez mais os debates acerca das desigualdades sociais e assimetrias regionais, como se verá principalmente na encíclica *Populorum Progressio*. No entanto, a utilização do desenvolvimento como conceito eclesial no segundo Concílio indica não só a ascensão no interior da Igreja de um discurso ante a modernização, como também a importância do terceiro mundo para a renovação no centro da própria Igreja Católica, que passava a se importar cada vez mais com as questões sociais relacionadas aos países de terceiro mundo.

Lebret contribuiu, assim, para a amplificação de um discurso sobre o desenvolvimento humano no exterior, mas esse debate estava também sendo gestado no meio católico brasileiro. Podemos citar como exemplo mais notório a atuação de Dom Hélder Câmara, que foi importante na disseminação de um discurso social da Igreja brasileira por dentro da hierarquia, através da CNBB, que ajudou a fundar em 1955. Câmara ainda teve um papel de destaque internacional, acompanhando os trabalhos do Concílio do Vaticano II ao lado de Lebret, como também participando de conferências internacionais, em que exortava o envolvimento dos “irmãos católicos” no combate as injustiças do terceiro

---

<sup>72</sup> “Como ação, o desenvolvimento nada mais é do que o feixe de uma evolução coordenada e harmonizada das passagens de uma fase menos humana para uma fase mais humana (tradução nossa)”.

mundo<sup>73</sup>. Em seu discurso, ele pregava o envolvimento da Igreja com as questões do mundo e na luta pelo desenvolvimento humano integral:

Eis aqui por que o desenvolvimento para nós é batalha sagrada e sem limites: superando em absoluto desenvolvimentos parciais, unilaterais, queremos ajudar os sub-homens (quer se trate de sub-humanização pela miséria, quer se trate de desumanização pelo egoísmo) a viver o desenvolvimento integral cujo limite é o sem-limite é o sem fim da própria vida divina (Câmara, 1968, p. 96)

Para a Igreja brasileira, o enunciado do desenvolvimento significava também um novo campo de condições políticas em relação ao Estado e à sociedade. Do final dos anos 1950 até o golpe militar, alguns setores da Igreja, incluindo bispos, padres e leigos, se integraram em campanhas de elaboração de planos e programas políticos voltados para políticas de desenvolvimento regional. Um dos exemplos de mais destaque era a participação da Igreja Católica na concepção inicial do planejamento regional do nordeste pela Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), ao lado de intelectuais, político e advogados. Em 1956, em um encontro em Campina Grande, Paraíba, com participando do então presidente da república, Juscelino Kubtchek, bispos já haviam apresentado um documento em que apontavam a importância de um “plano superior”, em que o poder público junto com a iniciativa privada e a Igreja forjaria uma ação comum de combate à seca, ao pauperismo que assolavam a região, além da contenção do êxodo rural. Tal encontro deu impulso a formação da Operação Nordeste que consistia num conjunto de ações de desenvolvimento local. Essa experiência serviu como alavanca para a criação de uma Superintendência vinculada à casa civil, cuja ideia foi levantada no II Encontro dos Bispos do Nordeste, realizado em Natal em 1959, contando também com a participação de Juscelino Kubitschek, que enaltecia o papel dos bispos envolvidos, como “animadores e promotores do trabalho” relativo ao desenvolvimento regional. Remarca-se que tanto a Operação Nordeste, quanto

---

<sup>73</sup> O livro *Pour arriver à temps*, reúne escritos e mensagens de Dom Hélder Câmara endereçados a conferências internacionais, religiosos e seculares, nas quais eles discorrem principalmente sobre os problemas da América Latina, as condições de vida desumanas e as violações de direitos humanos. Dentre os eventos estavam: Conférence canadiense sur l'Église et le Monde, Montréal, Canada, maio de 1968; 6<sup>a</sup> Conférence annuelle Internationale de la CICOP (Catholic Inter American Cooperation Program), janeiro de 1969; 6<sup>o</sup> Congrès mondial, organizado pela Secretaria Mundial de juristas católicos, Dakar, dezembro de 1968; Cerimônia de encerramento do curso da CEPAL, Salvador, agosto de 1966; Congresso Mundial da Federação Mundial da Juventude Feminina Católica e da Federação internacional da juventude Católica, Berlim, abril de 1968; Conferência realizada na Universidade de Havard, “La vaie grandeur des U.S.A.,” janeiro de 1969.

mais tarde a SUDENE, faziam parte de um discurso do desenvolvimento que articulava a integração nacional através da atenuação das disparidades regionais sob a dualidade entre norte (pobre) e sul (rico).

Outro projeto que teve uma forte repercussão foi Movimento de Educação de Base (MEB), fundado pela CNBB em 1961, o qual consistia em levar a educação de base e combater o analfabetismo em áreas rurais da região Nordeste, Norte e Centro-Oeste do Brasil. O projeto não somente teve um apoio do Estado, como também integrava o âmbito de políticas de desenvolvimento de comunidade estimuladas pela Unesco, a qual incentivava a execução de projetos de melhorias sociais, culturais e econômicas, principalmente em áreas rurais, que envolvessem os esforços do próprio povo em conjunto com as ações governamentais, afim de “integrar essas comunidade na vida nacional e capacitá-las a contribuir plenamente para o progresso do país” (Ammann, 1984, p. 32). Em paralelo ao MEB, a Igreja acabou participando também da formação e organização de sindicatos de trabalhadores rurais, colocando em questão também a regulação da legislação trabalhista para tais, uma vez que o Código trabalhista implementado por Vargas se destinava somente aos trabalhadores urbanos.

É interessante observar aqui que a ação da Igreja sobre o âmbito de desenvolvimento envolvia um duplo movimento: uma relação ascendente com o Estado, em projetos de planejamento urbanos, territorial e regional, visando um crescimento econômico e melhorias sociais; e um aspecto descendente, que intervinha no nível inferior, territorial ou em um terreno social, junto às comunidades, organizações locais e profissionais. Esse envolvimento de setores católicos com o terreno desenvolvimentista e os governos populistas foi diversas vezes relatado<sup>74</sup> como um campo de ação estratégico da hierarquia da Igreja de manter a influência católica frente não só ao processo de modernização, mas à “penetração” de partidos e organizações comunistas no campo social e à ampliação de outras correntes religiosas, como o protestantismo, o espiritismo kardecista e as religiões de matriz africana. A própria hierarquia explicita essa apreensão no Plano de Emergência publicado pela CNBB em 1963.

---

<sup>74</sup> Cf. BRUNEAU, T. C.. *Catolicismo brasileiro em época de transição*. São Paulo : Loyola, 1974. ROMANO, R. *Brasil: Igreja contra Estado*. São Paulo: Kairós, 1979; MONTENEGRO, João Alfredo de Sousa. *Evolução do catolicismo no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 1972.

No entanto, o duplo movimento da Igreja Católica em relação à questão social percorria um terreno mais sinuoso que uma simples “disputa” de influência cultural e religiosa. Desde o pós-guerra, ganhava força entre alguns padres e as “Juventudes” católicas um discurso teológico que conferia importância ético-cristã às ações que se voltavam para os problemas deste mundo e colocava em perspectiva o horizonte da transformação social em um país “em transição”. O pensamento teológico-filosófico-político que “animava” essa nova orientação eclesial não apenas se reduzia às concepções comunitárias e humanistas de Lebrecht, mas também articulava uma série de conceitos e teorias que lançavam bases para formulação de uma condição interventora do homem sobre a realidade social e econômica. Dentre as referências principais, estava o personalismo de Emmanuel Mounier (1969) que, distanciando-se de uma concepção individualista do homem, o concebia enquanto pessoa, em sua integralidade entre corpo e alma, em sua inserção “situacional” em uma comunidade, capaz assim de responder à exterioridade (realidade/objetividade) de forma criadora. Seu pensamento rompia com um determinismo natural, econômico ou cultural, que na cultura cristã significava se afastar de qualquer fatalismo ou conformismo. Mounier colocava como central o processo de conscientização dessa realidade, que se dava por um conjunto de “luta de forças”, de ações e reações, uma dialética entre o ter e o ser, o interior e o exterior, protestos e adesões, de um homem “situado”, isto é, permeado de historicidade. O cristianismo em sua acepção não menosprezaria esses elementos contingentes, mas abria nas paisagens históricas os caminhos aos valores cristãos (transcendentes).

Além disso, o conceito de Jacques Maritain de “ideal histórico” e depois a formulação de “consciência histórica” pelo Pe Henrique Vaz (1968) ganharam relevância, principalmente porque influenciaram membros da Ação Católica e da JUC a construir uma militância política católica, deixando de ser uma organização voltada apenas para um discurso teórico e teológico<sup>75</sup>. Em especial, pelo conceito

---

<sup>75</sup> As influências teológicas bem como o processo de radicalização da JUC nos anos 1960, que levaram a alguns de seus integrantes a formarem a organização não confessional, a Ação Popular, são melhor desenvolvidas por Emanuel de Kadt (2003) em *Católicos Radicais no Brasil*. O posicionamento da JUC com relação ao desenvolvimento e a realidade social brasileira é apontado através do documento “Algumas directrizes para o ideal histórico cristão para o povo brasileiro”, apresentado no Congresso da JUC realizado em 1960. Além deste, podemos mencionar também o Manifesto do Diretório Central dos Estudantes da Pontifícia Universidade Católica, publicado em 1961, que colocava como missão dos universitários cristãos uma ação sobre a história de levar uma mensagem evangélica de fraternidade e contra as injustiças, conscientizar as massas de seus

de consciência histórica, Pe Henrique Vaz havia construído um ponto de vista cristão que se baseava na ideia de um devir histórico (uma gênese permanente), na qual a ação transformadora passava pelo plano da própria subjetividade, isto é, o campo de valores e significações pelas quais o homem compreende o mundo. Desse modo, a consciência cristã sobre a modernidade deveria contrapor o seu próprio processo de impessoalidade ou neutralidade da técnica, para recolocar no “progresso” um plano ético humanista-cristão e, portanto, transcendental.

A ideia de ação cristã sobre a realidade tanto era gestada no interior da Igreja, quanto ia para fora pelos movimentos do leigo. A “posição da Igreja no mundo” era uma questão que já vinha sendo desenvolvida pela doutrina social da Igreja e adotada nas encíclicas *Gaudium et Spe* que fundamentava para o episcopado uma linha de ação voltada não apenas para a liturgia e a “espiritualidade”, mas que tornava cada vez mais o terreno da justiça social como serviço da Igreja e missão evangélica cristã, esgaçando a antiga dualidade entre espírito e corpo, ou o “céu” e a “terra”<sup>76</sup>. No entanto, alguns católicos, entre leigos e parte do clero, indicavam que, para a América Latina, era preciso uma “transformação” social das estruturas, que estava atrelada a questão do próprio

---

direitos, dando a elas um sentido nacional e universal; ainda, o texto de Hebert José de Souza, *Juventude Cristã Hoje*, publicado em 1962, em que ele justifica as posições jucistas ante as condenações de “radicalismo” e “marxismo”, apresentando o caráter anticapitalista do cristianismo e uma teologia da salvação que abarcava o fim das desigualdades (o fim do capitalismo) e a universalização concreta dos direitos - Somos otimistas totais em relação ao futuro do homem, porque já o sabemos salvo por Cristo. Mas sabemos também que devemos colaborar neste trabalho de estender a Salvação a todos os homens. Por isso, somos contemporâneos do fim do capitalismo e do início da construção do socialismo mundial, somos também a geração do diálogo das Igrejas e do Concílio Ecumênico” (Souza, 1979, p. 116).

<sup>76</sup> Para uma melhor compreensão, transcrevo aqui o trecho correspondente da encíclica: A Igreja, que tem a sua origem no amor do eterno Pai (2), foi fundada, no tempo, por Cristo Redentor, e reúne-se no Espírito Santo (3), tem um fim salvador e escatológico, o qual só se poderá atingir plenamente no outro mundo. Mas ela existe já actualmente na terra, composta de homens que são membros da cidade terrena e chamados a formar já na história humana a família dos filhos de Deus, a qual deve crescer continuamente até à vinda do Senhor. Unida em vista dos bens celestes e com eles enriquecida, esta família foi por Cristo «constituída e organizada como sociedade neste mundo» (4), dispondo de «convenientes meios de unidade visível e social» (5). Deste modo, a Igreja, simultaneamente «agrupamento visível e comunidade espiritual» (6), caminha juntamente com toda a humanidade, participa da mesma sorte terrena do mundo e é como que o fermento e a alma da sociedade humana (7), a qual deve ser renovada em Cristo e transformada em família de Deus. Esta compenetração da cidade terrena com a celeste só pela fé se pode perceber; mais, ela permanece o mistério da história humana, sempre perturbada pelo pecado, enquanto não chega a plena manifestação da glória dos filhos de Deus. Procurando o seu fim salvífico, a Igreja não se limita a comunicar ao homem a vida divina; espalha sobre todo o mundo os reflexos da sua luz, sobretudo enquanto cura e eleva a dignidade da pessoa humana, consolida a coesão da sociedade e dá um sentido mais profundo à quotidiana actividade dos homens. A Igreja pensa, assim, que por meio de cada um dos seus membros e por toda a sua comunidade, muito pode ajudar para tornar mais humana a família dos homens e a sua história” (*Gaudium et Spe*, 40).

desenvolvimento latino-americano. Em um pronunciamento sobre o projeto da SUDENE, Dom Hélder Câmara (1986) declarava que a Igreja não se marginalizava na história, que “ela vive na história, através de seus leigos livre adultos e responsáveis, temos que assumir a planificação técnica com toda a complexidade que ela envolve”. No caso da JUC, o desenvolvimento em sua versão mais nacionalista e estatal vai ser tomado como uma opção cristã frente às relações capitalistas; um discurso que vai se radicalizando por parte de alguns estudantes ao ponto de utilizar um repertório marxista de análise sobre o capitalismo, falar em termos de “revolução” e “socialismo”, e a formar uma organização não confessional e estritamente política, a Ação Popular<sup>77</sup>.

O terreno do “desenvolvimento” para a Igreja, assim, era sinuoso. Embora a hierarquia se posicionasse contra a radicalização dos estudantes católicos<sup>78</sup>, membros do clero vinham se pronunciando, desde meado da década de 1950, contra as condições desiguais e miseráveis que viviam parte da população. No encontro de Campina Grande, Paraíba, bispos haviam considerado a estrutura social da região extremamente injusta e se colocavam ao lado dos injustiçados, defendendo a reforma agrária. Tal posicionamento já vinha sido relato por Dom Inocêncio Engelke, Bispo de Campanha, Minas Gerais, que afirmava a célebre frase “Com nós, sem nós ou contra nós se fará a Reforma Rural”. Em seguida temos uma série de declarações que apontavam os problemas sociais nas regiões rurais, defendiam a reforma agrária, bem como uma legislação trabalhista para os trabalhadores rurais, como veremos reafirmadas no Plano de Emergência de 1963. Em todos os casos, a Igreja ao mesmo tempo em que apontava a necessidade de reformas sociais ante a situação de miséria e precariedade, ela as defendia como

---

<sup>77</sup> Michel Löwy (1989) salienta que a JUC não aderiu a nenhum modelo de leitura marxista existente, mas tratava de fazer uma leitura marxista a partir de um pensamento católico. Hebert de Souza vai falar “Não temos Marx como mestre, pois já tínhamos um outro antes. Mas sabemos ler Marx. Sabemos encontrar em todo homem a sua parcela de verdade, a sua contribuição” (SOUZA, 1979, p. 125).

<sup>78</sup> Segundo Thomans Bruneau (1974), bispos passaram a exigir que membros da Ação Católica e da JUC agissem em consonância com a hierarquia, rejeitando os imperativos da ação e do envolvimento com a política. Deste posicionamento dissonante entre os movimentos dos leigos e do episcopado, alguns membros decidiram formar a Ação Popular, que era um movimento não confessional e incluía também profissionais liberais e muitos não católicos.

forma de conter o avanço da influência comunista ou de discursos “revolucionários”<sup>79</sup>.

Ao analisar o cenário católico dos anos 1960, podemos apreender diferentes linhas discursivas sobre a questão social e o desenvolvimento, que percorriam entre o centro e a periferia da Igreja. Isso pode ser mais bem percebido no campo da educação. Tratada como área primordial de evangelização e influência cultural, a Igreja sempre valorizou a educação enquanto campo de atuação na sociedade. Com relação ao período populista, ela se empenhou em manter seu envolvimento na direção de instituições de ensino e nos processos de regulação dos sistemas de educação (Lei de Diretrizes básicas da Educação) (BRUNEAU, 1974). No entanto, na perspectiva social que se amplificava em alguns setores da Igreja, a educação era mais que um “território” de domínio da Igreja: ela consistia em uma faceta da pastoral do desenvolvimento humano. O projeto da Cruzada São Sebastião no Rio de Janeiro, por exemplo, promovido por Dom Hélder Câmara, tratava a “urbanização” da favela, o qual implicava na construção de um conjunto residencial, não somente como melhorias nas condições de vida humanas, mas também como uma ação “educativa de humanização e cristianização no sentido comunitário” (Valla, 1986).

Na experiência do MEB, porém, a educação vai ganhar uma tonalidade histórica: ela não somente era a finalidade do projeto, isto é, a alfabetização de adultos e qualificação de mão de obra do campo, mas consistia num processo de “conscientização” sobre a realidade, em que o trabalhador rural, ao compreender melhor as situações de injustiça social e conhecer seus direitos, ampliava seu âmbito de ação, isto é, sua autonomia e liberdade, frente às relações de dependência e dominação que estruturavam tradicionalmente a sociedade agrária brasileira. É nesse sentido que para Bruneau (1974), subsistiam no período dos governos populistas dois setores na Igreja: um que seguia uma linha de estratégia de manter influência através da educação e “garantir o status quo”; o outro, com uma perspectiva mais ampla, buscava, através de um conjunto de doutrinas e mecanismos, uma transformação da sociedade.

---

<sup>79</sup> No documento da CNBB, Pastoral da terra, em que estão elevados os pronunciamentos e declarações do episcopado sobre a situação do campo, podemos constatar que entre 1950 e 1964 foram feitas pelo menos 11 posicionamentos sobre a situação de dioceses de diferentes regiões e estados como Minas Gerais, Rio Grande do Norte, Amazônia, Vale do São Francisco, Pará, Paraíba e São Paulo.

Percebe-se, assim, que durante a década de 1960 passa a ganhar força outra linha discursiva em ressonância com as concepções humanistas sobre desenvolvimento. A articulação entre consciência e educação vão colocar em perspectiva a própria ideia de liberdade e de opressão. O MEB, que havia sido pensado para a qualificação da mão de obra do campo e como uma estratégia populista de expansão do eleitorado, foi uma experiência que chegou a ultrapassar os parâmetros da modernização para se tornar um terreno de ação política e social, que colocava o desenvolvimento nos termos da conscientização da classe trabalhadora de sua opressão e de seus direitos. No material de alfabetização para adultos, chamado “Viver é lutar”, cada lição gramatical vinha acompanhada de uma lição social, que suscitava as injustiças com o trabalhador e sua família e, ao mesmo tempo, valorizava a organização social e a cultura popular. Estavam aqui embutidas duas ideias: a primeira é que o campo das injustiças não estava apenas relacionado a uma desigualdade social, que poderíamos colocar no âmbito da distribuição da riqueza, da política salarial e dos direitos, mas também ao nível da “opressão”, isto é, de uma estrutura social mantida por mecanismos de violência e subordinação que vinculavam os trabalhadores rurais às relações de servidão e dependência; a segunda consistia ao campo da libertação, que também não apenas se referia a se liberar de tais injustiças, mas de constituir o homem enquanto sujeito ao nível da consciência, isto é, da formulação de uma crítica e da ação interventora na realidade.

Essa visão chegou a ser mais bem sistematizada por Paulo Freire que, a partir de sua experiência do MEB e no Movimento de Cultura Popular, vai elaborar uma teoria político-pedagógica na qual a educação, a partir de um processo dialético-dialógico, estimula a produção de conhecimento crítico sobre a realidade social. Vale mencionar que Freire, enquanto um existencialista católico, vai pensar a conscientização por um âmbito transcendental, na qual o homem produz uma reflexão sobre si, enquanto homem-objeto, que marca sua existência e sua temporalidade (finitude)<sup>80</sup>. Em Educação como prática de liberdade, Freire

---

<sup>80</sup> Para uma melhor compreensão da filiação existencialista católica de Paulo Freire (1983, p. 40), transcrevo um trecho de sua obra Educação como prática de liberdade: “Nas relações que o homem estabelece com o mundo há, por isso mesmo, uma pluralidade na própria singularidade. E há também uma nota presente de criatividade. A captação que faz dos dados objetivo de sua realidade, como dos laços que prendem um dado a outro ou um fato a outro, é naturalmente crítica, por isso, reflexiva e não reflexa, como seria na esfera dos contatos. Ademais, é o homem e somente ele, capaz de transcender. A sua transcendência, acrescentando-se, não é um dado apenas de sua

(1983) vai discorrer a educação como processo correlativo ao desenvolvimento, na qual tem importância na formação de uma nova mentalidade em sua sociedade em transição (ele mantém uma dualidade entre uma sociedade fechada, baseada na organização econômico-política da oligarquia latifundiária, e uma sociedade aberta, de viés urbano e democrático). A educação contribuiria para a formação de sujeitos, com atitude crítica e ativa face à sua transitividade e à sociedade industrial massificada, e, conseqüentemente, de um povo que tem uma consciência de si e sabe agir no terreno da democracia - “Parecia-nos, deste modo, que, das mais enfáticas preocupações de uma educação para o desenvolvimento e para a democracia, entre nós haveria de ser a que oferecesse ao educando instrumentos com que resistisse aos poderes do ‘desenraizamento’ de que a civilização industrial a que nos filiamos está amplamente armada” (p. 89). Em *Pedagogia do Oprimido* vamos ver, no entanto, uma discussão sobre educação que partirá de uma compreensão da opressão enquanto relação dialética entre opressor e oprimido, na qual o processo de conscientização consiste na liberação do homem dessa relação, não apenas a partir de um reconhecimento de sua condição e um conhecimento do mundo, mas também a partir de uma transformação antropológica que inaugure outros termos de relações intersubjetivas.

A pedagogia do oprimido, como pedagogia humanista e libertadora, terá dois momentos distintos. O primeiro, em que os oprimidos vão desvelando o mundo da opressão e vão comprometendo-se, na praxis, com sua transformação; o segundo, em que transformada a realidade opressora, esta pedagogia deixa de ser do oprimido e passa a ser pedagogia dos homens em processo de permanente libertação.

Em qualquer destes momentos, será sempre a ação profunda, através da qual se enfrentará, culturalmente, a cultura da dominação. No primeiro momento, por meio da mudança da percepção do mundo opressor por parte dos oprimidos; no segundo, pela expulsão dos mitos criados e desenvolvidos na estrutura opressora e que se preservam como espectros míticos na estrutura nova que surge da transformação revolucionária” (Freire, 2005, p. 46).

Além disso, a linha da liberdade-desenvolvimento que se formava enquanto campo discursivo era também apropriada por parte do clero. Em seus

---

qualidade “espiritual” no sentido que estuda Eick Kahler. Não é o resultado exclusivo da transitividade de sua consciência, que o permite auto-objetivar-se e, a partir daí, reconhecer órbitas existenciais diferentes, distinguir um “eu” de um “não eu”. A sua transcendência está também, para nós, na raiz de sua finitude. Na consciência que tem desta finitude. Do ser inacabado que é e cuja plenitude se acha na ligação com o Criador. Ligação que, pela própria essência, jamais será de dominação ou de domesticação, mas sempre de libertação. Daí que a Religião - religare- que encarna este sentido transcendental das relações do homem, jamais deva ser um instrumento de sua alienação. Exatamente porque, ser finito e indigente, tem o homem na transcendência, pelo amor, o seu retorno à sua Fonte. Que o liberta.”.

pronunciamento durante a década de 1960, Dom Hélder Câmara chega a associar as estruturas injustas nordestinas do “subdesenvolvimento” às condições colonialistas, em que nacionais se enriqueciam às custas de outros nacionais, equiparando, assim as desigualdades sociais com uma situação de opressão. Em sua concepção de desenvolvimento, a promoção integral do homem envolvia desde a assistência às necessidades mais básicas e ao alcance de condições de vida mais humanas a um “despertar da consciência”, um “despertar do público”, a constituição de um povo:

Quem desejar com sinceridade promoção humana e organização comunitária - ponto de partida para um autêntico desenvolvimento - alegre-se em ver os trabalhadores às voltas com uma válida educação de base e conduzindo os próprios sindicatos e as próprias cooperativas sem constrangimento e sem paternalismo sem medo e sem peleguismo (Câmara, 1968, p. 81).

Na década de 1970, a teologia da libertação também vai utilizar o enunciado da libertação como uma dimensão histórica da América Latina, seja em relação as “dependências” econômicas, seja nas estruturas internas desiguais e opressoras. Gustavo Gutierrez introduz à análise teológica certas referências marxistas, preferindo substituir a ideia de desenvolvimento pela própria ideia de libertação, na qual restariam evidentes as injustiças e o caráter conflitual do processo econômico e social.

Essa relação entre liberdade, educação e desenvolvimento é também encontrada em próprios documentos doutrinários da Igreja como na II Conferência Episcopal dos Bispos Latino Americanos. Uma das ênfases pastorais trazida no documento final consistia na educação, não apenas como combate ao analfabetismo e marginalização cultural (como falta de acesso às instituições de ensino), mas enquanto processo de conscientização sobre as estruturas sociais e capacitação dos homens para serem “autores do próprio progresso”. A educação continha aqui uma missão libertadora, que livrava os homens de uma ignorância opressora.

Nossa reflexão sobre este panorama conduz-nos a propor uma visão da educação mais conforme com o desenvolvimento integral que propunhamos para nosso continente; chamá-la-íamos de “educação libertadora”, isto é, que transforma o educando em sujeito de seu próprio desenvolvimento. A educação é efetivamente o meio-chave para libertar os povos de fada servidão e para fazê-los ascender “de condições de vida menos humanas para condições mais humanas” (PP), tendo-se em conta que o homem é o responsável e “o artífice principal de seu êxito e de seu fracasso” (PP 15) (Conferência, 1968, p. 21).

Medellín era uma conferência episcopal que havia sido realizada como uma forma de aprofundar para a América Latina as concepções humanistas sobre desenvolvimento contidas no Concílio do Vaticano II. De forma semelhante, a conferência colocava em perspectiva a progressão de uma condição menos humana a uma condição mais humana, ou em outros termos, o desenvolvimento humano integral em um continente considerado, de forma positiva, como uma síntese da dualidade entre o tradicional e o moderno, mas marcado negativamente pela miséria e condições econômicas desiguais (a nível interno e internacional). A expressão “preferência pelos pobres”, apresentada no documento final, indicava não só a atenção especial da Igreja sobre a questão social, como também um campo de ação que, ao mesmo tempo em que estimulava os princípios da humildade, caridade e solidariedade entre os católicos, colocava como um importante horizonte eclesial uma pastoral voltada para o “presente” e sobre os “problemas” desse mundo - “A hora atual não deixou de ser a hora da ‘palavra’, mas já se tornou, com dramática urgência, a hora da ação” (Conferência, 1968).

A pobreza, então, ganhava uma conotação positiva e uma negativa: a conferência exortava, de um lado, os religiosos a praticarem uma “pobreza de espírito”, e de outro, a condenar a pobreza enquanto carência dos bens necessários para a vida como um pecado e injustiça. Aqui a Igreja latino-americana tanto reafirmava a ascese católica (Weber, 2004), quanto colocava em perspectiva de ação eclesial a promoção do desenvolvimento humano. Dentre as “conclusões pastorais”, estavam a defesa dos direitos dos pobres e oprimidos; a denúncia entre o abuso e injustiça, decorrentes das desigualdades excessivas entre pobres e ricos, poderosos e fracos, favorecendo a integração; fazer com que a pregação e liturgia tenham a dimensão social e comunitária.

Podemos observar, porém, que entre Roma e Medellín existe uma diferença que lança o discurso humanista sobre o desenvolvimento para outra direção. Antes de uma simples condição social subjetiva ou um princípio ético-religioso, a pobreza também será tratada em correlação com a opressão. A “estrutura” social desigual para Igreja não acarretava apenas efeitos materiais e econômicos, mas atentava também contra a dignidade e os direitos humanos; não se tratava apenas de um estruturalismo econômico, mas de uma “violência institucionalizada” que impedia uma mudança social e antropológica. Figura-se aqui o pobre como

“vítima” e como oprimido, para o qual é necessário uma “libertação”, a nível de formação de consciência e a nível de formação de um povo. Dessa maneira, no documento de Medellín o campo da “justiça” é equiparado ao campo da salvação de um povo através de uma transformação ético-social.

Assim, como outrora Israel, o antigo Povo, sentia a presença salvífica de Deus quando ele o libertava da opressão do Egito, quando o fazia atravessar o mar e o conduzia à conquista da terra prometida, assim também nós: novo povo de Deus não podemos deixar de sentir seu passo que salva, quando se diz o “verdadeiro desenvolvimento, que é, para cada um e para todos, a passagem de condições de vida menos humanas para condições mais humanas. Menos humanas: as carências materiais dos que são privados do mínimo vital e as carências morais dos que são mutilados pelo egoísmo. Menos humanas: as estruturas opressoras que provenham dos abusos da posse do poder, das explorações dos trabalhadores ou da injustiça das transações. Mais humanas: a passagem da miséria para a posse do necessário, a vitória sobre as calamidades sociais, a ampliação dos conhecimentos, a aquisição da cultura. Mais humanas também: o aumento na consideração da dignidade dos demais, a orientação para o espírito de pobreza, a cooperação no bem comum, a vontade de paz. Mais humanas ainda: o reconhecimento, por parte do homem, dos valores supremos e de Deus, que deles é a fonte e o fim. Mais humanas, finalmente, e em especial, a fé, dom de Deus acolhido pela boa vontade dos homens e a unidade na caridade de Cristo, que nos chama a todos a participar como filhas na vida de Deus vivo, Pai de todos os homens” (Conferência, 1968, p. 2).

Podemos apontar que ao lado do desenvolvimento, a libertação se tornará outro enunciado da Igreja, que formará uma pastoral social não voltada apenas para um nível estrutural-econômico, mas também para um nível subjetivo. É nessa linha que podemos traçar que o desenvolvimento humano na América Latina não consistia apenas numa construção ética sobre a economia, em termos lebrebianos, como também na compreensão sobre a construção do sujeito, isto é, na possibilidade de ação do homem “subdesenvolvido” sobre e contra a história, que ocorria em uma relação dialética entre um interior - o processo de conscientização -, e exterior, a capacidade de transformação social pela técnica (planejamento) e por uma ética-política com base em valores transcendentais em vista à realização da justiça.

O golpe militar e a intensificação da estrutura de repressão pelo AI5 vai desarticular parcialmente esse campo de atuação pastoral da Igreja construído no paradigma desenvolvimentista. A estruturação do aparato repressivo pelos militares envolveu não somente a perseguição de alguns padres e parte do episcopado, como atingiu a influência da Igreja em alguns campos políticos e sociais que ela havia conquistado: participação na elaboração de pesquisas e

planejamentos, na organização de sindicatos rurais bem como a desestruturação de instituições como a SAGMACS e o MEB.

Isso não significou propriamente um fim da diáde humanista desenvolvimento-libertação: tanto a nível discursivo-teológico, como a nível “pastoral”, a atuação social da Igreja vai se reorganizar em dois âmbitos. Em primeiro lugar, cresce nos anos 1970 um campo de discurso “profético” em que “vozes” da Igreja se levantam para denunciar as violências e injustiças cometidas contra o povo pela nova ordem política “militar”. Um dos “gritos” vai ser direcionado contra o aparato repressivo do Estado, reforçado pelo AI5. Em diversas arquidioceses, arcebispos, bispos e padres passavam a denunciar casos de tortura e repressão. Vale citar como exemplo a primeira declaração feita em 1970 na Conferência de Paris por Dom Hélder Câmara que denunciou dois casos de tortura<sup>81</sup>; o relatório contendo dados sobre tortura, apresentado um ano depois por Dom Paulo Evaristo Arns, arcebispo de São Paulo, à 12ª Assembleia Geral da CNBB, em Belo Horizonte.

Além disso, passa a ser publicada uma série de documentos que, se baseando em dados censitários, pesquisas sociais e no próprio relato de padres e bispos que actuavam nas regiões mais pobres do país (norte, nordeste e centro-oeste) denunciavam como desigual e injusta a estrutura das regiões rurais, seus conflitos fundiários, as condições de vida precária e as situações de violência pelas quais passava o trabalhador rural, o posseiro e o índio. O primeiro deles consiste em uma carta pastoral, apresentado por Dom Pedro Casaldáliga, bispo de Prelazia de São Feliz do Araguaia, em 1971, intitulado “Uma Igreja da Amazônia em conflito com o latifúndio e a marginalização social”, no qual relata inúmeros conflitos envolvendo grandes proprietários de terra, os posseiros, índios e o peão e aos próprios padres e bispos que dava assistência a essas pessoas.

Dois anos depois, bispos da região nordeste publicaram um documento chamado “Eu escutei o clamor do meu povo”, no qual as primeiras linhas subscreviam a mensagem de Deus a Moises para a libertação do povo de Israel sob jugo do Egito - “Eu vi a aflição de meu povo e ouvi seus clamores por causa de seus opressores. Sim eu conheço os seus sofrimentos (Êxodo 3, 7)”. O êxodo

---

<sup>81</sup> Tal pronunciamento produziu fortes reações não só do governo, que as considerou como difamações, como pela imprensa que passou a propagar reportagens difamatórias a respeito do bispo de Olinda (Marin, 1995, p. 232)

do povo de Israel era associado à saga do trabalhador rural, cuja opressão sofrida era equiparada ao subdesenvolvimento: o documento relatava as condições de vida da região do Nordeste - a baixa escolaridade, o desemprego, a baixa renda e os baixos salários, a precariedade da habitação e do sistema de saúde - e as tratava como resultados de um sistema político e social que mantinha relações de dependência e servidão, decorrentes do sistema de concentração de terra e de opressão contra os direitos trabalhistas e a liberdade de associação. Ele trazia ainda críticas ao esvaziamento da política de desenvolvimento promovida pela SUDENE, à intensa penetração do capital, permitida pela política econômica dos militares, que aumentava o nível de dependência externa, e a ampliação da desigualdade social pela soma da supressão salarial e da repressão aos sindicatos.

Por fim, o documento *Marginalização de um povo: o grito da Igreja*, publicado em 1973 pela Regional do Centro-Oeste da CNBB, vai ser mais um “ato profético” contra as injustiças que acometiam os trabalhadores rurais do nordeste. O que é interessante nesse documento é que ele afirma a existência de um conflito de classes na sociedade brasileira e se opõe abertamente ao capitalismo enquanto sistema de opressão. Outro ponto importante é a ideia de marginalização: esta já havia sido mencionada em “Eu ouvi o clamor do meu povo”, como as condições sociais e culturais desdobradas pelo “êxodo” do trabalhador rural; agora ela passa a ser considerada um efeito dos mecanismos (funcionamento) das estruturas sociais e políticas, cuja engrenagem era obtida pela soma da concentração de riqueza com uma centralização de um poder executivo baseado na força. Aqui, as “pessoas marginalizadas” eram apenas o fruto de um sistema, que além de gerar a situação de miséria e exclusão social, também implicava na impossibilidade de participação dos pobres nas decisões e atividades políticas. Segundo o documento, entre o fatalismo e o incorfomismo, são os “marginalizados” que possuem uma “semente de liberdade” e sede de justiça, e é a favor de seus direitos que deve se encontrar a missão da Igreja<sup>82</sup>.

Tais documentos “proféticos” não fugiam do campo discursivo humanista da Igreja, desenvolvido nos anos 1960, que, de um lado, colocava o plano social religioso da “Igreja no mundo” e da “preferência aos pobres”, prescrita em

---

<sup>82</sup> Os documentos “Eu ouvi o clamor de meu povo” e “Marginalização de um povo” foram consultados nos anexos do livro “A evolução política dos católicos e da Igreja no Brasil”, de Luiz Gonzaga de Souza Lima (1979)

Medellín, e de outro, articulava o enunciado do desenvolvimento como promoção humana e libertação da opressão. No entanto, tais documentos apresentavam os conflitos sociais de modo mais explícito, não ocultando as divisões de classe formadas pelo capitalismo e exortando a Igreja a estar do “lado dos oprimidos”. Tanto em “Eu escutei o clamor do meu povo” quanto em “Marginalização de um povo”, os bispos signatários pediam uma revisão da atuação da Igreja, que até então havia se associado ao lado do “status quo” e da “cultura dominante”<sup>83</sup>. Além disso, tais documentos vão subscrever dois novos elementos no campo discursivo da pastoral social: primeiro, a centralidade da propriedade privada como um dos fatores de organização da estrutura de opressão, que, no contexto agrário brasileiro, havia consolidado a manutenção de latifúndios, instaurando um sistema político econômico, que se exercia através de um domínio territorial e acarretava obstacularização do trabalhador de um acesso à terra, da garantia de seus direitos trabalhista e de organização sindical; o sistema de opressão no campo era, então compreendido, como um conjunto de mecanismos de exclusão social, traduzidos como processo marginalização do trabalhador, não só no âmbito econômico e cultural, mas também político e religioso. No documento Marginalização de um povo, a figura do oprimido é articulada com a figura do marginalizado, exortando a Igreja a atuar nas “margens da sociedade” e a “criar condições” para a libertação dos pobres e sua participação na salvação e na transformação do mundo (Lima, 1979, p. 234).

Dentro de um contexto de repressão e censura, ou de “espiral de violência” nos termos utilizados por D. Hélder Câmara, a Igreja vai tratar, assim, a opressão

---

<sup>83</sup> Transcrevo aqui as passagens referentes a cada documento: “Sabemos que não vamos ser entendidos por muitos que não podem nem nos querem entender, mesmo diante da força dos fatos, por causa dos interesses de natureza egoísta [...] Privatizam a religião, utilizam-na como instrumento ideológico, em defesa de grupos e instituições que não se opõe, em toda a linha, a serviço do homem, opondo-se assim aos desígnios de Deus [...] “À luz, portanto, de nossa Fé e com a consciência da injustiça que caracteriza as estruturas econômica e social de nosso país, entregamo-nos a uma profunda revisão de nossa atitude de amor pelos oprimidos, cuja pobreza é a outra face da riqueza de seus opressores” (LIMA, 1979, p. 194; 196); “O mundo se organizou contra os pobres e nossa Igreja (embora proclame sua preferência pelos pobres e se denomine “Igreja dos pobres”) não foi contra esse fato, não denunciou esse crime. E, se denunciou com palavras (é uma constante nas Encíclicas sociais), pouco se fez com trabalhos práticos e atitudes vivas [...] Por isso, nossa Igreja é ‘esse povo reunido’, não mais para servir aos poderosos, mas para servir outros irmãos marginalizados, a todos. Para quê? Para chegar a uma união forte e conseguir vencer esse mundo da exploração e da injustiça, mundo dominado pelo dinheiro e seus servidores, mundo que os bispos reunidos no Sínodo (já vimos) chamam de ‘perverso e contrário a Deus’. E construir um mundo onde todos sejam irmãos, mundo sem classes dominadores e sem marginalizados” (Lima, 1979, p. 234-235)

não apenas como parte do funcionamento de uma estrutura social e econômica injusta, mas da própria organização do sistema político-jurídico estatal. Tais denúncias apresentavam uma análise sobre o poder político implantado pelos militares, que era moldado sob um executivo centralizador e um aparato repressivo militar-policial, configurando um poder absoluto que violava direitos humanos e favorecia uma estrutura de exploração e opressão<sup>84</sup>. A estrutura do Estado enquanto objeto de análise e julgamento da Igreja é mais bem desenvolvida nos documentos “Comunicação Pastoral ao Povo de Deus” e “Exigências cristãs de uma ordem política”, publicados pela CNBB em 1976 e 1977, respectivamente<sup>85</sup>. Neste último, ela aponta o homem como a origem e fundamento da organização política do Estado, e é a partir delas e para elas que ele deve “agir” - “Ao Estado como instituição fundada na própria natureza social dos homens, compete à realização do bem comum, que eles isoladamente não poderiam alcançar e que constituem, portanto, a própria razão de ser do Estado (p. 3)”. A Igreja, baseada na ideia comunitária da política e do bem comum, pela qual defende o papel subsidiário do Estado e a importância dos corpos intermediárias, vai recolocar como plano discursivo do desenvolvimento humano a reestruturação de um Estado de direito com participação popular.

O desenvolvimento integral, que responde às exigências do bem comum, não se mede apenas pelo crescimento quantitativo de valores mensuráveis; ele se mede também e principalmente por valores qualitativos não contábeis. Um povo se desenvolve quando cresce em liberdade e em participação, quando tem seus direitos respeitados ou ao menos dispõe de recursos primários de defesa, como os expressos no habeas corpus, quando dispõe de sistemas que disciplinam e asseguram mecanismos de controle à ascendência do Executivo, quando pode contar com o respeito à representação das comunidades intermédias e ao direito de auto-organização das instituições sociais, como os Partidos, os sindicatos e as universidades; quando seu direito à informação e à circulação das idéias não é limitado por formas arbitrárias de censura; quando pode escolher com liberdade aqueles aos quais delegue o exercício da autoridade. Desenvolver-se é participar com equidade nos resultados da colaboração de todos, é poder viver na paz e na fraternidade, é poder alimentar esperanças fundadas de um futuro sempre melhor (CNBB, 1977, p. 8).

---

<sup>84</sup> O termo “poder absoluto” é encontrado no documento “Eu ouvi os clamores do meu povo”, o qual também utiliza terrorismo oficial para denominar o sistema político-repressivo implementado pelo AI5, pela qual os mecanismos de espionagem, tortura e até assassinatos apontavam a “dominação crescente do Estado sobre a vida privada”, e a violação de direitos individuais e que sustentavam uma ordem democrática - direito à expressão, à liberdade de imprensa, à reunião, à privacidade, ao habeas corpus e a inviolabilidade do domicílio. Em a “Marginalidade de um povo”

<sup>85</sup> Ambos os documentos também foram consultados nos anexos da obra “A evolução política dos católicos e da Igreja no Brasil” (Lima, 1979).

O Direito ganha aqui cada vez mais força para o discurso humanista do desenvolvimento, Não apenas como fundamento “anterior” ao Estado, mas como uma ferramenta do campo social de atuação pastoral da Igreja. Além de participar do discurso “profético”, o Direito vai ser um elemento central do âmbito “mais prático” e institucional que se desenvolve no interior da reorganização da pastoral social na década de 1970. Nesse aspecto, podemos citar a experiência da Comissão de Justiça e Paz de São Paulo realizada pelo Arcebispo Paulo Evaristo Arns. Tal Comissão havia sido baseada na proposta apresentada pelo Concílio do Vaticano de criação de algum organismo da Igreja universal, incumbido de estimular a comunidade católica na promoção do progresso das regiões necessitadas e da justiça social entre as nações” (*Gaudium et Spe*, 90). No âmbito da Igreja de Roma, a formação da Comissão de Justiça e Paz, com participação do padre Lebrét, tinha como função reunir entre si representantes de outros continentes e formular estudos de promoção do desenvolvimento e justiça social, principalmente para regiões mais pobres (Pelletier, 1996). No auge da repressão militar, a Comissão de Justiça e Paz teve no Brasil uma atuação voltada diretamente para as arbitragens e violências estabelecidas pelos aparato repressivo militar do Estado, como destaque para as iniciativas da diocese de São Paulo. Nela foram apresentadas denúncias à imprensa e organizações internacionais, acompanhamento de desaparecidos, assistência às vítimas e familiares de torturas e perseguições. Sua organização era composta por sacerdotes e religiosos, mas também por leigos, professores, sociólogos e um corpo de advogados e juristas que promoviam uma frente de defesa jurídica contra as violações de direitos. Essa comissão vai assim recolocar os direitos humanos como “dianteira” discursiva pela justiça social e democracia no Brasil.

Outra experiência que ganha bastante repercussão será a criação da Comissão Pastoral da Terra, que vai se voltar para os conflitos fundiários no campo, como forma de atender e auxiliar a organização dos trabalhadores rurais. Inicialmente fundada por bispos e agentes da pastoral do Amazônia, em um encontro pastoral realizado em Goiânia, ela em um ano, se expande para todo o país. Seu objetivo principal era promover a reforma agrária, mas dentre as ações que realizavam estava: a produção de análises e dados sobre o campo, a fim de obter um conhecimento profundo da “problemática da terra” e suas consequências no Planejamento Pastoral; a conscientização dessa população das estruturas

agrárias socio-econômicas e legislação rural, como o Estatuto da Terra, divulgada por uma linguagem mais “popular”; o assessoramento na organização de trabalhadores rurais; a promoção de uma assessoria jurídica no que se referisse aos “problemas da terra” e de seus trabalhadores rurais (Comissão Pastoral da Terra, 1983, pp. 92, 93) <sup>86</sup>.

Dessas duas experiências podemos traçar aqui as duas linhas que ocuparão uma centralidade na pastoral social da Igreja: uma consiste no Direito em sua dimensão jusnaturalista, como fundamento ético que regerá a ordem jurídico-política positiva, e a outra no acesso à terra. Conforme a encíclica *Gaudium et Spe*, “Deus destinou a terra com tudo o que ela contém para uso de todos os homens e povos; de modo que os bens criados devem chegar equitativamente às mãos de todos, segundo a justiça, secundada pela caridade” (GS, 69). Tal fundamento, retomado pela CNBB, designava que a propriedade, deveria atender, em suas diferentes modalidades, esse destino final de bens, isto é, o bem comum. Aqui, não se recusava a propriedade, mas apenas a reduzia ao “direito de ter uma parte de bens suficientes para si e para sua família”. A terra em sua dimensão natural e vocação comum, correspondia à esfera da comunidade, do trabalho como a da família, sendo estas, portanto, o fundamento e o propósito da propriedade <sup>87</sup>. Ela, a terra, era tratada como elemento anterior ou o *priori* à própria propriedade.

Ao nos debruçarmos, assim, sobre as experiências das comissões somadas ao discurso profético, ambos ganhando corpo na pastoral social da Igreja, percebemos que a cidade tinha uma menor expressividade nesse campo enunciativo da década desenvolvimento-libertação. O teólogo belga Joseph Comblin (1980), radicado na América Latina desde a década de 1950, discorre no artigo *A evolução da Pastoral Urbana* <sup>88</sup> que a Igreja Católica formara sua pastoral

---

<sup>86</sup> Cf. O encontro de Goiânia, 1º capítulo da Pastoral da terra, estudos CNBB.

<sup>87</sup> Nesse sentido conferir *Gaudium et Spe*, 57: “Quando o homem, usando as suas mãos ou recorrendo à técnica, trabalha a terra para que ela produza frutos e se torne habitação digna para toda a humanidade, ou quando participa conscientemente na vida social dos diversos grupos, está a dar realização à vontade que Deus manifestou no começo dos tempos, de que dominasse a terra (3) e completasse a obra da criação, ao mesmo tempo que se vai aperfeiçoando a si mesmo; cumpre igualmente o mandamento de Cristo, de se consagrar ao serviço de seus irmãos.”

<sup>88</sup> Esse artigo foi publicado no livro *Pastoral Urbana*, da série Teologia em Diálogo - Estudos, coordenado por Ernani Pinheiro (1980). Além do texto de Comblin, encontravam-se textos de reflexão sobre a atuação de comunidades eclesiais de base, dos movimentos urbanos, da experiência da pastoral operária, da Arquidiocese de Recife e Olinda e orientada por Dom Helder

social sob uma visão voltada na tradição no campo e na concepção moderna do Estado. Face à modernidade, a Igreja pensava em uma pastoral que visasse não mais o âmbito concreto e menor da política na cidade, mas pelo alcance da nação e do seu poder central, isto é, o Estado. Através desses argumentos, Comblim explicava, por exemplo, a importância que havia ganhado o discurso da consciência política, da profecia e dos direitos humanos frente ao poder nacional:

Os mais revolucionários são também os que queriam dar mais poder e um poder centralizado ao Estado. Para responder a essa evolução do Estado nacional, a Igreja criou uma pastoral dos direitos humanos, uma pastoral de formação da consciência política dentro do Estado-nação, uma pastoral de enfrentamento profético com o poder nacional (Comblim, 1980, p. 34).

A cidade, como realidade independente e vetor da modernização, era, assim, um “desafio” não só para as estruturas tradicionais da Igreja organizadas no âmbito paroquial, mas também para a própria pastoral católica: o personalismo, a tradição e a territorialidade, isto é, a ideia de comunidade, encontravam obstáculos frente à mobilidade do homem urbano e a impessoalidade da sociedade urbano-industrial. Paulo Freire (1983), por exemplo, colocava a massificação como uma forma de densificação do homem ou sua destemporalização. Nesses termos, o trabalhador rural, sem uma devida consciência crítica, apenas se acomodava à realidade da urbanização e não se integrava a nova sociedade em transição.

Do mesmo modo podemos apreender nos documentos “proféticos” da década de 1970 um lugar subsidiário da cidade na pastoral social: ela era apresentada de forma secundária, como destino do êxodo rural. A cidade aqui não era, necessariamente, um vetor de desenvolvimento ou alternativa aos sistemas de opressão do campo, mas ao contrário, a continuação do processo de marginalização, onde em muitos casos não é possível obter um trabalho formal e até se submeter a situações mais degradantes como prostituição, desamparo de crianças e idosos e morte prematura<sup>89</sup>. Por uma concepção humanista e

---

Câmara e a Arquidiocese de São Paulo trazendo ainda um texto de Francisco de Oliveira sobre urbanismo no Brasil.

<sup>89</sup> É importante ressaltar que tal visão sobre a cidade não é inaugurada pelos documentos proféticos, já sendo percebido em outros pronunciamentos sobre a situação do campo, como o de Dom Inocêncio Engelke, bispo de Campanha Minas Gerais, que no texto “Com nosso, sem nós ou contra nós se fará a Reforma Rural”, apontava a situação do trabalhador rural era melhor que a do trabalhador urbano; ou o documento “Pastoral sobre o problema rural”, publicada após a reunião de três dioceses (Natal, Mossoró e Caicó), na Semana Rural em 1951 em Natal, no qual discorria as dificuldades do homem da cidade como superior ao do campo - “a) A unidade econômica na cidade é o indivíduo, ao passo que no campo é a família. Enquanto que na cidade o homem tudo

comunitária cristã, o “densenraizamento” como efeito da marginalização tinha tanto um caráter “geográfico-cultural”, como, muitas vezes, moral.

A cidade, ainda, era o espaço que tornava visível o processo de marginalização e a situação degradante do trabalhador (Lima, 1979, p. 193). Nela, a desigualdade social era observada pelos contrastes exacerbados entre periferia e centro. Essa divisão – centro e periferia - era um percalço na concepção comunitária da Igreja, que preceituava de modo geral uma concepção harmônica e orgânica de sociedade, como se vê em *Pistas para uma pastoral urbana*:

A população urbana percebe mais facilmente - pela proximidade e pela frequência dos meios de comunicação social - as divisões de classe existentes e as diferenças de poder aquisitivo e de influência política [...] São, portanto, os males da periferia (falta de saneamento básico, condições precárias de saúde, falta de moradias devido à especulação imobiliária, escassez do trabalho e alimentação, elevada mortalidade infantil, insegurança, mendicância, criminalidade etc.) que exigem a conversão e o engajamento da cidade para se tornar humana e digna desse nome (CNBB, 1979, p. 12-13).

Diante dos muitos “desafios da cidade” para a Igreja, sua área de atuação foi a assistência social em periferias e favelas, que se traduziam como ações sociais voltadas para a questão habitacional, como se verifica na criação da Fundação Leão XIII e na Cruzada São Sebastião, ambos no Rio de Janeiro. Durante os governos militares, a política habitacional foi verticalizada e burocratizada em órgãos federais, deixando de forma subsidiária a atuação da Fundação Leão XIII e abandonando o projeto da Cruzada São Sebastião. No entanto, é interessante pontuar que o programa de reassentamento em conjunto habitacional feito pela

---

tem que pagar, o do campo tudo faz auxiliado pela mulher, pelos filhos e até agregados, que se unem espontaneamente quase como filhos, ao lado destes, aos chefes da família rural [...]. Dai resulta o enfraquecimento angustiante do indivíduo, avulta a situação vantajosa do homem rural e decresce a do urbano. [...]. b) Na ordem política, ainda é melhor a situação do homem rural sobre seus irmãos da cidade. A estabilidade política daquela é invejavelmente superior à do urbano. As ideias revolucionárias no ambiente citadino são não somente mais abundantes como mais aceitas, ao passo que rareiam no campo, onde o povo é mais conservador e desconfiado com as novidades ousadas. A fermentação ideológica da cidade é auxiliada pela superficialidade do senso popular, empobrecido graças à má imprensa, ao mau rádio, e conversar imoderado, do mais descontraído feitio. A competição de interesses influi até na capacidade crítica dos mais sensatos. A confusão mental é muitas vezes invencível entre os da cidade. No campo cresce o poder de penetração da inteligência, na medida em que aumentam as distâncias entre umas e outras casas e os homens vivem naturalmente mergulhados na solidão tão favoravelmente a aprofundar o conhecimento das coisas. c) A unidade da família é outra riqueza surpreendente da vida rural do Estado [...] Como sucede na vida econômica e na vida política, também na vida doméstica rural o pai é o verdadeiro centro de gravidade de inúmeras existências, tendo que se movimentar muito mais em função da harmônica marcha progressiva de todos. Deste modo, os homens do campo vencem naturalmente o perigo das especializações que se por um lado adiantam a muitos em certas artes e ramos científicos, com evidentes vantagens para a comunidade, de outro atrasam número avantajado, enquanto impedem o desenvolvimento da personalidade (Pastoral da Terra, 1983, p. 56 e 57)”. Ambos os documentos são encontrados no livro *Pastoral da Terra*, lançado pela CNBB em 1976.

SERFHAU, mantinha alguns termos semelhantes ao da Cruzada, como a utilização da “urbanização” enquanto educação “civil” dos moradores de favela que deveriam se adequar às condutas adequadas à propriedade privada<sup>90</sup>.

Pelos documentos da CNBB apresentados no início desse subcapítulo, a Igreja só retoma uma atuação social urbana mais expressiva a partir do final da década de 1970, com “preferência para a periferia” (Pistas para uma Pastoral Urbana), seguindo a linha proposta em Medellín. Neles, há uma valorização das práticas e alternativas criadas pelos moradores ao construir suas casas e melhorar as condições locais de vida, através de organizações locais e mutirão, os quais ganharão para a Igreja um sentido comunitário. No documento Propriedade e Pastoral Urbana, a estruturação de uma assistência jurídica em várias dioceses vai ser direcionada contra as políticas ou decisões pela expulsão de moradores de favela. Dessa forma, a Igreja passa a acentuar um caráter territorial do desenvolvimento humano: a promoção do homem deveria ocorrer a partir do próprio desenvolvimento local, onde se encontrava a periferia, com o envolvimento e participação de seus moradores. É bastante sugestivo o título criado pela Arquidiocese do Rio de Janeiro referente ao relato da pastoral de favelas sobre o serviço de assistência jurídica contra expulsões de moradores de favela: “Criação de um Serviço Jurídico para Fixar o Homem à terra”. Assim como no campo, a terra é retomada no contexto urbano como elemento de humanização, isto é, de enraizamento do homem e atendimento de sua vocação comunitária, trabalhista e familiar.

Nessa medida, a estrutura de uma assistência jurídica contra a remoção de favelas no interior da Igreja, como fizera a Comissão de Justiça e Paz em São Paulo, ganha uma razão de ser: não só pelos fracassos da política da SERFHAU - em que o subsídio estatal para o financiamento da casa próprio não fora compatível com o nível de renda dos mais pobres - mas também por consistirem uma medida que provocava a dissolução de uma comunidade, acentuava a marginalização sócio-espacial e reproduzia uma concepção massificada de habitação. Tal prestação não ocorreu apenas pela criação da Pastoral de Favelas no Rio de Janeiro, mas também a veremos ser reproduzida em Comissões de Justiça e Paz de São Paulo, Recife, Santa Catarina, Paraná e Espírito Santo, a

---

<sup>90</sup> Essa questão será melhor analisada no capítulo seguinte.

Pastoral de Favelas de Curitiba, a Comissão de Direito à Moradia de Vitória e a própria Arquidiocese em Fortaleza<sup>91</sup>.

A recomposição da pastoral urbana no terreno dos conflitos fundiários fica mais clara no documento “Solo urbano e ação pastoral”. O texto, mesmo não tendo o “caráter” profético dos pronunciamentos direcionados à situação do campo, segue a linha de mensagem que traz primeiro à baila uma análise sociológica da realidade urbana. Com um argumento semelhante ao que vinha sendo desenvolvido por urbanistas marxistas da USP<sup>92</sup>, a CNBB conferia como problema central da cidade o regime instituído da propriedade urbana que, sem uma devida regulação do Estado, favorecia, de um lado, a especulação imobiliária e sua apropriação “anti-social” do solo urbano e do investimento público; de outro, trazia insegurança à milhares de trabalhadores que, sem ter condições econômicas de ter um acesso à propriedade, ocupavam terrenos de forma irregular ou ilegal. Para a Igreja, isso contribuía não só para o crescimento desordenada da cidade, como para o aumento das disparidades socio-espaciais, em que se via alguns bairros serem dotados de serviços públicos, enquanto a periferia e a favela serem desprovidas de infra-estrutura.

Essa distribuição desigual dos serviços ou a ocupação desordenada do solo urbano atingia o que para a Igreja constituía uma das condições humanas mais básicas: a moradia. A despeito de todas as atividades que compõe a cidade, a moradia era o elemento basilar e comum de todas as pessoas e principalmente da família que, para a teologia social cristã, é o primeiro nível comunitário e a vocação de todo homem. Era ela também que conferia a terra urbana um elemento humano: diferentemente no campo, na cidade não predominava uma dimensão produtiva e territorial da propriedade que, por outro lado, ganhava uma acentuação impessoal e mercantil devido ao dinamismo e aceleração das trocas comerciais.

Dessa maneira, a Igreja fundamentava que, anterior ao direito de propriedade, existia um grau de justiça que elevava a moradia como direito natural. Não se tratava de uma recusa à propriedade como direito, ao contrário,

---

<sup>91</sup> Informações retiradas do documento Propriedade e uso do solo urbano (CNBB, 1981) e do livro “Dom Helder Camara, eles puissantes et eles pauvres” (Marin, 1995).

<sup>92</sup> Cf MARICATO, E (org.). A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial , 1979

esta era compreendida como bem necessário ao homem; o que estava em questão, porém, era construir um fundamento ético a esse direito, de modo a não sobrepujar o caráter econômico desse instituto. Citando a encíclica *Populorum Progressio*, a Igreja procurava estabelecer pelo bem comum uma medida do uso do bem de propriedade - “Numa palavra, o direito de propriedade nunca deve exercer-se em detrimento do bem comum, segundo a doutrina tradicional dos Padres da Igreja e dos grandes teólogos” (CNBB, 1982, p. 74).

O que é mais importante por ora acentuar é a linha da pastoral que se delineia: a atuação da Igreja para uma transformação e desenvolvimento humano da cidade passa a ser focada sobre o caráter jurídico-fundiário. O texto “Solo urbano e ação pastoral” apresenta obstáculos de natureza cultural, socioeconômica e política sobre a cidade; mas é sobre a estrutura jurídica que a CNBB conferia maior atenção para uma reforma das estruturas:

114. Existem reformas socialmente necessárias e juridicamente possíveis, sem as quais não se poderá superar a grave situação conflitual inserida na própria realidade social marcada pela injustiça.

115. As reformas são juridicamente possíveis, a partir do momento em que se tem consciência de que são socialmente necessárias. Recusar-se ao trabalho por essas reformas, capazes de conduzir a uma mudança global da sociedade, significa na prática, provocar a radicalização de um processo mudança.

116. A implementação de reformas necessárias não deve induzir à ilusão de que estas sejam suficientes. Para eliminar a situação de injustiça estrutural importa visar a novos modelos de organização da cidade, o que exige, por sua vez, mudança no modelo sócio-político—econômico vigente.

117. Há, entretanto, que recorrer a instrumentos jurídicos suscetíveis de serem aplicados a curto prazo dentro de uma política urbana de urbanização.

118. Impõe-se, portanto, reformas na legislação, com vista a garantir a justa distribuição social do solo urbano, cuja utilização não pode ser deixada aos caprichos do mercado.

Existe, nessa pastoral que se delineia, uma queda de “ambição” no nível da ação. Deixa-se a visão de mudar o modelo econômico-político e social pela atuação planejadora e racional do Estado para se pensar em uma reforma das estruturas políticas e econômicas a partir do Direito. Dentre as proposições, não se dava mais destaque ao caráter do planejamento urbano vertical, mas a um conjunto de medidas que pontuassem a regularização da ocupação do solo urbano, o controle de sua apropriação mercantil e medidas de urbanização que partissem do espaço socialmente construído, visando também as condições sociais de moradia. O Estado, aqui, perde seu caráter “executor” de planos de

desenvolvimento, para se tornar um Estado regulador, apoiado sobre um aparato de instrumentos jurídicos e com base num plano ético dos direitos humanos.

Essa nova pastoral urbana vai se caracterizar, assim, em um estreitamento da Igreja com a atividade da advocacia. As comissões jurídicas formadas pelas arquidioceses constituíram um terreno fértil de experimentação de atuação profissional jurídica voltada para conflitos fundiários. Podemos citar o caso emblemático da ameaça de remoção da favela do Vidigal no Rio de Janeiro, que decorria de interesses voltados à especulação imobiliária. O então arcebispo Dom Jaime recorreu à ajuda do famoso advogado católico Sobral Pinto, que designou o advogado Bento Rubião para a defesa jurídica. A bem sucedida atuação, que impediu a remoção, gerou uma grande expectativa com relação à atividade de assistência jurídica. Bento Rubião se tornou advogado da FAFERJ e forma na década de 1980, um centro de defesa de direitos humanos, como desmembramento da pastoral de favelas (Scarlecio, 2014).

A assistência jurídica que se forma no âmbito da pastoral social desloca a ação social da Igreja para o campo jurisdicional. Não se trata, porém, de um abandono na perspectiva pedagógica do campo da “libertação”. Dentre as propostas previstas no documento “Solo urbano e ação pastoral” (CNBB, 1982, § 138), se encontrava, por exemplo, a ideia de promover uma “conscientização dos direitos de morar e de uso do solo” através da produção de cartilhas e atividades das comissões jurídicas. Assim, podemos depreender que a ideia de conscientização passa também a incorporar uma dimensão jurídica: o ato de conhecer a realidade não consiste em apenas apreender sua dimensão injusta, mas também de compreender como funciona a ordem jurídico-política e como a partir dela é possível o trabalhador agir em prol de suas necessidades e de sua luta. Um dos objetivos colocados para a pastoral urbana era tornar “conhecidos e aplicáveis os instrumentos jurídicos que favoreçam as classes pobres”.

A ideia de formação jurídica de grupos populares, em especial seus líderes, vai ser, posteriormente, apropriada por algumas instituições que nascem na década de 1980 de apoio jurídico aos movimentos populares, como é o exemplo da Associação de Advogados e Trabalhadores Rurais da Bahia (AATR), que criara o programa juristas leigos “que oferecia oficinas de educação popular para lideranças atuarem na resolução de conflitos e como multiplicadores dos debates” (Ribas, p. 47). Além desta, vamos ver no Rio de Janeiro o Instituto Apoio Jurídico

Popular (IAJUP-RJ)<sup>93</sup> - criado em 1986 para prestar assistência jurídica em conflitos fundiários no campo ou na cidade - lançar uma série de publicações chamada de “Socializando conhecimento” que eram um tipo de “cartilhas” ou livretos que, por uma linguagem mais simples, procuravam difundir informações jurídicas relativas à legislação e aos direitos sobre um determinado tema de importância dos movimentos populares, por exemplo, as estruturas sociais e os direitos relativos à posse e propriedade<sup>94</sup>. Ainda foi formado no Rio Grande do Sul, em 1986, a instituição Acesso - Justiça e Cidadania, que além de realizar acompanhamento processual de casos que envolvessem conflitos sobre solo urbano e rural, promovia cursos e oficinas de educação jurídica para movimentos; o Gabinete de Assessoria Jurídica às Organizações populares de Recife, criado em 1981, onde se trabalhava com a educação jurídica popular e com a temática do direito à moradia.

Esse novo campo de atuação jurídica que se firmava na década de 1980 tinha um alinhamento com o campo discursivo que se formara ao redor do enunciado da “libertação”. É interessante notar nos escritos de reflexão sociológico-jurídica, produzidos pelo AJUP-RJ, continham certas concepções marxistas sobre o Direito, que utilizavam em seu repertório de análise as formulações de uma crítica ao positivismo produzidas na Itália, na França e no Brasil<sup>95</sup>, junto com expressões e terminologias empregadas pelo discurso

---

<sup>93</sup> Segundo a cartilha de lançamento do IAJUP, o instituto consistia numa entidade sem fins lucrativos “composto por personalidades do mundo jurídico, religioso e das ciências sociais”. Ela pode ser acessada no site Assessoria Jurídica Popular, que consiste em um blogue alimentado por estudantes, professores, advogados e militantes de movimentos sociais que desenvolvem assessoria jurídica e educação popular no Brasil. O site acaba por organizar documentos e textos, formando um pequeno acervo online sobre a temática da assessoria jurídica.

<sup>94</sup> A cartilha que versa sobre posse e propriedade foi escrita pelo advogado Nilton Santos e intitulada Posse x propriedade: a luta de classes na questão fundiária. Publicada em 1987, ela fez parte da coleção Socializando Conhecimentos, que ainda tinha títulos referentes a organização de associações e cooperativas, ao instituto da desapropriação, ao sistema legal de justiça etc. Os documentos consistiam muito mais numa reflexão sobre os direitos e as estruturas econômicas e sociais que os abarcava, do que uma simples descrição de leis e instrumentos jurídico. Tais livretos são também encontrados no site Assessoria Jurídica Popular.

<sup>95</sup> Os advogados articulavam tanto a concepção de “positivismo combativo” produzido por juristas na Itália, que buscava nas contradições do ordenamento jurídico existente, usar o próprio direito vigente para criar formas mais democráticas de emancipação social e superação da ordem burguesa; quanto o campo de pesquisa da sociologia jurídica francesa que questionavam a neutralidade e formalidade do Direito abstrato, apontando a dimensão material que envolviam os preceitos jurídicos. Vale mencionar que uma das publicações da Coleção Seminários, produzida pelo Ajup, se destinou à tradução e publicação do texto de Antoine Jeammaud Proposta para uma compreensão materialista do direito do trabalho, feita através da Comissão Pastoral da Terra, em 1985.

humanista forjado nas experiências de educação e da teologia social. O conceito de “direito insurgente”, elaborado pelos advogados do instituto, Miguel Baldez e Miguel Pressburger, para designar a dinâmica de produção de direitos através das práticas sociais e reivindicações políticas dos movimentos populares, era muitas vezes associado aos “direitos dos oprimidos”<sup>96</sup>. Havia também em suas análises uma abordagem histórica e sociológica sobre o processo de instituição da propriedade privada como organização da produção e das relações sociais. Assim podemos constatar nos estudos produzidos sobre a realidade agrária e urbana, em que se destacavam os mecanismos de apropriação e regulação do solo, bem como as próprias injustiças cometidas contra negros e índios, dentro do parâmetro dos conflitos fundiários (quilombos e terras indígenas). Havia uma grande influência do trabalho de José Souza Martins, *O cativo da terra*, que apontava na instituição do regime de propriedade, em 1850, pela Lei de Terras, uma nova forma de vinculação e dependência, não mais baseada na condição de escravidão, mas através da destituição dos meios de produção, isto é, do acesso à terra. É nessa medida em que a exploração do trabalho (primeiro escravo e depois assalariado) era lida a partir dos termos de espoliação e expropriação e, portanto, da opressão que recaía sobre o elemento “terra”.

Apesar de não possuir uma concepção jusnaturalistas, a ideia de insurgência designava uma dimensão material no plano de produção de direitos, em que o caráter dialético do conflito de classes se desdobrava no embate jurídico-processual entre proprietários e trabalhadores. Essa dimensão material de certos direitos, vinculados às necessidades sociais e à luta dos trabalhadores, era atrelada a uma percepção de justiça social e consistia, portanto, ao âmbito concreto das relações que organizava e conferia sentido ao direito formal, tido como pertencente ao aparato ideológico do Estado. Ao mesmo tempo não se tratava de uma visão marxista propriamente estruturalista-althusseriana, uma vez que os advogados pensavam em um uso contra-hegemônico ou “alternativo” do próprio direito vigente. Nas palavras de Miguel Baldez sobre a Reforma Urbana (1988, p. 73): “Cabe, enfim, à classe trabalhadora, confrontando o caráter ideológico do Estado, enfrentar com as entidades de lutas engendradas por sua prática política, o

---

<sup>96</sup> Cf. Pressburger et. al. *Direito insurgente: o direito dos oprimidos*, Coleção Seminários n. 14. Apoio Jurídico Popular. Rio de Janeiro: FASE, 1990.

poder econômico, e perseguir, no embate do cotidiano com a classe dominante, essa nova cidade humanizada e socializada”.

Notamos aqui que a ideia de uma “ação transformação” deixa de ocupar o lugar dos “grandes projetos nacionais de desenvolvimento” para passar para um campo menor de ação diuturna junto com classe trabalhadora. O cotidiano passa, então, a ter uma importância política, onde se tecem as resistências por dentro dos embates localizados, que recaíam principalmente sobre os conflitos fundiários, muitas vezes deslocados para o âmbito processual e judicial. Assim, a atuação de advogados se tornava cada vez mais importante, tanto pelo acompanhamento processual, quanto pela posição de orientador e “educador” dos direitos aos moradores.

É nessa medida que podemos apontar que a pastoral social da Igreja, que tomava o território das favelas e periferias como seu campo de atuação urbana, consistiu em um terreno fértil para a consolidação do “ativismo” que dará lugar a criação de Organizações Não Governamentais de direitos humanos nos anos 1980. Embora tal ativismo não fosse composto apenas por advogados, envolvendo profissionais de diferentes áreas (sociólogos, arquitetos, engenheiros etc.), podemos destacar que o direito se tornava o discurso “dianteiro” da ação social e da pastoral; podemos dizer aqui, um discurso político performativo que constituíam direitos a partir primeiro de uma enunciação, anterior mesmo a sua positivação no ordenamento. Nessa passagem, a justiça social, preceito da teologia social, ganha cada vez mais uma acentuação jurídica, para além de um sentido estritamente ético sobre a economia ou profético sobre a sociedade.

Nesse contexto, vai ser a própria Igreja que, através da Comissão Pastoral da Terra, tomará a iniciativa de formar uma Associação Nacional do Solo Urbano (ANSUR) em 1984, que funcionou como fórum de atividades e propostas jurídicas e urbanísticas sobre a cidade, com atenção especial à situação de moradia. Tal associação exercerá um importante papel para retomada da concepção de reforma urbana como um conjunto de proposições jurídicas a ser apresentadas na constituinte de 1987.

Tais proposições serão mais bem analisadas nos capítulos seguintes, mas por ora vale ressaltar aqui que a Reforma Urbana enquanto terreno político-jurídico se firmava sob a articulação de duas linhas: a pastoral urbana, que imprimia através de uma dimensão territorial o vetor da justiça e da libertação, e a

institucional, que tomava a regulação como vetor de organização socio-espacial da cidade e de reconfiguração do Estado. Este passava a ser visto não como o promotor do desenvolvimento econômico-social, mas o garantidor das necessidades básicas dos trabalhadores. Ou seja, o arquivo discursivo sobre os direitos urbanos se forma a partir do entrelaçamento de um discurso social-humanista e um discurso sociológico-marxista, que destacavam o aspecto desigual ou injusto da economia e política urbana e extraíam das necessidades o fundamento ético do direito.

## 3.

### O limiar urbano: os espaços da pobreza, as políticas habitacionais e as propostas regulatórias

Até agora analisamos dois focos discursivos a partir dos quais, de meados da década de 1970 em diante, engendraram duas linhas de percepção dos problemas urbanos - uma humanista e outra marxista-estruturalista - pelas quais se passava a fazer um discurso sobre direitos urbanos. Da mesma forma, procuramos demonstrar a série de enunciados e seus rearranjos que tornaram possível a composição de um campo discursivo que esgaçava os contornos da visão política, social e econômica que se formava em torno do enunciado do desenvolvimento e, ao mesmo tempo, constituíam um novo horizonte de compreensão sobre a relação entre Estado e sociedade, face à desigualdade e injustiça social.

A ênfase dada foi sobre o momento de virada ou de rearticulação dos enunciados que organizavam uma maneira de ver a cidade e a formulação de uma crítica sobre a questão urbana e os problemas urbanos, nos quais se passava a falar cada vez mais em direitos. Como demonstrado, isso estava atrelada à própria percepção sobre a pobreza e os entraves decorrentes ao desenvolvimento, o que envolvia a ideia de integração seja a nível nacional (entre regiões) ou a nível social, com relação à marginalidade. No entanto, tal percepção ainda estava assentada sobre a visão que se formava em relação aos espaços da cidade, em especial, as favelas e periferias, que tornavam visível a dualidade ou desigualdade/contradição social.

Esse capítulo se dedica, assim, a uma análise sobre quais eram os termos que articularam a constituição de certas figuras espaciais (favelas, periferias, mocambos etc.), o quanto e como elas eram entendidas enquanto um espaço urbano e quais foram as medidas políticas e jurídicas pensadas para elas. Ao longo do texto, utiliza-se às vezes o termo de “espaços da pobreza” para designar tais figuras, procurando empregar o próprio termo que era utilizado e enfatizado no período, isto é, a pobreza.

O capítulo se organiza em dois subcapítulos, em que o primeiro discorre sobre as linhas discursivas produzidas acerca das favelas e periferias que se tornaram elementos discursivos associados ao debate sobre o urbano e, em especial, da pobreza urbana. Nele, pretende-se discorrer sobre os enunciados que eram articulados dentro de um espectro desenvolvimentista, em que a marginalidade estava associada à necessidade de integração dos pobres à vida urbana; mas que na década de 1970 em diante ocorre uma relativa inflexão nesse discurso, passando a pensar nos termos de “acesso” e regulação do uso do solo urbano. O segundo subcapítulo apresenta as políticas e medidas jurídicas que eram dedicadas a esses espaços, apontando, igualmente, as mudanças que ocorreram nos discursos institucionais e que engendraram um campo de discurso sobre os direitos urbano. Por fim, analisamos as propostas jurídicas pensadas para a Reforma Urbana no horizonte da constituinte e como elas se situavam dentro de um novo espectro de enunciados.

### 3.1.

#### Casa, terra e trabalho: as favelas e periferias no discurso da Reforma Urbana

Se retomarmos a obra São Paulo 1975, a periferia e a favela são descritas como espaços que abrigam a classe trabalhadora. O capítulo Desordem Urbana, que mais tarde servirá de inspiração para Kowarick escrever o livro “Espoliação urbana”, as apresenta inseridas nas relações entre capital-trabalho que se consolidavam no Brasil e os resultados do modelo de crescimento econômico na distribuição dos espaços da cidade. Nele, a periferia e a favela foram distinguidas com relação a sua localização, estando a primeira nas franjas da expansão urbana enquanto a segunda nos espaços mais próximos do centro comercial ou de produção. Ambas, porém, apresentavam características similares como “aglomerações, carentes ou não, onde vai residir a mão-de-obra necessária para o crescimento da produção” (Camargo et. al, 1976, p. 25). Elas foram tratadas como resultados da transferência do custo da “reprodução da força de trabalho”, isto é a moradia, da deterioração salarial e da especulação imobiliária que empurrava os

trabalhadores para espaços precários, sem interesse das empresas e das elites, nem a atenção de investimento e urbanização do poder público.

Vale lembrar que São Paulo 1975 foi uma encomenda da Arquidiocese de São Paulo, sob direção do cardeal Dom Paulo Evaristo Arns, que já promovia ações sociais nos bairros mais pobres. Seguindo a linha francesa da doutrina social, havia um interesse de conhecer a “realidade” onde atuava, a fim de aprimorar ou desenvolver sua pastoral. Não era, porém, a primeira vez que a Igreja católica demandava a institutos de pesquisa social, levantamentos e análises sobre certos espaços da cidade onde residia a população que ela atendia. Em 1947, Dom Hélder Câmara havia solicitado à SAGMACS de São Paulo uma pesquisa sobre o “habitat operário”, que só veio a ser realizada dez anos depois, através do financiamento do jornal Estado de São Paulo. Apresentando, assim, um estilo “engajado”, a pesquisa foi publicada pelo jornal em 13 de abril de 1960, sob o título Aspectos Humanos da Favela Carioca, com o “objetivo de chamar a atenção dos governantes, administradores, legisladores, políticos e estudiosos das questões sociais para esse fenômeno tão característico dos grandes centros urbanos do Brasil, que se manifesta de forma mais evidente no Distrito Federal” (Estado, 1960, suplemento especial, p. 2).

A pesquisa da SAGMACS é considerada uma das primeiras publicações científicas que tomava a favela como um objeto de análise sociológica. Em um levantamento historiográfico feito por Lícia do Prado Valladares em A invenção da favela, aponta-se que até então eram os sanitaristas, engenheiros, arquitetos e urbanistas que haviam dominado o discurso técnico sobre a favela. Aspectos humanos da Favela Carioca, porém, seguiu a linha da “enquete social” proposta por Le Bret, na qual se desenvolvia uma análise multidisciplinar sobre determinado fenômeno social. Além disso, Arthur Rios, adepto ao grupo *Économie et Humanisme* e de formação superior em Master of Arts em sociologia na Universidade de Louisiana, incorporava também à investigação sua formação americana, em que preponderava a forma eclética da “ecologia humana” desenvolvida pela Escola de Chicago, abarcando metodologias da sociologia e

antropologia social<sup>97</sup>. O resultado foi a produção de uma análise que procurava explicar o surgimento e configuração de determinado espaço, recorrendo não somente às fontes de base estatística bem como levantamento de dados qualitativos, por entrevistas livres e observação participante. Em seu conteúdo, encontra-se desde a abordagem de fatores gerais como o crescimento demográfico nas cidades, as disparidades regionais, a migração do campo para a cidade e os processos de ocupação e especulação do solo urbano, até características internas das dezesseis favelas estudadas como: a organização familiar e comunitária, a relação entre vizinhos, os casos de delinquência, a composição social e racial, a vida religiosa, os equipamentos urbanos e os serviços de educação e saneamento.

No entanto, a favela foi tratada como um fenômeno urbano: sua formação consistia num desdobramento da estrutura econômica e urbana que marcava o desenvolvimento, mas também era um fenômeno complexo e heterogêneo que em cada caso, cada favela, apresentava certas singularidade socioespaciais. Na compreensão dos pesquisadores, o crescimento das favelas decorria de um intenso fluxo populacional que, por sua vez, era a consequência de um desenvolvimento industrial intensivo sem um planejamento agrícola. Essa massa de trabalhadores rurais, ao chegarem à cidade, mantinham certos aspectos e tradicionais vividas nas relações rurais, de precariedade e servidão, que produziam um traçado urbano irregular.

Os novos fatores que surgem depois de 1930 e, com maior intensidade depois de 1941, a inflação, a especulação imobiliária, e a valorização dos imóveis, vão disseminá-las praticamente por toda a cidade. Essas forças econômicas tenderiam a impelir as massas proletárias para a periferia; mas a crise do transporte fez com que buscassem abrigo no próprio centro urbano, nas zonas ainda não urbanizadas, no alto dos morros e nos terrenos baldios determinando as aglomerações de barracos. Mas esses fatores não representam a explicação definitiva para o fenômeno das favelas. Não teriam atingido tal extensão - verdadeiras vilas dentro da cidade - se não respondessem a condições normais de vida de grande parte de nossa população. O barraco, que nos parece a quintessência do desconforto não fica longe da habitação costumeira da maioria das nossas populações rurais. As estatísticas dos censos prediais revelam que as habitações construídas de outros materiais que não a madeira ou a alvenaria, portanto da qualidade inferior, representam mais de 50 % das moradias recenseadas. Assim entre barracas malocas e mutambos e a habitação dos trabalhadores rurais não há grandes

---

<sup>97</sup> A convergência entre a metodologia empregada pela Economia e Humanismo e a modalidade de pesquisa social pela ecologia humana foi desenvolvida por Lícia do Prado Valladares (2012) em A descoberta do trabalho de campo em “Aspectos humanos da Favela Carioca”.

diferenças. Embora nas suas linhas arquitetônicas entrem tipos da mais diversa procedência socialmente filiam-se todos à senzala do tempo da escravidão. São formas que se distribuem ao longo de uma linha cujo ponto de partida é o trabalho escravo. Depois o trabalho real assalariado finalmente o proletariado e subproletariado urbano. O típico na favela não é o barraco, mas o agrupamento desordenado das habitações e principalmente o contrato entre esses aglomerados e a regularidade do traçado urbano. A favela não subsistiria se não houvesse uma constante migração para a cidade de massas subdesenvolvidas.

Representa, apenas uma das repercussões urbanas do subdesenvolvimento brasileiro. É a presença no agregado urbano, contrastando com seus padrões de conforto e civilização, de indivíduos subnutridos, ignorantes e socialmente desajustados.

[...]

Constituem uma cunha de subdesenvolvimento no civilizadíssimo meio urbano.

(Estadão, 1960a, p. 6).

A pesquisa da SAGMACS é importante por expressar a perspectiva sobre os “espaços da pobreza” que era norteada a partir de uma visão dual. A dualidade nacional entre campo e cidade era vista na cidade pelas favelas. Estas eram a expressão do subdesenvolvimento, não por responsabilidade de seus habitantes, mas pelas estruturas socioeconômicas e ineficiência nos planejamentos urbanos. Ao analisar a favela enquanto forma espacial urbana, esta não era lida pela perspectiva étnico-racial como faziam os pesquisadores norte-americanos nos bairros e guetos de imigrantes e negros, mas pelo ângulo social das relações de trabalho que configuravam os aspectos culturais do campo e, por conseguinte, subscreviam os modos de habitar na favela. Isso trazia consequências para a avaliação que recaía sobre os diferentes graus de integração de seus habitantes à vida urbana, o que compreendia: desde as características das construções habitacionais e suas condições sanitárias à estabilidade das relações familiares e sociais, os níveis de educação e a capacidade de participação política.

Ao final, fazia-se uma crítica às políticas urbanas até então promovidas, que conferiam somente atenção aos aspectos viário, paisagístico e arquitetônico, sem abarcar dos fatores econômicos e sociais envolvidos. Propunha-se como solução a construção de um plano urbano, ou um plano diretor, que não abrangesse, além do que se chamava de urbanismo, um conjunto de medidas de natureza jurídica, social e econômica para a cidade. Ao mesmo tempo, apontava-se para as favelas diferentes alternativas de acordo com os problemas específicos de cada uma - o que variava desde a urbanização nas mais organizadas à remoção em outras sem

nenhuma estrutura. Como preceituava a linha da economia humana e na ideia de comunidade, o objetivo era construir um “plano de recuperação de favelas”, partindo primeiramente do “homem” em sua integralidade, incubindo-lhe também a tarefa de sua própria promoção. Nessa medida, a recuperação ou “urbanização” das favelas não era tratada apenas sob uma perspectiva socioeconômica, mas como uma missão civilizatória e moral sobre espaços considerados como não-cidade — “A presença desses amontoados de casebres, [...], atesta mais que um retardamento técnico, uma imaturidade moral. O aglomerado urbano onde tal situação existe não é uma cidade, mas um espaço onde se comprimem grupos em luta (Estadão, 1960a, p. 40).

A publicação da pesquisa da SAGMACS sobre favelas cariocas concorria também com o relevo com que a favela e a periferia ganham em estudos teóricos e pesquisas quantitativas a partir da década de 1960. Ao analisar a trajetória e a constituição do objeto favela, Lícia Valladares atribui essa aparição à expansão dos cursos de pós-graduação<sup>98</sup> um dos motivos para o crescimento dessas pesquisas. A criação desses cursos foi incentivada pelos governos militares, que se inspiravam no modelo americano em que “o PhD era considerado central em todos os domínios científicos e a pesquisa aplicada reconhecida como necessária ao desenvolvimento econômico” (Valladares, 2005, p. 123). Na década de 1970, somaram-se ainda: investimentos estrangeiros, a exemplo da Fundação Ford; organizações voltadas à pesquisa como a ANPOCS (Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais) e a ANPUR (Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional); criação de institutos de pesquisas como o IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) e o BNH (Banco Nacional de Habitação), que também contribuíram para o levantamento de dados sobre favela.

No entanto, nos parece que o interesse em tecer análises sobre favelas e periferias decorre também da constituição antiga desses espaços como “problema urbano”, por discursos e operações institucionais, que foram anteriores a essa

---

<sup>98</sup> Ela menciona a criação de cursos de doutorado a partir do final dos anos 1960, no Museu Nacional, no IUPERJ (Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro), na UFMG (Universidade Federal de Minas Gerais), na UNICAMP (Universidade de Campinas), na UFRGS (Universidade Federal do Rio Grande do Sul), na UFPE (Universidade Federal de Pernambuco) e na UFBA (Universidade Federal da Bahia) (Valladares, 2005, p 122-123).

expansão acadêmica. As habitações dos pobres foram alvo de inúmeras práticas políticas e de um conjunto de saberes especializados - urbanistas, médicos, engenheiros e arquitetos, isto é, diferentes especialistas haviam formulado soluções para as favelas desde o início do século XX -, ideais disciplinadores, considerações biológicas sobre a população, esquadrinhamentos operados no espaço, técnicas de controle, normas urbanísticas e designações legais<sup>99</sup>. Se nos ativermos às políticas que marcam o pós-guerra, podemos apontar dois períodos. O primeiro em que se desenvolvem as primeiras políticas urbanas sobre esses espaços, que envolveram prioritamente o desenvolvimento de projetos e programas habitacionais como forma de integração dos pobres no sistema urbano. O segundo, que vai ser engendrado nos anos 1960 e radicalizado pelo governo dos militares sob o discurso tecnocrata.

A evolução de tais procedimentos e técnicas será mais bem analisada no subcapítulo seguinte, o que interessa agora é compreender a percepção que se desenvolvia sobre esses espaços. Nesse sentido, é imprescindível mencionar para a formação do debate em torno da marginalidade na década de 1960. Como já foi esboçada no capítulo anterior, a marginalidade era um fenômeno lido a partir de processos sociais de escala maiores como a migração, a expansão da cidade, a constituição de um “exército de reserva” e a “exclusão” de parte da população nas estruturas de produção. Tratava-se de discussões mais globais sobre o urbano, que tinha como questão central a integração dos pobres à vida urbana e que recaiam, por vezes, sobre a forma espacial das favelas ou das periferias e o modo de habitar a cidade que lhes era atribuído.

Embora a pesquisa da SAGMACS mantivesse uma visão social dual sobre as favelas, e colocasse como questão central a integração de seus moradores com relação à vida urbana e à modernização, ela não chegou a utilizar a “marginalidade” enquanto conceito de explicação para a situação da pobreza urbana. Sua abordagem heterogênea compunha na própria favela uma zona de gradação entre integração e desintegração, abrangendo não somente o aspecto “urbanístico” ou físico, mas também social e moral, e colocava em perspectiva a própria atuação dos homens e das mulheres na configuração sócio-espacial.

---

<sup>99</sup> Para um melhor entendimento ver A invenção da favela de Lícia do Prado Valadares (2005) e Favelas do Rio de Janeiro: História e Direito de Rafael Soares Gonçalves (2013).

Assim, a favela se situava em um limiar urbano, mas não chegava a ser considerada cidade. A melhor expressão que denota essa zona de limiaridade era o adjetivo “semi-urbanizada”, com o qual se qualificava esses espaços.

Nos anos seguintes algumas publicações sobre as favelas do Rio de Janeiro constituíram um primeiro campo de debate que colocava em questão as teorias da marginalidade, desenvolvidas no âmbito de um debate internacional nas ciências sociais. Como apresentado de forma breve no primeiro capítulo, essas pesquisas cariocas recorreram às metodologias empíricas, partindo de determinados espaços - territórios de favelas - utilizando estudos de casos e observação participante, diferente do campo empírico sociológico (estruturalista) que predominou entre os sociólogos paulistanos na década seguinte (anos 70). Essa linha metodológica permitia tecer maiores observações sobre o funcionamento interno das favelas e suas relações com outras instituições e espaços. Para compreender melhor, percorreremos alguns trabalhos que produziram críticas a visão dual.

Um dos primeiros trabalhos que contestou a ideia de marginalidade tomando como análise as favelas cariocas foi o artigo O Brasil e o Mito da Ruralidade urbana: experiência urbana, trabalho e valores nas “áreas invadidas” do Rio de Janeiro e de Lima, de Anthony<sup>100</sup> e Elisabeth Leeds, publicado primeiramente no livro *City and Country in the Third World* em 1970, e depois relançado na obra *Sociologia do Brasil Urbano* (1978)<sup>101</sup>. Ele foi o resultado de pesquisas realizadas em favelas do Rio de Janeiro e de Lima durante os anos 1960.

Por diferentes ângulos de análise sobre os moradores - desde a trajetória pessoal e familiar anterior à residência na cidade, aos valores e arranjos compartilhados pelos habitantes e observados pelos pesquisadores em sua etnografia -, eles depreenderam que não era possível traçar um continuum entre o campo e a cidade. Ao contrário, constataram a presença de valores eminentemente

---

<sup>100</sup> Anthony Leeds, além de ter sido um dos precursores em estudos sobre favelas e das críticas à ideia de marginalidade, chegou a ser convidado para ministrar cursos de Antropologia e Ecologia Urbana no Museu Nacional, que contribuíram para formação de novos pesquisadores no campo da sociologia e antropologia urbana como Luiz Machado da Silva, Gisele Grabois e Carlos Nelson Ferreira dos Santos (Valladares, 2005, 121).

<sup>101</sup> Este livro é composto por alguns artigos escritos em conjunto e outros só por Anthony Leeds. Os textos guardavam relação com suas pesquisas realizadas no Brasil.

urbanos como: uma formação educacional e uma organização social; uma série de estratégias sociais e econômicas de mobilidade, de melhora e de permanência na cidade. A marginalidade apenas se configurava em casos excepcionais, em que certos sujeitos não conseguiam se inserir nem nas redes de trabalho formais e legais, nem nos circuitos ilícitos - eram situações de extrema miséria. Os moradores da favela, ao contrário, mantinham relações com instituições privadas, estatais, unidades de produção, sindicatos, como também organizavam suas associações civis e recreativas. Além disso, a própria favela consistia em um espaço dessas interseções, entre seus moradores e o sistema urbano, sendo alvo de políticas e práticas mercantis. Elas não estavam à parte, mas ao contrário, inseridas na trama da cidade, consistindo tanto em um campo de oferta mão de obra e de interesses eleitorais, com em um terreno de estratégias econômicas e sociais de seus moradores.

Antes de prosseguir com a análise de Leeds, vale a pena apontar seu diálogo acadêmico com John Turner um arquiteto inglês que estudou as políticas habitacionais e as condições de moradia das barriadas - forma como eram chamados no Peru os assentamentos ilegais, ocupados e organizados por classes baixas. Turner, no início da década de 1960, escreveu o artigo *Dwelling resources in South America* (1963) em que apontava as insuficiências das políticas habitacionais realizadas em países desenvolvidos, que não estavam adequadas à realidade dos países latino americanos. Levando em consideração as condições econômicas dos trabalhadores, as barriadas eram, predominantemente, a solução de moradia nas cidades peruanas, que permitiam aos ocupantes despender um menor gasto com a habitação e, ao mesmo tempo, conferir maior autonomia na organização e modelação sócio-espacial, adaptada aos recursos disponíveis. No artigo *The Squatter Settlement: An Architecture that Works*, publicado em 1968 na revista *Architectural Design*, Turner chega a atribuir às barriadas uma dimensão de liberdade, uma vez que conferiam aos moradores uma maior margem de administração do orçamento, de modelagem do próprio ambiente, e de aceitação da comunidade de diferentes condições sociais e culturais, diferentemente das exigências, constrictões e padronizações das políticas habitacionais modernas. No mesmo ano ele ainda havia publicado na revista *Arquitetura* o artigo *Habitação de Baixa Renda no Brasil* (1968), em que, após sua

visita em favelas no Rio de Janeiro, em mocambos em Recife e nos alagados na Bahia, reafirmava sua visão sobre a situação habitacional: tais espaços apresentariam melhores alternativas habitacionais do que os condomínios construídos com investimentos públicos junto a um sistema de financiamento.

Percebemos na relação entre os trabalhos de Turner e depois de Leeds uma dimensão positiva dos espaços considerados marginais, isto é, uma visão sobre eles não a partir de uma falta ou de uma não-integração, mas pelo o que dali era produzido conforme os condicionamentos econômicos e sociais, atribuindo-lhes sempre uma dimensão urbana. Tal compreensão não somente esgaçava uma compressão dual e normativa sobre a cidade<sup>102</sup>, que distribuía o que era e o que não era cidade e determinava o que estava e não estava integrado ao sistema urbano-moderno, mas como passava a ver ali a constituição de outras formas de fazer o urbano, para além de um modelo moderno-industrial e ocidental de urbanização.

Em outro artigo<sup>103</sup>, Anthony Leeds propôs traçar uma análise das favelas como uma localidade, substituindo a noção de comunidade. Leeds criticava a concepção antropológica de um estudo de comunidade para as favelas, nos quais a compreensão das relações globais poderia ser aferida pelos estudos de microcosmos. Em seu entendimento, as unidades socio-espaciais não seriam um espelho, ou reprodução de estruturas da sociedade total. Em uma sociedade, ao contrário, subsistiria entre as diferentes localidades um grau de especialização, diferenciação e inter-relação, esta exercida por vezes através de certos mecanismos institucionalizados. Nesses termos, a favela consistia em uma unidade territorial complexa, que se relacionava com outras instituições ou estruturas supralocais, em regra, estatais; são, em suas palavras, “pontos nodais de interação” de “maior densidade e mais ampla variedade de categorias de comportamento humano”, entendimento este que afastava qualquer concepção que pudesse estabelecer uma unidade ontológica. As relações que ali subsistem

---

<sup>102</sup> Como concepção normativa sobre a cidade tratamos o pensamento que corresponde urbano ao que ele deveria ser, ou seja, um espaço só poderia ser considerado urbano se ele atendesse a certas normas e modelos.

<sup>103</sup> Poder local em relação com instituições de poder supralocal, publicado originalmente na revista *Urban Anthropology* em 1964, depois relançado no livro *Sociologia do Brasil Urbano*, em 1978.

podem ser pessoais - entre familiares, amigos e vizinhos - ou mesmo associativas e organizativas, a exemplo das Associações de Moradores, o clube de futebol, a escola de samba etc. Apesar de a residência ser o fator comum, outros aspectos preponderavam nessa localidade, como o comércio, o trabalho, a religião ou mesmo a vida política. As favelas, assim, apresentam um tipo de organização “multiforme, flexível, complexa”, que conseguia fazer frente a outras instituições e se impor ante as relações urbanas supralocais, ganhando importância eleitoral e política.

Isso colocava em relevo uma dimensão de ação dos favelados ao lado das estruturas. Havia especialmente o interesse em demonstrar a ausência de uma passividade ou conformação por parte dos favelados ante as estruturas; ao contrário, eles agiam, respondiam ou resistiam a determinadas configurações políticas. O campo da resistência e das relações de poder era explicitado por Leeds. Não havia em sua concepção uma relação de dominação pura: as exigências supralocais, como a forma de taxas, aluguéis sobre o solo, taxas sobre serviços, recrutamento, solicitação eleitoral, pressão ou interferência policial - que “drenam os recursos” das favelas - eram muitas vezes mitigadas nos arranjos locais em que se realizava uma distribuição de recursos, por meio, por exemplo, de ajuda mútua; às vezes pela apropriação ilícita de certos serviços; em alguns casos, por pressões políticas e defesas jurídicas.

Anthony Leeds questionava a capacidade das teses marxistas construídas com base em uma concepção estreita de classe social, apreenderem o fenômeno da favela. Não se tratava de uma recusa aos aspectos econômicos capitalistas na conformação dos espaços urbanos, nem se a questão financeira e as condições salariais impunham restrições à escolha da habitação. Elas não eram, porém, as únicas condicionantes sobre a formação dos espaços de moradia dos trabalhadores. A moradia se circunscreve em num circuito de escolhas, arranjos e múltiplas redes de ação e relação.

O que impressiona depois de um trabalho etnográfico prolongado é o número, a variedade, a multilocalização, a frequência de mobilização e a utilidade dessas redes. Elas são estendidas através do parentesco, compadrio, amizade, papéis de ajuda mútua, laços patronais intraclasse, relações de vizinhança, relações de troca de favores e também por meio da interação de grupos solidários, tais como escolas de samba, blocos de samba, clubes de futebol, clubes sociais, congregações religiosas, sociedades de ajuda mútua, e assim por diante, que trocam visita ou

encontram-se fora das áreas de moradia em convenções de federação. Essas redes servem para uma multiplicidade de funções, embora a maior parte do tempo de modo esporádico – por exemplo, segurança social, ajuda mútua, apoio político mútuo em atividade eleitoral, legal ou encaminhamento de demandas etc. (Leeds, Leeds, 2015, p. 215).

Os limites de uma perspectiva estrita sobre a classe social é que ela está calcada apenas nas dimensões da produção não abrangendo outras variáveis que interferem nas relações sociais. Segundo Leeds (2015, p. 50), por muitas concepções marxistas, a classe social se torna um axioma que tende à análise dos “processos de automanutenção”, sem abranger a “interação política e social real, a motivação real individual e de grupo, as variações ideológicas reais, menos ainda as mudanças em qualquer uma dessas coisas ao longo do tempo”. A crítica envolvia outra concepção sobre o poder, ou sobre como o poder se distribui nas relações sociais de forma não tão dual nem homogênea, para além dos estritos termos de classe, tendo em vista que a própria favela apresentava seus estratos e hierarquias sociais.

Outro exemplo sobre os estudos nas favelas cariocas é o trabalho amplamente conhecido de Janice Perlman (1977) O mito da marginalidade, no qual ela “testa” a validade das teorias da marginalidade a partir da observação empírica, feita entre 1968 e 1969 em três lugares habitados pelas classes mais baixas – a favela da Catacumba, situado ao longo de uma encosta situada em um bairro de classe média alta, a favela Nova Brasília, localizada na zona industrial, e Duque de Caxias, cidade satélite ou subúrbio do Rio de Janeiro. Utilizando a observação participante, a aplicação de entrevistas (cerca de 750), levantamentos históricos, teóricos e cronológicos, sua metodologia mista tinha grande influência da sociologia urbana americana. Esse ecletismo permitiu, não somente traçar os aspectos e estruturas sociais e comunitárias, mas também investigar as experiências individuais. O resultado foi que os favelados não apresentavam nenhuma das características atribuídas à marginalidade social, quer pelo isolamento cultural e social, quer pela ideia de não integração à economia da sociedade. Ao contrário, eles demonstravam compartilhar os mesmos valores e ideologias urbanas, manter relações trabalhistas e institucionais e capacidade política organizativa. A marginalidade, menos do que traduzir a realidade, funcionava muito mais como mito e contribuía na produção de estereótipos que

serviam aos “preconceitos de classe” e a certas práticas político-discursivas, como a remoção de favelas.

Eu sustento que os moradores da favela não são econômica nem politicamente marginais, mas são explorados e reprimidos; que não são social e culturalmente marginais, mas são estigmatizados e excluídos de um sistema social fechado. Não são passivamente marginais em termos das suas próprias atitudes e comportamento, ao contrário, estão sendo ativamente marginalizados pelo sistema e pela política oficial (Perlman, 1977, p. 235).

Perlman compartilha com as teses dos pesquisadores paulistanos vinculados ao CEBRAP que as exclusões vivenciadas pelos favelados não são da órbita cultural ou moral, mas decorrem de processos econômicos, seguindo a linha teórica da urbanização dependente. No entanto, ao focar sua observação nas virtudes dos favelados a fim de contestar a validade da teoria da marginalidade, sua obra foi criticada por ainda conferir um aspecto subjetivo à pobreza (Valladares, 2005)<sup>104</sup>. O que vale ressaltar no seu trabalho é a explicação dos efeitos políticos do enunciado do desenvolvimento, que organizava uma dualidade: a identificação dos pobres pela marginalidade que, calcada na ideia de que os setores populares são dependentes, isolados e impotentes, servia ao discurso da integração, que justificava qualquer medida governamental paliativa – populista ou autoritária – em detrimento de uma abordagem política dos direitos dessa população.

O trabalho de tese de Lícia do Prado Valladares *Passa-se uma casa: análise do programa de remoções de favelas do Rio de Janeiro (1978)* também construiu uma crítica à noção de marginalidade urbana. Tratava-se de um estudo de caso sobre o programa de remoções implantado no Rio de Janeiro, através do

---

<sup>104</sup> Na opinião de Valladares (2005, 130), a crítica de Perlman à teoria da marginalidade “nem era original nem pioneira, quer nos Estados Unidos quer no Brasil” – “O historiador americano Julio César Pino, que publicou no final dos anos 1990 vários textos sobre as favelas do Rio de Janeiro é incisivo: ‘o livro de Perlman é frequentemente considerado como o primeiro a fazer uma revisão dos estudos sobre a favela, mas de fato nem foi o primeiro nem o mais original deles [...] Aliás no Brasil, quando publicado em português, este livro foi criticado por Velho [...] que insista sua falta de originalidade, citando os autores brasileiros e americanos (Leeds, Machado da Silva) que ‘já há um certo tempo tinham realizado com competência e eficácia esta desmistificação em relação às favelas do Rio de Janeiro [...] Vale lembrar que Machado da Silva, já em 1971, havia realizado um estudo sobre os mercados metropolitanos de trabalho manual e marginalidade, discutindo o debate entre Fernando Henrique Cardoso, José Luiz Rena, José Nun e Aníbal Quijano. Seu trabalho em português a realizar um balanço crítico do pensamento e das teses sobre a marginalidade na América Latina”.

SFH/BNH<sup>105</sup> e da Companhia de Habitação Popular-COHAB. Seu estudo se concentrou no processo de transferência dos moradores de favelas para conjuntos habitacionais. Apesar de essa política ter sido apresentada como “solução habitacional”, ela fazia parte de uma reorganização do uso do solo, atingindo principalmente as favelas situadas em bairros visados pela especulação imobiliária, como a Lagoa Rodrigo de Freitas, onde três favelas foram removidas: Catacumba, Praia do Pinto e Ilha das Dragas. No entanto, o programa se mostrou um fiasco: muitos moradores não conseguiram pagar as prestações do financiamento do BNH, além de outros gastos adicionais que não costumavam arcar, como taxas, tributos e transporte (moravam em áreas centrais e próximas ao seu local de trabalho). Além disso, o deslocamento significou também uma redução orçamentária, tendo em vista que muitos moradores usufruíam da proximidade entre certas favelas e bairros que demandavam uma série de serviços, pelos quais eles poderiam oferecer mão de obra (trabalho doméstico, biscates, portaria, etc.). O resultado é que muitos moradores deixaram os apartamentos dos conjuntos habitacionais, alguns voltando a morar em favelas, e o programa que, inicialmente, se destinava às classes mais baixas passou a se concentrar nas classes médias.

A obra *Passe-se uma casa* se destacava, assim, pela demonstração da insuficiência da proposta habitacional de aquisição da “casa própria” como “solução” ao “problema favela”. Esta, ao contrário, se mostrava como alternativa viável para os trabalhadores viverem na cidade, tendo em vista as baixas condições financeiras que eles detinham – a favela, segundo Valladares, também era uma forma de sobrevivência.

Por fim, podemos mencionar ainda como estudo sobre favelas no Rio de Janeiro, o artigo de Luiz Machado da Silva *A política na favela*, apresentado à revista *Cadernos Brasileiros* em 1967. Nele, Silva analisa as atuações políticas locais nas favelas e suas relações com as estruturas supralocais – aqui em referência à Leeds. As favelas mantinham, assim, relações constantes com instituições e agentes que atuam em diferentes órgãos de administração e

---

<sup>105</sup> O Sistema Financeiro de Habitação (SFH) e o Banco Nacional de Habitação (BNH) eram os principais órgãos de execução das política urbano-habitacional promovida no âmbito do regime militar.

representação. Apresentam, ainda, estratificações e divisões sociais, entre estratos inferiores e grupos dominantes nomeados por Silva como a “burguesia da favela” ou os “políticos da favela” (Silva, 2011).

A partir desse percurso teórico, podemos constatar que os trabalhos empíricos sobre as favelas cariocas, que tomavam as próprias práticas territoriais como materiais de análise, revelavam uma complexidade em suas relações, que contradizia uma visão dual sobre a cidade. Embora eles não contenham uma mesma filiação teórica, ou uma homogeneidade conceitual, as observações extraídas das pesquisas apresentava um campo “comum” de percepção. A primeira delas é não tomar a habitação como a única variável a ser considerada: apesar de ser um fator de identificação desses espaços – o local de habitação dos trabalhadores e pobres urbanos -, outros aspectos econômicos, culturais e políticos conformavam a reprodução do espaço favela, o que comprovava a insustentabilidade de políticas de caráter estritamente habitacional. Além disso, as favelas eram um campo de estratégias econômicas e sociais para habitar na cidade, seja em razão das condições de trabalho e de renda, seja em razão dos custos habitacionais que envolviam o valor de mercado da terra e da casa. Esses espaços não se reduziam, assim, a uma necessidade habitacional, uma vez que a própria localização apresentava funções econômicas - as redes de solidariedade e proximidade com o trabalho -, e sociais, como as associações civis e organizações culturais e recreativas.

A segunda delas apontava que as favelas estavam cheias de urbanidade, isto é, permeadas de arranjos e organizações que as colocavam em constante relação e reação às estruturas socio-econômicas e instituições modernas. Não era possível apreendê-las como à parte da cidade, porque o próprio sistema econômico social urbano no Rio de Janeiro abrigava a dinâmica social econômica desenvolvida nas favelas. A observação da relação de seus moradores com as instituições e práticas urbanas, dos arranjos pessoais e locais que teciam suas práticas socioespaciais, ampliava as escalas analíticas sobre as relações de poder e os conflitos sociais. As estratificações entre os favelados e as formas como eles respondiam ao sistema dominante conduziu para uma constatação da complexidade das redes de relações que atravessavam esses espaços.

Essa multiplicidade e heterogeneidade da favela não eram encontradas, porém, nos estudos urbanos realizados pelos pesquisadores do CEBRAP. Uma possível resposta para tal ausência é que os “espaços marginais” não eram compreendidos como fenômenos independentes. O intuito não era destrinchar como funcionavam suas configurações e práticas regulares, mas de entender porque eles existiam dentro de uma estrutura econômica e social. A explicação era guiada através das relações de capital-trabalho que, no modelo brasileiro, resultava em um repasse dos custos da “reprodução da força de trabalho” aos próprios trabalhadores. Diante da depressão salarial e da super-exploração, foi necessário à expansão de um setor “tradicional” ou informal de serviços urbanos e de moradias. Nessas análises, a periferia ou a favela enquanto formas espaciais urbanas apareciam tímidas, ou quase nula, dando mais acentuação ao processo de autoconstrução das casas. Tal prática, antes de significar uma estratégia, um arranjo ou outro modo de habitar a cidade, como preconizado por Turner, expressava um trabalho não pago ou a contradição de um sistema capitalista que articulava formas tradicionais e modernas na exploração da mão de obra.

Enquanto objetos espaciais urbanos, a periferia e a favela ganharam um maior destaque na obra *São Paulo 1975*, sendo apresentadas como os lugares onde vão habitar a mão-de-obra necessária ao crescimento da produção. O livro não diferencia de forma clara a periferia da favela, designando a primeira apenas como os bairros afastados do centro “mas que se tornou sinônimo da marginalização ou exclusão social” (Camargo et. all., 1976, p. 23). De fato, ambas foram recorrentemente consideradas na obra como o abrigo ou alojamento dos trabalhadores, cuja precariedade da vida estava associada à dilapidação da força de trabalho.

A mesma ideia é reelaborada por Kowarick (1979) em *A espoliação urbana*, em que vai explicar a pobreza urbana através da equação entre o sobretrabalho da autoconstrução com o não fornecimento de bens de consumo básicos (a espoliação urbana), visíveis nos espaços da periferia e das favelas. A favela, melhor analisada aqui, vai ser compreendida como os espaços onde habitam as camadas mais marginais do trabalho urbano, que possibilitava a mão de obra se reproduzir a baixos custos; enquanto na periferia se encontrava os trabalhadores vinculados aos setores mais modernos (industriais) da produção,

que conseguiam comprar parcelas de propriedade urbana (lotes), muitas vezes permeados de irregularidades e sem infraestrutura adequada, localizadas longe das áreas centrais. Na visão de Kowarick, a lógica da casa própria encontrada na periferia consistia no modelo predominante na habitação dos trabalhadores da cidade, mas o arranjo favela significava para a população mais pobre uma “fórmula de sobrevivência”, apesar de ser constantemente alvo de estigmatizações - como o lugar de abrigo de prostitutas e delinquentes - e de operações de remoção, o que acabava empurrando seus moradores para as periferias. Ele entendia, assim, que a produção dos espaços da favela decorria tanto da soma da exploração com a espoliação, quanto de segregação social, reproduzida na visão dominante que atribuía seus males aos vícios da pobreza.

Na análise dos pesquisadores do CEBRAP, portanto, as favelas e periferias são lidas por duas chaves de leitura: o trabalho e a habitação - esta tratada predominantemente pelo aspecto da autoconstrução. A precariedade da casa era a extensão da precariedade do trabalho, que podemos resumir pelo desemprego e depressão salarial. Tais espaços precários não estavam fora das estruturas econômicas, mas eram entendidos como produtos delas ou resíduos de um desenvolvimento desigual e autoritário. Não havia aqui uma tentativa de identificar ou explicar uma forma urbana desses espaços ou uma urbanidade específica por eles produzida. Eles, ao contrário, eram vistos do ponto de vista das necessidades de habitação do trabalhador urbano, e, por isso, caracterizados por um conjunto de ausências: a falta do Estado em garantir os bens de consumo e serviços públicos para a população mais pobre; a falta de condições salariais que impediam os trabalhadores de “participarem” do mercado formal de aquisição da “casa própria” em lugares providos de infraestrutura e serviços urbanos.

Nota-se, porém, a centralidade no aspecto habitacional para o entendimento sobre o urbano, ou sobre o que caracterizava a urbanização periférica, onde se percebia uma desmedida do duplo processo industrialização-urbanização. A partir da função habitacional se delinearão os fatores de formação das periferias e favelas. Considerada a partir da órbita econômica e da necessidade, a habitação é o elemento que revelava a mais valia urbana e a deterioração nas condições de vida do trabalho, seja pela sua natureza (autoconstrução), seja pela sua estrutura (falta de saneamento básico, luz etc.) seja

pela sua posição, em bairros distantes das áreas centrais ou em terrenos desvalorizados fora do mercado imobiliário. Ao mesmo tempo, ela indicava a divisão socio-espacial desigual, entre bairros dotados e os espaços desprovidos de infraestrutura<sup>106</sup>.

Se a periferia ou a favela não eram mais lidas como marginalidade urbana, elas ainda expressavam a própria contradição entre o moderno e o tradicional e do próprio subdesenvolvimento brasileiro no qual a geração de capital se desdobrava por uma extensa pobreza. Essa linha argumentativa ganha corpo em outras análises, que examinaram a formação das periferias e favelas levando em consideração também as condições de acesso à terra e o uso do solo urbano. Isso pode ser observado na obra *A produção da casa (e da cidade) no Brasil industrial* (Maricato, 1979) já mencionada no primeiro capítulo. Ela consiste num livro onde foram reunidos artigos de arquivos da USP<sup>107</sup> que desenvolviam em seus estudos sobre favelas e periferias, com aporte teórico tanto das pesquisas desenvolvidas sobre cidade no CEBRAP quanto a agenda de pesquisa da sociologia urbana francesa de vertente marxista, que elaboravam conceitos e ferramentas teóricas para compreender o mercados de terras, a produção da renda urbana, a atividade de especulação fundiária e a atuação do Estado na regulação dos espaços da cidade. O livro trouxe, assim, artigos que analisaram a dinâmica do capital imobiliário e as políticas habitacionais, articulando os modos de exploração do solo urbano com as consequentes ocupações irregulares e precárias de periferias e favelas. As reflexões se direcionavam sobre os fatores sociais e econômicos “que intervém e que determinam a produção [capitalista] desse espaço” (Maricato, 1979, p. 93), ao invés de um exame empírico-descritivo dos espaços da cidade.

Nesse diâmetro conceitual, as favelas e periferias eram lidas através de dois movimentos: o da autoconstrução, como já apontavam os pesquisadores do CEBRAP, e o da periferização. Para compreender melhor, vamos começar por analisar o primeiro movimento. No artigo *Autoconstrução, a arquitetura possível*,

---

<sup>106</sup> Para um maior conhecimento, vale mencionar a discussão que os autores também traziam sobre contradição no interior da urbanização capitalista: uma vez que Estado providenciava obras estruturais e os serviços públicos básicos, o local antes ocupado pelos pobres se “desenvolvia”, valorizava e se tornava mais “caro” para os próprios moradores originários. Cf. *São Paulo 1975: crescimento e pobreza* e *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial*.

<sup>107</sup> O livro reuniu artigo dos arquitetos Ermínia Maricato, Rodrigo Lefèvre, Raquel Rolnik e Nabil George Bonduki, além dos sociólogos Gabriel Bolaffi e Paul Singer (Maricato, 1979).

Ermínia Maricato (1979, p. 73) seguia o entendimento de Francisco de Oliveira pela qual a autoconstrução era um fenômeno que guardava relação direta com o expediente da reprodução da força de trabalho e as formas de acumulação do capital no capitalismo “periférico”. Da sua atuação como arquiteta em trabalhos em áreas periféricas, Maricato observava que essa modalidade de aquisição da moradia despendia horas de descanso e da renda salarial do trabalhador e se prolongava por longos períodos (anos), consumido maior parte das economias em detrimento de outras necessidades. O mutirão e a solidariedade que ocorriam no processo de autoconstrução eram para ela uma “determinante” da sobrevivência, antes que a constituição de outra maneira de habitar. Ela descrevia a autoconstrução como uma prática comum do “estágio de desenvolvimento do capitalismo [periférico]”, na qual, o trabalhador constrói sua própria casa de maneira “improvisada” e “precária”.

Essa relação está parcialmente presente nas análises de Raquel Rolnik e Nabil Boduki (1979). No artigo *Periferia da Grande São Paulo: reprodução do espaço como expediente de reprodução da força de trabalho*, os arquitetos ressaltam que a produção de casas na periferia pode ter para o morador tanto uma dimensão de valor de uso, quanto valor de troca, pois muitas vezes estes se valem da venda ou do aluguel do imóvel/cômodo construído. Dessa maneira, não era possível apreender a expansão do fenômeno da autoconstrução nos exatos termos de um trabalho não pago. No entanto, sua explicação estava atrelada à compreensão das formas de produção e acumulação do capital na cidade, e suas consequências para as condições da reprodução da força de trabalho, como o próprio título do artigo sugere. A formação da periferia na grande São Paulo decorria, assim, das relações capital-trabalho que impunham aos trabalhadores a busca de áreas menos valorizadas para a obtenção da casa própria.

Na visão estabelecida por esses arquitetos, a autoconstrução foi a “arquitetura possível”, segundo Ermínia Maricato (1979); para Rolnik e Boduki (1979), “alternativa que restou para o morador”. Três causas foram atribuídas para ao desenvolvimento dessa alternativa habitacional: o achatamento dos salários, decorrente não só do grande contingente de reserva da força de trabalho em razão da migração campo-cidade, mas também pelo repasse dos custos da reprodução da força de trabalho para os trabalhadores (espoliação urbana); as atividades

especulativas sobre a propriedade urbana, que se tornavam uma das principais formas de investimento em uma economia inflacionária e instável; a atuação estatal, que concentrava os investimentos urbanos em áreas onde a propriedade urbana já era valorizada – contribuindo com a especulação imobiliária – e que desenvolvia uma política habitacional de aquisição da casa própria, inadequada aos padrões sociais urbanos existentes nas cidades brasileiras<sup>108</sup>.

Essas condições precárias relativas às condições de vida do trabalhador urbano apontava para o segundo movimento que constituía a produção de periferias na cidade. O texto de Rolnik e Bonduki (1979, p. 118) descreve que o fenômeno da autoconstrução estava também relacionado à tentativa de aquisição da casa própria pelos trabalhadores através da compra de lotes em áreas periféricas. Havia desde a década de 1950 um processo de parcelamento da propriedade em áreas distantes e com carência de serviços, cujo valor dos lotes era, portanto, compatíveis com a capacidade de compra do trabalhador urbano. Esses fatores eram observados após uma pesquisa em cinco loteamentos periféricos, situados no município de Osasco, região metropolitana de São Paulo, onde eles verificaram ainda: uma alta rotatividade no mercado de lotes, devido à instabilidade de emprego e incapacidade de continuar pagando as parcelas; uma relativa especulação programada, em que os loteadores vendiam primeiro os lotes pior situados, para gradativamente colocar à venda os demais; o atraso ou muitas vezes ausência do oferecimento dos serviços de consumo coletivo em loteamentos periféricos pelo Estado, cuja intervenção se concentrou “no estabelecimento de legislação reguladora da abertura de loteamentos, que, sob a forma de padrões mínimos de urbanização, visa garantir os suportes físicos para a futura e incerta instalação de equipamentos de infra e superestrutura urbana (Rolnik; Bonduki, p. 125)”.

---

<sup>108</sup> A política habitacional adotada pelo regime militar se dava a partir de subvenções da construção de habitação popular às empresas de construção – mediante atuação do Banco Nacional de Habitação, criado em 1964. Essa política teve resultados inócuos para o combate do “déficit habitacional” pois além de não atingir boa parte da população que não tinha “acesso à casa”, pois não tinha condições de arcar com os custos de aquisição – taxas condominiais e as parcelas, mesmo que baixas, do financiamento – as construções eram erguidas de forma inadequada e em locais isolados, contribuindo para a especulação imobiliária das fronteiras urbanas. Os repasses dos recursos públicos eram destinados as empresas privadas que, encarregadas de quase todas as etapas da construção, desde o planejamento a edificação dos prédios, acabavam reduzindo no acesso ao solo e ao material, acarretando em uma apropriação privada do orçamento público do BNH, que tinha como principal fonte o FGTS, isto é, o dinheiro produzido pelo próprio trabalhador (Bolaffi, 1979).

Aqui se dava destaque ao processo de periferização, cujo fenômeno não estava apenas atrelado à localização geográfica. Segundo Gabriel Bolaffi (1979, p. 57), em São Paulo, a palavra periferia passou a designar “setores da cidade precariamente atendidos por serviços públicos, nos quais os valores imobiliários são suficientemente reduzidos para serem suportados pelas populações mais baixas”. Rolnik e Bonduki (1979, P. 147) preferiam entendê-la como “parcelas do território da cidade que tem baixa renda diferencial, pois assim o conceito ganha maior precisão, e vincula concretamente e objetivamente a ocupação do território urbano à estratificação social”. Eles, assim, traziam à baila a relação entre periferia e de segregação urbana para designar essa diferenciação socioespacial que ocorria na metrópole.

Apresentar baixa renda diferencial é o que define periferia, estando o terreno onde estiver no espaço urbano. Consequentemente este será, por excelência, o local de habitação dos trabalhadores. Neste sentido, não existe uma única periferia uniforme, mas muitas com características diferentes, pois mesmo dentre os territórios da cidade mal servidos, há uma graduação e uma hierarquização muito grande, desde o que não tem ruas até o que tem água e não asfalto etc., nas mais diversas localizações.

Estas “várias periferias” não se configuram, necessariamente, como círculos concêntricos embora seja possível identificar algo parecido com esta configuração em alguns setores ou vetores da expansão de metrópole.

E será entre essas periferias que a população de baixa renda se deslocará, vendendo sua casa e mudando seu local de moradia; provavelmente, se deslocará no sentido gradiente declinante da renda diferencial, ou seja, de uma periferia para outra mais carente, reproduzindo seu espaço para reproduzir sua força de trabalho (Rolnik, Bonduk, 1979, p. 149).

Portanto, renda, terra e construção eram os fatores que se somavam para a expansão das áreas periféricas onde os trabalhadores constituíam sua moradia de forma precária, geralmente distantes do local trabalho. A formação da periferia contribuía para a deterioração da vida do trabalhador, que gastava horas no transporte público e arcava com boa parte dos serviços de consumo coletivo. Semelhantemente, a precarização da habitação era verificada na “proliferação” de favelas, que se diferenciavam pela natureza de sua ocupação, geralmente associada a uma “invasão” de terrenos públicos ou privados, que muitas vezes não rentáveis ao mercado imobiliário (áreas não edificáveis etc.). Elas eram um “desafio” ao mercado imobiliário quando ocupavam áreas centrais e de interesse especulativo e, por isso, se tornavam alvo de políticas de remoção.

Essa é a compreensão que sedimenta a visão de uma “urbanização periférica” ou da “produção da casa e da cidade no Brasil industrial” (Maricato, 1979). Nesse aspecto, a articulação da análise entre capital-trabalho sobre a cidade envolveu não só a observação sobre a forma arquitetônica (autoconstrução e urbanização precária), mas também os processos de organização espacial da cidade: desde os desdobramentos da ocupação do solo urbano pelas classes sociais e de distribuição dos serviços de consumo coletivo (centro-periferia), ao funcionamento da produção do excedente urbano (relações de troca e especulação sobre a propriedade urbana). Notamos aqui que a cidade ainda era compreendida como espaço predominante da reprodução, sendo a especulação imobiliária uma atividade alheia à utilidade do solo urbano.

Os textos trouxeram também uma crítica à forma como os “problemas urbanos” estavam sendo tratados pelo Estado, sob o governo militar. Gabriel Bolaffi (1979) em *Habitação e Urbanismo: o problema e o falso problema*, descrevia a criação do Banco Nacional de Habitação (BNH) e do Sistema Financeiro de Habitação (SFH) em 1964 como uma tentativa de desenvolver uma política urbana através do domínio da habitação que era alçada a uma questão nacional. O objetivo era de ampliar a oferta de moradia às classes de rendas baixas e a oferta de emprego através do aquecimento do mercado da construção com auxílio financeiro estatal, captado pelo Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), isto é, o valor gerado pela própria unidade do trabalho. No início da década de 1970, porém, já se verificava a incapacidade desse sistema em atender a população mais pobre, atingindo apenas “24 por cento da demanda populacional (urbana) (BOLOFFI, 1979, P. 1979). Tratada como causa isolada, a política habitacional não levava em consideração outros fatores estruturais, como as condições salariais-trabalhistas e as atividades especulativas do solo urbano, restando aos trabalhadores a alternativa da periferia urbana. No âmbito no planejamento, eles apontam a visão tecnocrática que perdurava na época, que, de um lado, priorizava as obras de infraestrutura em detrimento de investimentos em serviços de consumo coletivo, e, de outro, entregava às empresas privadas a atividade de elaboração e execução de planos diretores, o que acarretava uma concentração de investimentos na e para a iniciativa privada.

O que é interessante destacar no livro é que ele traz como relevante para a compreensão da formação dos espaços de periferias e favelas a análise sobre o funcionamento da atividade comercial e especulativa sobre o solo urbano, o setor da construção e o papel do Estado na distribuição de recursos. A articulação entre o solo urbano, a autoconstrução e a espoliação urbana, que permeia a análise sobre a divisão social da cidade entre centro e periferia, ou a periferização da cidade (Valladares, 1983), podemos designar como um eixo terra-casa-trabalho. Tratava-se, de certa maneira, de um eixo marxista de análise sobre o espaço urbano moderno-industrial, mas que vinha sendo utilizado como de base para a compreensão sobre as periferias e favelas<sup>109</sup>.

Esse eixo de análise não se restringia, porém, ao círculo da sociologia urbana paulistana. No artigo Estudos recentes sobre a habitação no Brasil: resenha da literatura, publicado para a revista Espaços e Debates, Lícia do Prado Valladares (1983) ao discorrer sobre sua pesquisa acerca da produção bibliográfica em torno da habitação, a contar dos anos 1970, apontava como temas principais os estudos sobre favela, a ação governamental no campo da habitação, a periferia envolvendo a questão do loteamento e autoconstrução e a relação entre moradia e trabalho. Na mesma coletânea encontramos no texto de Luiz Cesar Queiroz Ribeiro (1983, p. 31) Espaço urbano mercado de terras e produção da habitação a afirmação de que o debate sobre a questão urbana no Brasil “passa pouco a pouco como centro a defesa de uma política fundiária”, seja pelo entendimento de que o mercado de terras é uma das principais causas dos problemas nas cidades, seja pela preocupação em torno do desenvolvimento urbano da justiça social (Ribeiro, 1983, p. 45). Isso pode ser verificado no levantamento bibliográfico produzido na época em que encontramos as seguintes obras: Terra de Habitação x Terra de Espoliação, organizada por Lúcio Kowarick

---

<sup>109</sup> Em a Ideologia Alemão, a análise de Karl Marx a reflexão da cidade e do processo de urbanização foi feita através da análise sobre as transformações dos modos de produção, cuja passagem se deu do feudalismo para a industrialização. Friedrich Engels (2008), por sua vez, vai elaborar alguns ensaios sobre as condições habitacionais dos trabalhadores e sua relação com a exploração da mão de obra e da propriedade. Mais tarde a sociologia urbana marxista, que teve repercussão com a questão urbana de Manuel Castells, sendo ampliadas pelos trabalhos de Henri Lefebvre, Jean Lojkine, Christian Topalov e Edmund Preteceille, dentre outros, vai desdobrar linhas de análise sobre a produção da renda urbana sobre a terra, as práticas ideológicas e administrativas estatais e a extração da mais valia sobre as atividades da cidade, bem como os efeitos de segregação espacial entre centro e periferia, sob o corte de classe. Para uma melhor compreensão conferir o livro *Marxism and the City*, de Ira Katznelson (1992).

(1983), que traz artigo de Milton de Abreu Campanário Mercado de terras e a exclusão social na cidade de São Paulo; a série Debates Urbanos, que, entre seus cinco volumes, o primeiro se dedicava sobre o uso do solo urbano e o mercado de terras, o terceiro sobre a habitação no Brasil e o quarto sobre políticas urbanas que tocava nos temas da política habitacional e de planejamento urbano<sup>110</sup>; o livro Cidade: usos e abusos, organizado por Daniel Hogan (1978).

Antes de continuar a reflexão dessa articulação entre os usos do solo urbano com as condições de vida na cidade e qualidade de moradia do trabalhador urbano, é importante tecer algumas observações sobre o campo discursivo que se formava. Primeiro, a compreensão sobre a pobreza urbana e suas respectivas representações espaciais deixavam de ser lidas pelo conceito de marginalidade e pelo enunciado da integração, que estavam implicados no vetor do desenvolvimento-modernização nacional, para tecer os problemas urbanos pela ideia de contradição-desigualdade e exclusão social. A questão aqui não era tomada pelo aspecto cultural e subjetivo que marcava a visão de dualidade social. A ação dos moradores e trabalhadores na produção da casa e do espaço onde habitavam “diminuíam” de importância frente à lógica do capitalismo “periférico” que concentrava os ganhos sociais da urbanização nas classes mais altas e segregava a população mais pobre em espaços desprovidos de serviços e infraestrutura. Segundo, as favelas e periferias eram, assim, marcadas pela precariedade não só de serviços, mas também pela condição jurídica de sua ocupação e construção, muitas vezes irregular ou ilegal, que decorriam de inúmeros fatores e mecanismos de exclusão do sistema formal de moradia. Terceiro, a dimensão de liberdade, preconizada por Turner, no processo de produção desses espaços é quase fosca, sem brilho: eles eram lidos principalmente pelo parâmetro da sobrevivência, da “solução possível”. A crítica realizada por Pedro Jacobi (1981) no número 3 da revista Espaços e Debates revela a diferença

---

<sup>110</sup> As obras citadas na edição Debates Urbano são, respectivamente: Solo urbano, tópicos sobre o uso da terra, organizado por Luiz Machado da Silva (1981); Repensando a Habitação no Brasil, organizado por Lícia do Prado Valladares (1983); Políticas Públicas para áreas urbanas: dilemas e alternativas, organizado por Eli Diniz (1982). Além dessas, a edição contou também com a publicação Violência e Cidade, organizada por Renato Raul Boschi (1981), representado o segundo volume, e Movimentos coletivos no Brasil urbano, organizado também por Boschi (1983) como quinto volume. Vale lembrar que a série Debates Urbanos foi uma publicação decorrente dos trabalhos apresentados no Seminário de Estudos Urbanos promovido pelo Grupo de Estudos Urbanos do Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro em 1981.

que marca essa perspectiva estruturalista que se desenvolvia no campo da sociologia:

Sugerimos, portanto, uma compreensão da dinâmica da autoconstrução, a partir da sua inserção no universo de precariedade daqueles que estão excluídos não só dos mecanismos formais de habitação, mas dos mais elementares benefícios da urbanização, nos moldes de uma cidade capitalista como São Paulo e outras metrópoles.

[...] A visão sistêmica de Turner elimina o conflito enquanto fator explicativo, privilegiando as relações entre homens geralmente a partir de uma perspectiva harmônica ou, quando muito, disfuncional. Turner não leva em consideração que o ato de morar cristaliza um sistema de relações sociais que transcende as relações entre indivíduo e objeto. Estas relações, articulando-se com todo o processo social de sua produção, são o resultado de um complexo conjunto de fatores, tais como: a propriedade privada, a estrutura urbana, a renda do solo, a renda do consumidor, a reprodução da força de trabalho, tudo isto articulado ao funcionamento da economia em seu conjunto, aos interesses de classes em conflito e às motivações políticas diferenciadas com relação às políticas habitacionais.

[...] não estamos negando a existência do processo de auto-instrução, nem sua crescente representatividade. No entanto, rejeitamos a possibilidade de a auto-instrução vir a representar uma solução aos problemas econômicos decorrentes de baixos salários, empregos instáveis e falta de empregos. [...] A moradia passa a ser caracterizada como um elemento significativo no quadro das necessidades de reprodução da força de trabalho, onde as práticas sociais mais gerais se inter-relacionam com as práticas parciais envolvidas no processo de produção da moradia (Jacobi, 1981, p. 21, 37, 39, 43).

Os arranjos realizados no cotidiano pelos moradores não apresentavam, assim, uma positividade, isto é, uma produção social e singular do espaço, mas consistiam em uma mera reação ou “mecanismos de sobrevivência”, requerido pela configuração da própria estrutura de exploração. É nessa medida que não se verifica nesse campo teórico uma análise mais abrangente que envolvesse tanto o âmbito espacial das atividades comerciais ali produzidas, importantes para a produção de renda e redução dos custos de certos consumos, ou que compreendesse outros âmbitos como família, religião, lazer e a própria expressão cultural.

Vale ressaltar que havia casos em que certas produções culturais da favela ultrapassavam a dimensão local e ganhavam escalas maiores, como representou a favela da Mangueira, no Rio de Janeiro, que obteve notoriedade por sua escola de samba<sup>111</sup>. Na visão estruturalista, porém, a produção do espaço ou do urbano - que

---

<sup>111</sup> Esses âmbitos sociais podem ser encontrados não só nos estudos de Leeds, Perlman ou Machado, mas também de José Guilherme Cantor Magnani (1982, p. 80) que, em sua reflexão iniciada na década de 1980, sobre as redes de lazer e cultura na periferia, pensava os espaços de moradia como “pedaços” onde, “para além da soleira da casa” se estabelece outra malha de

também envolvia a própria dimensão do cotidiano - tornava-se segmentada nas funções industriais da cidade, isto é, produção (trabalho), circulação (transporte) e moradia (terra e casa).

O problema primordial nessas análises se centrava sob o aspecto da “reprodução da força de trabalho”. Tal visão, restrita às necessidades sociais relacionadas à habitação, colocava em evidência a relação de classe estabelecida pelo conflito entre trabalhadores pobres e elites urbanas. É dessa maneira que ganham destaque os elementos que indicavam tal relação como a estrutura política e econômica, a distribuição da terra, a construção da casa e os serviços públicos como saneamento e transporte. A pouca atenção dada à heterogeneidade social da favela, ofuscava os diferentes estratos que a compunham, bem como outras questões atinentes a presença marcante de uma população que sofria discriminação racial, seja pela cor da pele (negros e pardos) ou pela origem (nordestinos). É importante pontuar que a discriminação racial vinha, desde a década de 1960, sendo objeto de diferentes abordagens sociológicas, históricas e filosóficas, que se debruçavam sobre as questões de classe, nas relações de trabalho e institucionais, ou na estrutura histórico-cultural da sociedade brasileira<sup>112</sup>. Dos trabalhos desse período que discorriam sobre a relação direta entre os espaços da favela/periferia e o racismo, encontrou-se apenas as análises de Beatriz do Nascimento (2006) sobre as favelas cariocas, que apontava nelas os

---

relações pessoais e associativas que compõe não somente as estratégias de sobrevivência mas um espaços de mediações de produção de identidades que “pouco tem a ver com a produzida pela interpelar da sociedade mais ampla e suas instituições”.

<sup>112</sup> Aqui citamos os primeiros trabalhos de Florestan Fernandes, Fernando Henrique Cardoso e Otávio Ianni sobre a posição dos negros na sociedade de classes e as discriminações raciais subjacentes. Por uma perspectiva sobre o racismo enquanto formas de poder e dominação, Abdias Nascimento (1978) vai apresentar estudos que se debruçam sobre as relações raciais para além do âmbito econômico da classe, discorrendo também sobre os diferentes mecanismos que foram empregados no Brasil como o eugenismo e o embranquecimento cultural. Em *O Genocídio do Povo Brasileiro: processo de um racismo mascarado*, Nascimento (1978) chega a argumentar que as favelas e mocambos como as habitações onde foram “empurrados” os negros, mas não tece grandes análises sobre esses espaços, apenas descrevendo em sua precariedade as condições de vida inferiores que separavam os negros dos brancos no Brasil. Em uma análise sobre o funcionamento cultural do racismo no Brasil, ainda podemos citar os estudos de Lélia Gonzales, que por um aporte teórico laciano, vai demonstrar os artifícios da “negação” do racismo e, consequentemente, comunga os mecanismos de reprodução do racismo na sociedade brasileira.

vestígios dos aspectos territoriais de resistência dos negros relativos aos quilombos no século XIX<sup>113</sup>.

Os estudos sobre as relações culturais e raciais levando em consideração uma análise espacial não só poderiam ampliar a importância de certas práticas urbanas diuturnas na produção dos espaços, bem como acentuar outras relações institucionais preponderantes sobre a cidade, por exemplo, a atuação e operações da polícia nas favelas e periferias, que configurava uma relação com o Estado mediada pela força e que não estava adstrita sobre o campo da disciplina do urbanismo<sup>114</sup>. Uma das explicações possíveis para tal corte do campo sociológico-urbano é que o urbano era pouco tomado pela dimensão da produção territorial, que considerasse seus núcleos e mediações sociais, mas sim pelo âmbito da estrutura social da produção e da relação de dominação e regulação exercida pelo Estado na ordem capitalista. Nesse espectro, as favelas e periferias eram reiteradamente reconsideradas pelos termos da classe adstrita à órbita do trabalho, o que conduzia sempre a pobreza urbana a subjetividade do “trabalhador” e de sua posição no círculo familiar (pai, mãe e filhos).

É interessante observar que a partir do meado da década de 1970, a dimensão do trabalho marginal, seja pela autoconstrução da casa, seja na própria

---

<sup>113</sup> Vale apontar que a pesquisa da SAGMACS sobre as favelas cariocas levantara dados que identificavam a presença preponderante dos negros, relacionando na forma de habitar “rústica” as reminiscências da cultura afrobrasileira. Isso também era observado em análises sobre os mocambos em Recife feitas por arquitetos que vinham trabalhando com políticas habitacionais. No entanto, a relação que se fazia entre os espaços da pobreza e a população negra não ultrapassava do campo da descrição e guardava até uma certa visão “culturalista”, mantendo a dualidade entre o moderno e o tradicional. No campo teórico, as análises sobre as favelas e periferias que levavam em consideração a variável da raça passam a ser desenvolvidas na década de 1990, porém, de forma muito insipiente. Nesse sentido, ver os estudos de Raquel Rolnik sobre o racismo contra as favelas, mantendo aqui uma perspectiva urbana (*A cidade e a lei*, 1997). Além disso, nessa década passam a ganhar destaque as pesquisas voltadas para a violência urbana e, principalmente, as operações policiais em favelas e periferias, o que contribuiu também para questionamentos quanto ao racismo institucional. Um interessante documento que expressa esse campo de debate que ganha fôlego na década de 1990 trata do número 60, ano 20 da Revista Proposta de 1994, que era uma publicação da ONG FASE. Ela reuniu artigos de Maria Lúcia Karan, Nilo Batista e Sueli Carneiro, dentre outros, que versavam sobre casos de chacinas, execuções policiais e a violência institucional contra a população negra, trazendo como conceitos-chaves o “racismo” e o “genocídio”.

<sup>114</sup> Nesse sentido ver o livro *Violência e Cidade*, organizado por Renato Raul Boschi (1981) para a série Debates Urbanos, em que se discorre sobre a importância que a “violência urbana” ganhava como elemento de debate popular e político. No entanto, as análises recaíam sobre o âmbito da pobreza, das condições baixas de trabalho e desemprego e na constituição das “classes perigosas”, sem adentrar sobre o tema das periferias e favelas, nem sobre as operações policiais nesses espaços.

atividade comercial dos pobres, passa a ser um aspecto cada vez mais valorizado no campo discursivo associado ao paradigma econômico do neoliberalismo. Em 1975, o então presidente do Banco Mundial, Robert McNamara, em seu discurso endereçado aos governos vai apontar que na dualidade entre o moderno e o tradicional, o segundo campo vai ter uma natureza econômica de igual importância. Utilizando o termo informalidade, McNamara vai conceituá-la enquanto um setor difuso e heterogêneo que abrigava as atividades produtivas pautadas no uso intensivo do trabalho, com métodos tradicionais e poucos recursos de capital, geralmente dirigido por um indivíduo ou uma família. Embora esse campo não oferecesse a mesma segurança que envolvia os empregos e negócios modernos, ele oferecia as condições de possibilidades de produção de renda nas cidades para os pobres dos países subdesenvolvidos. Da mesma forma, os espaços de favelas e periferias, que corresponderiam ao campo da informalidade da habitação, devido a sua precariedade nas suas estruturas e nos seus status jurídicos, permitiam reduzir o custo de vida na cidade e, algumas vezes, incrementar a renda com atividades comerciais. O sentido empregado era que os padrões modernos de habitação e emprego não comportavam as condições socioeconômicas dessas pessoas e apenas beneficiava às camadas mais altas. Em vez de tentar modernizar o setor informal, era preciso, ao contrário, reconhecer a economia que ali circulava no setor informal e ajustar novos padrões jurídicos e financeiros a essa “realidade”<sup>115</sup>.

The informal sector's great virtue is its responsiveness to opportunities, its high degree-off resourcefulness, and its entrepreneurial originality. The understandable enthusiasm of governments to "modernize" their economies must be restrained in their dealings with the informal sector. The point is not to try to transform it into the formal sector, but to support it without undue insistence on regulating it (Mcnamara, 1975, p. 27)<sup>116</sup>.

A visão de McNamara (1985) de certa maneira tornava positiva a dualidade entre o tradicional e o moderno na cidade. O reconhecimento do setor

---

<sup>115</sup> Cf. Adress to the board of Governors , pronunciamento do presidente do Banco Mundial, Robert McNamara, em 1975. Documento consultado no site da instituição Banco Mundial, disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/847031468340830397/pdf/420330WPOBox0321445B01PUBLIC1.pdf>.

<sup>116</sup> “A grande virtude do setor informal é sua capacidade de resposta às oportunidades, seu alto grau de desenvoltura e sua originalidade empreendedora. O entusiasmo compreensível dos governos para "modernizar" suas economias deve ser restringido em relação ao negócios do setor informal. A questão não é tentar transformá-lo no setor formal, mas apoiá-lo sem insistir indevidamente em regulá-lo (tradução nossa)”..

informal enquanto atividade que produz o valor ia de consonância com a reformulação do espaço urbano com relação à produção. Em seu entendimento, a cidade consistia mais do que a “coleção de arquiteturas elaboradas” ou de teorias de planejamento: ela significava uma oportunidade de prover para seus habitantes uma vida produtiva - isso era a expressão do desenvolvimento urbano. Da mesma maneira, McNamara reconhecia nos moradores de favelas mais do que empregados ou trabalhadores: eram produtores de um espaço, para o qual administravam suas economias entre poupanças e investimentos. Nessa compreensão, um assentamento precário, como uma favela ou certos lugares da periferia, além de denotar uma resposta habitacional, continha serviços e uma pequena indústria com igual importância econômica.

Em uma primeira leitura sobre o discurso que se formava no interior das instituições financeiras, podemos identificar que a informalidade se tornava um substituto da ideia de marginalidade. Para além de uma troca de terminologias, porém, havia uma reorganização de enunciados sobre as favelas que não passavam a colocar mais em questão sua integração ao sistema moderno, mas seu acesso a partir de modificações institucionais nos mecanismos administrativos e legais. Na década seguinte, a tese do economista peruano Hernando de Soto (1986) sobre o economia informal reforçou na América Latina uma nova visão sobre a pobreza e o desenvolvimento<sup>117</sup>. Além de uma análise sobre as atividades comerciais da cidade, o economista peruano indicava que toda a vida dos migrantes rurais, desde sua moradia, ao transporte e economia, consideradas então como setores marginais, consistiam em um trabalho produtivo que gerava valor e condições econômicas de renda.

Em suas palavras, tratava-se na verdade de uma condição informal, em razão de uma teia de leis que não conseguia corresponder à realidade econômica e social. De Soto (1986, p. 298) via nos pobres a promessa de um capital humano ou uma classe de empresários que constituíam a base de uma nova economia “dentro de un mercado activo donde se intercambien bienes, servicios, ideas y

---

<sup>117</sup> Na década de 1980, o economista Hernando de Soto funda o Instituto Liberdade e Democracia e se dedica aos estudos da economia informal. Como resultado dessas pesquisas, *El Otro Sanderó* trazia como propostas, reformas institucionais que ampliassem o mercado e, nesse entendimento, diminuíssem a pobreza e desigualdade, servindo de contraponto às pautas dos grupos de esquerda comunista, principalmente o grupo guerrilheiro Sanderó Luminoso de vertente maoísta.

donde la gente está continuamente aprendendo y dispusera a ajustarse a las necesidades de los otros”<sup>118</sup>. Portanto, não eram os pobres que deveriam se adaptar à ordem legal, mas ao contrário, era necessário realizar uma reforma legal e institucional a fim de reduzir os custos e que fossem capazes de incorporar o que era produzido pelo povo.

Essa dimensão “positiva” do trabalho dos pobres ou dos espaços dos pobres, já havia sido desenvolvida por outros autores como Milton Santos. Em Espaço dividido, publicado, pela primeira vez, em 1979, Santos (2008, p. 77) apontara que tanto a favela quanto o “circuito inferior” da economia - entendido como subsistema econômico de âmbito local oposto ao circuito moderno, industrial e de massa - eram eles próprios criadores de atividades - “As novas necessidades impostas pela modernização tecnológica às pessoas sem renda conduzem à solução que lhes são próprias e isso em nível coletivo”. Embora tenha trabalhado com uma dualidade conceitual - circuito superior e circuito inferior - Santos ressaltava as intermediações, trocas e interseções entre os dois setores. Diferente de De Soto, ele não afirmava uma positividade ou potencialidade econômica e empresarial das favelas e periferias; o caráter positivo estava em perceber ali uma dinâmica produtiva, criadora e constitutiva da economia do subdesenvolvimento.

Em outra abordagem interdisciplinar entre antropologia e urbanismo, Carlos Nelson Ferreira dos Santos (2007)<sup>119</sup> contestava também um concepção estática do planejamento e normas urbanas ou idealista das favelas. A formação desta não era apreendida apenas pelo eixo do trabalho ou do acesso à terra, ou como um resíduo do sistema macroestrutural econômico e político: seus moradores constituíam naquela trama urbana múltiplas expressões e representações que ultrapassavam a domínio da necessidade. A casa não configurava apenas como um sobretrabalho ou uma fórmula de sobrevivência,

---

<sup>118</sup> Segundo a tradução da edição brasileira, publicada em 1987 pelo Globo: “Ganha-se pouco a pouco um mercado ativo onde se trocam bens, serviços e ideias e onde as pessoas estão permanentemente dispostas a se ajustar às necessidades dos outros” (De Soto, 1987, p. 326)

<sup>119</sup> Embora tenha sido graduado em arquitetura pela Universidade do Brasil - mais tarde denominada de Universidade Federal do Rio de Janeiro - Carlos Nelson Ferreira dos Santos teve uma formação superior em antropologia, primeiro acompanhando os cursos ministrados por Anthony Leeds no Museu Nacional e depois realizando o mestrado na mesma instituição. Cf. SANTOS, C. N. Introdução. In: Movimentos Urbanos no Rio de Janeiro, 1981.

mas poderia ter o sentido de um abrigo, uma referência, um investimento ou um bem a explorar. Esses múltiplos sentidos correspondiam também aos múltiplos usos e apropriações do espaço, inclusive das normas e estatutos que operavam a cidade.

Na hierarquia de poder urbano o discurso favelado representa o fim da fila. Técnicos, experts e pensadores negam ou desprezam o seu poder. Isto não é exclusividade dos que se comprometem abertamente com o status quo: funcionários de governo, elaborares de planos oficiais, que se declaram progressistas, apreciam o que tomam por cacofonias desordenadas. Até quando percebem sentidos próprios em favelas, periferias e formas de vida e de atuação características destes locais, se apressam a ficar na defensiva e a denunciar “alienações” dos pobres bem intencionados, manipulados sem perceber por agentes externos e todo-poderosos como o CAPITAL e o ESADO. O pobre é reduzido à condição do eterno e total dominado a quem não resta qualquer espaço, ainda que mínimo (Santos, 2007, p. 57).

A presença de outras linhas de discurso, que procuravam evidenciar as múltiplas tramas que compunham os espaços de pobres indicavam direções diferentes e divergentes do que veio a constituir o campo discursivo da Reforma Urbana. Por parte da linha marxista-estruturalista que emerge primeiro nos domínios da sociologia urbana e depois se amplifica como uma agenda de estudos sobre a periferia e favela, a concepção da espoliação urbana ou da autoconstrução enquanto exploração concentrava sua atenção nos processos de exclusão. É, dessa maneira, que as favelas ou as periferias eram evidenciadas pela precariedade das suas condições urbanas e jurídicas; que as estratégias realizadas pelos moradores para habitar a cidade eram antes um vestígio do problema urbano que uma solução; que enquanto elementos espaciais das contradições que marcavam o desenvolvimento brasileiro, não poderiam ser elas mesmas sua superação. Isso implicava em indicar a falta de acesso aos bens e serviços na economia capitalista industrial e, por isso, o próprio papel ou omissão do Estado nessa condição. Se existia uma dimensão urbana na favela era pelos parâmetros da reação ou nas condições de sobrevivência.

Para compreender melhor, percorremos agora alguns artigos e livretos produzidos na década de 1980 que veiculavam uma análise sobre os problemas urbanos e os processos de exclusão com a construção de certos preceitos políticos para uma Reforma Urbana. No livreto *Debatendo a Reforma Urbana*, escrito por dois sociólogos, Luiz Cesar Q. Riberio e Haroldo Abreu, a convite da ONG

Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE)<sup>120</sup>, aparece o mesmo preceito de São Paulo 1975 e de Espoliação Urbana, isto é, de que havia um contraste entre pobreza e riqueza. Ele vai assim considerar os trabalhadores urbanos, em sua maioria, como despossuídos, uma vez que não tinham acesso à propriedade por razões histórico-estruturais:

Um simples olhar nos revela o contraste entre uma minoria que desfruta de todos os direitos e privilégios que as cidades oferecem e a maioria sobrevivendo em periferias e favelas sem qualquer direito de usufruir e/ou dispor da vida urbana [...] A mercantilização da cidade aliada à influencia desses “grupos” no aparelho de Estado através de canais de representação, de cooperação, de lobby e/ou corrupção levou a gestão pública do espaço urbano, quase que exclusivamente, à reprodução do lucro dos capitais que especulam com a terra, a moradia, os transportes coletivos, e demais construções e serviços. O direito de usufruir e dispor dos bens e serviços da cidade tornou-se uma mercadoria, cujo preço alcançou patamares extremamente altos. Somente a classe dominante e os segmentos privilegiados das camadas médias podem adquirir o direito mercantilizado ao bem-estar social. A grande maioria resta apenas as subhabitações em condições pré-urbanas das favelas e das inacessíveis periferias, onde falta tudo: do saneamento básico ao transporte, da saúde e ensino à propriedade, dos direitos de cidadania à certeza de um futuro mais digno. São na verdade pré-bairros onde o não trabalhar é o oposto de repouso ou lazer e a primeira forma de sobreviver (ABREU, 1986, p. 3-4).

De forma semelhante, Miguel Baldez (1986, p. 7, 8), no livreto Solo Urbano - Proposta para a Constituinte, publicado pelo AJUP-RJ, utilizava também o adjetivo “desurbanizadas” para qualificar as periferias da cidade, para onde eram “empurrados” os trabalhadores, “onde sobrevivem sem as mínimas condições de habitabilidade” ou em “condições subumanas de sobrevivência”. Utilizando ainda o conceito de marginalização para designar o fenômeno de periferização, Baldez conferia como um de seus fatores principais o regime de propriedade que pela “malha de leis regulamentos e formas processuais” acabavam excluindo o acesso dos trabalhadores à habitação. Aqui a ideia de urbanização estava menos relacionada a um processo de produção socioespacial do que a uma estrutura de equipamentos e serviços fornecidos pelo Estado. É nesse sentido que o enunciado não se calcava mais sobre a ideia de integração, mas sobre a ideia de acesso.

Como a aquisição da propriedade passa pelo sistema de produção capitalista da Cidade cabe historicamente ao Estado, no papel de agente da classe dominante, elaborar uma densa malha de leis, regulamentos e formas processuais que impeçam o acesso dos trabalhadores à habitação, sob qualquer forma (compra-e-venda,

---

<sup>120</sup> O livreto era uma publicação dentro da série Questões Urbanas da ONG FASE, que participava do Movimento Nacional da Reforma Urbana para a Constituinte.

locação etc.), sem antes passarem pelo processo de trabalho costurando em torno da propriedade um sistema de proteção eficiente e ágil, capaz de assegurar-lhe o caráter preponderante de mercadoria. E o trabalhador? Destituído de qualquer bem material, tendo de si apenas sua força de trabalho deve levá-lo ao mercado (aqui sob o rígido controle estatal, que o deprime) para vendendo-a, receber em troca os recursos de que minimamente carece. [...] A produção capitalista da Cidade, portanto, que tem na propriedade um dos fatores de lucratividade, marginalizou o trabalhador, empurrando-o para as faixas desurbanizadas das áreas urbanas, encurralando-os em cortiços [...] submentendo-os ao uso de palafitas em zonas alagadas (Baldez, 1986, p. 8-9).

Em um artigo que propõe pensar o conceito de direito à cidade, a arquiteta Ermínia Maricato (1985, p. 8) chega a qualificar as periferias e favelas como “desurbanizadas” - “lá os trabalhadores não vivem um espaço, uma cultura, um ambiente propriamente urbanos. São apenas forças de trabalho [...] Expulsos, segregados, fragmentados, os trabalhadores da periferia pagam mais pelo transporte urbano e pelo alimento”. No texto, Maricato afirmava que uma Reforma Urbana não deveria envolver apenas uma reforma dos usos do solo urbano nem uma regulação de sua ocupação, tendo em vista que as periferias e as invasões apresentavam condições precárias, insalubres e congestionadas, reproduziam a lógica mercantil da terra, além de fortalecerem a tendência de barateamento da força de trabalho. Maricato acaba propondo como “saída” uma urbanização desses espaços pelo Estado, por meio de um plano urbanístico que fosse feito com participação dos moradores, a fim de garantir a “qualidade da habitação” (Maricato, 1985, p. 409). Havia, porém, uma diferença com relação ao enunciado da integração: a perspectiva não era mais adequar o pobre à vida urbana, mas de melhorar suas condições de vida, conferir-lhe acesso aos serviços de consumo coletivos e aos parâmetros básicos de habitação, assegurados enquanto direito à cidade.

Com relação à linha discursiva humanista, alguns elementos convergem também para a ideia de exclusão e acesso. O discurso da CNBB proferido na década de 1980 sobre as favelas era diferente do que foi proferido em outros momentos. Durante o período populista as favelas eram consideradas “chagas” da sociedade, o que levou a se pensar em projetos assistenciais, educacionais e de urbanização, que objectivavam a integração à cidade em seu pleno sentido:

material, moral e espiritual (Ribeiro, 1956)<sup>121</sup>. Nos documentos proféticos dos anos 1970, a favela ainda se apresentava como “pecado” da cidade, não mais no sentido moral subjetivo de seus moradores, mas por revelar as injustiças sociais que acometem o espaço urbano. No entanto, nas publicações sobre pastoral urbana, produzidas no início da década seguinte, a favela passa a ser entendida como um fenômeno urbano não mais transitório e que poderia apontar para uma realidade comunitária. O problema não estaria mais no espaço produzido pelos moradores, muitas vezes irregular ou informal, mas pela falta de serviços e infraestrutura gerados pelo Estado e o mercado, e pela exclusão social que o regime de propriedade gerava.

Vale remarcar que no documento Solo Urbano e Ação Pastoral publicado em 1982 pela CNBB, uma das variáveis de análise utilizadas pela Igreja sobre a situação da cidade era o desenvolvimento das atividades econômicas que se distribuem na apropriação e uso econômico do solo urbano e se beneficiam dos investimentos públicos. A valorização dos terrenos dotados de infraestrutura e serviços “empurrava” quem não tem condições econômicas para ocupar de forma irregular áreas precárias - “Estruturas iníquas tem distribuído injustamente as riquezas criando, de um lado, os que tudo tem, e de outro, os que são marginalizados” (CNBB, 1982, p. 10).

Estava presente a noção de “contraste social” que tornava visível as relações estruturais da cidade. No entanto, a percepção da Igreja, marcada também pelo discurso humanista da libertação, enfatizava a ação do próprio sujeito. Isso conduzia a uma leitura mais positiva sobre a ocupação e construção das casas pelos favelados, que demonstrava uma capacidade comunitária de organização e de buscar soluções muitas vezes em regime de solidariedade. Em Solo urbano e

---

<sup>121</sup> Como projetos citamos, por exemplo, a Fundação Leão XIII e a Cruzada São Sebastião no Rio de Janeiro que tinham como objetivo a prestação de equipamentos e serviços urbanos, junto como uma linha “educativa” de elevação moral e senso de responsabilidade aos moradores de favela. A Fundação Leão XIII, instituída por um decreto presidência (22498/1947), vigorou primeiro como uma organização religiosa, e tinha como metodologia de ação uma assistência voltada para o âmbito comunitário e o âmbito familiar. A Cruzada São Sebastião foi criada na década de 1950 com o objetivo de urbanização, sob o discurso da promoção humana. Esse programa será melhor compreendido no subcapítulo seguinte, mas o importante é marcar que esses dois projetos tiveram sua importância no período populista, em que a Igreja actuava nos meandros do próprio Estado Cf. RIBEIRO, F. A. Cruzada São Sabstião. Revista a Ordem, nº 4, vol. LV, 1956, Rio de Janeiro <http://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx?bib=367729&pesq=cruzada%20s%C3%A3o%20sebasti%C3%A3o>; VALLA, V. V. (org.). Educação e Favela. Políticas para as favelas do Rio de Janeiro 1940-1985. Petrópolis: Vozes, 1986.

Ação Pastoral (1982, p. 6), o episcopado prescrevia a população diretamente interessada como o “fator mais importante para a solução do problema”.

Dentro do espectro do conceito de comunidade, a Igreja deixava de abranger a heterogeneidade subjetiva e social que compunha os espaços da pobreza e que abarcava as próprias relações institucionais e capitalistas da cidade. Nesse sentido, ela funcionava de modo espelhado ao conceito de classe, para abarcar, porém, uma totalidade territorial a partir do primado da moradia. Pelos dois conceitos - de comunidade e de moradia -, defendia-se, assim, as necessidades econômicas e sociais dos pobres, o que também reconduzia para uma vertente humanista sobre as subjetividades do trabalhador e da família.

Podemos observar que entre o discurso humanista católico e o discurso marxista, ou entre padres, sociólogos, jurista, arquitetos e urbanistas que compuseram o plano político de Reforma Urbana, permanecia uma visão dual sobre a cidade, que não estava, porém, vinculada ao enunciado do desenvolvimento enquanto vetor modernização e seu correspondente enunciado da integração das favelas à cidade. A dualidade agora estava associada às desigualdades do capitalismo periférico, seus mecanismos de exclusão que produziam uma segregação urbana e colocavam em questão o acesso dos pobres às condições de vida na cidade (acesso à moradia, à terra, aos serviços, à infraestrutura etc.).

A dualidade aqui apresentada não era “fosca” como no trabalho da SAGMACS que colocava uma zona de gradação entre o que estava integrado e o que não estava integrado; ao contrário, ela era clara pelo nítido contraste entre duas as condições de vida: uma cheia e outra precária. Mesmo que as favelas e periferias fossem compreendidas como elementos que funcionavam dentro de um mesmo sistema econômico, a visão que se sobressaía era de uma cidade dividida entre zonas urbanizadas e áreas precárias e ilegais.

Aqui estavam reproduzidos os seguintes preceitos: (1) a questão central desses espaços girava em torno da “necessidade de habitação”, relacionada à necessidade do trabalhador urbano e a condição de exploração a qual ele estava submetido; (2) tal necessidade não era só entendida por condições de espoliação urbana, na qual os serviços e infraestrutura só eram direcionados às camadas mais

altas, mas também como a distribuição desigual de investimentos que guardava uma relação direta com as atividades mercantis sobre o solo urbano. Assim, o excedente gerado pela urbanização, isto é, pelo desenvolvimento urbano, era apenas apropriado por alguns agentes e usufruído por algumas camadas sociais com rendas capazes de suportar a valorização dos espaços, o que produzia uma exclusão social e segregação espacial.

Os documentos citados - Solo urbano e Ação Pastoral, Debatendo a Reforma Urbana, Solo Urbano-Proposta para a Constituinte e Direito à terra ou Direito à cidade, também não desenvolvem outros aspectos urbanos, como a produção cultural ou as atividades comerciais realizadas na dinâmica territorial-urbana das favelas e periferias. Neles, as propostas de Reforma Urbana se direcionavam principalmente para a distribuição dos serviços públicos, no controle do uso do solo e os limites ao direito de propriedade. Este instituto jurídico era compreendido como um dos elementos centrais que permitia a articulação entre a concentração de recursos públicos nas áreas ocupadas pela elite e o funcionamento da lógica de mercado no uso da terra e serviços urbanos

O que interessa nesse trabalho, portanto, é demonstrar como a relação entre precariedade, exclusão e espoliação circulou como um enunciado que veio sedimentar o projeto de Reforma Urbana na constituinte. Na Emenda Popular da Reforma Urbana proposta em 1987, vamos ver proposta como direito fundamental o direito a condições de vida urbana digna e justiça social e a obrigação do Estado em assegurar “o acesso à moradia, transporte público, saneamento, energia elétrica, iluminação pública, comunicações, educação, saúde, lazer e segurança, assim como patrimônio ambiental e cultural”. Pelo “direito a condições de vida urbana digna” se atrelava a propriedade urbana ao interesse social e ao princípio do estado de necessidade. Nesse sentido, boa parte da emenda versava sobre a regulação do uso do solo urbano e à prevalência dos “direitos urbanos”, que, em outras palavras, significava o os direitos sociais associados à vida urbana e o poder de polícia do Estado sobre a propriedade.

Observamos, assim, ser constituído um campo de discurso e de enunciação de direitos urbanos que seguia a lógica da regulação, ante a propriedade, e do acesso: diante da exclusão imposta pela lógica de mercado e do desenvolvimento

autoritário, era preciso repensar uma reforma que garantisse o acesso dos pobres e trabalhadores urbanos aos bens e serviços considerados essenciais. A habitação, porém, persistia como um elemento fundamental para a constituição das condições de vida enfrentadas pelo trabalhador na cidade, seja em uma leitura humanista da igreja centrada no direito à moradia como condição humana da cidade, seja na leitura marxista sobre as necessidades sociais decorrentes do processo histórico de industrialização. Era a partir do espaço da moradia que se articulava outras necessidades como saneamento, escola, lazer e transporte público. Para as favelas e periferias envoltas pelo parâmetro da habitação se desdobrava duas linhas de proposição jurídica: uma que preconizava a urbanização em contraponto ao processo de espoliação, e outra, de caráter regulatório, formulava um conjunto de instrumentos jurídicos que possibilitassem o reconhecimento legal da ocupação “irregular” e “ilegal” desses espaços, que serão mais bem discorridos no seguinte subcapítulo.

### 3.2.

#### Os direitos urbanos: da “integração” ao “acesso” dos pobres à cidade

Até aqui procuramos demonstrar como um conjunto de enunciados foram articulados para se pensar as dualidades, os contrastes ou contradições referentes à produção dos espaços urbanos. No campo do desenvolvimento, as favelas e periferias foram as formas urbanas que tornaram visíveis a pobreza, o subdesenvolvimento ou a desigualdade. No entanto, na medida em que esses espaços foram colocados como problema, percebemos que o enunciado da integração passa a dar lugar na década de 1970 ao enunciado do acesso, rearticulando uma série de conceitos, bem como outros enunciados voltados para o Direito.

Essa mudança implicou também em uma reformulação da intervenção do poder público nos “espaços de pobreza”, em que vai estar inserido o próprio debate da Reforma Urbana. Se retomarmos, por exemplo, o preceito de direito à moradia previsto na Emenda de Reforma Urbana apresentada para a constituinte de 1987, perceberemos que ele delimitava a política habitacional em duas linhas: o desenvolvimento urbano local, através da regularização fundiária e da

urbanização de áreas ocupadas em regime de posse ou em condições de sub-habitação; políticas de acesso à habitação através da instituição de programas públicos, seja sobre o aluguel ou sobre o financiamento público para a aquisição e construção da casa própria. Embora ambas as linhas estivessem desarticuladas da visão de erradicação das favelas<sup>122</sup> que marcara a política urbana anterior, elas mantinham vestígios dos projetos habitacionais organizados desde o pós-guerra. Elas também apresentavam racionalidades diferentes que consistiram na “ponta de lança” da passagem de uma política de integração para uma política de acesso. Para compreender melhor, discorreremos primeiro sobre as políticas sociais construídas no pós-guerra, os discursos que as fundamentaram e as alterações que foram sendo promovidas, para depois analisarmos o âmbito de incidência do discurso da Reforma Urbana com os direitos urbanos formulados no horizonte da constituinte de 1987.

De antemão, é preciso salientar que o pós-guerra vai ser um período que marca a formulação das políticas habitacionais para resolver o problema da moradia dos operários e, também, das favelas. É neste momento que se desenvolvem programas e instituições financeiras para a promoção de construção de habitações populares no Brasil. Em 1946 o Decreto-Lei nº 9218 havia, por exemplo, instituído o órgão Fundação da Casa Popular que se destinava a prover residências às classes mais baixas, através do fundo do Instituto e Caixas de Aposentadorias e Pensões. Segundo Nabil Bonduki (1998), essa política habitacional foi pioneira na produção estatal da moradia no Brasil. Mesmo não tendo apresentado resultados quantitativos expressivos, por conta de disputas corporativistas e políticas presentes durante o período populista, ela lançou uma visão modernista e modernizadora para o problema: a arquitetura de boa parte dos prédios revelava a influência das vanguardas européias na arquitetura<sup>123</sup>, e, ainda,

---

<sup>122</sup> Na própria lei que instaurou o Banco Nacional de Habitação vinha expresso como prioridade na destinação de recursos “a construção de conjuntos habitacionais destinados à eliminação de favelas, mocambos e outras aglomerações com condições inhumanas de habitação” (art. 4, I, Lei nº 4380/64)

<sup>123</sup> Bonduki (1998, p. 1937) faz menção ao movimento modernista do início do século, consagrado nos Congressos internacionais de Arquitetura Moderna que, em 1929, lançou como debate a questão da habitação para setores de renda mínima, isto é, para os operários - A busca e a investigação de desenhos e projetos capazes de simplificar os processos construtivos - com a incorporação de tecnologias inovadoras, a eliminação de ornamentos, a racionalização do traçado urbanístico e a uniformização de unidades e blocos - não visavam tanto resultados formais e sum a

apontava duas concepções fundamentais: a produção em massa de casas à baixo custo e o estilo funcional e racionalizado da moradia popular. O estilo arquitetônico coadunava com a ideia de “modernização” da vida urbana, à qual os trabalhadores deveriam estar integrados.

Em 1963, no próprio Seminário de Habitação e Reforma Urbana havia sido proposto também a criação de um Plano Nacional de Habitação, que através de um “órgão central” teria o condão de financiar e promover a construção de unidades imóveis para as classes mais baixas<sup>124</sup>. Vale ressaltar que a ideia de reforma urbana estava atrelada diretamente ao que se chamava de “problemas habitacionais” relacionados às favelas, mocambos, barracos etc., como é possível constatar nos editoriais de maio a setembro de 1963 da Revista Arquitetura do Instituto dos Arquitetos do Brasil, que versaram sobre o debate. O Seminário propunha, de um lado, a elaboração de uma política pautada na racionalização burocrática de planejamentos globais e locais e, de outro, a elaboração de mecanismos técnicos que viabilizassem o incremento da indústria de materiais de construção e de uma “política habitacional que crie um mercado suficiente ao seu desenvolvimento”<sup>125</sup>.

Além disso, é importante frisar que a ideia de construção de moradias fazia parte de um campo maior de debate sobre os problemas da pobreza urbana e do crescimento das cidades desde 1960. No início da década de 1960, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) havia estimulado e financiado a produção de unidades habitacionais e reformas em estruturas políticas que visassem a instituição de planos e órgãos, além da renovação de práticas operativas (Arantes, 2004). Nessa esteira política, foram implantados no Brasil o Conjunto Residencial Operário Cidade da Esperança, em Natal e outros três conjuntos habitacionais (Vila Kennedy, Vila Aliança e Cidade de Deus) no Rio de Janeiro, os quais integravam um projeto de remoções de favelas realizadas no governo de Carlos Lacerda (1961-1965). O financiamento de ambos os programas

---

produção em massa de moradias para atender a imensa demanda nas cidades industriais e responder aos anseios dos trabalhadores organizados por melhores condições de vida.

<sup>124</sup> Documento consultado no editorial número 15 da Revista Arquitetura de setembro de 1963. Cf. s.HRu - seminário da habitação e reforma urbana (documentação). Revista Arquiteutra, nº 15, setembro, 1963

<sup>125</sup> Idem.

estava no raio de atuação do BID, que envolvia também o USAID (World's International Development Agency) e a Aliança para o Progresso<sup>126</sup>.

A Aliança para o Progresso, em conjunto o BID, também participou do incentivo na década de 1960 de uma política habitacional de “auto-auxílio assistido” ou “ajuda mútua”, “mediante a qual o futuro ocupante participava de construção de sua casa utilizando materiais proporcionados pelo programa” (Conselho Interamericano Economico E Social, 1963, p. 46). Segundo Paulo Arantes (2004), essa política habitacional significou em uma institucionalização da autoconstrução e da prática de subsistência e estava dentro de um espectro comunitário de desenvolvimento. Assim, a política de ajuda mútua não só viabilizaria a redução de custos no provimento da casa, como o senso de cooperação e dignidade. A aquisição da casa pela autoconstrução corresponderia um sentido pedagógico do esforço próprio, tanto na esfera da família quanto na esfera do trabalho: “Graças, talvez, ao sentido de ‘perenidade’ que se pode atribuir-lhe, a casa própria é o ícone mais poderoso da ‘inclusão’ dos despossuídos nos benefícios da modernidade, ainda que esta seja alcançada por meio de trabalho não pago” (Arantes, 2004, p. 34)<sup>127</sup>.

No final da década de 1950, John Turner também já havia se lançado em um projeto de “self help housing”, após uma tragédia ocasionada por um terremoto que desalojou dezenas de famílias no Peru. Tal política teve repercussão na época, chamando a atenção da ONU<sup>128</sup> e foi continuada nos anos seguintes, com o apoio da Aliança para o Progresso. No Brasil uma experiência próxima dessa linha de

---

<sup>126</sup> A Aliança para o Progresso foi uma política norte-americana para a América Latina, criada em 1961 pelo presidente Kennedy visando o desenvolvimento do continente. Em emerge como uma frente ante a Revolução Cubana que tomou lugar em 1959 e se tornou um “sinal” de ameaça para outros países do continente.

<sup>127</sup> Em uma publicação de 2016 do Laboratoire Urbanisme Insurrectionnel sobre a produção teórica e prática de John Turner, indica-se que a criação de programas habitacionais a partir da autoconstrução da casa data desde o final do século XIX na Europa, por Associações de trabalhadores cristãos na Suécia, e outras experiências na Alemanha na Áustria e até na União Soviética. Os Estados Unidos lançam um programa semelhante antes da segunda guerra, em Porto Rico intitulado de “aided self-help of low-cost housing in developing countries” e coordenado pelo arquiteto Jacob Leslie Crane. O programa consistia no reassentamento de habitantes de ocupações ilegais, em que eles participariam do planejamento e da autoconstrução das casas em um loteamento com saneamento básico e serviços de lixo e electricidade. Segundo a publicação, da experiência de Porto Rico, os Estados Unidos passam a adotar esse tipo de programa em países capitalistas subdesenvolvidos.

<sup>128</sup> Segundo a publicação de 2016 do Laboratoire Urbanisme Insurrectionnel, o diretor do Centre for Housing, Bunding and Planning Branch das Nações Unidas visitou os assentamento e se entusiasmou com o projeto.

política habitacional ocorreu em Pernambuco pelo projeto em Cajueiro Seco, região metropolitana de Recife. O projeto envolveu a desapropriação de um terreno, o desenvolvimento da infraestrutura urbana e organização de lotes onde os beneficiários receberiam auxílio para a autoconstrução. O modelo das casas pré-fabricadas tinha como exemplo o sistema arquitetônico de taipa; a produção do espaço deveria ser realizada pela ajuda mútua e com a participação dos próprios moradores. O projeto estimava, assim, a constituição de um urbanismo que tinha como base as experiências habitacionais dos pobres, desde a arquitetura dos “mocambos” à organização socio-espacial comunitária<sup>129</sup>. Tratava-se da tentativa de constituir uma política habitacional que se pautasse no popular e na cultura do povo e se adequasse ao nível do poder aquisitivo da população atingida.

O discurso que envolveu a realização do projeto habitacional de Cajueiro Seco tinha como base um pensamento humanista. A recuperação do mocambo representava a própria recuperação do homem, como aponta o artigo A política social do Mocambo escrita pelos arquitetos Gildo Guerra e Acácio Gil Borsoi<sup>130</sup> para a edição de julho de 1963 da Revista Arquitetura. A produção de um espaço “urbanizado” que envolvesse o esforço dos moradores conduziria a sua elevação no nível social, político e econômico e, por conseguinte, sua integração definitiva na sociedade. Na mesma linha, vemos prescrever no documento final do Seminário de Habitação e Reforma Urbana a “importância para a política habitacional a formação de uma consciência popular do problema e a participação

---

<sup>129</sup> Segundo o artigo Cajueiro Seco, uma experiência em construção - de provável autoria de Gildo Guerra e Acácio Borsoi -, na Revista Arquitetura, edição nº 16 de outubro de 1963, o projeto piloto envolvia: o arruamento com material argiloso; a construção de serviços comunitários; um sistema de superquadras “para permitir o espaçamento desejado na experiência da autoconstrução”; a locação dos lotes a ser efetuado pela organização comunitária, isto é, a Associação de Moradores de Cajueiro Seco; o impedimento de transferência do terreno em decorrência de valorização imobiliária; a instalação de serviços públicos como água, luz elétrica e esgoto.

<sup>130</sup> Ambos os arquitetos participaram do projeto de Cajueiro Seco, sendo Borsoi o responsável pelo modelo de casa de taipa pré-fabricada. Vale mencionair ainda que Guerra era presidente do Serviço Social Contra Mocambo, órgão que, inicialmente, tinha o objetivo de promover a erradicação dos mocambos através das políticas do IAPs, mas que posteriormente, chamando-se Serviço Social do Mocambo, passava a se concentrar em projetos de “recuperação”, como serviços comunitários e políticas habitacionais voltada para a ajuda mútua. Cf. GUERRA, G; BORSOI, A. A política social do Mocambo. Revista de Arquitetura. Nº 13, julho, 1963, p. 22-24.

do povo em programas e desenvolvimento de comunidades”<sup>131</sup>. A influência do projeto comunitário de ajuda mútua em Recife pode ter tido certa repercussão no próprio debate sobre Reforma Urbana (Souza, 2008). Vale mencionar que o projeto de lei que previa a criação de um órgão executor da política urbana, em decorrência das discussões do seminário, fora elaborado pelo arquiteto pernambucano Arthur Lima Cavalcanti, também participante do projeto de Cajueiro Seco<sup>132</sup>.

Antes da experiência de Cajueiro Seco, é interessante mencionar no rol de políticas habitacionais com teor comunitário o programa da Cruzada São Sebastião, levada a cabo por Dom Hélder Câmara no Rio de Janeiro. Apontava-se como objetivo a urbanização e a reintegração material e moral das favelas na comunidade carioca (Ribeiro, 1956). A Cruzada tinha projetos de melhorias de serviços básicos, de urbanização de uma comunidade e do reassentamento de moradores da favela Praia do Pinto em um conjunto residencial no mesmo bairro onde estava localizada, isto é, no Leblon. Diferente do projeto de Cajueiro Seco no Recife, o aspecto comunitário na Cruzada não ficava a cargo do sentido “popular” do urbanismo empregado: ao contrário, estava vinculado ao tipo de organização social que deveria se adequar a urbanização modernista feita através das construções de blocos de prédios funcionais. A “urbanização da favela”, no caso da Praia do Pinto, se traduziu não somente como uma equiparação arquitetônica aos prédios dos bairros e da localização próxima aos serviços e ao trabalho, mas como um “modo de habitar”, uma “elevação moral e cultural” dos moradores que se integrariam à vida urbana. Segundo Victor Vicent Valla (1986, p. 66), no Estatuto da Cruzada, prescrevia-se: “promover, coordenar e executar medidas e providências destinadas a dar solução racional, humana e cristã ao problema das favelas do Rio de Janeiro”, “proporcionar por todos os meios ao seu alcance”, “assistência material e espiritual às famílias que residem nas favelas cariocas” e “colaborar com o poder público na integração dos ex-favelados na vida normal do bairro da cidade”.

---

<sup>131</sup> Documento consultado no editorial número 15 da Revista Arquitetura de setembro de 1963, p. 20.

<sup>132</sup> Cf. WIHELM, J. A tal da Reforma Urbana. Revista Arquitetura, nº 21, março, 1964.

A política de desenvolvimento urbano promovida pelo regime militar também vai concentrar seus esforços na questão habitacional. Sua inovação se deu na estrutura institucional feita através do Banco Nacional de Habitação, do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo e das Caixas Econômicas Federais. Ou seja, a política habitacional passava a se organizar de forma burocratizada e centralizada no âmbito nacional. Segundo a edição BNH documenta (1974, p. 23), lançado em 1974 pelo órgão a fim de documentar a evolução de 10 anos de sua política de habitação, os ditames que serviam de base para sua atuação eram: “no planejamento, a unidade, na execução, a racionalização e nos critérios, a despolarização”. Assim, a ambiguidade da prática política urbana que caracterizara os governos populistas ficava agora diminuta diante do discurso rígido dos burocratas (Valladares, 1978).

Apesar de afirmar uma nova lógica de política urbana, guiada pela ideia de “técnica” e no labirinto administrativo de órgãos estatais de planejamento e de financiamento, é possível identificar, porém, que alguns enunciados “anteriores” permaneciam na formulação de políticas urbanas. A política impulsionada pelos militares não deixava de fazer parte de um aprofundamento de uma concepção modernizadora e desenvolvimentista para a cidade. Uma das principais linhas de atuação do SFH, executadas no âmbito do BNH era o planejamento e financiamento da construção de unidades em conjuntos habitacionais<sup>133</sup>. Em 1965 foram criadas as primeiras COHABs e cooperativas habitacionais atreladas ao órgão bancário. Em 1967 foi regulamentado o Programa de Financiamento de Matérias de Construção - FIMACO. Em 1973, foi implementado o Plano Nacional de Habitação Popular - PLANHAP -, considerado “o maior e mais significativo programa do BNH, seja pelo volume de investimentos, seja pelo objetivo de atender a população de menor renda” (BNH, 1974, p. 49). A ideia inicial era financiar dois milhões de casa nos municípios pertencentes às áreas metropolitanas do país e extinguir o déficit habitacional das famílias de baixo poder aquisitivo.

---

<sup>133</sup> Além da construção de conjuntos habitacionais a lei previa também “os projetos de cooperativa; “os projetos municipais e estaduais que [...] permitirem o início imediato da construção de habitações; os projetos de cooperativas e outras associativas de construção da casa própria; a construção de moradia para a população rural (art. 4º, Lei nº 4380/64).

No discurso oficial é interessante perceber que dentre as justificativas anunciadas para o destaque dessa política urbana consista na apresentação da casa própria como “legítima aspiração humana”<sup>134</sup>, uma vez que através da aquisição de um imóvel urbanizado, a família poderia constituir um patrimônio, ter “acesso a padrões de vida compatíveis com a dignidade do ser humano”. Além disso, tal política estava também calcada na ideia de “racionalização”, tendo em vista que a partir de um planejamento para enfrentar a questão habitacional, se desdobraria outras questões como o emprego, a saúde e a educação (Trindade, 1971). Um dos principais objetivos apresentados estava no aquecimento da economia através da expansão da indústria e do mercado na construção<sup>135</sup>. A habitação era, portanto, o meio de promover o desenvolvimento urbano e de integrar os pobres à economia, à moralidade e à modernidade da vida urbana.

Podemos estabelecer aqui um paralelismo entre o modelo de habitação dos IAPs e da Cruzada São Sebastião com a política do BNH. Embora executada por órgãos burocráticos, a remoção de favelas e o reassentamento de moradores em prédios homogêneos, com traçados retos e disciplinados, envolvia também um discurso comunitário. No caso mais proeminente dessa política, que ocorreu durante o governo de Negrão de Lima no Rio de Janeiro, através da execução do órgão federal CHISAM - Coordenação de Habitação de Interesse Social da Área Metropolitana do Grande Rio, e que removeu cerca de 100 mil famílias, anunciava-se a ideia de uma “recuperação econômica, social, moral e sanitária das famílias moradores nas favelas; além de total integração dessas famílias na comunidade, reajustando-lhes a maneira de agir, de se comportar socialmente”

---

<sup>134</sup> Relatório do BNH de 1974 (p. 19): “Mais tais cifras, como quaisquer outras que buscassem resumir a trajetória do BNH em termos de toneladas de concreto ou milhares de metros de vergalhões de aço, jamais poderiam exprimir o sentido humano e social da tarefa já realizada. Para isso é preciso entender que, neste curto período de dez anos, cerca de cinco milhões de brasileiros passaram a viver numa casa que lhes pertence e que, como fruto concreto de sua contribuição ao progresso do país, vem constituir em muitos casos o maior, o mais sólido patrimônio da família. E só assim aqueles muitos que se encontravam marginalizados em favelas e mocambos puderam retirar seus filhos de um meio conducente à criminalidade e a toda sorte de comportamentos anti-sociais, abrindo-lhes seguras perspectivas de integração efetiva na sociedade brasileira”.

<sup>135</sup> No livro *Habitação e Desenvolvimento*, Mario Trindade (1971, p. 22), que foi um dos engenheiros que participaram da formulação do BNH, afirmava que o problema mais importante no primeiro momento de implantação do BNH não era a casa mas a “abertura de oportunidades de emprego para absorvermos as massas de trabalhadores semi-especializados ou não especializados, de oportunidades para mobilizarmos os escritórios de engenharia, de planejamento, de projetos, de arquitetura, e dar trabalho às firmas de construção viciadas e à indústria de material de construção, forças paralisadas na economia brasileira”. Isso era tratado como uma “saída” no quadro de desenvolvimento brasileiro.

(Estado da Guanabara, 1969, p. 10). Na publicação oficial chamada de Operação Favela, noções como “a solução não seria encontrada apenas pela garantia de teto, mas, também, e principalmente, na devida consideração dos factores humanos e sociais” ou “o homem deveria ser ouvido, sempre que se decidisse sobre a mudança de sua moradia” justificavam as remoções e a pretensão de eliminar todas as favelas da cidade. Assim, o sentido comunitário seria garantido através da função pedagógica da assistência social e de “equipamentos comunitários” que, curiosamente, estavam não somente associados às necessidades recreativas, mas também religiosas. Tratava-se, portanto, de transferir a realidade da favela para a realidade de uma “comunidade”<sup>136</sup>.

A remoção de favelas em paralelo à construção de unidades habitacionais a partir do sistema financeiro de habitação foi a política mais proeminente do BNH de 1968 até o início dos anos 70. No mesmo período, porém, foram realizados alguns projetos de urbanização de comunidade, que viriam a se contrapor a racionalidade imprimida nas construções de conjunto habitacional. Um caso que teve destaque na época foram as políticas habitacionais do órgão estatal do Rio de Janeiro, a CODESCO - Companhia de Desenvolvimento de Comunidades, que também operava como um dos agentes financeiros do BNH. Diferente das COHABs que se ocupavam das remoções de favelas e o reassentamento de seus moradores em conjuntos habitacionais, a CODESCO se endereçava à urbanização de favelas. Segundo Carlos Nelson Ferreira dos Santos (1981), que acompanhou o planejamento de urbanização de algumas favelas pela CODESCO, principalmente de Brás de Pina, apesar da curta duração da companhia, cuja atuação efetiva vai ser apenas de três anos, ela teve como importância a realização experimental de projetos de urbanização que partiam de uma realidade já existente, isto é, a favela, para implementar no local onde se encontravam equipamentos e serviços urbanos<sup>137</sup>. Analisando o mesmo caso de urbanização, Gilda Blank (1981)

---

<sup>136</sup> Vale mencionar o papel da instituição Fundação Leão XIII que teve uma forte influência no governo Carlos Lacerda, sendo incorporado no órgão do Estado da COHAB. Segundo Leeds (1978), a fundação teve suas atividades renovadas nos projetos de desenvolvimento de comunidade. Embora o tecnicismo do Estado na ditadura militar, colocasse a situação da Igreja em constante oscilação, o discurso e práticas da pastoral católica circulava para além dos espaços ecumênicos, sendo incorporados por agentes estatais.

<sup>137</sup> Carlos Nelson Ferreira dos Santos foi um arquiteto que trabalhou em projetos de urbanização de favelas desde o final dos anos 1960. Dentre eles estavam, a urbanização de Brás de Pina, uma favela que havia sido “ameaçada” de remoção para as Vilas da COHAB, operacionada pela

também descreve que as linhas de ação da companhia pautavam a formulação de planos adequados às condições econômicas da população atingida e a sua mobilização para o trabalho em comunidade através de um prévio processo de conscientização<sup>138</sup>. Em Brás de Pina, isso resultou na participação dos moradores na votação dos projetos de infraestrutura e da planta das casas, que foram produzidas por autoconstrução, com apoio de programas de financiamento de material de construção do BNH e auxílio técnico oferecido pela CODESCO.

A concepção política-urbana dessa política habitacional estava, assim, assentada nas ideias de “recuperação” e integração da favela pelo nivelamento com os “bairros” que deveria ser feito por um trabalho de comunidade. Ainda permanecia uma dualidade entre favela e bairro, cuja superação viria com a urbanização da primeira, que significava o suporte financeiro e planejador do Estado e no remanejamento das casas. Em contraponto, Lícia do Prado Valladares (1981, p. 11), ao analisar o histórico das políticas de urbanização de favela, aponta que entre o programa da CODESCO e as experiências da Fundação Leão XIII e

---

CODESCO. A experiência desses dois casos deu suporte a sua tese de doutorado sobre movimentos urbanos, concluída no Museu Nacional. Em seus estudos e trabalhos como arquiteto, Santos explica que a CODESCO foi uma empresa derivada do Grupo de Trabalho 3881 que tinha uma atribuição de coordenar um programa preliminar de setores do planejamento, habitação, urbanismo e industrialização no governo de Negrão de Lima, eleito em 1967 com uma campanha oposicionista a política de remoções de Carlos Lacerda. No entanto, a criação do órgão federal CHISAM no Rio de Janeiro, em relação às favelas, o grupo tinha a intenção de “trabalhar com a comunidade e em procurar integrá-la ao bairro onde se inseria” - “Espírito comunitário, identificação comunitária, eram duas idealizações abrangentes que em Brás de Pina serão usadas para designar a luta contra a remoção e a suposta união dos moradores em torno do ideal da urbanização. A integração era vista como um conjunto de intervenções de caráter físico que promovesse o nivelamento entre a favela e o bairro. Essa proposta de integrar sempre ficou meio nebulosa: por um lado, afirmava-se que a mera mudança das condições materiais não resolvia nada; por outro lado, havia uma expectativa de que a melhoria física promovesse uma ascensão social dos favelados. Dessa forma, ainda que se declarasse a não aceitação de teorias de marginalidade que orientariam os outros programas oficiais, não se deixava de admitir que os habitantes da favela estavam abaixo do nível urbano desejável e que era preciso que se lhes desse um empurrão para que pudessem alcançá-lo” (Santos, 1981, p. 51).

<sup>138</sup> Blank (1981, p. 100) se baseou nos documentos da CODESCO, referentes à Programação de Governo de 1970 para destacar as seguintes linhas de ação: “a) qualquer plano que viesse a ser elaborado teria de ser adequado a uma camada de população na faixa de 1 a 3 salários mínimos; b) qualquer que fosse a solução a ser adotada ou o processo a seguir, era necessário mobilizar os esforços da população e promover o engajamento da comunidade no programa de urbanização através de um prévio trabalho de conscientização; c) era necessário possibilitar a autopromoção do moradores, pela expressão da vontade de participar na construção de sua moradia, e pela busca de soluções que mais atendessem as suas necessidades; e d) de acordo com o objetivo definido de integrar a comunidade subnormal no bairro adjacente através de três fases: 1. A colocação de infraestrutura, a curto prazo, consistindo na implantação de serviços essenciais[...] 2. melhoria habitacional, médio prazo, visando propiciar as condições mínimas de higiene e segurança dos padrões de moradia; 3. A terceira e última fase de integração, o desenvolvimento sócio-econômico, a longo prazo [...]”.

da Cruzada São Sebastião, houve uma evolução: enquanto para estas urbanizar a favela significava saneá-la “resolvendo problemas básicos como falta de água, de esgoto, de habitações higiênicas, de luz elétrica, de arruamento e calçamento etc.”, a primeira tinha como proposta uma intervenção de “fora”, isto é, com recursos governamentais, que visava à permanência dos moradores na área. Isso significava, por um lado, na importância da participação dos moradores nos trabalhos de elaboração dos planos, de infraestrutura e na utilização dos investimentos já existentes na área; por outro lado, na aquisição da terra e no acesso à propriedade, geralmente realizado por meio do loteamento da área e na venda dos lotes individuais. Podemos somar ainda como observação dessa evolução, a adoção de uma produção das casas com a participação dos moradores, isto é, seguindo a linha da self-help policy, em detrimento dos conjuntos de prédios de baixo custo, produzidos pelas COHABs.

No meado da década de 1970, o BNH passa a adotar também outros programas mais endereçados à urbanização e à “renovação urbana de comunidades já existentes”. No rol de políticas de auxílio ao PLANHAP, encontrava-se o Financiamento para a Urbanização de Conjuntos Habitacionais e o Financiamento Comunitário de Conjuntos Habitacionais. Foram também criado três Fundos de Desenvolvimento Urbano, destinados a projetos relacionados com a infraestrutura e obras prioritárias dos principais centros urbanos do país: o Fundo de Desenvolvimento Urbano do Nordeste. Ainda foi criado o Sistema Financeiro de Saneamento, em 1968, que implicou no Plano Nacional de Saneamento, em 1970, no Subprograma de financiamento e drenagem de área urbana - FIDREM, em 1973 e no Fundo de Financiamento para Águas e Esgotos.

O Projeto CURA - Comunidade Urbana de Recuperação Acelerada, criado no início da década de 1973, seguia a linha do desenvolvimento comunitário. O projeto, como o título sugere, reproduzia a noção de “recuperação” e de “comunidade” presentes em outros programas habitacionais, e tinha como proposta a melhora na oferta e eficiência de serviços públicos em áreas loteadas com parca estrutura urbana e subutilizadas. Reconhecendo o caráter especulativo dessa ociosidade e o resultado da diferenciação espacial de investimentos públicos, o projeto previa a regulação e aplicação progressiva do imposto

territorial e do imposto predial e execução de projetos em terrenos identificados de prioridade para o desenvolvimento urbano.

Analisando um documento concernente a uma pesquisa piloto do CURA, que tomava como modelo de demonstração o bairro de Vila Valqueire no Rio de Janeiro, verifica-se a utilização de uma metodologia de pesquisa social, em que se fazia um levantamento dos dados da área prioritária, para demonstrar a viabilidade da implantação do projeto, levando em conta: os aspectos sociais, que envolvia dados populacionais, como os níveis de formação, a composição familiar, profissional e social; aspectos físicos, que consistia na ocupação do solo e na disponibilidade e distribuição de equipamentos e serviços urbanos; os aspectos, econômicos, isto é, o nível de renda e a capacidade de poupança de uma comunidade. Esses estudos serviam para indicar as carências, as demandas e as possibilidades de execução a fim de se obter os recursos para as obras de equipamentos residenciais e públicos, além de provimentos de serviços básicos. O projeto CURA apresentava, assim, uma racionalidade distinta das obras de construção de moradias executadas pelas COHABs: ele partia de espaços já construídos e com equipamentos urbanos, de onde se pensará sua recuperação, renovação ou desenvolvimento<sup>139</sup>.

Em 1979, o BNH ainda lança o programa PROMORAR, cujo objetivo era promover a recuperação de assentamento de sub-moradias sujeitas a inundações. Era previsto no programa desde a produção e comercialização de habitações, à implantação de infraestrutura e equipamentos comunitários (R/BNH nº 72/1980). O programa ainda falava em “erradicação” e substituição das moradias, mas passava a fazê-lo a partir de planos de urbanização na própria área onde se encontravam as subhabitações. A terminologia “urbanização” passa a vigorar em detrimento da ideia de “recuperação”.

Nota-se que a partir do meado da década de 1970, a política do BNH passa a dar prioridade aos programas voltados para o que se chama de “desenvolvimento urbano” em detrimento da produção de habitação para famílias de baixa renda (Azevedo, 2011). A política dos “conjuntos habitacionais” havia apresentado

---

<sup>139</sup> Cf. PENNA, José Eduardo de Oliveira [19--]. O projeto CURA; Banco Nacional da Habitação (Brasil) (1972) Projeto CURA/Pesquisa piloto: estudo de viabilidade para recuperação de áreas urbanas; modelo demonstração.

certos limites. Os problemas que apareciam relacionados às estruturas dos conjuntos habitacionais e a alta inadimplência entre os mutuários apontavam um certo fracasso nesse tipo de política habitacional, que não se adequava às condições sociais da população atingida e às estruturas de valorização imobiliária que encurralavam o sistema financeiro (Valladares, 1978; Azevedo, Andrade, 2011). O arquiteto Gabriel Bolaffi (1979) descreve em seu artigo no livro *A produção Capitalista da Casa* que, no início da década de 1970, o BNH só havia conseguido atingir um quarto da demanda do déficit habitacional. Em contraponto, o banco passou nesse período a investir no mercado de níveis mais elevados.

Tais limites internos podem ter sido um dos fatores para a inversão de investimentos públicos no campo da habitação. Entretanto, no cenário internacional, modifica-se também o discurso relacionado ao desenvolvimento nas cidades. Em 1971, o USAID admite que as políticas de financiamento da habitação haviam sido muito custosas para os mais pobres e nos anos seguintes passa a focar em habitações de baixa-renda (Leeds, 1977). O Banco Mundial, que havia incentivado a construção de habitações de baixo custo que fossem compatíveis com a renda dos trabalhadores dos países subdesenvolvidos (Osmont, 2005; Arantes, 2004), reconhecia que as medidas de financiamento não lograram atingir as camadas mais pobres da população. Ao contrário, seus resultados apontavam que pesados investimentos públicos e até internacionais acabavam apenas favorecendo as classes médias e altas. Além disso, os benefícios que poderiam gerar no mercado de empregos apenas atendiam bons resultados em um período curto de tempo<sup>140</sup>.

Na publicação sobre a questão habitacional do Banco Mundial em 1975 vem expresso uma maior ênfase aos projetos de melhoramento das ocupações de moradia, ou nos termos utilizados pelo banco, “upgrading of housing squatter”, que trabalhavam com ideia de desenvolvimento a partir do espaço já construído (Banco Mundial, 1975). Isso envolvia desde os métodos de ajuda mútua e de autoconstrução à implantação de equipamentos comunitários e facilitação de acesso a serviços sociais. Além disso, a instituição sugeria como ações

---

<sup>140</sup> Informações obtidas no documento *Housing* do Banco Mundial, publicado em 1975.

governamentais: uma melhor definição e regulamentação da ocupação do solo, com vista na criação de instrumentos de segurança da posse que resguardassem a população mais pobre; o controle do valor da terra através da atuação do Estado, que deveria estipular uma taxaço sobre o solo e sobre o excedente gerado por investimentos públicos e sobre o mercado imobiliário. O acesso aos serviços e a segurança da posse passavam a serem incorporados, assim, como instrumentos chaves para o desenvolvimento urbano e para as demandas habitacionais.

The principal objective in both these types of projects was to provide low-income families with the land and public utilities components of the housing package, and a variety of technical and financial assistance to enable them to use self-help to build and progressively improve their dwellings (Banco Mundial, 1975, p. 36)<sup>141</sup>.

A posição do presidente do Banco mundial, Robert McNamara, em reconhecer a “positividade” da economia informal, resultava em uma mudança da linha sobre a questão da habitação. McNamara considerava que pior que as favelas, eram as remoções feitas pelo poder público, uma vez que retirava as condições de possibilidade de renda e de subsistência na cidade. Dessa maneira, ele priorizava a reformulação dos standarts modernos que imprimiam nesses espaços obstáculos ao seu próprio desenvolvimento. Ao considerá-los espaços ilegais e “atrasados”, o poder público obstaculizava a construção de mecanismos que permitisse o acesso aos serviços públicos e terminava por piorar a situação de seus habitantes. Além disso, a insegurança das condições de posse e a conseqüente instabilidade da moradia conduziam o morador a não melhorar sua residência nem o espaço comunitário. Assim, dentre suas sugestões para a redução da pobreza urbana, encontrava-se a reformulação de modelos modernos de arquitetura e urbanismo de modo a ajustá-los aos padrões da baixa renda da população. O poder público deveria, então, reduzir as “constricções” sobre o uso da terra e o acesso à infraestrutura, cerceada em regulamentos e código de obras. Em outras palavras, tratava-se de flexibilizar as relações de propriedade e dar maior escopo ao domínio da posse.

Na mesma linha de enunciados, Hernando de Soto (1987) vai enfatizar uma reformulação dos padrões de normatividade sobre as atividades urbanas. A

---

<sup>141</sup> “O principal objetivo nesses dois tipos de projetos era fornecer às famílias de baixa renda os componentes de terra e serviços públicos do pacote habitacional, e uma variedade de assistência técnica e financeira para capacitá-los a usar a autoajuda para construir e melhorar progressivamente seus bens (tradução nossa)”.

própria legalidade vai ser compreendida como um obstáculo ao acesso ao mercado pelo setor formal. Se os pobres em suas atividades informais constituíam um grande capital humano, uma vez que não dispunham de um capital inicial, isso apontava para a constituição em potencial de uma classe de empresários que era reprimida pelos mecanismos burocráticos e, muitas vezes, corruptos, operados na normatividade tradicional. Em sua visão, o terreno extralegal que compunha o setor da informalidade constituía, por outro lado, uma “normatividade” mais adequada a sociedade urbana e que, mesmo faltando técnica e coercitividade, eram mais eficazes que o direito formal. Assim, era preciso alterar as instituições legais para baratear os custos de produzir e “alcançar a prosperidade” - “dar acesso à integração na vida econômica e social e à concorrência em igualdade de condições” (Soto, 1986, p. 326). De Soto propunha dessa maneira uma simplificação das normas e procedimentos burocráticos, uma descentralização das políticas sociais que costumavam ser executadas dos órgãos centrais estatais e uma desregulamentação que implicasse em “uma troca nas instituições legais que assegurem uma difusão maciça da propriedade e outorgue a segurança de que qualquer peruano tenha título incontrovertido sobre ela (Soto, 1986 p. 336)”. Em termos gerais, a descentralização e desregulamentação significavam:

[...] Substituir o controle regulatório do Estado sobre a economia por um controle expresso nas decisões judiciais, dar acesso ao mercado e estender os instrumentos facilitadores de direito a todos os cidadãos, aumentar a proporção de recursos disponíveis para que o Estado realize o que os particulares não podem fazer bem, e, por fim, delegar às organizações informais o que elas sabem fazer melhor (Soto, 1986, p. 335).

Esse pensamento de linha neoliberal que se desenvolvia desde a década de 1970 vai passar, então, a pensar as favelas e periferias dentro do campo da informalidade, o que acarretava a designá-los não somente em termos habitacionais, mas em termos de produção econômica. A casa se torna mais um elemento necessário para pensar o funcionamento da economia: ela não é apenas uma necessidade do trabalhador, mas seu campo de investimentos, de administração de suas economias e na produção de seu trabalho. E, é por isso, que o acesso à propriedade passa a ter uma função econômica-social, visando sua multiplicação e difusão. É nesse sentido que passa a se defender uma desburocratização e elasticidade do acesso à propriedade, a fim de intensificar os fluxos econômicos entre os diferentes setores da sociedade.

Isso vai de encontro, portanto, ao que se havia formulado no pós-guerra como desenvolvimento urbano. A concentração das preocupações sociais sobre o campo da habitação e do emprego tinha certo paradigma econômico vinculado ao keynesianismo e o paradigma político relacionado à construção do Estado de Bem Estar Social. O desenvolvimentismo, que se tornou o paradigma do pós-guerra no Brasil, vai tentar manipular esses elementos, seja nos governos populistas, seja no modelo autoritário imprimido pelos militares, colocando como possibilidades de superar os impasses da urbanização as políticas da industrialização ao lado das políticas habitacionais. A melhor expressão das saídas encontradas estava na própria formulação do BNH, cuja ideia fora lançada ainda no governo de João Goulart, e tinha como proposta gerar unidades habitacionais através da constituição de órgãos centrais pelo Estado, que agiriam sobre o mercado da construção civil com amparos financeiros. Em termos normativos, isso envolvia instituir regulamentos de atuação desses órgãos sobre o campo habitacional-financeiro e suas diretrizes, isto é, os princípios e objetivos a serem atingidos.

No entanto, a ideia de flexibilização da normatividade urbanística envolvia deslocar o papel administrativo-gerencial do Estado sobre a economia para recolocá-lo sob o âmbito legislativo e jurisdicional. Aqui, o controle exercido pelo Estado ocorreria *ex post*, a partir das decisões judiciais em vista um quadro institucional-jurídico, que deveria abranger também o setor informal. Nos termos de De Soto (1987, p. 335), tratava-se de “dar acesso ao mercado” e “estender os instrumentos facilitares do direito [de propriedade]”.

Annik Osmont (2005), em seus estudos realizados na década de 2000, vai argumentar que essa reformulação da política urbana acarretou um deslocamento de uma concepção de desenvolvimento urbano para um ajustamento setorial da cidade, que correspondia à substituição dos preceitos de planejamento urbano para o da reforma institucional (política e legal). Sobre a habitação, essa “política de ajustamento” preconizada pelo Banco Mundial traduziu em uma retirada de recursos públicos, que antes subvencionavam a habitação, para diminuir os custos através de uma redução da importância das normas de habitabilidade e de equipamentos urbanos básicos e da participação dos beneficiários na construção de suas casas a partir de sistemas rentáveis que balizem uma recuperação de

custos<sup>142</sup>. Paulo Fiori Arantes, em sua dissertação sobre as políticas do Banco Mundial e do BID para as cidades latino-americanas, vai apontar essa política como urbanismo de baixo custo, em que o padrão de satisfação dos direitos sociais deveria ser inferior nos países periféricos que nos países centrais.

Assim, no caso da habitação, o parâmetro mais importante passa a ser a renda familiar e não mais o estudo dos espaços mínimos para abrigar uma família (BM, 1975, p. 4). Contrariando tudo o que havia sido proposto pelos arquitetos modernos no II CIAM (Bruxelas, 1930) – quando se definiu, a partir do estudo das necessidades da vida moderna, como deveria ser o espaço habitacional mínimo –, a nova matriz defendia que qualquer consideração sobre a qualidade do espaço era secundária e deveria submeter-se à capacidade de pagamento do futuro morador. Com um eufemismo, fez-se uma virada metodológica do espaço mínimo para o “custo mínimo” (BM, 1978, p. 61) (Arantes, 2004, p. 42).

No âmbito do discurso da Reforma Urbana que surge no Brasil, podemos identificar uma crítica a essa concepção neoliberal sobre a política urbana e habitacional na virada da década de 1980 para a década de 1990<sup>143</sup>. Nesse momento, com um Movimento de Reforma Urbana mais consolidado e homogêneo, essa pauta vai ser direcionada como contraponto às políticas de “desregulamentação”, “privatização” e “tercerização” que se tornaram uma linha política predominante no Brasil. Até a constituinte, porém, o escopo da crítica que embasou a construção de um discurso político sobre Reforma Urbana tinha como principal alvo a lógica racionalizadora, técnica e moderna do BNH. Embora no livro *Debatendo a Reforma urbana*, Ribeiro e Abreu (1985) apresentassem uma crítica à mercantilização da cidade, que se tornará mais tarde uma expressão atribuída negativamente ao neoliberalismo, os autores se concentravam mais na problematização da ideia de desenvolvimento urbano<sup>144</sup>. O intuito era desvelar nessa expressão uma ideologia técnica e centralizadora, que excluía o caráter político da gestão urbana.

Um dos motivos para ainda se falar em desenvolvimento urbano se tratava do Projeto de Lei de Desenvolvimento Urbano nº 775 proposto em 1983.

---

<sup>142</sup> Segundo o sistema de recuperação de custos, o financiamento do Banco seria condicionado pela demonstração de viabilidade e rentabilidade do projeto social, que deveria apresentar certos indicadores de solvência, isto é, de recuperação do investimento (Arantes, 2004)

<sup>143</sup> Uma das primeiras publicações a se voltar sobre as mudanças da política urbana que sublinhavam a globalização e o neoliberalismo na nova “governança” e seus impactos para a própria concepção sobre Reforma Urbana foi o livro *Globalização e Fragmentação*, organizado por Luiz César Queiroz Ribeiro (1994).

<sup>144</sup> Podemos encontrar essa expressão no livro *Cidade do pensamento único*, escritos por Carlos Veiner, Otilia Arantes e Ermínia Maricato (2002).

Elaborado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU), o projeto consistia em uma iniciativa de regulamentar a questão urbana, distribuindo competências entre os entes e estabelecendo diretrizes gerais. Seu escopo ainda estava assentado sobre os problemas do “crescimento urbano” e procurava dispor sobre os instrumentos de controle, contenção e correção das distorções do processo de urbanização. No entanto, ele versou também sobre a função social da propriedade, o direito de superfície, o parcelamento, edificação e utilização compulsória, o direito de preempção e as instituições encarregadas de promover a política nacional de desenvolvimento urbano, no caso o CNDU.

Antes de prosseguir com a análise desse projeto de lei é importante situá-lo no contexto jurídico de debate sobre o direito urbanístico que tomava fôlego a partir do meado da década de 1970. Até então, as normas que procuravam disciplinar o “urbano” enquanto fenômeno estavam “espalhadas” em diferentes disciplinas jurídicas relacionadas ao campo administrativo municipal, ao campo civil com relação ao direito de construir e ao campo administrativo-governamental do planejamento urbano que envolvia programas econômicos e sociais de desenvolvimento.

Segundo José Afonso da Silva (1981), a discussão do direito urbanístico enquanto disciplina autônoma começa a ser mais bem desenvolvida pela doutrina na década de 1970 com a sistematização por alguns autores dos instrumentos voltados para a questão urbana<sup>145</sup>. Nesse âmbito, ele cita como uma das primeiras obras que versaram sobre a matéria as obras de Direito de Construir do jurista Hely Lopes; as publicações da SERFHAU e do Instituto Brasileiro de Administração Municipal sob a Revista de Administração Municipal; a obra de Introdução ao Direito Ecológico e Direito Urbanístico de Diogo de Figueiredo Moreira Neto (1977) - publicado pela primeira vez em 1975 - em que o autor tenta elaborar uma definição desse “ramo do direito administrativo” e uma sistematização de seus âmbitos de regulação como competência legislativa, uso do solo, poder de polícia sobre as construções, planejamento urbano e captação de recursos.

---

<sup>145</sup> Foi consultada a primeira edição do livro Direito Urbanístico de José Afonso da Silva, de 1981.

Na década de 1980, podemos mencionar ainda o próprio livro de José Afonso da Silva (1981), *Direito Urbanístico Brasileiro*, que foi a primeira obra de maior fôlego sobre o tema, derivada do curso pioneiro de direito urbanístico a nível de pós graduação realizado na USP em 1975; o livro do jurista Eros Roberto Grau (1983) *Direito Urbano: Regiões Metropolitanas, solo criado, zoneamento e controle ambiental, projeto de lei de desenvolvimento urbano*; por fim, a coletânea de artigos editada pelo IBAM no livro *Direito do urbanismo: uma visão sócio-jurídico*, organizada pelo jurista Álvaro Pessoa (1981) que trabalhara no BNH.

Havia, em geral, uma atenção dada à necessidade de sistematizar um campo de normatividade sobre a questão urbana que crescia desde a industrialização, com críticas à legislação existente em voga e sua (falta) de adequação ao fenômeno urbano brasileiro. Nesse viés, a obra de *Direito do Urbanismo* organizada por Alvaro Pessoa (1981) traz, na reunião de artigos desenvolvidos por juristas que vinham se dedicando ao assunto, a percepção de que as normas que versavam sobre a questão urbana se baseavam em um “modelo” de sociedade (tradicional-moderna) que não guardava relação com a realidade social das cidades. No artigo “Equacionado a nova propriedade urbana”, Álvaro Pessoa chega a apontar, por exemplo, que os valores culturais que se enraizavam a partir de uma concepção tradicional e individual sobre a propriedade, e que tinham relações históricas com o funcionamento das estruturas fundiárias agrárias, se tornavam um obstáculo à construção de uma política fundiária urbana que equacionasse a relação entre oferta e demanda da terra. Em sua visão, os instrumentos urbanísticos deveriam, de um lado, permitir um aproveitamento e rentabilidade de equipamentos comunitários - a fim de reduzir a demanda -, e, de outro, uma retenção da especulação para ampliar a oferta de propriedade.

A formulação de direito urbanístico tinha, assim, como um dos objetivos a mediação das relações econômicas e sociais sobre a cidade (Herkenhoff, 1981). O destaque, porém, se dava para seu teor fundiário e as limitações urbanísticas ao direito de propriedade, como podemos observar nos temas em voga: a questão do solo criado, a tributação progressiva e sobre as contribuições de melhoria, as regras sobre o parcelamento do solo e a penalização de sua infração, os instrumentos de proteção ambiental e cultural etc. (Pessoa, 1981).

Se voltarmos para o projeto de lei de desenvolvimento urbano, podemos observar que ele derivava desse campo de discussão. Segundo Eros Roberto Grau (1983, p. 132), ele continha em seu âmbito de regulação um teor de “modernização capitalista”, pois conferia à propriedade um dever de ação e um “destino urbanístico” definível pelo Estado. Abreu (1986) vai também afirmar que esse projeto seguia o discurso da racionalização da gestão pública, que visava um aperfeiçoamento da legislação urbanística, e até seguia alguns instrumentos da Reforma Urbana<sup>146</sup>. Contudo, em razão da previsão de instrumentos que outorgava o poder público o “poder de polícia” sobre a propriedade (imposto progressivo, edificação compulsória e preempção), o projeto foi criticado e acusado de ideologia comunista pelos setores mais conservadores e nunca chegou a ser votado (Bassul, 2005, Grau, 1983).

Para compreender melhor qual era o teor “modernizante”, vale transcrever as prescrições presentes no projeto referentes à adequação da propriedade imobiliária urbana a sua função social: oportunidade de acesso à propriedade urbana e à moradia; justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização; correção das distorções da propriedade urbana; regularização fundiária e urbanização específica de áreas urbanas ocupadas por população de baixa renda (art 2º, IV). A função social aqui não seguia os ditames humanistas veiculados no documento Solo Urbano da CNBB (1982) que precedeu a elaboração do projeto de lei de desenvolvimento urbano. Ela não estava associada às necessidades do homem ou ao “estado de necessidade”, mas a oportunidade de acesso à propriedade privada e à moradia como seu desdobramento. Essa oportunidade seria possível por instrumentos tributários, de redistribuição de recursos públicos e de regularização de ocupações urbanas. O projeto, mesmo versando sobre certos problemas relativos ao campo do desenvolvimento urbano, já continha em seu escopo o condão de seguir o modelo de reformas institucionais. São, portanto, os mesmos preceitos que constatamos no discurso do Banco Mundial e na tese de Soto.

---

<sup>146</sup> O termo reforma urbana, empregado por Abreu (1986) em *Debatendo a Reforma Urbana* já correspondia a agenda política formulada pela Igreja Católica e outros setores da sociedade para a constitucionalização dos direitos urbanos, com vista na justiça social.

Antes de prosseguir com uma comparação entre o discurso do “acesso” formulado no âmbito da proposta de reforma urbana, e o discurso do acesso de vertente neoliberal, vale remarcar as mudanças que ocorriam no âmbito do enunciado de desenvolvimento urbano. Entre o discurso que embasava a política urbana do BNH e o discurso que passa a sublinhar o projeto de lei de desenvolvimento urbano, podemos perceber que existe uma grande diferença quanto aos espaços da pobreza. O primeiro vinculava a uma ideia funcionalista de habitação, articulando o enunciado de integração ao enunciado de desenvolvimento para estabelecer a “erradicação” dos espaços marginais. Tratava-se de integrar o pobre à vida urbana a partir de uma mudança de sua casa e seus hábitos habitacionais. “Urbanizar”, aqui, estava associado ao próprio sujeito, isto é, tratava-se de urbanizá-lo, sendo a propriedade mais um dever de conduta que um direito.

Em contraposição, o projeto de lei confere menos importância a construção de unidades habitacionais do que a regulação do uso do solo, da produção do espaço social e da própria propriedade. É nesse sentido que o instrumento de regularização fundiária ganha destaque como alternativa de “desenvolvimento urbano” em áreas de baixa renda. Ela seria manejada como uma área especial de interesse social com vista a “ações visando à legalização da ocupação do solo e à regulamentação específica da urbanização, bem como da implantação prioritária dos equipamentos urbanos e comunitários” (art. 12, § 3º). Como equipamentos urbanos, compreendia-se os serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário e pluvial, limpeza pública, energia elétrica, telecomunicações, serviço postal, transportes e sistema viário, gás canalizado, segurança pública e outros, necessários ao funcionamento da cidade (art. 42, I); os equipamentos comunitários como “bens destinados à educação e cultura, saúde, recreação e esportes, abastecimento, culto e outros necessários à vida urbana (art. 42, II). Vale mencionar que o instrumento da regularização fundiária atingia tanto os espaços de loteamentos irregulares, enquanto os espaços de favelas.

A regularização veiculava, portanto, a ideia de acesso: não se tratava mais de “integrar” o pobre, de fazer nele uma mudança subjetiva, mas de tornar possível sua ascensão social e, para isso, era preciso criar mecanismos facilitadores. A urbanização consistia, portanto, na disponibilização de

instrumentos que permitiam uma melhor qualidade de vida e mobilização dos recursos econômicos. A propriedade aqui vai significar uma condição de possibilidade para a expansão das condições sociais de renda e capital humano. Ela vai, assim, exercer assim uma função social e, por isso, vai requerer sua ampliação enquanto direito. As normas urbanísticas não podiam, nesses termos, ser um impeditivo de sua expansão, mas criar condições de seu acesso.

Outra questão que podemos levantar é que para se pensar a questão social nas cidades subdesenvolvidas deixa-se de pensar menos em termos habitacionais para se pensar mais em termos de serviços. Isso implicava em se pensar menos nas estruturas físicas que compunham a casa e mais nas estruturas espaciais (físicas e sociais) e condições de vida. O instrumento de regularização envolvia uma noção de “desenvolvimento ambiental” em que se pensava tanto as infraestruturas locais e necessidades básicas, como os equipamentos comunitários associados ao âmbito cultural. Nessa perspectiva, as favelas e periferias ultrapassavam os temas de uma função habitacional das “sobrevivências”, para serem compreendidas como espaços de produção social, uma vez que o social também passava a ser entendido como o espaço da produção<sup>147</sup>.

Por fim, vale ainda ressaltar a passagem de um Estado executor do “desenvolvimento” para um Estado regulador. Mesmo que toda a discussão sobre a constituição do direito urbanístico permanecesse sob uma tensão entre o “poder de polícia” sobre a propriedade e sua própria promoção, a discussão girava em torno de um controle ou regulação dos usos e não mais de uma estruturação administrativa estatal da política urbana.

Isso teve implicações na própria performance do Estado sobre as favelas e periferias. A evolução da discussão sobre as legislações urbanísticas acompanhavam também as mudanças da política do BNH, que se via diante dos limites da proposta de financiamento da casa própria e da remoção de favelas para “conjuntos habitacionais”. Tanto o projeto CURA como o PROMORAR

---

<sup>147</sup> Vale destacar que essa reconfiguração do sentido econômico da cidade já havia sido identificada por Henri Lefebvre em *A Revolução Urbana* Lefebvre (2008, p. 140), onde ele observa que a produção se tornava cada vez mais social, extensa e intensa, não se limitando a fabricação e circulação de objetos - “a realidade urbana torna-se força produtiva”. Tratava-se da incorporação econômica do âmbito cotidiano ou dos espaços de reprodução, ou seja, toda a dimensão social passava a estar inserida cada vez mais no circuito da produção - o valor de troca gerado a partir da vida urbana (o valor de uso).

indicavam essa transformação da política habitacional da instituição, mas isso só vem expresso no III Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico - 1980-1985 (1979), em que o governo militar passava a prever como orientação “ajustar os diversos tipos de padrão de moradia e os respectivos esquemas de financiamento às verdadeiras possibilidades dos mutuários”. Tais projetos acentuavam o aspecto da recuperação em detrimento do discurso da “erradicação”, o que resultava em tratar as favelas mais como um fenômeno sócio-jurídico “regularizável” e menos pelos estritos termos da “ilegalidade”. No Rio de Janeiro, porém, chegou haver a revogação da legislação que prescrevia as favelas como espaços “ilegais”, como era o caso do Código de Obras (Golçalves, 2013).

Colocada aqui a diferenciação que ocorria no âmbito das políticas urbanas, vale passar agora a análise à própria proposta de reforma urbana que ressurgiu na década de 1980. Analisando primeiramente a atuação da Igreja Católica, havíamos discutido que ocorrera um deslocamento da pastoral social em direção ao campo jurídico no discurso e práticas da CNBB, com destaque para a formação de uma assistência jurídica. Isso fica claro no documento Solo Urbano e Ação Pastoral, que traz as propostas de reformas legislativas que decorriam do trabalho da pastoral com apoio de advogados junto às favelas e periferias<sup>148</sup>. Como se observa nas proposições apresentadas, passa-se a conferir ao poder público menos um papel de planejador e executor de programas habitacionais e mais um aporte regulador sobre o uso do solo urbano:

- 119. Visando a uma total reformação do pensamento tradicional relativo aos grandes projetos de renovação urbana, cujo valor de investimentos os torna inviáveis, promovam-se medidas a curto prazo, como por exemplo:
- 120. - regularização de áreas de ocupação, mediante projetos que não impliquem a obrigação de o morador pagar o chão que por direito já é seu e que, às vezes, foi até por ele criado;
- 121. - formas alternativas de urbanização, adequada às características físicas e sociais aos recursos financeiros disponíveis em cada área;
- 122. - incentivos a soluções que adotem a “autoconstrução” ou o mutirão, sem prejuízo da qualidade de moradia;
- 123. - formas de subsidiar a moradia às populações de escassíssima renda;
- 124. - loteamentos populares dotados de infra-estrutura indispensáveis, onde o povo possa construir suas casas;
- 125. - alterações no código tributário que garantam a destinação social do solo urbano;

---

<sup>148</sup> Vale mencionar que o documento Propriedade urbana e uso do solo sucede a um encontro realizado pela Comissão Nacional de Justiça e Paz em Recife onde se discutiu as “sugestões dos advogados” para as ocupações urbanas (MARIN, 1995)

126.-apoio às associações comunitárias urbanas que organizam e executam projetos de urbanização e/ou saneamento.

127. No que se refere à preservação do solo urbano, é necessário incentivar uma política que atenda às seguintes diretrizes:

128. - repressão ao abuso do poder econômico no mercado imobiliário, de modo a coibir a supervalorização fundiária, especialmente das áreas ocupadas pela população de baixa renda;

130. - disciplina permanente do controle do uso do solo para evitar a ociosidade de terrenos edificáveis e a especulação imobiliária.

Nas propostas destinadas às áreas mais pobres, estavam presentes os mecanismos de regularização fundiária, urbanização, autoconstrução e mutirão que haviam sido alternativas formuladas ao longo da década de 1970 e compuseram outra linha de política urbana sobre as favelas e periferias, em contraponto às políticas da construção de conjuntos habitacionais. A CNBB colocava também uma prioridade sobre a questão fundiária e de desenvolvimento local em detrimento das medidas puramente habitacionais. Nesse sentido, tais instrumentos, que se calcavam em um desenvolvimento de comunidade<sup>149</sup>, isto é, em uma intervenção ambiental, convergiam com os objetivos eclesiais. Eles possibilitavam que as políticas sociais fossem executadas nos locais onde já habitavam os moradores, o que permitia a continuação dos trabalhos da pastoral urbana da Igreja nas áreas de sua influência. Vale lembrar que as remoções de favelas não eram apenas vistas negativamente pelo presidente do Banco Mundial, mas passavam a ser “malditas” por diferentes Arquidioceses, que cada vez mais se articulavam em torno da atuação jurídica contra as expulsões.

Mesmo que houvesse uma relativa convergência entre a Igreja e as proposições jurídicas elaboradas pelo discurso de desenvolvimento urbano de teor neoliberal, é preciso salientar as diferenças que os fundamentam. O princípio que o conduz não é a difusão da propriedade para alcançar o caráter produtivo e empresarial da produção social do espaço, mas a condição humana primária da moradia. É a moradia que assegura as condições humanas de vida na cidade, seja na esfera individual seja na esfera familiar, sendo a propriedade apenas um meio de acesso aos bens indispensáveis. Dentre esses bens, encontra-se o próprio acesso à terra e a possibilidade de fixação (residência). Note-se que havia inclusive uma mudança de terminologia: deixa-se de se falar em direito à

---

<sup>149</sup> Essa modalidade de desenvolvimento será melhor tratada no capítulo seguinte.

habitação, como preconizava a reforma urbana elaborada em 1963, e passa a utilizar o termo moradia, empregado pela Igreja com referência a permanência em uma comunidade<sup>150</sup>.

Por essas razões éticas, que lhes são indispensáveis, a CNBB vai justificar o controle do uso do solo e da especulação imobiliária, a fim de impedir o que ela atribuía de uso “anti-social” da propriedade. Aqui, não é a propriedade que cumpre uma função, mas, ao contrário, ela deve estar submetida a certos condicionantes sociais, com vista na humanização da cidade e na distribuição mais democrática dos ganhos obtidos no processo de desenvolvimento urbano.

Além disso, as medidas de regularização de assentamentos eram compreendidas como medidas de curto prazo, isto porque a CNBB, nessa época, ainda se baseava em uma visão “estruturalista” dos problemas socioeconômicos. Os obstáculos para o desenvolvimento não estavam restritos apenas às estruturas institucionais e normativas, mas também existiam obstáculos de natureza cultural e socioeconômica que organizavam um modo de produção desigual, com baixas condições de trabalho e remuneração. Nos termos subscritos no documento Solo Urbano e Ação Pastoral (CNBB, 1982), para transformar essa realidade considerada “injusta”, era preciso implementar novos modelos de organização da cidade e promover uma mudança no modelo sócioeconômico vigente. No entanto, as reformas nas matérias legislativas apareciam como uma possibilidade mais próxima e imediata, “com vistas a garantir a justa distribuição social do solo urbano, cuja utilização não pode ser deixada aos caprichos do mercado” (CNBB, 1982, §118, p. 13). A partir de 1985, no horizonte da constituinte, elas passaram a ganhar um relevo ainda maior.

Vale remarcar que o documento Solo Urbano e Ação Pastoral, traz o discurso sobre reforma legislativa erigido sob eixo terra-trabalho-casa, que não só serviu como explicação para os problemas urbanos e a formação das periferias e favelas, mas como para a formulação de proposições jurídicas. As necessidades fundamentais do trabalhador e de sua família de acesso à terra e à moradia vão ser também utilizadas no campo da assistência jurídica, que passará a fundamentar

---

<sup>150</sup> A etimologia de habitação provém do verbo em latim *habitare* que se refere a ter/possuir algo com regularidade, enquanto moradia vem do verbo em latim *moro*, que remete a retardamento, morosidade e, em sentido figurado, permanência (Nascentes, 1955)

nesses pilares os direitos de posse. Na esteira dos debates para a constituinte, o advogado Jacques Távora Afonsín (1986) vai conferir preferência aos fundamentos sociais que se vinculam ao status fático da posse (direitos personalíssimos como o de viver, morar, vestir e comer) em detrimento do status de domínio da propriedade, que atende mais aos interesses mercantis. Nesses termos, as “invasões” ou os espaços “ilegalmente” possuídos pelos pobres apresentariam uma fundamentação ética para os quais se reconheceria os direitos vinculados à ocupação.

No panfleto Solo Urbano, Propostas para a Constituinte, Miguel Baldez (1968), advogado do AJUP-RJ, contrapõe a propriedade à posse, reconhecendo nesta um valor de uso relativo às necessidades sociais dos mais pobres que vivem em favelas, palafitas, cortiços e loteamentos periféricos abandonados. Ele apresentou como proposta alguns instrumentos que assegurassem os direitos de posse como: a usucapião especial urbana e a outorga do poder público de uma concepção real de uso quando a ocupação ocorrer em terra pública. Além disso, apresentava proposições para o âmbito processual, que ponderasse os institutos do interdito, da manutenção da posse e da reintegração de posse em casos que se comprovasse a necessidade de moradia - “[...] o estado de necessidade é conceito de aplicação jurídica, tanto no campo do direito penal, como no campo do direito civil, e sua extensão à posse para mitigar o rude absolutismo do direito de propriedade, redefinindo o dado jurídico em consequência de tensão social (Baldez, 1986, p. 17). De forma semelhante, o sociólogo Haroldo Abreu vai, no panfleto Debatendo a reforma urbana, também sustentar que direito de propriedade não deve ter prevalência sobre o estado de necessidade, associado às demandas sociais pelo direito à moradia e a terra urbana, defendendo também a legitimação das posses em terras públicas.

Note-se que em Afonsín, Baldez ou Abreu, não aparecem as propostas de “difusão da propriedade privada” e de regularização fundiária. Todas as proposições iam em direção ao reconhecimento dos direitos da posse, mas não versavam em uma regularização do “status” de propriedade privada, mesmo que os efeitos convergissem para tal lugar. Diferente da CNBB, havia uma grande reticência com o direito de propriedade, considerado como uma das causas principais da concentração de riqueza e desigualdade social. Não se discursava

também para uma ascensão social ou um desenvolvimento urbano, mas para algumas garantias sociais ante à pobreza, veiculada no discurso jurídico como “estado de necessidade”. Por exemplo, na Emenda Popular da Reforma Urbana apresentada para a constituinte, encontramos os mesmos preceitos relativos à função social da propriedade: “art. - O direito a condições de vida urbana digna condiciona o exercício do direito de propriedade ao interesse social no uso dos imóveis urbanos e o subordina ao princípio do estado de necessidade”.

A previsão constitucional e legal de tais instrumentos jurídicos permitiria aos pobres defender sua ocupação de terra, seja frente ao judiciário seja frente ao executivo. A positivação desses mecanismos, fundamentados no direito à moradia, criava um plano de reivindicação frente ao Estado, que se transcrevia, como garantidor desses direitos, mas também como seu provedor. Dentre as propostas, havia também a previsão de desapropriações para fins sociais, principalmente sobre áreas já ocupadas pelos pobres e destinadas à moradia; a discriminação de terras públicas, com o objetivo de dá-lhes destinação social; além de outros mecanismos como a preferência e o parcelamento compulsório, já previstos no bojo do projeto de lei de desenvolvimento urbano (Baldez, 1986; Abreu, 1985).

Na esteira de uma atuação mais contundente do Estado sobre a propriedade, em Debatendo a Reforma urbana, Queiroz (1986) chega a preconizar uma municipalização do solo urbano, através da instituição de um tributo sobre a valorização imobiliária e fundiária, e a municipalização do direito de construir, pela qual o governo da cidade seria o detentor desse direito. Na emenda da Reforma Urbana, porém, apenas aparece separada o direito à propriedade urbana do direito de construir, este exigindo a autorização do município.

Tais propostas figuravam uma reforma que focava no status jurídicos da ocupação dos espaços pelos trabalhadores e pobres na cidade, e na possibilidade de uma distribuição do uso do solo urbano através de uma mediação do Estado. Esse teor distributivo também se afirmaria nas proposições relacionadas à tributação sobre a terra e da mais valia urbana (o valor excedente da terra decorrente de obras públicas de melhoria). O Estado, portanto, exerce um papel de compensador das desigualdades e monopólios presentes em um sistema capitalista

e mediador dos direitos relacionados às necessidades sociais. A questão fundamental aqui é alcançar o acesso à terra pelo reconhecimento jurídico da legitimidade da posse e pelo dever prestacional do Estado.

No texto *Direito à terra ou Direito à cidade*, Emínia Maricato chega a apontar as possíveis falhas de uma política voltada apenas para a questão fundiária. Primeiro, as invasões em áreas públicas, isto é, as favelas, estariam de encontro com outros interesses públicos e sociais, como a construção de escolas, creches ou atividades recreativas; segundo, as invasões reproduzem, de certa forma, as relações que marcam o mercado imobiliário capitalista; terceiro, porque essas invasões não interferiam na política habitacional do Estado, resultando, ao contrário, na precariedade, insalubridade e congestionamento das construções, além de fortalecerem o barateamento da força do trabalho. Mais atenta às questões estruturais, Maricato vai conferir importância às ações de urbanização que partissem de uma organização coletiva (associações ou cooperativas) e visassem projetos de casas, de fiscalização da construção e definição de formas de pagamento e financiamento, semelhantemente ao experimentado nos projetos da CODESCO. Ela cita, porém, a experiência da Coordenação de Movimentos e Moradia na qual convergiam nove comunidades para pleitear o desenvolvimento e participação em planos de urbanização.

Maricato recoloca como questão as condições habitacionais para além de um reconhecimento dos direitos de posse dos favelados. Isto porque o regime de espoliação urbana indicava a participação do Estado na precarização da vida pela ausência de serviços básicos nas áreas de moradia dos pobres e trabalhadores urbanos. Era necessário que o Estado assegurasse os serviços básicos de consumo coletivo aos mais pobres, aproximando-se aqui de uma concepção de Estado providência. A diferença fundamental, porém, estava no preceito de participação que preconizava o envolvimento da comunidade no planejamento do próprio espaço.

Até aqui, podemos depreender que as duas linhas de discurso que vão se firmar como política urbana para as favelas e periferias será, de um lado, o reconhecimento dos direitos de posse/ocupação e de outro os direitos de urbanização, que constam no provimento da infraestrutura da casa e serviços

públicos. Nesse momento, o instrumento de regularização fundiária ainda era pouco comentado, talvez porque os discursos que sublinharam a campanha de reforma urbana se distanciavam de uma concepção distributiva pela difusão da propriedade. A regulação da propriedade só era formulada enquanto uma forma de controle das atividades especulativas e rentistas sobre a terra e do mercado imobiliário. Em relação às favelas e periferias, o caráter distributivo ocorreria por mecanismos jurídicos e programas governamentais de acesso aos serviços públicos e à terra, esta nos termos da posse e da tutela do Estado. É por essa linha que, na Emenda Popular de Reforma Urbana, encontramos o direito à moradia, assegurado através de uma “regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas em regime de posse ou em condições de sub-habitação”. E também o “acesso a programas públicos e à habitação de aluguel ou financiamento público para a aquisição ou construção de habitação própria; regulação do mercado imobiliário e proteção do inquilinato, com fixação do limite máximo para o valor inicial dos aluguéis residenciais; assessoria técnica à construção da casa própria” – de forma semelhante ao que havia proposto a CNBB.

Na reforma urbana postulada para a nova Constituição, não se discutia, porém, a regulação das relações imobiliária e comerciais feitas pelo setor informal e presentes nos espaços das favelas e periferias<sup>151</sup>. A Emenda da Reforma Urbana pouco dispôs também sobre os serviços sociais e culturais (ou o que se falava de equipamentos comunitários/coletivos), prescrevendo-os apenas no rol de direitos fundamentais. Seu escopo maior versava sobre disciplina da propriedade e o direito à moradia. Nesses registros, as favelas e periferias permaneciam em um limiar urbano: ignorava-se certos aspectos da produção espacial, principalmente às relações culturais e capitalistas presentes na cidade, para se concentrar ao que se entendia por “necessidade de moradia”. O Direito aqui apenas servia para assegurar as carências urbanas, isto é, o mínimo necessário para o trabalhador e sua família. Estes eram a subjetividade implicadas na própria enunciação dos direitos urbanos. O que extrapolava essa esfera não pertencia ao campo de visibilidade dessa regulação jurídica que acabava por não envolver a própria produção social do espaço.

---

<sup>151</sup> Esse debate vai ser incorporado nos anos 1990 por Pedro Abramo e mais tarde sobre o direito das favelas, desenvolvido por Alex Mendes.

Ao nos debruçarmos para o conteúdo da Emenda Popular, constatamos que ela não se diferencia das discussões já travadas sobre a matéria tributária, fiscal e fundiária. Além do direito à moradia, a emenda acompanha várias proposições de regulação da propriedade urbana previstas no projeto de lei de desenvolvimento urbano, acrescentando somente os instrumentos de desapropriação por reforma urbana e a diretriz de discriminação e recuperação de terras devolutas pelos entes da federação. A emenda acrescentava apenas dois artigos destinados aos serviços urbanos: um determinando que tais serviços fossem tratados como monopólios do Estado, podendo ser exercidos pela administração direta ou indireta; o outro regulando os parâmetros de reajuste da tarifa, que não deveria superar o limite de 6% do salário e previa ainda a criação de um fundo entre municípios e Estado que cobrisse a diferença entre o custo do transporte e a tarifa paga. Percebemos, porém, que eram poucos os instrumentos que se previa para a garantia e regulação dos serviços sociais na cidade.

A reforma urbana proposta integrava, portanto, ao paradigma discursivo que passava a pensar em termos de acesso, em detrimento da integração. Lembrando que o vetor para o qual ela se direcionava consistia na promoção de uma justiça social através de uma distribuição dos ganhos da urbanização e do acesso à terra, a reforma urbana mobilizava instrumentos que exigiam um papel importante na atuação do Estado. Isso não significou em uma reivindicação de estruturas estatais nos moldes do desenvolvimentismo, mas em mecanismos de garantias de direito e controle das relações capitalistas.

No entanto, os instrumentos que foram pensados nesse momento em contraposição a política habitacional centralizadora e elitista do BNH, mais tarde vão ser reformulados como uma reação à linha neoliberal de desenvolvimento; apesar deles mesmo não serem por si só divergentes com uma concepção articulada pelos órgãos financeiros transnacionais para os problemas das cidades dos países subdesenvolvidos. Se nos referenciarmos no termo de governamentalidade, e toda a discussão que o neoliberalismo traz sobre o uma “arte de governar” (Foucault, 2004), percebemos que a diferença que marca o discurso da reforma urbana é que ela não pensava em mudar o Direito a fim de adequá-lo à realidade, mas para, através dele intervir na realidade de um capitalismo subdesenvolvido de modo a contê-lo, impor os limites e assegurar um

mínimo; o que acabava por reafirmar as funções modernistas da cidade, como habitação, circulação (transporte) e trabalho. Sua crítica, ainda que recaísse sobre o paradigma industrial de cidade, vai procurar propor uma mudança no modelo de política urbana através do preceito da “participação” como será melhor compreendido a seguir.

4.

## O horizonte da constituinte: movimentos populares e a participação política

Até agora, vimos que os direitos urbanos foram enunciados primeiro sob uma ideia de justiça social e de distribuição dos ganhos da urbanização. Na década de 1970, passava-se a cada vez mais a colocar as condições de vida como terreno essencial para a esfera da produção capitalista quanto para uma questão ético-humanitária. Assim, o terreno do social deixava de ser somente atribuído ao âmbito do trabalho, mas também ampliava para a dinâmica urbana, conquistando o espaço da cidade.

Isso colocava em relevo as questões do subdesenvolvimento em que, de um lado, não havia uma oferta de emprego capaz de abranger o processo de urbanização, e, de outro, uma dinâmica econômico-social que funcionava às margens do modelo de desenvolvimento industrial. As favelas e periferias, como figuras espaciais dos múltiplos discursos que se voltavam para os problemas urbanos, tornavam visível a pobreza na cidade, bem como outro urbano que era gerado no limiar entre a ação dos moradores e as estruturas fundiárias e políticas urbanas vigentes. É nesse sentido que a pauta da Reforma Urbana se concentrou sobre a matéria das relações de propriedade, dos usos do solo urbano e do direito à moradia, tendo em vista a organização socioespacial da cidade e as condições de vida do trabalhador urbano.

Entretanto, todo o discurso sobre os direitos urbanos passava também sobre as condições de mobilização social, que ganhavam cada vez mais destaque na década de 1970. As reivindicações dos movimentos populares ou sociais - dependendo da nomenclatura utilizada - vão servir de base para a construção de novos direitos, como Kowarick (1979) menciona em *A espoliação urbana*. Como já visto, a ideia de uma “construção de direitos” esteve relacionada ao entendimento de que novas necessidades emergiam no interior do curso histórico dos modos de produção. No entanto, as mobilizações populares constituíam um

novo plano político que articulava um discurso sobre justiça social e direitos sociais, que chamou a atenção de sociólogos, urbanistas, arquitetos e juristas.

Pretende-se, assim, percorrer nesse capítulo as múltiplas análises que emergem na década de 1970 sobre os movimentos populares e que passam a atribuir-lhes um status de sujeito político, com importância na construção de direitos sociais. A visibilidade que se confere a essas mobilizações esteve associada a própria mudança na percepção da participação política dos pobres, em que a ideia de passividade e conformidade, sustentada no próprio conceito de marginalidade, passa a dar lugar ao reconhecimento de uma capacidade de ação política das “classes populares” e as suas condições objetivas na participação dos espaços institucionais. No campo da literatura jurídica, as reivindicações levantadas pelos movimentos populares serviam de base para a construção de uma dimensão ética na produção do Direito.

Tal reconhecimento teve implicações nas próprias formulações sobre o sistema político que ganha corpo no horizonte constituinte. Vale mencionar que as iniciativas populares sobre o processo legislativo contribuiu para uma inovação cultural e a previsão constitucional de diferentes instâncias participativas na nova Constituição. A participação, que foi na década de 1960 uma expressão atrelada a um discurso comunitário que preconizava o envolvimento de seus integrantes na organização e desenvolvimento do espaço onde habitavam, passava a ganhar um sentido político mais geral, relacionado à construção de um sistema democrático, e um sentido específico voltado para uma nova gramática institucional que se formava. Na segunda parte desse capítulo, pretende-se compreender essa passagem de enunciados, dando sempre enfoque nos discursos que se direcionavam sobre o desenvolvimento urbano; como também na apropriação da ideia de participação pelo Movimento de Reforma Urbana. Será através da atuação dos movimentos populares, uma reformulação da política urbana e da produção de normas urbanas, que tenha como preceito jurídico-constitucional a gestão democrática da cidade, prevista na Emenda Popular da Reforma Urbana.

## 4.1.

## Quando os movimentos urbanos se tornam visíveis: o cotidiano e o urbano como espaços de contestação política

Na década de 1970, os debates sobre a questão urbana não envolviam apenas uma problemática da pobreza e da sua inserção no sistema moderno de produção industrial, mas também as possibilidades de participação política, isto é, as condições de cidadania. Se tomarmos como referência o livro *São Paulo 1975* (Camargo et. al., 1976), perceberemos que a relação entre cidade e política não vai ser analisada somente pelo bloqueio das “reivindicações sociais” nos canais institucionais, nem pela centralização do poder federal e executivo, nas políticas urbanas organizadas por órgãos centrais, nem pelo caráter passivo da “cultura de massa do consumo”, propagada por grandes meios de comunicação - questões estas que estavam inseridas dentro do espectro autoritário do regime militar. A obra também trazia em seu bojo uma discussão anterior que inquietava os sociólogos desde a década de 1960: os modos operandi da “troca de favores”, ou da dependência pessoal que predominava nas culturas tradicionais rurais, mas se reatualizava das cidades pelo populismo.

No campo da literatura sociológica brasileira, em que se tornava predominante uma perspectiva dual sobre a sociedade, já mencionada no primeiro capítulo, a urbanização era considerada um processo social amplo que implicava em uma transformação na reorganização da sociedade, na qual estava se desagregando a “velha” estrutura tradicional baseada nos atributos da impessoalidade, da burocracia e da racionalidade administrativa-legal do Estado<sup>152</sup>. Isso resultava em uma nova estratificação em classes sociais, onde emergia como predominantes as classes médias urbanas e as elites industriais.

Em outros estudos, que tratavam da formação do “proletariado”, identificava-se nessa camada uma heterogeneidade social que a distinguiu daquela que fora formada nos países de industrialização mais antiga. Por exemplo, Fernando Henrique Cardoso (1975) apontava que a oscilação de expansão e

---

<sup>152</sup> Referimo-nos aqui aos trabalhos de Juarez Lopes (2008), *Desenvolvimento e mudança social formação da sociedade urbano-industrial no Brasil*, e de Florestan Fernandes (2013), *Mudanças Sociais no Brasil*, já citados no primeiro capítulo.

retração do processo do sistema industrial brasileiro contribuía para uma composição diversificada do operariado, ao qual já integrara imigrantes europeus, trabalhadores ex-escravizados, trabalhadores provenientes da produção rural - este último ganhando maior acento no período pós-guerra com a migração em massa para as cidades. Nesse contexto, os fatores que fomentavam no operariado um comportamento conformista e apolítico eram: os objetivos concretos e imediatos do trabalhador migrante que lograva uma integração econômica e social à vida urbana; uma vivência anterior em uma estrutura oligárquica e coronelista; uma ausência de tradição proletária nas cidades; um sistema sindical corporativo-estatal que controlava as ações políticas dos trabalhadores; uma vasta presença dos trabalhadores no setor de serviços urbanos. O sociólogo francês Alain Touraine (1961, p. 95) vai ainda acrescentar que, na mentalidade do “desenvolvimento”, o operariado acabava por adquirir uma perspectiva política nacionalista e uma orientação individual para ascensão social nos marcos do poder personalista (populismo). Essa justaposição de situações fragmentava a consciência de uma classe trabalhadora - *La classe en formation est déterminée dans ses orientations moins par sa situation de classe que par sa position dans une société nationale à la fois en crise et en croissance*<sup>153</sup>.

Na década de 1960, os estudos de Francisco Weffort (1978) e de Octavio Ianni (1978) sobre o fenômeno político do populismo acrescentaram ainda novos elementos de análise sobre os efeitos políticos e sociais do processo de urbanização. Segundo Weffort (1978, P. 17), “o crescimento das cidades e do proletariado lança à vida política amplos contingentes da população e o processo de absorção das massas passa a constituir uma dimensão política essencial de novo período”. O populismo era, portanto, um fenômeno político de expressão urbana, que, segundo Weffort, ocupava o vazio político: nem a velha oligarquia nem os setores representativos da classe de trabalhadores tinham condições de exercer uma dominação diante das transformações socio-econômicas. Ele se caracterizava pela presença, de um lado, de um líder carismático, que exercia um papel intermediário entre as classes urbanas através de um discurso nacionalista; de outro, de um contingente populacional chamado de “povo”, massa ou classe

---

<sup>153</sup> “A classe em formação tem suas orientações determinadas menos pela sua situação de classe que pela sua posição em uma sociedade nacional, ora em crise, ora em crescimento (tradução nossa).”

popular. Estas haviam se tornado um substrato do poder, tendo em vista a expansão da sua participação política nos pleitos eleitorais. Weffort ressaltava que é no período democrático que marca o pós-guerra até o golpe de 1964, quando as “classes populares” emergem como uma categoria com interesse político-eleitoral e se tornam um importante ator do jogo político.

A discussão sobre o populismo enfrentava uma reflexão sobre as formas de governo que haviam predominado no processo de desenvolvimento industrial brasileiro. Dentro desse campo, emergiam ainda duas questões sociológicas: uma consistia no reconhecimento de uma sociedade de classes com a sedimentação de uma transformação nos modos de produção e na organização da sociedade brasileira; a outra, dos próprios limites das classes populares pela heterogeneidade que caracterizava a classe trabalhadora, que não se reduzia ao segmento operário ou do empregado formal e configurava um caldo de diferenças regionais, setoriais, tecnológicas, ecológicas etc. Essa heterogeneidade era remetida ao próprio processo incipiente de industrialização ou a uma ideia de “sociedade de transição” em que ainda estavam presentes duas etapas de desenvolvimento. No entanto, ela ainda levantava como problema a prática política interna dos segmentos populares em que se pesava uma ausência ou fraca concepção de “consciência de classe”, que, muitas vezes se traduzia em parco envolvimento sindical ou partidário. É, nesse espaço que, para Weffort (1978), o líder político populista ocupará uma mediação social através de uma relação política individual do cidadão enquanto eleitor.

No mesmo período, as discussões sobre a marginalidade urbana e sua correspondente problemática da integração, em especial do migrante rural à vida urbana, não estavam somente atreladas à esfera do trabalho, mas diziam também respeito ao envolvimento e participação nas instituições públicas. Tais análises partiam da dualidade o moderno e o tradicional para compreender a pobreza urbana visível em favelas e periferias. De um lado, sustentava-se que a pouca participação dessa parcela da população em espaços e organizações políticas, como os partidos e sindicatos, era reforçada por uma apatia fomentada pelos obstáculos sociais impostos pela pobreza (Lewis, 1966); de outro, discorria-se que a manutenção de certos atributos culturais como apadrianhamento, a importância socio-econômica da família e outros vestígios das relações primárias, eram

incorporados às práticas urbanas de consumo e a uma mentalidade de mobilidade social entre os migrantes, através de solidariedade e ajuda mútua. Para Eunice Durham (1973) essa justaposição - práticas tradicionais com práticas modernas -, consistia em uma forma urbana de rearranjo social em uma sociedade em transição, isto é, entre um processo de desintegração das estruturas rurais e a modernização produtiva, assim como o fenômeno correlato da urbanização.

Na pesquisa social produzida pela SAGMACS (1960) sobre as favelas cariocas, a dualidade era também recorrida para se compreender a relação entre a política e a favela dando enfoque à análise sobre a “massificação” dos processos eleitorais que vieram em paralelo à urbanização, à constituição de um contingente de eleitores e à ascensão do populismo no Brasil. A pesquisa levantou, assim, dados sobre as práticas eleitorais realizadas nas favelas, onde os políticos procuravam angariar votos; bem como sobre a opinião e condutas ambivalentes dos moradores que, sem uma motivação ideológica ou partidária, ou sem uma posição radical, apresentavam uma adesão inerte, conformista, mas sem qualquer fidelidade, aos assédios dos cabos eleitorais. O que predominava, portanto, era um pragmatismo político que ora era pautado nos interesses concretos e imediatos, ora nas relações pessoais de compadrio e amizade.

Nesse contexto, o grande mote de campanha se tornava a figura do bemfeitor, isto é, do candidato que se posicionava como intermediário de serviços públicos em favelas ou como um agente dos favelados junto à Administração (omissa). Isso produzia, segundo seus autores, em uma política demagógica para resolver os problemas nas favelas, que representava para uma sociedade em transição, os “quistos rurais na metrópole carioca”.

O estudo do comportamento eleitoral revela um dos aspectos e uma das etapas dessa transição entre a situação feudal, que, por tanto tempo, predominou em nossos sertões e a nova fase urbana e industrial. Representa, por isso, entre outras coisas, um índice seguro de ascensão das massas e da sua passagem para um novo sistema social econômico (Estadão, 1960, p. 27).

A publicação da pesquisa da SAGMACS teve o mérito de apresentar uma análise mais esmiuçada das práticas políticas populistas, o que contribuía para revelar as relações políticas entre os favelados e as autoridades. Ao longo da década de 1960, outras pesquisas sobre as favelas cariocas abordaram também esse tema, mas deixando a perspectiva da dualidade, construía cada vez mais um

objeto urbano da análise política. Na pesquisa antropológica desenvolvida por Anthony Leeds e Elisabeth Leeds, em que destacavam as favelas como “pontos modais de interação”, as relações pessoais eram atravessadas por instituições e práticas impessoais de tipo secundário<sup>154</sup>. Antes de constituir um vestígio da ruralidade, o personalismo presente nas interações dos moradores fazia parte do atributo da vizinhança e aproximação geográfica que era inerente à própria favela. Preferindo o termo “localidade” ao invés de comunidade, os sociólogos utilizavam como chaves de análise outros termos duais, que não constituíam polos apartados, mas um funcionamento complexo e múltiplo entre o exterior - a cidade como organização geral - e o interior - o urbano produzido no âmbito local.

Da “observação participante” realizada em favelas cariocas, eles observaram, assim, que havia uma alta complexidade nas práticas políticas que giravam em torno do objeto “favela”, desde o que era produzido dentro das “localidades” até as políticas urbanas que lhe eram destinadas. Para a política “supralocal”, as favelas representavam uma massa de mão de obra e eleitoral que exigia de forma contraditória uma mobilização dos trabalhadores e uma repressão das ações “desviastes” (práticas ilícitas) ou revoltas populares. Nessa medida, as “trocas de favores” e as campanhas eleitorais demagógicas eram uma forma de tecer um mínimo de bem-estar e exercer um controle político.

Por outro lado, para os moradores, essas práticas poderiam também representar uma distribuição de recursos. Organizações de favelados e as associações de moradores que passavam a ter um reconhecimento político-jurídico na década de 1960<sup>155</sup> eram formas de exercer pressões sobre a

---

<sup>154</sup> Damos destaque aqui a dois artigos: um chamado O Brasil e o Mito da Ruralidade urbana: experiência urbana, trabalho e valores nas “áreas invadidas” do Rio de Janeiro e de Lima, escrito por Anthony e Elisabeth Leeds e publicado primeiramente no livro *City and Country in the Third World*; o segundo escrito somente por Anthony Leeds chamado Poder local em relação com instituições de poder supralocal, publicado originalmente na revista *Urban Anthropology* em 1964. Os dois textos foram consultados no livro *Sociologia do Brasil Urbano* (1978) que reuniu artigos dos autores acerca de suas pesquisas realizados no Brasil.

<sup>155</sup> Os autores citam: a formação da União dos Trabalhadores Favelados, orientada pelo advogado Magarino Torres junto aos moradores da favela do Borel, no bairro da Tijuca no Rio de Janeiro, que foi um dos primeiros movimentos que visava uma organização política de um grupo definido pela identidade de uma localidade, isto é, a favela; as Associações de moradores formadas em 1964 que passaram a representar os interesses dos favelados junto à prefeitura do Rio de Janeiro sob governo de Carlos Lacerda que havia instituído uma Secretaria de Assuntos Sociais, coordenada na época por José Arthur Rio; a Federação das Associações de Favela do Estado da Guanabara, que teve força durante toda a década de 1960, defendendo a pauta da urbanização, até o advento do AI5, quando, pela repressão, acabou sendo desmobilizada.

Administração, conseguindo alguns ganhos sociais urbanos. Além disso, os favelados ainda mantinham relações externas com institutos supralocais, como os Institutos de Pensão, além dos sindicatos, cuja participação limitada não impedia de exercer influência sobre a favela, principalmente através de algumas lideranças locais. Os rádios e meios de comunicação de massa serviam também como um canal de interação que permitiam aos favelados uma maior informação e compreensão dos cursos gerais da macropolítica. Assim, a favela se configurava como uma experiência urbana onde persistia uma atividade associativa e política. Mesmo que subsistissem ali práticas políticas de caráter flexível e sutil, isso deveria ser compreendido dentro de um contexto de interações da cidade: eram através delas que muitas vezes se abria brechas para uma mobilidade econômica e social ou que se neutralizavam as políticas repressivas do Estado.

Juntamente com os políticos profissionais e administradores da política brasileira, os moradores da favela são os mais sutis e políticos que já encontramos, muito mais políticos em todos os sentidos, do que a população americana como um todo, e dificilmente comparáveis a quaisquer categorias de pessoas equivalentes nela. A política é um jogo, uma recreação, um sistema de recompensas, um gozo do poder, uma estrada para a mobilidade econômica, um caminho para a mobilidade social e um compromisso é com alguns conjuntos de interesses. O jogo da política extremamente complexa, movendo-se em muitos níveis, por múltiplos modos de expressão [...], por múltiplos caminhos de relação interpessoal. Apenas aqueles que foram jogados nos turbilhões da superfície do oceano político da favela ou nele mergulharam profundamente podem ter uma noção de como essas pessoas são verdadeiramente políticas e de como o sistema opera (Leeds; Leeds, 1978, p. 122).

Lícia do Prado Valladares (1978, p. 114) discorre que a abordagem desenvolvida pelos Leeds para análise sobre as práticas políticas das favelas contribuíra para refutar as explicações generalizantes sobre as relações paternalistas, que eram incapazes de apreender as manobras e contramanobras utilizadas pelos favelados, para se beneficiarem das políticas populistas e avançar, assim, em seus próprios benefícios. Nessa mesma perspectiva, sua pesquisa sobre o processo de remoção e reassentamento de favelas nos conjuntos habitacionais construídos pela COHAB no final nos anos 1960, deu destaque à capacidade dos moradores reagirem às medidas mais autoritárias. Tal capacidade ela chamou de "práticas de distorção". O contexto em questão era marcado por uma transformação política da Administração sobre a favela que, de um lado, impedia as ações de resistência às remoções realizadas por Associações de Moradores e a

Federal da Associação de Moradores do Estado da Guanabara (FAFEG)<sup>156</sup>; de outro, substituía a atuação dos políticos por técnicos e funcionários dos órgãos administrativos estaduais encarregados de promover o programa de habitação promovido pelo BNH<sup>157</sup>. Se havia uma mudança na natureza da política exercida pela Administração sobre as favelas, com o esvaziamento da prática eleitoral e clientelista, isso não resultava em um apagamento total do plano político nem da reação dos favelados: no impedimento de realizarem um enfrentamento mais direto os moradores recorreram às ações mais individuais, procurando negociações com os burocratas, suborno e outros “dribles” nos procedimentos administrativos.

O próprio atraso no pagamento das prestações do BNH e a transferência do título de promessa de compra e venda pelos mutuários inadimplentes, que alguns casos regressavam as favelas, eram considerados pela socióloga não só traços da inadequação dessa política em relação às condições econômicas dos moradores, mas também uma forma de “distorcer” um sistema que colocava a “aquisição da casa própria” quase como uma norma social e civil, além de um vínculo creditício com o banco - “As práticas de distorção do sistema representam, sobretudo uma resposta social à ação governamental: manipulados de certa forma pelos poderes vigentes, os favelados reagiram na medida de suas possibilidades” (Valladares, 1978, p. 113).

Para Valladares (1978, p. 112), as práticas de distorção eram, portanto, uma resposta adaptativa à situação imposta pelo governo “cujo programa não refletia necessariamente os reais interesses dos moradores de favelas”. Se essas ações individuais, de um lado, demonstravam o agir político dos favelados, de outro, elas nunca chegaram a constituir um sistema autônomo que se opusesse ao sistema oficial. Ao contrário, elas faziam parte de um quadro de práticas correntes que haviam predominado no Brasil, dentre elas: os conchavos “oligárquicos”, o clientelismo e patrimonialismo público que predominavam na burocracia estatal e

---

<sup>156</sup> Foram feitas prisões de líderes da FAFEG e das Associações de Moradores que queriam resistir às remoções, e em alguns casos, o Estado chegou a sequestrar alguns moradores.

<sup>157</sup> Os órgãos encarregados de realizar a política habitacional do BNH no Rio de Janeiro eram: a Companhia de Habitação do Estado da Guanabara (COHAB-GB), como construtora e comercializadora das unidades habitacionais, e a Coordenação de Habitação e Interesse Social da Área Metropolitana da Grande Rio (CHISAM), como coordenadora e responsável pelo planejamento do programa de remoção (Valladares, 1978).

no paternalismo político. Reproduziam, portanto, uma ideologia utilitarista dominante, ocasionada também pelo processo histórico brasileiro que não contribuiu para a formação, segundo ela, de uma consciência de classe.

As práticas de distorção retratam um comportamento antes de tudo individual e individualista. São praticadas com objetivos estritamente pessoais, em um clima muitas vezes de competição, em que se deseja conseguir um máximo de benefícios, por todos os meios disponíveis, mesmo que a ação reverta em prejuízo de outrem. As práticas desenvolvem-se sub-repticiamente, mesmo que em alguns casos sejam oficialmente reconhecidas. São práticas “invisíveis”, que implicam engenhosidade, esperteza e descrição, possuindo uma racionalidade e lógicas próprias. Enveredar-se por um dos circuitos dessas práticas implica antes conhecê-lo minuciosamente e dispor-se a assumir os possíveis riscos. As práticas de distorção pressupõem, ainda, um cálculo prévio e uma capacidade de adaptação a cada etapa de seu processo (Valladares, 1978, p. 120).

No texto de Luís Machado da Silva, intitulado *A política na favela* e publicado em 1967 em *Cadernos Brasileiros*, o sociólogo também vai discorrer sobre as atualizações políticas locais nas favelas e suas relações com estruturas supralocais – utilizando os mesmos termos de Anthony Leeds. No entanto, diferentemente do antropólogo americano, Silva era mais cético com relação às práticas de “troca de favores” ou do paternalismo que haviam caracterizado as relações políticas produzidas na favela. Crítico à perspectiva da marginalidade, ele vai enfatizar que havia uma heterogeneidade entre os moradores, dentre os quais estavam presentes não somente um estrato de lupemproletariado, mas uma classe média de funcionários públicos, militares, comerciantes, bancários etc. Ao contrário da ideia de que a favela consistia numa comunidade marginal, o que ele constatava é que havia uma estratificação capitalista, ou seja, uma divisão de classe que acarretava nos modos de controle político pela “burguesia favelada” ou pelos “políticos da favela”. Por exemplo, a Associação de Moradores consistia em uma agência política de grupos internos, que dominavam as disputas e influências políticas locais, como também de setores externos, como partidos, instituições religiosas etc.

Assim, nem as práticas clientelistas nem o paternalismo eram exercidos apenas de “fora” para dentro, isto é, por agentes externos. Diferentemente do que as teorias da marginalidade preconizavam, elas eram movimentadas por uma parcela de moradores que realizavam o controle político de outra camada que

servia de “massa de manobra”. Ou seja, a política populista era, muitas vezes, exercidas por uma camada dos favelados que tinham “entradas” em espaços externos e serviam de cabo eleitorais em campanhas. Ao mesmo tempo, subsistia uma limitada participação dos estratos mais pobres em instituições políticas supralocais, como partidos e sindicatos, ou mesmo locais, como a Associação de Moradores. A essa inércia e conformismo se somavam ainda a uma relação transversal pessoal de amizade que configurava, na vizinhança, um âmbito difícil para se construir uma consciência de classe.

Portanto, a atividade dos políticos favelados não se orienta de acordo com a consideração de que a favela é resultado de certas condições estruturais do sistema global (com reflexos profundos, por exemplo, no mercado de trabalho) de que as condições habitacionais que costumam identificar as favelas parecem ser simples consequências (Silva, 2011, p. 713).

Silva considerava paliativa tanto as ações individuais quanto as reivindicações relativas às questões meramente habitacionais, pois não atingiam os processos de constituição desses problemas, relativos às estruturas econômicas. Não ter uma consciência de classe era, nesses termos, um problema, pois as organizações de favelados acabavam não desenvolvendo pautas de caráter político global que extrapolassem a órbita local “residencial”.

Os textos até aqui discorridos fazem parte de um campo de visão crítico ao conceito marginalidade que ganhava força na década de 1960. Além de pontuar as relações e participações dos pobres em instituições pública, eles reconheciam nas práticas dos moradores certa natureza política. Assim, afastava-se de uma perspectiva dualista cultural, organizada em torno do enunciado da integração para descrever uma complexidade, estratificação, duplicidade e multiplicidade dos arranjos. Isso reconduzia, porém, a uma tensão permanente entre favela e classe. Valladares e Silva, ao analisar as ações políticas heterogêneas dos moradores, retornavam a questão da consciência classe, isto é, a ausência de uma visão ou programa político comum que ultrapassasse demandas pessoais, locais ou paliativas e atingisse uma situação geral dos trabalhadores urbanos. Com exceção de Leeds, a ideologia foi, por vezes, empregada como um conceito capaz de explicar a reprodução dos valores individualistas e utilitários capitalistas pelos próprios favelados.

Assim, temos tanto o reconhecimento da natureza política das “ações invisíveis”, dos dribles e manobras realizados pelos pobres urbanos, como também seu limite de instituir outra política urbana, que fossem menos clientelistas ou mesmo capitalistas. No livro *São Paulo 1975* (Camargo et.all. 1976), essas práticas individuais, tratadas como teias de relações informais, eram porém, descritas dentro de um contexto de repressão às organizações civis e de um deslocamento da política urbana do âmbito municipal para órgãos centrais. O seu contraponto consistia nos sindicatos, associações de bairro, partidos que eles denominavam como “associações reivindicativas” que exerciam um importante papel para a conquista de melhores condições de vida, desde o período pós-guerra. Mesmo diante de um funcionamento clientelista durante os governos populistas, tais organizações possuíam um poder maior de barganha e negociação, que fora bloqueado no regime autoritário militar. Além disso, o “burocratismo” da Administração dificultava o acesso aos recursos institucionais para a conquista de direitos, o que contribuía nas situações “dependência” ou subordinação aos favores pessoais. Se havia uma limitada participação política dos pobres e trabalhadores, para os autores, isso decorria de uma estrutura de poder ao invés de uma responsabilidade individual.

O alcance limitado do jogo político institucional na efetivação de direitos fundamentais reforça-se pela pequena participação da população em organizações voluntárias de caráter instrumental - sindicatos, grupos profissionais e associações de bairro - que, em princípio deveriam servir de canais de expressão das demandas sócio-econômicas básicas. O baixo nível de participação não significa que tais associações sejam incapazes de ter, em certos momentos um papel expressivo. Não significa, por outro lado, que em conjunturas específicas seja impossível existir movimentos sociais significativos. Tais movimentos ocorreram no passado e nada leva a afirmar que a sociedade civil brasileira seja, por vocação, amorfa e destituída de iniciativa. Contudo, as diversas iniciativas que chegaram a ocorrer foram sistematicamente controladas e contidas. Assim, tanto as associações voluntárias de caráter instrumental perderam a eficácia e autonomia, o que desestimula uma maior participação, como a própria participação, quando não apenas ritualista e formal, tende a apresentar uma dose de risco frequentemente insuportável (Camargo et. al. , 1976, p. 137).

O livro coloca em relação os preceitos políticos e as condições de vida na cidade, além de conferir destaque às “associações reivindicativas instrumentais” na demanda por direitos. Tratava-se de pensar o atendimento de certas necessidades básicas (emprego, alimentação, educação e abrigo) como resultado de mobilizações que buscavam um desenvolvimento mais equânime da cidade. A mesma relação vamos ver ser estabelecida por Lúcio Kowarick (1979) em sua

obra *A Espoliação Urbana*, em que aparece a ideia de construção de direitos correlata a mobilização da sociedade; ou em *A produção capitalista da casa (e da cidade)*, Rolnik e Balduk (1979) que também levantam a importância das organizações de base local de moradia como formas de luta contra a espoliação urbana.

Essas obras correlacionam as condições materiais de vida na cidade não só às estruturas econômicas de organização da cidade, mas também ao sistema político em vigência, e as limitadas condições de ação política. É importante destacar que esse período tanto vai ser considerado um momento insipiente de abertura política pelo próprio governo militar<sup>158</sup>, mas também pela retomada o debate sobre redemocratização, sobre o Estado de Direito e o respeito aos direitos fundamentais e liberdade políticas e individuais. Como já mencionado, parte do episcopado vai sustentar uma defesa dos direitos humanos, junto também de outras entidades como a Ordem Nacional dos Advogados, a Associação Brasileira de Imprensa (ABI) e o único partido de oposição autorizado o MDB (Alves, 2005).

A perspectiva entre reivindicações sociais e direitos que essas obras subscrevem estava também inserida na emergência do debate e estudos sobre as mobilizações sociais no processo político brasileiro. No final da década de 1970, a ideia de redemocratização vinha acompanhada não somente com as retomadas de amplas eleições diretas, incluindo os cargos do executivo, como também da mobilização da sociedade com ingrediente importante para a consolidação da abertura política (Cardoso, 1975; Alves, 2005). No entanto, não estavam somente em “cena” os operários, sindicatos ou partidos - tradicionais organizações políticas - mas inúmeros movimentos populares - ou sociais, dependendo da terminologia empregada - que se tornavam “novos personagens” políticos, como exprimiu Eder Sader (1988). No artigo em que ele escreve junto com Maria Celia Paoli (2004, p. 52), a visibilidade dessas movimentações que saíam das estruturas de produção ou dos espaços institucionais e se orientavam sobre as necessidades sociais mais concretas e diuturnas, se dava sobre a própria derrota do projeto de

---

<sup>158</sup> Havia um discurso do governo, na época presidido pelo general Geisel, de implementação de uma “política de distensões” que, segundo Maria Helena Moreira Alves (2005), consistiam em um “programa de medidas de liberalização cuidadosamente controladas, devido no contexto do slogan oficial ‘de continuidade em mobilidade’”.

democratização através do Estado, preconizados tanto por interpretações da modernização quanto pela esquerda “revolucionária”. No campo da sociologia, isso resultou na emergência da questão de como uma sociedade diversa e plural pode gerar transformações históricas, mesmo agindo no âmbito menor do cotidiano.

Intelectuais e atores atribuem novos significados a práticas sociais antes obscurecidas pela lógica institucional. O cotidiano, antes opaco espaços da repetição, passa a ser visto como lugar de luta, onde se produz a dominação e a resistências a ela. Esses novos significados não são pura criação dos intérpretes e nem tampouco atributos de uma realidade que já estivessem nem à espera de serem decifrados. Eles resultam de todo um movimento social que é também um movimento cultural - onde se cruzam intelectuais e militantes, políticos, jornalistas e pesquisadores, sindicalistas e simples trabalhadores em seus espaços cotidianos - de produção de novos significados que acompanha necessariamente as mudanças na prática social. Diante do Estado represante e único intérprete da sociedade, os pesquisadores entenderam que não podiam mais adiar uma concepção política sobre a sociedade, até então reduzida aos parâmetros do espaço do Estado. Na década de 70 inúmeros estudos reviram a dinâmica da reprodução capitalista a partir dos seus elementos internos, repensaram a questão do Estado e do autoritarismo reavaliaram a história recente dos mecanismos e canais de participação oferecidos pelo Estado, repensaram a “eterna exclusão” a que foi submetida a classe operária (Sader, Paoli, 2004, p. 53)

Se seguirmos esse entendimento, a novidade não estava propriamente nas mobilizações ocorridas na época, mas no giro de percepção em vários campos, um deles o da sociologia, que amplia a compreensão sobre ação política das classes populares na política e o que se entendia por mobilização. Como assinala Luiz Machado da Silva e Alicia Zaccardi (1983), o desenvolvimento de estudos sobre movimentos sociais no interior da produção sociológica latino-americana não se confunde com a existência das próprias mobilizações. Formas de lutas em relação às condições de vida na cidade já tinham sido relatadas ou noticiadas. No entanto, é somente no final da década de 1970 que a produção intelectual passa a reconhecer essas mobilizações como atores políticos.

Um interessante registro dessa mudança de percepção era o livro São Paulo: o povo em movimento (Singer, Brant, 1980) que organizou diferentes trabalhos de pesquisadores do CEBRAP sobre a temática da presença política das classes populares. Neles, vinham reflexões mais gerais, sobre a emergência dos “grupos e base” e movimentos sociais na cidade paulistana, até uma análise sobre as diferentes vertentes de movimento que ganharam amplitude e força, como as Comunidades Eclesiais de Base da Igreja Católica, o “novo sindicalismo” que

prezava pela autonomia ante ao controle patronal e à tutela do Estado, os movimentos de bairro, os movimentos feministas que também estavam presentes nas periferias e o movimento negro contra discriminação racial e repressão do Estado. Nota-se que a abordagem sobre esses movimentos não era em uma perspectiva cultural-urbana, mas sobre uma perspectiva social: tratava-se daqueles movimentos que haviam “emergido” e atuado na cidade. Diante dessas múltiplas mobilizações que se dava em diferentes níveis e reivindicações, compreendia-se que tal emergência se dava de forma fragmentária, antes que heterogênea, pois mantinha um caráter transversal de classe em suas pautas. No entanto, foram essas experiências que tornaram possível um terreno político aberto para um processo real de democratização.

Nos que diz respeito aos estudos urbanos, encontramos uma gama de pesquisas sobre diferentes práticas e organizações que aconteciam na cidade ou reivindicavam certas demandas consideradas urbanas. Havia, por exemplo, estudos sobre ações diretas relacionadas aos protestos e práticas de quebra-quebra no setor da construção civil e do transporte (Silva, Zaccardi, 1983)<sup>159</sup>; estudos que tomam a esfera local de moradia como os movimentos de bairro, as Associação de moradores, o movimento de favelados, os movimentos de loteamentos irregulares<sup>160</sup>; estudo sobre o movimento de mães na periferia e as mobilizações por creches<sup>161</sup>; movimentos de ônibus<sup>162</sup>; além de estudos sobre as Comunidade Eclesiais de Base promovidas pela Igreja Católica, mas que foram consideradas importantes focos de mobilizações<sup>163</sup>.

---

<sup>159</sup> Podemos citar aqui os artigos Protesto Urbano e política. O quebra-quebra de 1947 de José Alvaro Moisés (1983) e Quebra-quebra na construção do civil: o caso dos operários do metro do Rio de Janeiro de Lícia do Prado Valadares (1983), ambos publicados no livro Movimentos Sociais Urbanos, minorias étnicas e outros estudos, da série Ciências Sociais Hoje produzidas pelos grupos de trabalho da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais.

<sup>160</sup> Aqui citamos o livro de Carlos Nelson Ferreira dos Santos (1981) Movimentos Urbanos no Rio de Janeiro; o livro Terra habitação x Terra Espoliação com três artigos de Tilman Evers, Eliane Godoy e Paulo J. Krischeke (1984) sobre movimentos de bairros em loteamentos clandestinos na periferia

<sup>161</sup> Nesse tema conferir os trabalhos de Éder Sader (1988) Quando os novos personagens entram em cena e de Maria da Glória Marcondes Gohn (1985) A força da periferia.

<sup>162</sup> Para esse tema, citamos a análise de Vera da Silva Telles e Silvio Caccia Dava (1981) Movimento dos ônibus; a articulação de um movimento reivindicatório de periferia publicado na edição n°1, ano 1 da Revista Espaço e Debates.

<sup>163</sup> Nesse sentido, conferir as análises de Éder Sader (1988) em Quando novos personagens entram em cena, o trabalho de Anna Luiza Salles Souto (1983) Movimentos populares urbanos e suas

A heterogeneidade dos objetos de análise aponta, porém, uma similitude sobre o campo de visão que se estabelecia. Se o cotidiano se tornava um terreno de visibilidade da política na cidade, a sociologia o incorporava enquanto o âmbito da reprodução. As reivindicações sociais analisadas orbitavam na categoria do serviço de consumo coletivo, em que mobilizações pressionavam o Estado para uma melhor condição de vida. Luis Machado da Silva e Alicia Zaccardi (1983, p. 19) chegam a se referenciar essas mobilizações populares “que surgem do âmbito econômico (particularmente do consumo) e que se estruturam fora da unidade de produção”. José Álvaro Moisés (1985) discorria que “os moradores desprivilegiados da cidade”, mesmo contendo em si uma heterogeneidade social, compunha uma unidade de reivindicação relativa à sua condição de consumidores dos serviços essenciais urbano.

Nota-se, que havia uma regularidade de conceitos utilizados pela sociologia urbana marxista francesa não somente empregados com relação à questão urbana, como também aos próprios movimentos sociais. Como já mencionamos, a teoria francesa vai tecer uma análise sobre a questão urbana enquanto fenômeno dependente de uma estrutura social econômica capitalista, em que ocupa o lugar primordial de desenvolvimento das forças produtivas enquanto espaço da reprodução (Topalov, 1979). Os conflitos de classe e as mobilizações que surgem no meio urbano são lidos, portanto, através de uma análise dessa estrutura e das contradições que lhe são próprias, isto é: ou pela tensão inerente entre as práticas urbanas e os modos de acumulação sobre a terra e os serviços (Castels, 2006) ou pela contradição entre a socialização da produção (desenvolvimento das forças produtivas) e sua reapropriação pelos modos capitalistas de organização e produção do espaço (Lojkine, 1977). Dentro desse campo de visão, é a partir das contradições sociais que se compreende tanto os conflitos de classe como a emergência dos movimentos sociais, cuja luta se direcionaria para as condições, isto é, do próprio urbano. Da mesma forma, era a partir das contradições que se auferia o Estado uma centralidade política que, de um lado, era capaz de atender as demandas e serviços que não apresentassem rentabilidade econômica, mas eram necessárias para a expansão das forças

---

formas de organização ligadas à Igreja e o artigo de Elane J. Godoy (1984), Igreja, motivações e organizações dos moradores em loteamentos clandestinos .

produtivas; de outro, por organizar e mediar/neutralizar os conflitos, principalmente por meio do planejamento urbano<sup>164</sup>.

Além disso, em diversos estudos brasileiros estava também presente a noção da contradição social como chave de compreensão a emergência dos movimentos urbanos. Não se tratava, porém, de uma replicação dos conceitos marxistas manejados pela teoria francesa, pois se pontuava uma diferença que marcava o capitalismo periférico: neste, os serviços de consumo coletivo não eram assegurados pelo Estado. No Brasil, o modo de produção e reprodução da força de trabalho era baseado em uma dilapidação das condições de trabalho e em uma espoliação urbana. Os conceitos formulados pelos pesquisadores do CEBRAP circulavam, portanto, nos estudos sobre movimentos que ressaltavam as questões de classe social, isto é, as condições de vida das classes populares dentro do desenvolvimento urbano brasileiro, caracteristicamente desigual<sup>165</sup>. Isso pode ser constada na afirmação de Edson Nunes e Pedro Jacobi (1985, p. 168) no artigo *Movimentos populares urbanos, poder local e conquista da democracia*:

Acrescenta-se à ideia de contradições urbanas no contexto do capitalismo avançado uma especificidade inerente ao capitalismo periférico, a noção de espoliação urbana como aspecto das contradições urbanas decorrentes de um modelo de capitalista de desenvolvimento com características nitidamente selvagens.

Esse quadro teórico-discursivo aponta que o estudo sobre a participação política das classes populares transformava-se cada vez mais em um enfoque

---

<sup>164</sup> Havia entre os autores franceses diferenças conceituais e interpretativas sobre os movimentos urbanos, como se observa as críticas de Lojkiné direcionadas a Castells por desenvolver uma análise estruturalista que não comportasse as contradições e relações de classe por dentro do próprio Estado ou mesmo na sociedade, o que não permitiria colocar em perspectiva as transformações sociais. Apesar de tais diferenças, esse campo sociológico vai compreender a cidade dentro de um quadro conceitual que partia principalmente de dois âmbitos, a produção e a reprodução, para depreender os conflitos e desigualdades sociais, dando destaque ao Estado na análise da organização social e econômica do próprio espaço urbano.

<sup>165</sup> Essa observação foi depreendida do levantamento bibliográfico de obras do campo da sociologia que trabalharam com a temática dos movimentos sociais e da política nas cidades. Como exemplo, citamos as obras: *Cidade, povo e poder* e *Contradições urbanas e movimentos sociais*, elaboradas pelo Centro de Estudos de Cultura Contemporânea (CEDEC), com artigos dos sociólogos José Álvaro Moisés, Edson Nunes, Francisco de Oliveira, Lucio Kowatick, Licia do Prado Valladares, dentre outros; o volume 5 da coletânea *Debates Urbanos*, dedicado à temática dos movimentos coletivos urbanos no Brasil, com artigos de Elio Diniz, Pedro Castro, Pedro Jacobi e Lícia do Prado Valadares; a coletânea *Movimentos Sociais Urbanos, Minorias Étnicas e Outros Estudos*, que reuniu trabalhos apresentados em encontros da ANPOCS, dentre os quais aparecem também artigos de Luiz Antônio Machado da Silva, Edson Nunes e Pedro Jacobi, José Alvaro Moisés e Lícia do Prado Valladares; além do livro *A força da periferia* de Maria Gohn (1985), que também discorre sobre produção sociológicas em relação aos movimentos sociais.

sobre as reivindicações sociais por serviços de consumo coletivo produzidas por aquilo que veio a se chamar de movimentos sociais. Isso pode ser explicado não só pela importância que se conferia ao cotidiano como espaço de resistência política em um contexto autoritário, bem como ao próprio urbano como âmbito importante para a expansão dos modos de produção capitalista industriais, via “espoliação” sobre a força de trabalho. Além disso, esses movimentos ainda tinham um maior destaque em uma realidade urbana em que a maioria dos trabalhadores não estavam inseridos dentro do sistema dominante de produção, mas constituíam suas rendas em circuitos ditos inferiores ou informais. Essa heterogeneidade social que caracterizava a categoria dos trabalhadores urbanos era, porém, reagrupada pela precariedade das condições de vida que os atingiam e os colocavam em um mesmo espaço de reivindicação política sobre o Estado.

José Álvaro Moisés (1985) explicava, por exemplo, que no contexto brasileiro e latino-americano, diante da ausência de um Estado-provedor, que não garantia as condições mínimas para a reprodução da força de trabalho na metrópole, as classes populares se viram obrigadas a reivindicar os serviços sociais urbanos. Essa contradição propiciou que os moradores desprivilegiados, ou os usuários subalternos compartilhassem da mesma demanda e, assim, fossem capazes de constituir uma ação coletiva, em regra contra o Estado. Moisés identifica que, nesse conflito antagonista, os moradores podiam se constituir, ante um coletivo socialmente heterogêneo, uma unidade (identidade) em função das condições precárias que afetavam comumente - longe de diluir o conteúdo social inerente às contradições urbanas, a sua heterogeneidade social permitia a emergência de uma unidade face ao antagonista que tratavam de golpear com as suas reivindicações: o Estado (Moisés, 1985, p. 21).

Essa perspectiva colocava dois fatores importantes da constituição dos movimentos sociais. O primeiro estava no papel contraditório do Estado que, de um lado, era importante para a expansão dos modos de produção capitalista via espoliação urbana e concentração de renda; de outro, enquanto função ideológica de provedor se tornavam o alvo principal da pressão social. Era através desse antagonismo que as classes populares passavam a ter condições para politizar suas ações, como também para formar uma unidade subjetiva, isto é, o sujeito político do movimento social. O segundo fator está ligado ao caráter coletivo dessas

movimentações, considerado como elemento fundamental para a constituição de lutas que podiam extravasar a esfera local e atingir uma determinada conjuntura política. As ações individuais de resistências incidiam no domínio de negociações e arranjos que ocorriam muitas vezes pelas vias informais. Ao contrário, os movimentos sociais, dependendo de sua organização e ação, poderiam se impor contra injustiças e espoliações face ao Estado, tornando-se atores importantes na reivindicação de direitos (Kowarick, 1979; Rolnik, Bonduki, 1979; Moisés, 1985).

É nessa medida que a forma que se desenha para os movimentos urbanos acaba por dar destaque às movimentações que possuem um caráter reivindicativo, com referência às necessidades sociais do trabalhador e da sua família e em uma relação antagonista com o Estado. A heterogeneidade e fragmentação dos movimentos e suas demandas não correspondia, porém, a uma percepção heterogênea da ação política. Mesmo que se deixasse de manejar o conceito da marginalidade e reconhecesse o potencial político da ação dos moradores em seu âmbito cotidiano, o campo dos arranjos sociais e das práticas de distorções, que tornavam cinzentas a diferenciação entre ações individuais e associações comuns, não eram compreendidos dentro dos âmbitos de uma participação política: esta pressupunha a capacidade e as condições de mobilização e de intervenção na esfera pública (Gohn, 1985).

Nesse aspecto, vale ressaltar a amplitude que ganha a ideia de participação. Participação, nesse contexto de produção teórica, era utilizada para designar o envolvimento das classes populares nos espaços políticos institucionais, isto é, a organização e o exercício de ações concretas e reivindicações que fizessem pressão, principalmente sobre o Estado (Moisés, 1983; Gohn, 1985; Kowarick, 1979). As mobilizações populares não eram somente vista como uma experiência política das classes populares, mas também como uma prática que acabou por instituir um novo terreno de ação política. No entanto, a ideia de participação também vinculava um grau de atuação que fosse capaz de transpor demandas locais em pautas políticas gerais. Ainda era comum a análise de que movimentos latino-americanos eram organizações sociais ainda débeis, embora com potencial político (Moisés, 1985; Silva, Zaccardi, 1985).

Por outro lado, se o urbano passava a ser compreendido como um importante âmbito político para as forças produtivas (o trabalho) e sua organização social, as ações políticas consideradas eram aquelas que se direcionavam para o plano econômico das necessidades sociais (Gohn, 1985; Silva, Zaccardi, 1983; Moisés, 1985). Nesse espectro, porém, escapavam da percepção outras movimentações ou experiências urbanas que interferiam ou instituíam práticas espaciais não estritas a ordem da necessidade, mas não menos políticas. Podemos citar, como exemplo, as aglutinações em torno dos bailes black-soul, que na análise de Nelson do Valle Silva (1983) procuravam criar, na cidade de Santos, espaços cultural de lazer relacionados a identidade negra; ou as aglutinações da noite gay paulistana que confrontam as normas heteronormativas e criavam circuitos diversos à relação casa-trabalho (Perlongher, 1987). Perlongher apontava que desde a década de 1960, os estudos urbanos haviam apenas se direcionado para localidades como favelas, bairros, periferias ou grupo familiares, sem adentrar a temáticas mais difusas ou que estivessem relacionadas a práticas desviantes. É, nessa medida, que a percepção da cidade pelo âmbito econômico e social acompanhava também a restrição das pesquisas sobre os movimentos sociais voltadas pelas necessidades de igual natureza, deixando de abranger ou entrecruzar questões políticas relacionadas ao âmbito cultural ou de outros movimentos de minorias.

Não por acaso muitos trabalhos se voltavam para uma análise de movimentos que partiam de um âmbito local, ou de uma “localização”, utilizando o termo empregado por Anthony Leeds. As associações de bairro, os movimentos contra os loteamentos clandestinos, os movimentos de favela, até mesmo o movimento por creche e o clube de mães são desdobramentos de relações de vizinhança - e nesse sentido pessoais - ou de circunstâncias locais compartilhadas. O local da moradia, por exemplo, chegou a ser considerado um importante fator na constituição de movimentos de luta por direitos urbanos (Rolnik, Bonduki, 1979). Na perspectiva dos pesquisadores do CEBRAP (Singer, Brant, 1983, p. 13-14), o crescimento de vários movimentos populares em São Paulo se dava pela proliferação de conjuntos de núcleos, que se formavam através de laços primários de solidariedade, que, por sua vez, ganhavam amplitude face ao bloqueio dos canais institucionais de representação popular.

Os principais movimentos representativos das populações da periferia, contra a carestia, contra os loteamentos clandestinos, pela abertura de creches etc., congregam comunidades de base, clubes de mães e associações locais que se criaram e desenvolveram a partir da reunião de vizinhos. As oposições sindicais constituem uma soma de pequenos grupos, caracterizados por articularem interesses específicos em determinadas empresas ou compartilharem do pensamento de determinadas tendências políticas, mas em todo caso constituídos a partir de relações pessoais diretas. É a participação nas campanhas salariais ou nas frentes eleitorais que articula esses grupos como representação de uma parte maior da categoria profissional. As comissões de fábricas e comandos de greve formados nas empresas fundaram-se inicialmente na confiança direta entre colegas de trabalho. O movimento negro é uma reunião de grupos baseados na convivência social ou na fraternidade, cuja ação conjunta ocorre em momentos especiais de revolta ou protesto. O movimento feminista é ainda um objectivo em torno do qual se agrupam pequenos núcleos militantes e que as relações pessoais jogam importante papel (Singer, Brant, 1983).

Nesse aspecto, diferentes estudos sociológicos sobre os movimentos sociais ressaltavam a importância da Igreja Católica na constituição desse “conjunto de núcleos”, especialmente através das comunidades eclesiais de base (CEBs). Vinícios Caldeira Brandt (1983) chega afirmar que, nas periferias, a principal matriz de organização popular foram as CEBs; Anna Luiza Souza Santos (1983, p. 76) aponta que na década de 1970 a Igreja “se constituiria assim meu núcleo agregados de interesses de setores populares, propiciando a generalização de um sentimento de solidariedade local, baseado numa identidade de interesses da população do bairro”; em São Paulo 1975 (Camargo et. all., 1976, p. 150), vem expresso que, entre trabalhadores, jovens e outros grupos sociais, a “pastoral católica tem pronunciado não só as novas modalidades de convívio nas ‘comunidades de base’ como um das poucas possibilidades de expressão dos anseios de justiça”; Maria da Glória Gohn diz que “foram nos bairros periféricos que as CEBs mais desenvolveram ou que vieram a ter importância significativa em termos de ações concretas, mobilizações etc.”. Ao lado dos “discursos proféticos”, do engajamento crítico ao Estado autoritário e da defesa dos direitos humanos e do Estado de direito, as CEBs vieram a compor uma linha de ação da Igreja Católica nos anos 1970 que, apesar de atuar no âmbito menor e invisível do cotidiano do laicato, se tornaram uma prática social difusa, se desdobrando e se ramificando em múltiplas mobilizações de reivindicações de serviços públicos e direitos.

As CEBs foram pensadas como núcleos eclesiais de nível local, realizados por católicos leigos que se reúnem para praticar liturgias, compartilhar ensinamentos religiosos e trocar experiências de vida. Elas foram incentivadas pela hierarquia católica, ainda na década de 1960, pelo Plano Pastoral do Conjunto (1965) realizado pelo episcopado com orientação no II Concílio, cujo escopo principal se voltava para a estrutura e renovação da Igreja. Vale pontuar que, nesse momento, certos movimentos de leigos, como a Ação Católica, a JUC, a JOC, e o movimento secular de educação de base, haviam sido desarticulados pela repressão, fazendo com que as CEBs se tornassem uma alternativa de evangelização e atuação da Igreja Católica entre os leigos. Sua estrutura mais flexível e dinâmica era também compreendida dentro do campo de estratégias de manutenção da influência social e cultural do catolicismo no meio moderno, onde a organização paroquial perdia força, servindo ainda como um contraponto à expansão de outras religiões, especialmente a protestante que tinha uma estrutura molecular.

A Conferência de Medellín vai, de igual modo, estimular a criação de Comunidades Eclesiais de Base, que deveriam atender não somente fins espirituais, mas tornar efetiva a “presença da Igreja no mundo”. Tais núcleos incorporavam, então, os objetivos de promover o desenvolvimento humano e exercer os preceitos de justiça sociais e preferência pelos pobres (oprimidos). Assim, as CEBs não eram somente uma forma de atender os princípios comunitários, que preconizavam a comunhão, a fraternidade e a solidariedade, mas os fazia também por uma noção de conscientização e do “agir do homem” no mundo. Se isso fora anteriormente pensado por organizações católicas militantes de vanguarda, ou por movimentos de educação de base, na década de 1970 o enunciado da libertação vai organizar um modo de agir mais difuso e sutil e também penetrar nas movimentações das classes populares, principalmente nas localidades de favela e periferia.

É importante salientar que no discurso da doutrina social da Igreja Católica, a noção orgânica de comunidade sempre pressupôs como elemento fundamental a participação de seus membros no corpo social. Vale lembrar, por exemplo, o pensamento do *Économie et Humanisme* que estabelecia como estrutura social a presença de corpos intermediários, que fariam a mediação entre o indivíduos e os

entes gerais como o Estado (Lebret, Gatheron, 1947). No pós-guerra, isso vai ganhar outra tonalidade com a perspectiva de desenvolvimento humano que passa a preconizar uma harmonia da cidade através de um planejamento técnico e social, que deveria ser executado a partir de um conhecimento empírico da realidade e das necessidades sociais. Ao mesmo tempo em que o Estado ganhava destaque como principal promotor da transformação social, o discurso do desenvolvimento pelo enunciado da libertação colocava novamente em perspectiva a ação do homem sobre a realidade social - seja a partir da conscientização do pobre acerca de sua opressão e injustiça e de seus direitos, seja pela valorização do aspecto popular para a construção de soluções possíveis. Assim, quando é instaurado o aparato repressivo do Estado pelo regime militar, a ideia de desenvolvimento humano e de conscientização passa a ocorrer de forma mais difusa e ramificada, através das CEBs, que fomentavam a participação no partir do âmbito local e no próprio cotidiano.

Para além de um campo de estratégias eclesiais, as CEBs tinham em sua concepção a promoção de um senso comunitário, que fomentasse a participação de integrantes mediante a fraternidade e solidariedade. Havia aqui um paralelismo ou uma parcial tentativa de restaurar nas metrópoles os modos comunitários e de solidariedade tipicamente rurais, cuja associação se daria por relações interpessoais (Brant, 1983; Romano, 1979). Para Vinícios Caldeira Brant (1983, p. 62), isso contribuiu para construir uma “trama de experimentações e de exercícios de novas formas de associação popular para a discussão e busca de soluções dos problemas vitais que, no campo e nas periferias das grandes cidades, afligem as classes trabalhadoras”. Era, portanto, no exercício de uma pedagogia crítica e de conscientização que tais agrupamentos permitiam transcender a perspectiva individual e individualista, formular e coordenar organizações e mobilizações capazes de agir de forma política (ou pública) através de suas reivindicações sociais.

Nessa medida, a natureza molecular das CEBs se curzava com as práticas da pastoral que também se movimentavam em torno de uma circunstância local e com a participação dos moradores na reivindicação por direitos. No documento Solo Urbano e Ação Pastoral, a CNBB (1982, n. 184) vai prescrever como ação o “estímulo, coordenação e animação de pequenas comunidades cristãs ou grupos

existentes nas favelas [...] com vista na formação de uma consciência crítica e construtiva frente aos problemas das mesmas populações faveladas”. No entanto, é importante ressaltar que na perspectiva da Igreja o que estava em questão era mais do que uma movimento antagonista ao Estado, mas a constituição de relações comunitárias, no nível da consciência subjectiva individual e coletiva. A ideia de participação não estava apenas atrelada a um agir sobre a esfera pública ou individual, mas na própria capacidade de construção dos indivíduos das soluções. Dessa maneira, ao mesmo tempo em que a Igreja providenciava recursos e estimulava o surgimento dessas organizações, ela se tornava tutora dessa formação, conciliando assim com seu projeto pastoral.

De todo modo, os efeitos dessas práticas também estiveram voltados para o próprio campo jurídico de defesa dos direitos de moradia. A organização das comunidades se tornava também importante nas buscas de soluções jurídicas contra as expulsões e regularização da ocupação. No texto *Assistência Jurídica e realidade social: apontamentos para uma tipologia dos serviços legais*, Celso Fernando Campilongo (1990)<sup>166</sup> apontava que do encontro entre advogados e movimentos populares, surgiu uma nova concepção de assistência jurídica, na qual os primeiros se voltariam não apenas para uma advocacia passiva restrita à prática forense, mas desenvolveria um agir junto aos movimentos, promovendo uma conscientização dos seus direitos e uma melhor compreensão do funcionamento processual da justiça. Tal assistência também envolvia um trabalho mais dinâmico, que implicava não apenas em ações judiciais e aberturas de litígios, mas no acompanhamento de demandas sociais. Por exemplo, a urbanização ou regularização fundiária, realizada junto a profissionais de outras áreas, como engenharia, arquitetura, urbanismo e serviços social. Ao lado da Igreja, os advogados e juristas se posicionavam como mediadores e apoiadores da luta dos movimentos, tentando substituir uma prestação assistencialista, por um engajamento político através de sua atuação jurídica voltada para causas coletivas.

Formava-se, também nos anos 1980, um pensamento jurídico que vai incorporar a intervenção política dos movimentos sociais como forma de esgarçar as estruturas rígidas, repressivas e de exceção que vigoravam na época. Segundo

---

<sup>166</sup> Texto publicado na Coleção Seminários do AJUP-RJ, nº15.

Miguel Pressburguer (1990), a criatividade dos movimentos e suas demandas mais concretas da vida possibilitou desbloquear os canais institucionais. Mais do que isso, porém, sua luta apontava os limites do direito “positivo” que indicava uma miríade de outros direitos que nasciam das lutas, mesmo que ainda não formalizados ou reconhecidos pelo sistema jurídico. Os movimentos passavam a ser considerados não somente novos atores políticos, mas também uma nova subjetividade jurídica, seja como sujeito de direitos, seja como produtores destes (Lopes, 1988).

Expressões como “uso alternativo do direito”<sup>167</sup> ou o conceito de “direito insurgente” eram formulados no seio desse pensamento crítico e nas práticas de advogados e juristas, apontando para um campo de possibilidade de manejar o direito em busca de uma mudança social. Havia, portanto, uma análise dialética sobre o Direito: indentificava-se o seu caráter ideológico, principalmente em seus atributos de neutralidade e formalidade, e ao mesmo tempo, afirmava-se uma relativa ambiguidade das normas gerais, principalmente a própria concepção dos direitos humanos, que permitia uma brecha para o entrecruzamento entre justiça e Direito (Lyra Filho, 2005). Para o advogado popular Miguel Baldez (2010), era através das contradições existentes no próprio Direito burguês, que vai se pensar em construir mecanismos contra-hegemônicos para a defesa do direito dos pobres.

Nesse sentido, é possível depreender que os movimentos se tornaram dentro do quadro de um pensamento crítico não só a possibilidade de constituir um terreno de ação política em um contexto político difícil no que diz respeito à cidadania, como também sujeitos jurídico-políticos para um discurso que os articulava como um canal de justiça social. Eles foram pensados como possibilidade de renovação da participação política da sociedade civil, que não ocorreria apenas por organizações de vanguardas ou institucionais (sindicatos e partidos), mas por grupos de base e movimentos com atuação periférica (no sentido político e social). No horizonte da constituinte, essa renovação política vai fomentar a possibilidade de constituir formalmente um processo de elaboração

---

<sup>167</sup> Tal expressão foi formulada por juristas europeus, principalmente na Itália e na Espanha, que designava como uma forma de interpretação judicial das normas de maneira democrática e a favor das classes dos trabalhadores (Rangel, 1990). Ela foi reapropriada por juristas e advogados brasileiros que pertenciam ao que veio se chamar de Nova Escola do Direito, que tecia críticas ao positivismo tradicional, apontava o caráter dialético do funcionamento do direito, e formulava um discurso jurídico que incorporava a noção de justiça social (Lyra Filho, 2005)

mais aberto e com participação popular, que se daria por amplos debates políticos, audiências públicas e, sobretudo, pela possibilidade de apresentar emendas à nova Constituição, conhecidas como Emendas Populares.

O movimento de Reforma Urbana surge, portanto, nesse contexto em que a ideia de justiça social era prenunciada através da luta dos movimentos populares e de suas reivindicações sócio-jurídicas, estas articuladas sobre o enunciado do acesso aos direitos em conjunto com o da participação política. Na esteira do processo constituinte, ela vai se colocar como um movimento de “articulação” ou de “representação” das mobilizações e suas demandas, a fim de apresentar uma Emenda Popular que incluísse na nova Constituição um capítulo sobre a política urbana, no qual se articularia não só o preceito de função social da propriedade, mas também da gestão de democrática da cidade. Ela, assim, se tornava a própria expressão da participação popular, bem como propunha tal participação como direito no processo de formulação e execução de normas urbanísticas e do planejamento urbano.

Isso será mais bem analisado no item seguinte, mas o que interessa colocar desde agora é que os movimentos sociais ganhavam cada vez mais um caráter de representantes de uma classe popular. As estratificações e a heterogeneidade de seus agentes, posições políticas, os diferentes modos de agir na cidade, eram ofuscados sobre a visibilidade que se aferia às mobilizações cuja demanda se pautava em necessidades sociais e eram antagonizadas face ao Estado em sua estrutura administrativo-jurídica. Tratava-se de se pensar através dessas organizações uma contraconduta que se tornasse um contraponto ao sistema capitalista. Contudo, ao dar enfoque nos espaços centrais do poder, isto é o Estado, se perdia de vista toda uma economia política que se produzia nas periferias e favelas.

#### 4.2.

#### O enunciado da participação: do desenvolvimento de comunidade à gestão democrática da cidade

Na Emenda Popular proposta pelo movimento de Reforma Urbana, o “direito a uma vida urbana digna e à justiça social”, estava relacionado não só ao direito à moradia e serviços urbanos, como também ao conceito de “gestão democrática da cidade”. Na Emenda não havia previsto uma definição mais concreta do que seria uma gestão democrática, mas ela dispunha em três artigos a possibilidade de participação popular nas esferas administrativa e legislativa do Estado: um artigo assegurando a modalidade de iniciativa popular de leis relativas à vida urbana no âmbito municipal; outro artigo prevendo controle direto da população dos recursos implementados nas políticas de habitação, também a nível municipal; o último artigo dispondo sobre o direito da comunidade de participar da elaboração e implantação do plano de uso e ocupação do solo e transporte e na gestão de serviços públicos, através de audiências públicas, conselhos municipais de urbanismo, conselhos comunitários, plebiscito ou referendo popular.

Nesse aspecto, vale retomar a mudança que se faz do enunciado da integração para o enunciado do acesso no que diz respeito ao desenvolvimento das condições de vida dos pobres nas cidades brasileiras. Se no primeiro caso se considerava as classes populares como segmentos marginais da sociedade que não participavam da vida política, seja porque mantinham formas tradicionais de relações sociais, ou porque apresentavam comportamentos passivos e de dependência, essa mentalidade dava cada vez mais lugar ao reconhecimento de que nessas práticas informais, continham também uma natureza política, mesmo que não pelo enfrentamento, nem intervenção da esfera pública. Além disso, a estruturação de um aparelho repressivo nos governos militares apontava para o bloqueio de canais institucionais que poderiam permitir uma maior participação social no processo de decisão política sobre leis urbanas e programas sociais.

No entanto, os movimentos populares que emergiam na década de 1970 haviam provado não ser apenas uma experiência de organização política como instituíram um novo terreno de participação: mesmo sem o “acesso” aos canais institucionais, as mobilizações reivindicativas conseguiram demonstrar

capacidade de agir, pressionar e intervir nas instâncias de decisão do Estado. Essa “inovação” na cultura política trazida pelos movimentos abriu um novo espectro de desenvolvimento democrático que veio ganhar reforço no processo constituinte e na reformulação da ordem política brasileira.

Nesse contexto de produção teórica pós-70, a ideia de participação, passa a ser cada vez mais utilizada para designar o envolvimento das classes populares nos espaços políticos institucionais, isto é, a organização e o exercício de ações concretas e reivindicações que fizessem pressão, principalmente sobre o Estado (MOISÉS, 1983; GOHN, 1985; KOWARICK, 1979). Aqui a noção política de “participação” ganha um caráter jurídico, sendo um elemento integrante do que eles viriam a chamar de “gestão democrática da cidade”. No entanto, tal noção não era propriamente nova, nem ao nível do discursivo político, nem no nível das políticas sociais que haviam sido implementadas no pós-guerra. Isso não significa, porém, que a participação teve um mesmo sentido em todo esse período: ela esteve num primeiro momento relacionado ao discurso do desenvolvimento e ao enunciado da integração, para, na década de 1970, passar a ganhar um caráter mais político atrelado a uma ideia de cidadania, o que envolvia a possibilidade de acesso e intervenção nas instâncias de decisão política e de formulação das políticas públicas. Para uma melhor compreensão, vamos tratar aqui desse percurso enunciativo que elevaram a participação a um pressuposto da cidadania.

De antemão, é preciso ter em mente que no período que compreende o pós-guerra até a década de 1970, a participação esteve relacionada ao próprio conceito de comunidade. Nesse sentido, a Igreja Católica foi um dos primeiros focos de enunciação, cuja ideia de desenvolvimento humano envolvia a própria noção de participação do homem em sua promoção. No plano concreto, a Igreja aplicava esse princípio em suas ações assistencialistas, que implicavam em um processo de educação dos pobres (geralmente favelados) à vida urbana e aos valores comunitários. Por exemplo, nos trabalhos da Fundação Leão XIII no Rio de Janeiro estava prevista a orientação aos favelados para a colaboração da solução de seus problemas, a fim de evitar as práticas paternalistas, lhes ensinar o sentido de responsabilidade e conseguir uma autonomia social ante aos políticos e às instituições. Para Victor Vicente Valla (1986), estava implícito que não competia ao governo e aos empregadores a melhoria das condições de vida e de moradia,

mas sim aos indivíduos, responsabilizados pela sua precariedade. Era a partir do “esforço” dos favelados que estes conseguiriam superar sua condição de subdesenvolvimento. A participação aqui consistiria no movimento associativo dos moradores em busca da realização da própria urbanização e prestação de serviços.

Outro exemplo que poderíamos citar é o da Cruzada São Sebastião, promovida por Dom Hélder Câmara. Nela, propunha-se promover uma “ação educativa de humanização e cristianização”, que seria inerente ao próprio processo de urbanização (Estatuto da Cruzada São Sebastião apud Valla, 1986, P. 66). No lugar da noção de “recuperação” ou reabilitação do favelado, a Cruzada São Sebastião colocava de forma mais explícita a perspectiva de integração dos favelados à vida normal do bairro da cidade, através da orientação, assistência e da superação da condição de faveladas que se daria também pela sua participação na solução de seus problemas. Na prática, ela se valeu de técnicas de “organização de comunidade”, criando conselhos de moradores que, com apoio de assistentes sociais, ocuparia funções administrativas<sup>168</sup>.

Valla discorre também que tal projeto auxiliou na implementação da proposta do que viria a se chamar “desenvolvimento de comunidade”. Tal modelo de desenvolvimento era defendido por organismos internacionais como a ONU, que lançava um programa de longo prazo de medidas de planejamento e execução sobre “comunidades”, cuja metodologia de trabalho consistiria na colaboração entre governos e a população (Resolução 1042, 1957). Percebemos que estava em questão outra ideia de planejamento que envolvia a participação do povo, diferente do discurso técnico-modernista que era aplicado pelo discurso do urbanismo dominante na época. No Brasil, tais preceitos foram fomentados por seminários, realizados muitas vezes dentro do campo do Serviço Social<sup>169</sup>. Além

---

<sup>168</sup> Valla (1986, p. 71) aponta que através do Departamento de Serviço Social, a Cruzada São Sebastião promovia encontros dos assistentes sociais com os moradores, cujo objetivo era o estudo comum dos problemas, a fim de levar os moradores a descobrir seus recursos e planejar solução dos problemas.

<sup>169</sup> Ammann (1984) menciona também que alguns seminários sobre desenvolvimento de comunidade foram patrocinados por organismos internacionais como: o “Seminário sobre Desenvolvimento de Comunidade”, patrocinado pela OEA havia e realizado em Porto Alegre em 1951; o Seminário Regional sobre Bem-Estar Rural, promovido pela ONU em 1953 na Universidade Rural do Brasil; o Seminário Educação de Adultos para o Desenvolvimento de

disso, a UNESCO vai estimular a construção de um projeto de educação de adultos nas comunidades rurais, que veio dar lugar ao MEB, como já mencionado no primeiro capítulo. Note-se, porém, que o esse movimento acabou tratando a educação como meio de conscientização sobre a justiça social e capacitação para a transformação da realidade, o que era diferente do que havia se veiculado nas propostas de desenvolvimento de comunidade, cujas bases se davam sobre uma compreensão orgânica de sociedade, ou seja, o desenvolvimento se daria pela cooperação e colaboração nos diferentes setores sociais.

A incorporação da ideia de participação pela Igreja ocorria, porém, a partir de sua estreita relação com o campo do Serviço Social que se estruturava no Brasil<sup>170</sup>. Neste, havia grande influência dos preceitos da sociologia funcionalista americana, para a qual a comunidade consistia em uma individualidade, cujos membros possuíam uma interdependência sócio-econômica. Esta concepção esteve associada a uma linha de ação política, desenvolvida nos Estados Unidos entre a primeira e a segunda guerra como organização de comunidade. Ela consistia em técnicas de planejamento e na criação de instituições locais, como Centros Sociais e Conselhos Comunitários, que auxiliariam no desenvolvimento urbano através da promoção de serviços sociais e culturais a nível local, que deveriam ser realizadas com a associação e participação dos indivíduos (Hillman, 1964). A ideia era que o governo federal e estadual americano prestassem apoio financeiro e técnico naquilo que elas não conseguissem satisfazer por si próprias. Tais técnicas de organização de comunidade também foram adotadas pelo campo do Serviço Social no Brasil, junto com a concepção de desenvolvimento de comunidade promovida pela ONU e seus órgãos afins (Ammann, 1984).

É, nesse sentido, que Valla (1986) aponta que a noção de participação e desenvolvimento de comunidade ocorreu no Brasil pelo entrelaçamento entre as concepções sociológico-funcionalistas americanas, que vigoravam no sentido comunitário das ações sociais, com as bases filosóficas sócio-cristãs. Nas políticas desenvolvimentistas do pós-guerra, isso foi operado por instituições

---

Comunidade, promovido pela União Católica Internacional de Serviço Social e patrocinado pela UNESCO

<sup>170</sup> As origens do Serviço Social no Brasil estão intrinsecamente ligadas com as ações sociais realizadas pela Igreja Católica brasileira, que na década de 1920 passa a incorporar concepções da doutrina social. Cf. Carvalho, Yamamoto (1988), *Relações sociais e serviço social no Brasil*.

governamentais de assistência social, realizada muitas vezes em parceria com a Igreja Católica, como ocorreu com a Fundação Leão XIII e a Cruzada São Sebastião, que contribuíram para a instituição de centros sociais, associações de bairro e conselhos de moradores. A questão da participação aqui ocorria sobre a ideia de cooperação ou colaboração do “povo” aos projetos ou políticas de desenvolvimento, que eram implementadas no nível local.

Tratava-se ainda de uma perspectiva da integração ou de correção das “disfunções urbanas”, que se daria através de uma escala geográfica menor - a comunidade (substituindo o lugar da “nação”) -, e de práticas de melhorias sobre esse espaço delimitado (o território da comunidade), bem como de uma educação dos moradores à vida urbana. Na concepção dualista, essas medidas serviam para envolver os moradores no seu próprio processo de desenvolvimento, visto que a urbanização não se daria apenas sobre a estrutura espacial, mas também sobre os comportamentos e condutas. As figuras que se destacam nesse desenvolvimento de comunidade eram padres ou os assistentes sociais, cuja função se voltaria para a orientação dos favelados, preconizando não somente o dever de participação, mas também o modo como essa participação deveria ocorrer.

A publicação da SAGMACS abordou essa perspectiva, apontando que a solução para as favelas não se daria apenas em nível nacional, mas envolveria fatores locais que necessitariam uma atuação da Administração. Nesse quesito, estavam não só as propostas de urbanização, mas também de implantação de “sociedades de melhoramento” e centros de convivência, pelos quais os moradores seriam incluídos no plano de sua própria recuperação. Seria uma forma de descentralização das políticas de desenvolvimento, possibilitadas também por um “plano de educação” à vida urbana - “A favela não é só uma imposição, mas um hábito [...] Em certo sentido a melhoria da favela é mais educativa que a aquisição do apartamento (Estadão, 1960, p. 40)”. Entretanto, nessa pesquisa, a participação dos moradores é fundamentada pela averiguação da existência de um “sentimento de solidariedade” e capacidade de cooperação, atestada pelo levantamento empírico que identificou a presença de diferentes tipos de organizações e associações (religiosas, recreativas, esportivas, policiais etc.), bem como de práticas de ajuda mútua, como o mutirão.

Nesse viés, reconhecia-se a capacidade de participação dos moradores em contraponto a ideia de comportamento passivo, empregado dentro do âmbito conceitual da marginalidade (Lewis, 1966). Não se tratava de deixar de identificar a favela enquanto uma condição urbana de subdesenvolvimento, onde se encontrava os vestígios de práticas tradicionais. Havia, porém, um sentido positivo nos modos de habitar de seus moradores, ao qual se reconhecia um teor comunitário, que também vai ser explorado nas políticas de ajuda mútua ou de auto-auxílio assistido promovidos pelas agências internacionais americanas. Aqui, estamos falando da Aliança para o progresso e do BID, como mencionáramos no segundo capítulo. Essas políticas, que foram inspiradas em programas de habitação em situações de guerra ou desastre, foram reformuladas na América Latina, com o intuito de promover uma política habitacional com baixos custos através da mobilização da mão de obra dos próprios moradores. Consistiam, portanto, em uma perspectiva de “reabilitação” relacionada diretamente à construção própria da casa, cuja produção contaria com o material disponibilizado pelo programa e o esforço e colaboração dos assistidos (Conselho Interamericano Econômico e Social, 1963).

Ao participar de um programa habitacional de ajuda mútua em duas cidades no Peru em 1958, John Turner, que um primeiro momento considerou esse tipo de política paternalista, procurou imprimir um modelo mais autogestionário, com a organização de cooperativas autônomas, com as quais o arquiteto deveria a todo momento negociar os termos. A ideia é que uma auto-organização da comunidade, com uma dinâmica mais democrática, pudesse se contrapor às práticas clientelistas e dar uma conotação menos paternalista a esse modelo de política (Laboratoire Urbanisme Insurrectionnel, 2016).

Vale lembrar que Turner (1968) aferia um sentido positivo não apenas aos “sentimentos comunitários” das práticas organizativas e institucionais dos moradores - que ele reconhecia existente ali -, mas também aos modos como essa organização produzia seu ambiente, marcados pela flexibilidade e adaptação às condições precárias. Era a partir dessa forma de habitar a cidade que eles conseguiam modelar seus orçamentos, suas construções e seus arranjos sociais, conferindo nesse processo certa margem de liberdade e auto-determinação. Aqui, a ideia de participação dava lugar à ideia de produção, em que a construção de um

espaço e sua urbanização viriam acompanhada com a própria autonomia dos moradores em suas escolhas sobre o espaço onde iriam morar. Turner criticava, assim, o modelo moderno de construção de casas em massa, cujos projetos pré-determinados pela Administração não permitiam traçar uma política pautada no diálogo e o procedimento democrático.

No Brasil, o projeto do Cajueiro Seco em Recife foi uma das primeiras experiências de desenvolvimento de comunidade em que era implementada a técnica de auto-auxílio assistido. Ele tinha como diretriz “organizar comunidades, disciplinando e orientado tecnicamente as construções, com o aproveitamento dos próprios recursos dos grupos sociais”. Assim, era também preconizado o esforço dos moradores, como forma de atingir o desenvolvimento e recuperação. No entanto, não se tratava de promover o esforço, mas de discipliná-lo, de potencializar aquilo que já era existente: na autoconstrução dos “mocambos” realizados pelos moradores se reconhecia todo um trabalho sobrehumano, toda uma técnica peculiar, toda uma “gama de valores” que deveria receber tratamento e orientação (Guerra, Borsoi, 1963a). Na prática, isso foi pretendido através da constituição de um comitê integrado de representantes da comunidade e de funcionários do Serviço Social Contra o Mocambo; plano de casas com métodos de construção próximos aos que eram empregados pelos moradores<sup>171</sup>; uma assistência técnica que colocava normas mínimas de construção e assistência financeira para a compra de materiais de construção, que deveria se transformar em uma cooperativa gerida pelos próprios moradores mutuários, e a constituição da Associação de Moradores que ficaria encarregada de arrecadar os aluguéis dos lotes (Guerra, Borsoi, 1963b).

Note-se que as políticas de ajuda mútua ou de auxílio assistido também eram embasadas na ideia de integração mediante a participação, o que acarretava por redirecionar a elaboração da política habitacional para os próprios termos do desenvolvimento de comunidade. Nesse sentido, vamos encontrar também no documento final do Seminário de Habitação e Reforma Urbana de 1963, a consideração da importância da formação de uma consciência popular, a participação do povo e o esforço próprio em programas de desenvolvimento de

---

<sup>171</sup> Nesse ponto, destacou-se o projeto de casa de taipa com estrutura pré-fabricada projetado pelo arquiteto Acácio Borsoi

comunidade. Esses programas envolviam ações de melhorias às construções das casas e ajuda mútua, que deveriam ser realizadas mediante a orientação técnica e aproveitamento dos recursos dos grupos sociais. No entanto, a "política de melhorias" do ambiente urbano das favelas, ao que se atribuía ao desenvolvimento de comunidade, ainda era considerada uma medida emergencial, uma etapa intermediária "entre o atual estado dos agrupamentos de subhabitação" e os objetivos do Plano Nacional de Habitação - este ainda voltado para a construção das casas nos modelos arquitetônicos modernistas, então desenvolvidos pelos Institutos de Pensão e Casa Popular, mas que agora seriam integrados em um planejamento coordenado entre os âmbitos nacionais, regional, estadual e municipal.

Em decorrência do golpe de estado pelos militares em 1964, o Plano Nacional de Habitação proposto no Seminário não se concretizou, no entanto, algumas de linha de atuação são possíveis de serem identificadas pela política do BNH que, até a metade da década de 1970, deu prioridade à construção de moradia nos padrões modernos e de massa. Mesmo nesse âmbito, ela ainda adotou o discurso da integração à comunidade através do provimento de certos equipamentos urbanos (recreativos) e estímulos realizados pelo setor de serviço social, que tinham como desafio tornar a nova realidade (os conjuntos habitacionais) uma comunidade. Para tanto, ela criou o Subprograma de Desenvolvimento Comunitário (SUDEC), cujo objetivo era educar e preparar os antigos moradores de favela para a nova situação de "proprietários urbanos de unidade residenciais dos conjuntos habitacionais"<sup>172</sup>.

A ideia de um desenvolvimento comunitário era um contrassenso à política dos conjuntos habitacionais, baseadas em um discurso tecnocrata e modernizante. A integração aqui não ocorria pelo viés da participação, ao contrário, a "comunidade" era traduzida como uma forma de consenso e adaptação harmoniosa aos imperativos dos modos de habitar urbanos, adequados aos blocos

---

<sup>172</sup> Segundo o Manual de procedimento do BNH (apud Stepansky, 1985, p. 38): "O subprograma de desenvolvimento comunitário (SUDEC) tem por objetivo primordial atuar junto aos participantes do Programa de Cooperativas Habitacionais do BNH, no sentido de criar condições favoráveis ao pleno desenvolvimento da vida em comunidade, dentro de uma linha educativa que estimule e capacite os grupos e cooperativas a atingirem níveis satisfatórios de responsabilidade social que facilite o estabelecimento de bases organizacionais e os leve a assumir os destinos das novas comunidades".

de prédios funcionalistas, construídos pelo BNH. Era uma política habitacional impositiva, cujas possibilidades comunitárias se reduziam aos equipamentos urbanos relacionados ao lazer.

Essa foi a linha mestre da política habitacional durante o regime militar até o final dos anos 1970. Houve algumas experiências promovidas pelo Banco, que não alcançaram as escalas da produção em massa de conjuntos habitacionais, mas tentaram imprimir as linhas do desenvolvimento de comunidade. Uma delas foi a experiência da CODESCO, no Rio de Janeiro, cuja proposta de política de urbanização de favelas chegou a receber suporte financeiro do BNH. Em razão dos objetivos e os “modos de integrar os favelados” promovidos pela CODESCO serem diferentes ao do BNH, a Companhia conseguiu executar seu programa de urbanização em apenas duas favelas: Brás de Pina e Morro Azul. Essas experiências colocaram, porém, a perspectiva de uma modalidade de urbanização que não só contava com o “esforço” e mão-de-obra dos moradores, mas também os incluía nas decisões quanto aos planos urbanos e plantas das casas. Na etnografia de Carlos Nelson Ferreira dos Santos (1981), em que ele analisa o caso de urbanização de Brás de Pina, observa-se que os principais canais de participação eram as consultas que a Companhia fazia junto aos moradores e à Associação, pelas quais se discutira todas as etapas, do planejamento à execução, e nas quais os moradores poderiam demonstrar seu acordo. A Associação de Moradores também exercia a função de distribuição dos novos lotes. Segundo Santos, o plano de urbanização de Brás de Pina tinha também o propósito de demonstrar a viabilidade e sucesso de um desenvolvimento urbano de comunidade, que em outros termos, pressupunha a “renovação” ou melhoria da favela existente e sua permanência no local de origem, o que se diferenciava da política de remoção.

Apenas a partir dos anos 1970, quando se depara com os limites e insuficiências da política habitacional de transferência para conjuntos habitacionais, o BNH passa a conferir maior atenção às políticas de urbanização ou de desenvolvimento de comunidade, incluindo também programas de

assistência técnica para a autoconstrução<sup>173</sup>. Dentre este, o projeto PROMORAR previa tanto uma assistência técnica e social à população (R-BNH nº72/80)<sup>174</sup>, como seu envolvimento nas atividades do programa, o que incluía desde as etapas de diagnóstico e planejamento até a consolidação final de seu trabalho e sua integração à comunidade urbana (R-BNH nº18/79)<sup>175</sup>. Segundo Lícia do Prado Valladares (1981), tratava-se de incorporar executar a “velha-novidade” de participação comunitária e planejamento participativo já experimentado no programa da CODESCO. Outro projeto que veio a ser lançado no âmbito do BNH foi o Projeto João de Barro que tinha como objetivo “beneficiar comunidade de baixa renda interessadas em participar de projetos habitacionais que utilizem processos de autoconstrução, concedendo empréstimos e cooperação financeira aos Agentes credenciados do Sistema Financeiro da habitação” (BNH-RD nº 08/84).

Tanto Maria da Glória Gohn (1985) quanto Lúcio Kowarick (1985) apontam que nesse período houve uma inflexão da política governamental, que passa a adotar o discurso participacionista no interior da gestão administrativa municipal<sup>176</sup>. E na leitura desses autores, isso esteve relacionado tanto ao processo de abertura política, quanto à própria mobilização da sociedade civil e proliferação das organizações coletivas. Segundo Kowarick (1985, P. 24):

A década de 80, inicia-se com um quadro socialmente diverso. Como resultado deste processo de crescimento das forças de oposição, onde ocuparam papel

---

<sup>173</sup> Dentre elas, citamos o CURA, o Financiamento para Construção, Ampliação e Melhoria da Habitação (FICAM) e o Programa de Lotes Urbanizados (Profilurb) e o Programa de Apoio ao Desenvolvimento de Comunidade (PRODEC).

<sup>174</sup> O PROMORAR foi um programa voltado para a política de intervenção urbana no local dos “aglomerados de subhabitação”, que tinha como objetivo a erradicação da favela, mediante substituição das habitações sem condições mínimas de serviços, conforto ou salubridade, ou em terrenos sujeitos a inundações. Sua ação possibilitava, portanto, a permanência das populações no lugar onde haviam construído sua moradia e comunidade (R-BNH nº72/80).

<sup>175</sup> A previsão de participação da população nas atividades do programa estava prevista na Carteira de Erradicação da Sub-Habitação que era o órgão do BNH que conduzia as operações do programa PROMORAR (R-BNH nº72/80).

<sup>176</sup> Segundo Kowarick (1985, P. 24): “A década de 80, inicia-se com um quadro socialmente diverso. Como resultado deste processo de crescimento das forças de oposição, onde ocuparam papel importante as mobilizações populares dos bairros periféricos e as grandes greves metalúrgicas do fim dos anos 70, o regime militar é obrigado, sob risco de perder o controle da situação política, a adotar uma estratégia de abertura democrática que palidamente vinha se esboçando desde 1974 – lenta, gradual e controlada – mas que absorve algumas propostas da oposição. A revogação dos atos institucionais, a reorganização partidária, a anistia política, a convocação de eleições diretas para os governos estaduais foram, entre outros processos que abriram novas perspectivas para os movimentos sociais.

importante as mobilizações populares dos bairros periféricos e as grandes greves metalúrgicas do fim dos anos 70, o regime militar é obrigado, sob risco de perder o controle da situação política, a adotar uma estratégia de abertura democrática que palidamente vinha se esboçando desde 1974 – lenta, gradual e controlada – mas que absorve algumas propostas da oposição. A revogação dos atos institucionais, a reorganização partidária, a anistia política, a convocação de eleições diretas para os governos estaduais foram, entre outros processos que abriram novas perspectivas para os movimentos sociais.

No entanto, é importante também abarcar o surgimento, nesse momento, de um discurso neoliberal, que vai reconhecer na favela o esforço e trabalho dos moradores, além da produção de uma urbanização e de uma economia urbana, mesmo que não oficial ou informal. Vale lembrar que o discurso de MacNamara, então presidente do Banco Mundial, ressaltava os investimentos que os moradores haviam realizados nos assentamentos, ainda que com poucos recursos e sem nenhuma ajuda do Estado. Em sua visão, a precariedade das construções também decorria da instabilidade de sua ocupação, em razão das constantes ameaças de remoção e despejo, o que fazia com que os moradores não investissem ainda mais em suas casas. Sua visão política vai questionar os padrões modernos de habitação como inadequados às condições sociais dos países subdesenvolvidos, conferindo maior atenção ao problema do acesso à terra e aos serviços que a estrutura habitacional da autoconstrução. A orientação do Banco Mundial (1975) se voltava, portanto, para uma política de intervenção ambiental, o squatter upgrading and site and services projects, do que uma política habitacional de massa, propriamente dita.

Havia, aqui, uma transformação no campo da percepção, na qual o enunciado da integração dava lugar ao enunciado do acesso. Não estava mais em questão educar os pobres à vida urbana, mas em explorar melhor aquilo que eles produziam na cidade. As políticas sociais do Estado não poderiam mais ser uma imposição ou um empecilho ao que já havia sido construído, mas um mecanismo de ampliar o economia e produção de renda na cidade. Contudo a política do BNH não reproduzia esses termos, ainda se pautando sobre a ideia de recuperação ou erradicação. Mesmo que a inflexão na política do Banco decorresse dessas múltiplas mudanças no plano discursivo e nas práticas políticas da sociedade, a dinâmica “participacionista” abordada pelo governo militar ainda era organizada sob a lógica da integração. Por outro lado, ela demonstrava que havia uma perspectiva em mudança, que deixava de pensar uma eliminação das favelas, para

investir nelas e utilizar os recursos já empregados para o desenvolvimento da comunidade.

No campo do pensamento crítico, que envolvia parte da Igreja Católica, acadêmicos, arquitetos e juristas, a emergência dos movimentos sociais abria um novo campo de visão sobre a participação das camadas populares. Participação aqui ganhava o sentido de um envolvimento político, de uma ação ativa voltada para a reivindicação de direitos. Os movimentos urbanos não só demonstraram a capacidade de criar o próprio terreno de ação política, mas também de afetar e transformar os cursos da política urbana. Por exemplo, a FAFEG, no Rio de Janeiro, ao colocar a urbanização como a bandeira da luta dos favelados actuava no âmbito da representação política e pressionava uma mudança da política de Estado. O Movimento dos Favelados de São Paulo, relatado por Pedro Jacobi (1982), também havia conseguido junto à prefeitura títulos de posse sobre terrenos de propriedade pública. Da mesma forma, os movimentos por saúde, sobre o custo de vida, sobre o transporte e outros serviços, extrapolavam o âmbito local e atingia também as instâncias supralocais por políticas de governo mais distributivas. Além desses, a luta pela regularização de loteamentos clandestinos desdobrou não só projetos públicos para a solução dos problemas, como debates jurídicos que vieram acarretar na Lei 6766/79 que dispunha sobre o parcelamento do solo e previa penas para empreendimentos irregulares e clandestinos.

Na década de 1980, duas experiências de governo municipal também chamaram a atenção. Uma ocorreu no município de Boa Esperança no estado do Espírito Santo. Tratava-se de um município voltado para a atividade rural em crise e estagnada, mas que no final dos anos 1970 assistiu um desenvolvimento económico e social, com impacto no orçamento e nas políticas sociais. Tanto Hebert José de Souza (1982) quanto Ana Maria Brasileiro (1982), atribuem esse desenvolvimento a formulação de uma gestão comunitária municipal, então promovida pelo prefeito Amaro Covre com auxílio da Igreja Católica. Nela, a prefeitura tomava suas decisões com base nas discussões realizadas em grupos de base (de base territorial-comunitária), cujos líderes se reuniam em um Conselho Municipal de Desenvolvimento para estudar, debater, avaliar e executar os programas desenvolvimentistas. Havia uma visão política de afastar as posições partidárias e a influência dos partidos para focar nos interesses comunitários.

Segundo Edson Nunes e Pedro Jacobi (1985), essa experiência comunitária revelou uma dualidade sua generis em termos de poder político (de um lado a Administração e de outro a representação da sociedade civil), mas que apontava uma experiência pioneira de acesso da população ao poder público, de um desenvolvimento comunitário (econômico, social, político e cultural) e de uma democracia direta.

A segunda experiência foi a gestão do município de Lages em Santa Catarina, que focou suas políticas educacionais, econômicas e sociais na realidade local, envolvendo os intelectuais para contribuírem com esse desenvolvimento. Além disso, designou as Associações de Bairro como responsáveis pela gestão do orçamento municipal destinado às obras públicas, as quais só seriam realizadas conforme a decisão das associações. Segundo Ana Maria Brasileiro (1982), essa experiência ao lado do exemplo de Boa Esperança reformulou uma arquitetura institucional, com outros mecanismos, órgãos e instituições, que envolviam desde cooperativas à conselhos populares, que indicavam que a participação popular poderia ampliar a qualidade da gestão. Para Edson Nunes e Pedro Jacobi (1985) esses dois municípios se tornaram uma experiência de gestão democrática, termo que mais tarde viria ser utilizado no âmbito do Movimento da Reforma Urbana e inserido na própria Constituição.

Esses autores vão ainda discorrer sobre alguns movimentos unificados de bairro como fatores importantes na reformulação de uma gestão, citando aqui os casos de: Osasco e Freguesia do Ó em São Paulo e Nova Iguaçu no Rio de Janeiro. Eles funcionaram como uma forma de articulação da população para pressionar o governo municipal a atender suas reivindicações. Tal participação popular nas instâncias estatais influuiu em alguma medida nos processos políticos especialmente naqueles vinculados às decisões que afetavam qualidade de vida das classes populares. É nessa medida que eles passaram a falar na importância do poder local como esfera mais próxima da população e mais acessível às suas reivindicações. No artigo A cidade e os cidadãos, Pedro Jacobi (1986, p. 23-24) entrelaçava a participação popular e a democratização do “poder local”, isto é, sua descentralização, com o conceito de direito à cidade:

É necessário, além disso, democratizar a gestão administrativa, estabelecer canais de participação, diminuindo a enorme distância existente entre administração e

população. Com isso será possível contrapor-se à corrupção, ao clientelismo e à ditadura secreta dos interesses privados anti-sociais.

Assim é importante que as instituições do Estado sejam mais representativas e descentralizadas, multiplicando as formas de participação e controle e permitindo uma articulação da democracia de base com a democracia representativa.

[...]

Direito à cidade, democratização ao poder local e participação popular, tornam-se então um denominador comum. São a expressão correta de uma vontade coletiva dos cidadãos, a partir da expressão territorial das suas necessidades e vontades.

O entrelaçamento feito por Jacobi colocava em relação não somente os direitos urbanos sociais, como o direito à vida urbana, à habitação e à cidade, mas também os direitos políticos e o exercício da cidadania, que envolveria a participação política da população. Essa gama de direitos estaria sintetizada pelos direitos à cidade entendido, aqui, como a “possibilidade de transformar o nosso cotidiano, de forma que cada habitante possa de fato habitar e participar plenamente do espaço onde vive” (Jacobi, 1986, P. 22).

Vemos aqui a ideia de participação ganhar uma segunda conotação. Não se trata apenas do envolvimento ou atuação política das classes populares na esfera pública, mas envolve também uma forma de gestão que incorpora esse preceito enquanto um aspecto democratizante para a feitura das decisões políticas e medidas governamentais. A ideia de descentralização se traduzia, portanto, no acesso da população aos canais institucionais que interferiam, controlavam e intervinham no governo da cidade. Nos termos de Pedro Jacobi, descentralizar significava “ceder uma parcela do poder a uma unidade inferior” ou “dotar de competências e meios os organismos intermediários (conselhos, órgãos administrativos regionalizados etc), para que possam desenvolver a sua gestão de uma maneira mais próxima dos interesses dos cidadãos” (Jacobi, 1986, p. 24).

No folheto *Debatendo a Reforma Urbana*, Luiz Cezar Queiroz Ribeiro (1986, p. 9), articulava a ideia de “gestão democrática da cidade” na proposta de Reforma Urbana, que envolveria também o controle social sobre a cidade, “de forma que seu crescimento possa se dar em razão das necessidades de sua população, ao invés dos interesses daqueles que tem nela um objeto de acumulação”. Em termos concretos, ele propunha uma reforma política-administrativa que conferisse ao ente municipal maior capacidade de gestão orçamentária, legislativa e administrativa, em contraposição a arquitetura

centralizada da política urbana promovida pelo governo militar em torno do SFH e do BNH. Além disso, defendia a instituição de mecanismos institucionais de participação popular na administração da cidade ou de organismos da sociedade civil, como os conselhos populares. No entanto, Ribeiro era um pouco cético quanto a essas medidas “participacionistas”, uma vez que dependeriam de um envolvimento constante dos movimentos, podendo haver períodos de refluxo e desmobilização. O que ele achava que poderia trazer melhores retornos eram as formas institucionais de participação direta, geralmente no campo legislativo, como a iniciativa legislativa, o referendo popular, o veto popular e a revogação de mandatos. Em sua perspectiva: “a existência destes direitos permitiria, de um lado, a criação de um espaço institucional de influência e controle e gestão da cidade para os movimentos populares e, de outro, a geração de alvos de mobilização (Ribeiro, 1986, p. 11)”.

Miguel Baldez (1991), por sua vez, vai compreender nos Conselhos Populares uma instância de descentralização do poder político que poderia contribuir para a concretização dos direitos sociais. Na visão do jurista, era necessário constituir mecanismos de pressão popular para que os dispositivos democráticos previstos na nova Constituição fossem respeitados e efetivados. Nesse sentido, os conselhos se constituíram como órgãos deliberativos, que dariam às comunidades o acesso às instâncias institucionais, para formarem ali um posicionamento popular sobre o processo de produção do Estado, isto é, das estruturas administrativas e da formulação de políticas públicas.

Tais propostas são semelhantes àquelas que foram previsto pela Emenda Popular da Reforma Urbana, sob o conceito de gestão democrática da cidade. Note-se que nesse momento pouco se falava em planejamento nem em orçamento participativo. Encontramos apenas no debate sobre “Solo Urbano”, feito pela Revista Módulo em 1981 com os arquitetos Ermínia Maricato, Nabil Bonduki, Jorge Wilhelm, os sociólogos Luis Carlos Bresser Pereira, Lúcio Kowarick e o Pe Dario Beviláqua, algumas críticas à técnica e ideologia do planejamento moderno e menções sobre a necessidade de atender as reivindicações dos movimentos e possibilitar a participação no planejamento. Apenas nos anos 1990, esses dois mecanismos (planejamento urbano e orçamento) se tornaram importantes para a agenda do Movimento de Reforma Urbana, muito em função da prescrição do

dispositivo constitucional (art. 182) que passava a prever o Plano Diretor como instrumento de política de desenvolvimento urbano. O que a um primeiro momento não fazia parte da pauta do movimento, posteriormente se reverte: na Carta de Princípios do II Fórum Nacional da Reforma Urbana<sup>177</sup>, o Plano Diretor passa a ser considerado como instrumento da Reforma Urbana, mas tentava-se lhe retirar o caráter tecnocrático, então discursado pelos governos militares, imprimindo-lhe uma dinâmica participativa, com destaque para a atuação dos movimentos populares<sup>178</sup>.

O que estava em questão desde a década de 1980, era a ideia de, através dos canais de participação, das mobilizações e pressões dos movimentos sociais, se elaborasse uma política urbana orientada sob uma ética humanista e que colocasse na frente às necessidades sociais em detrimento dos interesses mercantis sobre a cidade. A “participação” ganhava, porém, um conteúdo institucional, estando relacionada à criação de “espaços” ou “brechas” no âmbito dos aparelhos do Estado, que permitissem a interferência da população. Nesses termos, a esfera “local”, para a qual se voltava o desenvolvimento de comunidade, era “diminuída” diante da inserção dos movimentos nas políticas e instituições “supralocais”.

É nessa medida que passa a se falar cada vez mais na necessidade de uma organização popular que fosse capaz de superar a esfera das reivindicações e impor uma política urbana pautada nas questões sociais. Pedro Jacobi (1986, p. 22) apontava, por exemplo: “não existe um movimento social urbano forte e organizado que se oponha de forma mais contundente às políticas existentes”; Haroldo de Abreu (1986, p. 4) afirmava também que as organizações “são fracas, com pouca participação coletiva de suas bases sociais e, ainda, submetidas à lógica das demandas imediatas e localizadas de acordo com a divisão funcional da administração imposta pelo Estado” e que elas não haviam logrado formar uma “alternativa às políticas de persuasão, desenvolvidas pelas agências estatais e

---

<sup>177</sup> A Carta de Princípios foi consultada no livro Plano Diretor: instrumento da Reforma Urbana, organizado por Grazia De Grazia e publicado pela ONG FASE (1990).

<sup>178</sup> Nesse sentido, conferir o livro Plano Diretor: instrumento da Reforma Urbana (de Grazie, 1990), publicado pela ONG FASE, que reúne artigos de arquitetos e sociólogos envolvidos com o movimento de reforma urbana, além da Carta de Princípios do Fórum de Reforma Urbana que ocorreu em 1989 e se tornou a organização que viria a prolongar a agenda formada durante o período constituinte.

pelos organismos da sociedade civil”; Ermínia Maricato (1985, p. 406) mencionara que os movimentos de transporte ou de habitação não lograram apresentar bandeiras nacionais de lutas (propostas nacionais para suas reivindicações), nem compreender o Estado enquanto gestor das políticas sociais ou perceber as estruturas econômicas que condiciona os processos de segregação ou exclusão.

Se antes, as lutas populares consideradas fragmentadas e localizadas, tiveram seu papel de conscientizar a população e instituir um terreno de ação política nos anos 70, agora se tornam um desafio no que tange a capacidade de extravasar o âmbito das reivindicações locais e possibilitar o controle social das políticas urbanas. Nesses termos, a questão da gestão democrática passava a impor a exigência de constituir movimentos capazes de atuar nos espaços institucionais e burocráticos, seja a nível local, seja a nível regional e nacional. Para Maricato (1985), as questões estruturais que envolviam a política urbana colocavam como desafio construir uma unidade na diversidade de movimentos “ao extravazamento dos seus limites geográficos e comunitários”. Pedro Jacobi (1986, p. 25) falava que era “preciso consolidar um movimento forte de cidadãos, que se torne um interlocutor reconhecido pelo Estado”, em todos os níveis e formas institucionais. O âmbito comunitário, então, passava a se tornar fosco diante dos aparelhos do Estado.

É interessante perceber que nesse momento, começa-se a se falar em direito à cidade como forma de englobar não só o direito à terra, como também a democratização da cidade. Esse termo que havia sido formulado teoricamente por Henri Lefebvre no final da década de 1960, como um movimento contra o burocratismo e segregação social feita pelo Urbanismo de Estado e do mercado, passa a ser apropriado no Brasil como uma síntese das pautas por Reforma Urbana. A obra chegou a ser traduzida para o português em 1969, mas teve pouco impacto na formulação teórica sobre o urbano no Brasil. Por exemplo, no artigo *Direito à Terra ou Direito à Cidade*, Ermínia Maricato (1985) cita a necessidade de ampliar a reivindicação por direitos urbanos, para além do acesso à terra, apontado o direito à cidade como mote para a reivindicação de serviços e equipamentos que deveriam ser assegurados pelo Estado nas áreas mais pobres. Apesar de utilizar o conceito de urbanização desurbanizante de Henri Lefebvre

para pensar as periferias brasileiras, Maricato não utiliza a definição de Lefebvre de direito à cidade: ao contrário, ela associa essa expressão à luta por direitos realizada por movimentos sociais, que em sua visão, deveriam compor um programa mais amplo de Reforma Urbana. A associação do direito à cidade aos movimentos populares é também desenvolvida pelo sociólogo Pedro Jacobi, em 1986. Sem fazer qualquer menção à Lefebvre, Jacobi desenvolve pontos de discussão sobre a democratização da gestão urbana, a partir da descentralização e participação popular, como forma de garantir o direito à vida, a dignidade e ao usufruto da cidade. Na cartilha “Debatendo a Reforma Urbana”, o sociólogo Luiz Queiroz de Abreu (1986) vai tratar o direito à cidade como parte da agenda de Reforma Urbana, envolvendo a luta pela moradia, pela terra e pelo direito à democratização da qualidade de vida.

É interessante perceber que o direito à cidade estava, no caso brasileiro, associado à construção de uma plataforma comum de reivindicação, que deveria estar unificada com vista na formação de uma gestão urbana democrática. Uma das expectativas colocadas sobre o Movimento da Reforma Urbana, quando criado em 1985, era sua capacidade de convergir e traduzir as diferentes demandas parciais em pautas gerais. A Reforma Urbana foi tratada como uma “plataforma que possa oferecer aos movimentos sociais urbanos um horizonte de luta que ultrapassasse as questões locais e específicas” (Ribeiro, 1986) ou como uma luta mais ampla que a luta de moradia com implicações no processo da Assembleia Nacional Constituinte (Maricato, 1985). Conforme a agenda do movimento, isso envolveu desde constitucionalização de prerrogativas sociais urbanas – como o direito à moradia e aos serviços de consumo coletivo - à previsão de instrumentos de participação política, seja na atividade legislativa, seja na elaboração do planejamento urbano pelo poder público.

A incorporação das lutas urbanas nos aparelhos do Estado foi, mais tarde, alvo de críticas que apontavam para uma burocratização dos movimentos (Maricato, 2012, P. 95). No entanto, durante a década de 1980, a questão de construir uma gestão democrática implicava em pensar as condições objetivas de participação nos espaços institucionais do Estado, considerados imprescindíveis para se pensar as políticas sociais urbanas. A fragmentação ou heterogeneidade dos movimentos associados as suas demandas cotidianas deviam abrir espaço para

uma articulação mais ampla e vertical. Nessa esteira, passava-se a falar em grandes movimentos nacionais, como a Central Única dos Trabalhadores (CUT), o Movimento Sem Terra (MST), a Central dos Movimentos Populares (CMP) e o próprio Movimento de Reforma Urbana.

Ao mesmo tempo, a participação não possui aqui um sentido “horizontal” de comunidade, o qual estava relacionado ao envolvimento na organização na própria produção do espaço social. Ela estava mais voltada para o espaço institucional e a disputa das políticas sociais a serem promovidas pelo Estado. Não se tratava de um completo abandono da esfera local, que ainda era ocupada pela pastoral social da Igreja e pelas assessoras jurídicas. No entanto, estas acabavam por se concentrar no campo jurisdicional ou da educação em direitos, direcionados contra processos de expulsão e pela implementação de instrumentos de regularização ou de segurança da posse, a fim de assegurar o acesso à terra e à moradia. Tratava-se, portanto, de uma participação voltada pelo enunciado do acesso e da cidadania, que estavam imbricados, de uma forma ou de outra, nos diferentes níveis e espaços do Estado.

É importante salientar aqui que no que diz respeito à atuação da Igreja Católica, ocorre nesse período uma inflexão em sua orientação pastoral. O papa João Paulo II, ao tratar das Comunidades Eclesiais de Base, passa a conferir maior destaque aos aspectos da eclesiologia e liturgia, afastando qualquer sentido sociológico político<sup>179</sup>. No que diz respeito à América Latina, ele tanto criticou quanto excomungou padres associados à teologia da libertação, como ocorreu com o Leonardo Boff, dando maior enfoque ao movimento de Renovação Carismática na América Latina (Valle, 2004). Isso significava uma mudança da linha de ação da Igreja Católica com relação ao II Concílio e a Conferência de Medellín, enfraquecendo as pastorais sociais e as CEBs.

Com relação ao discurso do desenvolvimento de comunidade, este vai ser reatualizado através da atuação de Organizações Não Governamentais (ONGs), que passam a ganhar destaque nos fóruns internacionais como “novas” mediadoras sociais entre a população e o governo. Em um relatório da ONU sobre desenvolvimento humano (1990, p. 6), reconhece-se nessas organizações

---

<sup>179</sup> Cf. Mensagem do Papa João Paulo II aos líderes das Comunidades de Base do Brasil, 1980.

“pequenas, flexíveis e rentáveis”, um eficiente mecanismo para capacitar as pessoas a desenvolver sua habilidade, a tomar sua decisão e resolver seus problemas locais com criatividade<sup>180</sup>. As ONGs, assim, serviam como um novo modelo de ampliar os esforços dos pobres e orientá-los a atingir desenvolvimento, como auxílio às políticas governamentais - “Governments are beginning to realise that NGOs - small, flexible and with good local roots and contacts - often are much better suited to carry out the work of development than is a large bureaucratic machine (ONU, 1990, p. 29)”<sup>181</sup>. Essa descentralização governamental esbarrava também com um discurso neoliberal, ao pensar a possibilidade de ampliar o “empreendedorismo” e o acesso ao crédito pelo pobres através do auxílio das ONGs (ONU, 1990, p. 29).

O que interessa a esse trabalho é demonstrar como a participação se tornou um conceito chave para se pensar a Reforma Urbana e a democratização da cidade, mas que passava a pensá-la através dos seus aspectos institucionais. Participação passava a significar a presença das mobilizações populares em espaços da Administração ou Assembleias legislativas, o que “empurrava” cada vez mais os movimentos para um âmbito da representação. Isso não abarcava, porém, a dinâmica da produção urbana que os pobres seguiam tecendo nas cidades brasileiras, entre periferias e favelas. Tratava-se de pensar o controle da gestão urbana a fim de atingir o Estado, considerado o principal agente provedor das políticas sociais e da própria urbanização.

No entanto, a separação que se fazia entre participação (política) e produção (urbano) acabava por borrar a heterogeneidade das classes populares, que só eram vistas como agentes políticos quando inseridas dentro de uma dinâmica de movimento social. No discurso da Reforma Urbana, os movimentos já nasciam

---

<sup>180</sup> Transcrevemos aqui o fragmento do relatório da ONU (1990, p. 5) que se refere às ONGs: “The movement of non governmental organisations(NGOs) and other self-help organisations has gained considerable momentum and proven its effectiveness in enabling people to help themselves. NGOs are generally small, flexible and cost-effective, and most of them aim at building self-reliant development. They recognise that when people set their own goals, develop their own approaches and take their own decisions, human creativity and local problem solving skills are released, and there sulting development is more likely to be self-sustaining.A comprehensive policy for the participation of NGOs is essential for any viable strategy of human development”.

<sup>181</sup> “Os governos estão começando a perceber que as ONGs - pequenas, flexíveis e com raízes e contatos locais - muitas vezes são muito mais adequadas para realizar o trabalho de desenvolvimento do que uma grande máquina burocrática (tradução nossa)”.

burocratizados. É nessa medida que o discurso dos direitos urbanos terminava por se restringir aos termos do acesso ao Estado, sem conseguiu tecer uma política urbana que fosse capaz de abranger a economia política desses espaços, que continuavam ainda a ser inseridos nos marcos de um limiar jurídico, chamado de informalidade.

5.

## Conclusão

As propostas da Emenda da Reforma Urbana não foram incorporadas em sua integralidade na nova Constituição. No curso dos debates na Assembleia Constituinte, alguns preceitos foram reformulados, enquanto outros deixados para serem regulamentados no âmbito infraconstitucional. O que ficou aprovado foi um capítulo constitucional dedicado à política urbana, com a presença de dois artigos (art. 182 e art183), nos quais: o primeiro dispõe sobre a política de desenvolvimento urbano, prevendo como princípios a função social da cidade e a função social da propriedade, cuja definição e regulamentação foram transferidas para o instrumento de ordenação do Plano Diretor municipal; o segundo tratando do direito à usucapião especial urbano. Além disso, no art. 182, ainda foram previstos a desapropriação pública sobre a propriedade, mediante prévia indenização em dinheiro e três instrumentos de controle e fiscalização de terrenos ociosos ou subutilizados: o parcelamento e educação compulsórios, o imposto progressivo e a desapropriação de reforma urbana.

Segundo a análise de José Roberto Bassul (2005) sobre os debates constituintes acerca da Reforma Urbana, o resultado final não agradou o Movimento Nacional da Reforma Urbana, pois submeteu a função social da propriedade ao instrumento do Plano Diretor que sequer havia sido proposto na Emenda Popular. Ana Amélia da Silva (1991) salientou que o preceito da participação popular ficou a cargo da capacidade de mobilização da sociedade civil e da incorporação nas Constituições estaduais, nas Leis Orgânicas dos municípios e no Plano Diretor a formulação de mecanismos de gestão democrática. Além disso, também ficaram relegadas para o âmbito infraconstitucional as diretrizes da política de desenvolvimento, a serem regulamentadas por lei complementar.

De todo modo, os dispositivos previstos na nova Constituição federal não fugiram do quadro regulatório que se delineava desde a Lei de Desenvolvimento Urbano. Neles, estavam em questão a descentralização da política urbana, com

destaque para o papel do ente municipal e o controle e regulação da propriedade privada. O Movimento de Reforma Urbana, que vai passar a ser chamado de Fórum da Reforma Urbana, se empenhou nos anos seguintes em inserir tais preceitos nas legislações estaduais, municipais e nos Planos Diretores. Para esses últimos, ainda se fez uma campanha para que sua elaboração se desse com participação popular, vindo a formar a modalidade de Plano Diretor participativo. O Fórum ainda vai se dedicar a incorporar na Constituição a moradia como direito social fundamental (Emenda nº 96/00) e a construir a lei federal de regulamentação das diretrizes da política urbana, que só foi aprovada em 2001 e veio a se chamar de Estatuto da Cidade (Le nº 10 257) (Cafrune, 2016).

Percebemos, assim, que o pensamento crítico que se formou em torno do tema da reforma urbana vai se voltar cada vez mais para a esfera do Estado, em seu aspecto regulatório. As críticas que se fazia na década de 1970 ao enunciado do desenvolvimento, sobre seu teor autoritário e desigual, não se desdobrou na constituição de um Estado de bem estar social, mas na criação de uma arquitetura jurídica-institucional que permitisse a penetração da participação popular. Esse processo tinha suas razões não só na mudança de quadro discursivo que se fazia sobre a economia e a política, nem no próprio modo de operar a produção e fazer a economia nos marcos do neoliberalismo: tratava-se também dos próprios “limites” da urbanização nos países desenvolvidos, que extrapolou ao vetor industrial sobre o social e o urbano.

Por outro lado, a ênfase que se fazia sobre a construção de direitos e espaços de participação social também criou condições para a produção de leis, instrumentos jurídicos e mecanismos processuais que possibilitavam um âmbito de reivindicação jurídica para os moradores de periferia e favela, sobretudo no que tange ao direito à moradia. Isso permitiu a criação de um campo da assistência jurídica, que desenvolveu uma educação em direitos e táticas de defesa jurídica, junto aos movimentos. Nessa dinâmica, esteve em evidência o aspecto comunitário e territorial do discurso sobre direitos urbanos, que marcava uma dimensão pastoral imprimida primeiro pela Igreja Católica.

É nessa medida que o campo discursivo que vai sublinhar a campanha da reforma urbana se formou a partir do entrecruzamento de uma linha humanista, voltada para dinâmica local, e uma linha estruturalista que se debruçava sobre o

âmbito vertical das estruturas estatais. Cada uma mobilizou uma série distinta de enunciados, mas que, de forma paralela, colocavam em perspectiva uma noção de justiça social diante de uma pobreza em evidência, seja pelo registro da opressão, seja pelo registro da espoliação. Assim, os direitos urbanos eram pensados em contraposição a uma condição urbana considerada injusta. O direito ou o urbanismo perdiam, assim, seu caráter técnico e ganhavam cada vez mais uma tonalidade política.

No âmbito urbano, isso vai compor um campo de visão que dava destaque ao aspecto social da cidade. “As condições de vida” conformavam, por exemplo, uma expressão que motivava uma análise sociológica crítica às estruturas econômicas, fundiárias e políticas vigentes. No discurso marxista, estavam em questão as condições do trabalho; no discurso católico, as necessidades naturais do homem e de sua família. Eram por essas subjetividades que se “marcava” os espaços da pobreza pela condição de moradia. Assim, a necessidade de morar vai se tornar um primado para a compreensão das injustiças, segregações e desigualdades urbanas e vai se tornar também central para a construção das propostas jurídicas da reforma urbana. No marco do discurso regulatório isso vai se desdobrar, porém, em instrumentos de acesso à terra e de legitimação da posse, com vista em uma regularização fundiária de espaços de periferias e favelas, substituindo a importância das políticas estritamente habitacionais.

O enunciado do acesso aos direitos e da participação social é, de igual modo, um deslocamento do enunciado da integração, em sua percepção social funcionalista. As críticas à ideia de marginalidade e à visão dual sobre a sociedade urbana colocavam ênfase nas estruturas econômico-sociais, em detrimento dos aspectos subjetivos e culturais. Retirava, assim, a responsabilidade do indivíduo pela sua própria condição social, para pensar em termos gerais. É dessa maneira que as políticas sociais direcionadas para as favelas deixavam de estar atreladas a uma “urbanização” do próprio sujeito, direcionando-se para a criação de mecanismos que oferecessem as condições ambientais de desenvolvimento urbano.

No entanto, o enfoque nas necessidades sociais não comportava uma percepção para a produção social do espaço em seus múltiplos aspectos. Não

envolvia nem seu aspecto arquitetônico e urbanístico, nem a sua economia política e cultural. Estes seriam um campo de produção do urbano, tecido pelos moradores em suas organizações locais, mantendo relações com instituições supralocais, mas que continuavam a ser considerados diversos ou distintos das normas sociais e jurídicas. Se as favelas e periferias deixavam de ser tratadas como espaços marginais, isso não resultou em uma compreensão delas dentro da normalidade urbana: o regime de posse, as construções e atividades comerciais irregulares direcionavam ainda a sua qualificação pelo registro da informalidade.

O discurso neoliberal vai tentar resolver esse impasse através de mecanismos que favorecessem os investimentos e empreendedorismo realizados pelos moradores, principalmente criando condições de acesso à propriedade. O discurso da reforma urbana não vai tratar das “relações capitalistas” presentes nesses espaços, nem das suas relações heterogêneas, mas se concentrar em mecanismos de garantias de políticas sociais e no regime jurídico de garantia da posse e, por sua vez, da moradia. Assim, deixou-se de pensar o aspecto da produção social desses espaços, para dar ênfase nas organizações que mobilizavam reivindicações sociais face ao Estado e na defesa dos seus direitos. Tratava-se de pensar o acesso aos direitos pelo aspecto da participação social e da atuação de movimentos sociais, que acabavam por ser incorporados ao âmbito da representação política.

No entanto, as favelas e periferias continuavam para o pensamento crítico em um limiar urbano: defendia-se os direitos sociais-urbanos desses espaços, sua urbanização pelo Estado, mas sem nunca deixar de compreendê-los pelos termos da precariedade, da exclusão social e da própria irregularidade. Não se escapava, assim, de uma dualidade, que já não era mais operada pela relação moderno-tradicional, mas pelo registro formal-informal ou regular-irregular. As favelas e periferias passavam a ser regularizáveis e urbanizáveis, mas não atingiriam, em sua própria dinâmica de produção social, a um status de “cidade”.

6.

## Referências Bibliográficas

ABREU, H.; RIBEIRO, L. C. Q. Debatendo a reforma urbana. Rio de Janeiro: FASE, 1986.

ALVES, M. H. M. Estado e oposição no Brasil: (1964-1984). Bauru, SP: EDUSC, 2005. 423 p.

AMMANN, S. B. Ideologia do desenvolvimento de comunidade no Brasil. 6. ed. - . São Paulo: Cortez 1987. 176p.

ALFONSÍN, J. T. O sistema da propriedade urbana : proposta à constituinte. **Revista da Ajuris**. nº 38. Porto Alegre, 1986, p. 79-89.

ARANTES, O. B. F.; VAINER, C. B.; MARICATO, E. A cidade do pensamento único: desmanchando consensos. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2002. 192 p.

ARANTES, P. F. O Ajuste Urbano: as políticas do Banco Mundial e do BID para as cidades latino-americanas. 2004. 1 v. Dissertação (Mestrado) - Curso de Arquitetura e Urbanismo, Usp, São Paulo, 2004.

\_\_\_\_\_. Em busca do urbano: marxistas e a cidade de São Paulo nos anos 1970. Nos Estudos-CEBRAP, São Paulo , n. 83, p. 103-127, Mar. 2009 . Disponível em:< <http://www.scielo.br/pdf/nec/n83/07.pdf>>. Acesso: 08 Oct. 2017.

ARNDT, H. W. Economic Development: A Semantic History. In: Economic Development and Cultural Change. vol. 29, n. 3 (apr. 1981), pp 457-466. Published by: The University of Chicago Press. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/1153704>>. Acesso em 20 out. 2018.

ARNS, P. E. Prefácio. In: CAMARGO, C. P. F. et. all. São PAULO 1975: crescimento e pobreza. São Paulo: Edições Loyolas, 1976.

ARQUITETURA, Revista (Ed.). Cajueiro Seco, Uma experiência em construção. Arquitetura, Rio de Janeiro, v. 1, n. 16, p.8-11, out. 1963.

AZEVEDO, S.; ANDRADE, L. A. G. Habitação e poder: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional Habitação [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2011, 116 p.

AZEVEDO, M; FREITAS, J. F B. Seminário de Habitação e Reforma Urbana: antecedentes de uma política para habitação popular. Revista do Centro Interdisciplinar de estudos sobre Cidade - Dossiê Cidade e Habitação na América Latina (número especial), v. 6, n. 1, jan/jun 2014. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/urbana/issue/view/321/showToc>.

BALDEZ, M. L. Anotações sobre Direito insurgente. Captura Crítica:: direito, política, atualidade., Florianópolis, v. 1, n. 3, p.195-205, dez. 2010.

\_\_\_\_\_. Conselhos Populares e Usucapião Especial Urbano. Petrópolis: CDDH/Petrópolis, 1991.

\_\_\_\_\_. Solo Urbano. Proposta Para A Constituinte. Ed. Apoio Jurídico Popular/ Fase, 1986.

BASSUL, José Roberto. Estatuto da Cidade: quem ganhou? Quem perdeu. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições técnicas, 2005.

BASTIDES, R. Brésil, terre de contrastes. Paris: Librairie Hachette, 1957

BERLINCK, M. T. Marginalidade social e relações de classes em São Paulo. São Paulo: Vozes, 1975. 152 p.

BIELSCHOWSKY, R. Cinquenta anos de pensamento na Cepal- Uma resenha. In: BIELSCHOWSKY, R (org.). 50 anos de pensamento na CEPAL. Tradução de Vera Ribeiro. v. 2. Editora Record: Rio de Janeiro, São Paulo, 2000. P. 589-608

\_\_\_\_\_. Reformas económicas e inversión: América Latina en los noventa. Rio de Janeiro, 2000. 23 p.

BLANK, G. Brás de Pina: Experiência de Urbanização de Favela! in VALLADARES, L. P. (org.) - Habitação em Questão, Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1980.

BOLAFFI, G. Habitação e Urbanismo. O problema e o falso problema. In MARICATO, E. (Org.). A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial. São Paulo, Alfa-ômega, 1979, pp.37-70.

BONDUKI, N. G. Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria. 2. ed. São Paulo: FAPESP, 1998. 342 p.

BONDUKI, N. G.; ROLNIK, R. Periferia da grande São Paulo: reprodução do espaço como expediente de reprodução da força de trabalho. In: MARICATO, E. (Org.). A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial. São Paulo: Alfa-Ômega, 1979. p. 117-154.

BORSOI, A. G.; GUERRA, G. Política Social do Mocambo. *Arquitetura*. nº 13. Rio de Janeiro: IAB-GB, 1963.

\_\_\_\_\_. Cajueiro Seco, uma experiência em construção. *Arquitetura*. nº 16. Rio de Janeiro: IAB-GB, 1963.

BOSCHI, R. R (org.). Movimentos Coletivos no Brasil Urbano. [S. l.]: Zahar, 1983.

\_\_\_\_\_. Violência e Cidade. [S. l.]: Zahar, 1982.

BURGESS, E. The growth of the city: in introduction of research approach. In: PARK; BURGESS (org.). The city: suggestions for investigation human behavior in the urban environment. Chicago: The university of Chicago Press, 1984.

BRASILEIRO, A. M. Políticas Sociais para Áreas Urbanas: Possibilidades. In: DINIZ, Eli. Debates urbanos 4 Políticas Públicas para Áreas Urbanas: Dilemas e Alternativas. Rio de Janeiro: Zahar, 1981. p. 43-66.

BRUNEAU, T. C. Catolicismo brasileiro em época de transição. São Paulo : Loyola, 1974. 442p.

BUTLER, J. O que é a crítica? Um ensaio sobre a virtude em Foucault. Tradução de Gustavo Hessmann Dalaqua. Cadernos de Ética e Filosofia Política, São Paulo, n. 22, p. 159-179, aug. 2013. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/cefp/article/view/59447>>. Acesso em: 08 oct. 2017.

CAFRUNE, M. E. O direito à cidade no Brasil: construção teórica, reivindicação e exercício de direitos. *Revista Interdisciplinar de Direitos Humanos, Bauru*, v. 4, n. 1, p. 185-206, jan./jun., 2016. Disponível em: [www2.faac.unesp.br/ridh/index.php/ridh/article/view/325/169](http://www2.faac.unesp.br/ridh/index.php/ridh/article/view/325/169). Acesso em: 8 de out de 2017.

CÂMARA, H. *Revolução dentro da paz* /. 2.ed. -. Rio de Janeiro : Sabiá 1968. 203p.

CAMARGO, C. P. F. et. al. *São PAULO 1975: crescimento e pobreza*. São Paulo: Edições Loyolas, 1976.

CAMPANARIO, M. A. O mercado de terras e a exclusão social na cidade de São Paulo. In: KRISCHKE, Paulo J. (org.). *Terra de habitação x terra de espoliação*. São Paulo: Cortez, 1984, pp. 11-30

CAMPILONGO, C. F. Assistência jurídica e realidade social: apontamentos para uma tipologia dos serviços legais. In: *Discutindo a assessoria popular*. Rio de Janeiro AJUP/FASE, 1990.

CARDOSO, F. H. A cidade e a política: do compromisso ao inconformismo. In: *Novos Estudos Cebrap. Autoritarismo e democratização*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1970.

\_\_\_\_\_. *As tradições do desenvolvimento-associado*. Estudos Cebrap, São Paulo, vol. 8, p. 42-75, 1974.

\_\_\_\_\_. *Capitalismo e escravidão no Brasil Meridional: o negro na sociedade escravocrata do Rio Grande do Sul*. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1962. 339 p. (Corpo e alma do Brasil ; 8).

\_\_\_\_\_. *Cultura e participação na Cidade de São Paulo*. **Cadernos Cebrap**. nº 14. São Paulo. 197[?].

\_\_\_\_\_. *Empresário industrial e desenvolvimento econômico no Brasil* /. São Paulo: Difusão Europeia do Livro 1964. 196p.

\_\_\_\_\_. *O Regime Político Brasileiro*. In: *Estudos CEBRAP*, número 2, 1972.

\_\_\_\_\_. Situação e comportamento social do proletariado. In: FERNANDES, F. (org). Comunidade e sociedade no Brasil. 2 ed. São Paulo: Editora Nacional, 1975

CARDOSO, F. H.; FALETTO, E., colab. Dependência e desenvolvimento na América Latina: ensaio de interpretação sociológica /. 3. ed. -. Rio de Janeiro: Zahar 1975. 143 p.

CARDOSO, F. H. e IANNI, O. Cor e Mobilidade Social em Florianópolis: Aspectos das Relações entre Negros e Brancos numa Comunidade do Brasil Meridional. São Paulo, Companhia Editora Nacional, 1960 (Coleção Brasileira, vol. 307).

CARVALHO, I. Relações sociais e serviço social no Brasil. 12 ed. São Paulo: Cortez, 1998.

CASTELLS, M. A questão urbana. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2006.

\_\_\_\_\_. La urbanización dependiente en América Latina. In: CASTELLS, Manuel (org.). Imperialismo y Urbanización en América Latina. Barcelona: Gustavo Gili, 1973.

CEPAL. Estudo Econômica na América Latina 1949. In: BIELSCHOWSKY, R (org.). 50 anos de pensamento na CEPAL. Tradução de Vera Ribeiro. v. 2. Editora Record: Rio de Janeiro, São Paulo, 2000. P. 137-178.

CESTAURO, L. A contribuição de Lebrecht através da SAGMACS na formação de técnicos e profissionais de urbanismo no Brasil. Revista de arquitetura e urbanismo. v 1 n1. Instituição de Arquitetura e Urbanismo 2016. pp. 24-36 [versão eletrônica]

CHOAY, F. L. Urbanisme utopies et réalités: une anthologie. Paris: Éditions du Seuil, 1965

COMBLIN, J. A evolução da pastoral urbana. in AA.VV. Pastoral Urbana, São Paulo: Paulinas, 1980, p. 33-51.

CONSELHO INTERAMERICANO ECONOMICO E SOCIAL. A marcha da aliança para o progresso 1961-1962 :: primeiro relatório sobre o progresso e as

perspectivas do desenvolvimento econômico e social da América Latina /. Washington, D. C. : União - Panamericana, 1963. x, 190p.

COSTA, Maria de Fátima Tardin. Ideologia e utopia no ocaso da Reforma Urbana. 320f. Tese (Doutorado). Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Psicologia, 2012

DAVIS, K.; GOLDEN, H. H. Urbanization and the Development of Pre-Industrial Areas. In: Economic Development and Cultural Change. Vol. 3, No. 1, The Role of Cities in Economic Development and Cultural Change, Part 1 (Oct., 1954), pp. 6-26. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/1151656>>. Acesso em: 20 out. 2018

DINIZ, E. Políticas Públicas para Áreas Urbanas. [S. l.]: Jorge Zahar, 1982.

DURHAM, E. R. A caminho da cidade: a vida rural e a migração para São Paulo. São Paulo: Perspectiva, 1973. 249 p.

FERNANDES, E. Constructing the 'Right To the City' in Brazil. Social & Legal Studies vol 16. issue 2, June 1, 2007, pp. 201 – 219. Disponível em : <<https://doi.org/10.1177/0964663907076529> > Acesso em 15 de fevereiro de 2018.

FERNANDES, F. Mudanças Sociais no Brasil. [S. l.]: Global editora, 2013.

\_\_\_\_\_. A integração do negro na sociedade de classes. In: São Paulo: Dominus Editora, 1965.

FERNANDO, Arcebispo de Goiania. Marginalização de um povo: grito das igrejas. Goiânia: Publicação Não Identificada, 1973. 60 p. Documento de bispos do Centro-Oeste.

FOUCAULT, M. De espaços outros. Estudos Avançados, 27 (79), 113-122, 2013. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/eav/article/view/68705>. Acesso em: 20 de maio de 2017

\_\_\_\_\_. Histoire de la folie à l'âge classique. Paris: Gallimard, 1976.

\_\_\_\_\_. L'archéologie du savoir. Paris: Gallimard, impr. 2008

\_\_\_\_\_. Naissance de la biopolitique. Cours au Collège de France (1978-79). Paris: Gallimard/Seuil, 2004.

FREIRE, P. A importância do ato de ler: em tres artigos que se completam. 3. ed. -. São Paulo : Autores Associados : Cortez 1983. 96p.

\_\_\_\_\_. Educação como prática da liberdade. 23ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999.

FRIEDMANN, J.; LACKINGTON, T. Hyperurbanization and National Development in Chile: Some Hypotheses. *Urban Affairs Quarterly*, vol. 2, no. 4, June 1967, pp. 3–29, doi:10.1177/107808746700200401.

GIANNOTTI, J. A. Origens da dialética do trabalho: estudo sobre a lógica do jovem Marx [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein, 2010. 210 p.

GODOY, E. J. Igreja, Motivações e Organização dos Moradores em Loteamentos Clandestinos. In: KRISCHKE, Paulo J.. Terra de Habitação x Terra de Espoliação. São Paulo: Cortez, 1984. p. 57-69.

GOHN, Maria da Glória Marcondes. A força da periferia: a luta das mulheres por creches em São Paulo. Petropolis, RJ : Vozes 1985.

GONÇALVES, R. S. Favelas do Rio de Janeiro: história e direito. Rio de Janeiro: Ed. PUC-Rio: Pallas, 2013. 407 p.

GONÇALVES, R. S.; SIMÕES, S. S.; SIMÕES, L. S. A contribuição da igreja católica na transformação da habitação popular em problema público na França e no Brasil. *Cadernos de antropologia social*, [S. l.], 2010.

GORELIK, A. A produção da cidade latino-americana. *Tempo Soc.*, São Paulo, v. 17, n. 1, p. 111-133, June 2005. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-20702005000100005&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20702005000100005&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 10 de novembro de 2017.

GRAU, E. R. Direito urbano: regiões metropolitanas, solo criado, zoneamento e controle ambiental, projeto de lei de desenvolvimento urbano. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1983. 151 p.

GRAZIA, G. de. (Org.): Plano Diretor: instrumento da reforma urbana. Ed. FASE. Rio de Janeiro, 1990.

HANNERZ, U. Explorando a cidade: em busca de uma antropologia urbana. Tradução de Vera Joscelyne. Petrópolis: Editora Vozes, 2015

HARVEY, D. Cidades Rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana. São Paulo: Martins Fontes, 2014;

HERKENHOFF, P. E. Questões anteriores ao Direito Urbano. In: A. Pessoa (ed.). Direito do Urbanismo. Uma visão sócio-jurídica. Rio de Janeiro, IBAM, 1981.

HILLMAN, A. Organização da comunidade e planejamento /. 2. ed. -. Rio de Janeiro: AGIR 1964. 356p.

HOGAN, D. J. Cidade: Usos Abusos. Brasília: Brasiliense, 1978.

HOSELITZ, B. F. Urbanization and economic growth in Asia. Economic Development and Cultural Change. Vol. 6, No. 1 (Oct., 1957), pp. 42-54. Published by: The University of Chicago Press. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/1151680>>. Acesso em 20 nov. 2018

HUCHZERMEYER, Marie. Reading Henri Lefebvre from the 'global south': The legal dimension of his right to the city. Uhuru Seminar Series: Rhodes University, Grahamstown, v. 1, n. 1, p.1-27, 20 maio 2015.

IANNI, O. As metamorfoses do escravo. São Paulo: Hucitec, 1988. 271 p.

\_\_\_\_\_. O colapso do populismo no Brasil. 4. ed. rev. -. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978. 223p.

\_\_\_\_\_. Industrialização e desenvolvimento social no Brasil. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1963. 269 p.

JACOBI, P. A cidade e os cidadãos. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, São Paulo, v. 2, n. 4, p.22-26, mar. 1986.

\_\_\_\_\_. Autoconstrução Mitos e Contradições. Revista Espaços e Debates, ano i, n. 3, set. 1981.

JUNIOR, N. S.; UZZO, K. A trajetória da reforma urbana no Brasil. 2009 Disponível em: <http://base.d-p-h.info/pt/fiches/dph/fiche-dph-8583.html>. Acesso em 08 de out de 2017.

KADT, E. Católicos radicais no Brasil. João Pessoa: Editora Universitária/UFPB, 2003. 408 p.

KOWARICK, L. A espoliação urbana. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979. 202 p.

\_\_\_\_\_. A espoliação urbana: impactos e desdobramentos. In: KOWARICK, Lucio. Escritos Urbanos. São Paulo: Editora 34, 2017. p. 144.

\_\_\_\_\_. Espaço urbano e espaço político: do populismo à redemocratização. Comunicação e política. v. 3. n. 1-4, jan/dez 1985. São Paulo: Forense Universitária, 1985.

KRISCHKE, Paulo J. (org.). Terra de habitação x terra de espoliação. São Paulo, Cortez, 1984.

LAMBET, J. Os dois Brasis. Série sociedade e educação. v. 1. Rio de Janeiro: Centro Brasileiro de Pesquisas Educacionais, 1959

LEBRET, L-J.; BRIDE, R. III L'enquête urbaine: l'analyse du quartier et de la vila. Paris: Prestes Universitaires de France, 1955.

\_\_\_\_\_. Suicide ou survie de l'Occident? dossier pour comprendre les problèmes de ce temps. Paris: Ouvrières, 1958. 402 p. (Collection Économie humaine).

\_\_\_\_\_. Dynamique concrète du développement. Paris: Ouvrières, 1960. 550 p. (Collection Économie et humanisme).

LEBRET, L. J. GATHERON, J. M. Principes et perspectives d'une économie humaine. Lyon, v. 4, n. 8, 1947. (Collection Économie Et Humanisme)

LEEDS, A. O Brasil e o mito da ruralidade urbana. in Leeds, Anthony; Leeds, Elizabeth. A Sociologia do Brasil urbano. Rio de Janeiro: Zahar, 1978, págs. 86-143.

LEEDS, A. Poder local em relação com instituições de poder supralocal. In: LEEDS, A. & LEEDS, E. A Sociologia do Brasil Urbano. Rio de Janeiro: Zahar. 327 p. 1978.

\_\_\_\_\_. A sociologia do Brasil urbano. 2ed. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2015.

LEFEBVRE, H. A Revolução Urbana. São José dos Campos: Humanitas, 2008. 178 p.

LEWIS, O. The culture of the poverty. In: American. v. 215. n. 4. Oct. 1966. P. 19-25

LEWIS, W. A. The principles of economic planning. London: Routledge, 2010. 130 p.

LIMA, L. G. S. Evolução política dos católicos e da Igreja no Brasil. Petrópolis, Vozes, 1979.

LOJIKNE, J. Le marxisme, l'état et la question urbaine. Paris: Presses Universitaires de France, 1977

LOPES, J. R. B. Desenvolvimento e mudança social: formação da sociedade urbano-industrial no Brasil. [2º ed.] São Paulo: Ed. Nacional, 1971. 215 p.

LOPES, J. R. L. Direito Justiça e Utopia. Rio de Janeiro: Fase, 1988. 21 p. (Coleção Seminários nº 9).

LÖWY, M. Marxismo e cristianismo na América Latina. Lua Nova:: Revista de Cultura e Política, São Paulo, v. 1, n. 19, p.5-21, nov. 1989.

LYRA FILHO, R. O que é direito. 17. ed. São Paulo: Brasiliense, 2005. 93 p.

MAGNANI, J. G. C. Práticas Urbanas: Os pedaços da cidade. Espaços e Debates: Revista de Estudos Regionais e Urbanos, São Paulo, v. 1, n. 5, p.67-80, mar. 1982.

MANDELBAUM, K. The industrialisation of backward areas /. Oxford : Basil Blackwell, 1947. viii, 111p.

MARICATO, E. A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial. São Paulo: Alfa-Omega, 1979. 166p.

\_\_\_\_\_. Autoconstrução: A arquitetura possível. In: MARICATO, E. (Org.). A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial. São Paulo: Alfa Omega, 1979, p. 71-93.

\_\_\_\_\_. Direito à Terra ou Direito à Cidade. Vozes, Petrópolis, 1985.

\_\_\_\_\_. O impasse da política urbana no Brasil. 2ª ed. Petrópolis: Vozes, 2012.

MARIN, R. Dom Helder Camara. Les puissants et les pauvres. Pour une histoire de l'église des pauvres dans le Nordeste brésilien. (1955- 1985). In: LÖWY, Michael. Archives de Sciences Sociales des Religions. Paris: Cnrs, 1995. p. 161-162.

MARQUES, E. A espoliação urbana e o campo dos estudos urbanos no Brasil. Disponível em: <<http://novosestudos.uol.com.br/a-espoliacao-urbana-e-o-campo-dos-estudos-urbanos-no-brasil%C2%B9/>>. Acesso em: 01 jun. 2019.

MARQUES, N. Posse x Propriedade: a luta de classes na questão fundiária /. Rio de Janeiro, 1988. 27p.

MARTINS, J. S. O cativo da terra. São Paulo : Ciências Humanas 1979. 157p.

MEIER, G. M. La periode de formation. In: MEIER, G. M.; DUDLEY, S. (ed.) Les pionniers du développement. Publié par le Banque Mondiale [Publicado pelo Banco mundial]. Paris, Économica, 1988. p. 3-26

MEIRELLES, H. L. Direito de Construir. 11. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 1983. 464 p.

MENDONCA, S. E. A. A experiência do dieese em pesquisa e conhecimento. São Paulo Perspec., São Paulo , v. 16, n. 3, p. 54-59, jul. 2002 . Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-88392002000300008&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392002000300008&lng=en&nrm=iso)>. access on 04 Jan. 2019.

MODULO. Rio de Janeiro: Avenir Editora, 1981.

MOISÉS, J. A. O Estado, As Contradições Urbanas e os Movimentos Sociais. In: \_\_\_\_\_ . Cidade, Povo e Poder. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985. p. 14-30.

\_\_\_\_\_. Protesto Urbano e política. O quebra-quebra de 1947. In: SILVA, Luiz Antonio Machado da. Movimentos Sociais Urbanos, Minorias Étnicas E Outros Estudos. São Paulo: Anpocs, 1983. p. 96-113.

MONTENEGRO, J. A. S. Evolução do catolicismo no Brasil. Petrópolis: Vozes, 1972.

MORANGE, Marianne; SPIRE, Amandine. Mise en ordre, mise aux normes et droit à la ville: perspectives croisées depuis les villes du Sud. Métropoles, [s.l], n. 21, p.1-17, dez. 2017.

MOREIRA NETO, D. F. Introdução ao direito ecológico e ao direito urbanístico: instrumentos jurídicos para um futuro melhor /. 2. ed. rev. e aum. -. Rio de Janeiro: Forense, 1977. 198p.

MOUNIER, E. Le personalisme /. 11. ed. -. Paris : Presses Universitaires de France, 1969

NASCIMENTO, A. O genocídio do negro brasileiro. São Paulo: Paz e Terra, 1978.

NASCIMENTO, B. M. A Terra é o meu quilombo Terra, território, territorialidade. In. RATTIS, A. (org.). Eu sou atlânticasobre a trajetória de vida de Beatriz Nascimento. São Paulo: Imprensaoficial, 2006.

NUN, J. L. Marginalidad y exclusión social. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2003.

\_\_\_\_\_. "Sobrepoblación Relativa, Ejército Industrial de Reserva y Masa Marginal". Revista Latinoamericana de Sociología, vol.5, n°2, 1969. Republicado em J. Nun. Marginalidad y Exclusión Social. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica (2001), cap. 2 (La teoria de la masa marginal), pp. 35-140.

NUNES, E.; JACOBI, P. Movimentos populares urbanos, poder local e conquista da democracia. In: MOISÉS, J. A. et al. (org.). Cidade, povo e poder. CEDEC/Paz e Terra, 1982.

O ESTADO DE SÃO PAULO. Aspectos Humanos da Favela Carioca. Estudo socio-economico elaborado pela SAGMACS. São Paulo, 13 abr. 1960a.

O ESTADO DE SÃO PAULO. Aspectos Humanos da Favela Carioca. Estudo socio-economico elaborado pela SAGMACS. São Paulo, 15 abr. 1960b.

OLIVEIRA, F. Crítica a razão dualista/ O ornitorrinco. São Paulo: Boitempo, 2003. Disponível em: < [goo.gl/YpOEit](http://goo.gl/YpOEit) >. Acesso em 08 de agosto de 2016

\_\_\_\_\_. O Estado e o Urbano. In: Espaços e Debates - Revista de Estudos Regionais e Urbanos. Jun/set 1982. Pp. 36- 54

OSMONT, A. Développement urbain, ou ajustement sectoriel des villes ? La politique urbaine de la Banque mondiale. 2005. Disponível em: <<https://aitec.reseau-ipam.org/spip.php?article63>>. Acesso em: 26 set. 2005.

PARK, R. E. Human migration and the marginal man. American Journal of Sociology, vol. 33, no. 6, 1928, pp. 881–893. Disponível em: < [www.jstor.org/stable/2765982](http://www.jstor.org/stable/2765982) >. Acesso em 20 nov. 2018.

PECAUT, D. Os intelectuais e a política no Brasil: entre o povo e a nação. São Paulo: Ática, 1990. 335 p.

PELLETIER, D. De l'Utopie communautaire au combat pour le Tiers-Monde, 1941-1966. Paris: Cerf, 1996. 596 p. (Collection Économie et humanisme).

PENNA, J. E. O. O projeto CURA. Rio de Janeiro, [19--]. 20 p;

PERLONGHER, N. O. Territórios marginais /. Rio de Janeiro:, 1989. 23p

PERLMAN, J. E. O mito da marginalidade: favelas e política no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

PESSOA, A. (org). Direito do urbanismo: uma visão sócio jurídica. Rio de Janeiro: Livros técnicos e científicos, 1981.

PIERSON, D. Cruz das Almas: a Brazilian village. In: CRUZ, L. et al. (org.). Institute of Social Anthropology Publication n. 12. Washington: United States government printing office, 1951

PINHEIRO, E. Pastoral Urbana. São Paulo: Paulinas, 1980.

PONTUAL, V. Práticas urbanísticas, deslocamentos e cruzamentos: Louis-Joseph Lebet e Antônio Bezerra Baltar no Brasil. Cuadernos Del CLAEH. Segunda série, ano 34, n. 101, 2015-1, pp. 195-2015.

PREBISCH, R. Por uma dinâmica do desenvolvimento latino-americano. In: CEPAL. Cinquenta anos de pensamento na CEPAL - Rio de Janeiro: Record/CEPAL, 2000 - v. 1, p. 451-488. Rio de Janeiro: Record/cepal, 2000. p. 451-488.

PRESSBURGER ET. AL. Direito insurgente: o direito dos oprimidos, Coleção Seminários n. 14. Apoio Jurídico Popular. Rio de Janeiro: FASE, 1990.

QUIJANO, A. Dependencia, cambio social y urbanización em Latinoamérica. In: \_\_\_\_\_. Questiones y horizontes: de la dependência histórico-estructural a la colonialidad/descolonialidad del poder. 1ed. Buenos Aires: CLACSO, 2014.

\_\_\_\_\_. La formation de un universo marginal en las ciudades de America Latina. In: CASTELLS, Manuel (org.). Imperialismo y Urbanización en América Latina. Barcelona: Gustavo Gili, 1973. pp. 141-166

RIBAS, L. O. A assessoria estudantil com movimentos sociais brasileiros nas décadas de 1960 a 2000. In: LIMA, G. L. M. C.; TEIXEIRA, Z. G. Ensino Jurídico: os desafios da compreensão do direito. Fortaleza: LCR, 2012. p. 355-376.

RIBEIRO, F. A. Cruzada São Sabstião. Revista a Ordem, nº 4, vol. LV, 1956, Rio de Janeiro.

RIBEIRO, L. C. Q. Espaço urbano, mercado de terras e produção da habitação. In: SILVA, L. A. Machado da, org. Solo urbano: tópicos sobre o uso da terra. Rio de Janeiro, Zahar, 1982, p. 29-47.

\_\_\_\_\_. Globalização Fragmentação e Reforma Urbana. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994.

ESTADO DA GUANABA. RIO: operação favela. Rio de Janeiro: Agência Jornalística Image, 1969. 104p.

ROLNIK, R. A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo. São Paulo: Studio Nobel: Fapesp, 1997.

ROMANO, R. Brasil: Igreja contra Estado. São Paulo: Kairós, 1979.

ROSENSTEIN-RODAN, P. N. Problems of Industrialisation of Eastern and South-Eastern Europe. The Economic Journal, vol. 53, no. 210/211, 1943, pp. 202–211. JSTOR, JSTOR, [www.jstor.org/stable/2226317](http://www.jstor.org/stable/2226317).

ROSTOW, W. W. The Stages of economic growth. A non communist manifest. Cambridge: Cambridge at the university press, 1960.

SADER, E. Quando novos personagens entraram em cena: experiências e lutas dos trabalhadores da grande São Paulo 1970-1980. 1.ed. São Paulo: Paz e Terra, 1988.

SADER, E.; PAOLI, M. C. Sobre "classes populares" no pensamento sociológico brasileiro: (Notas de leitura sobre acontecimentos recentes. In: CARDOSO, Ruth. A Aventura Antropológica. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986. p. 39-67.

SANTOS, C. N. Sementes Urbanas 2. Niterói: Eduff, 2017.

\_\_\_\_\_. Introdução. In: Movimentos Urbanos no Rio de Janeiro, Rio de Janeiro: Zahar, 1981. 255 p.

SANTOS, M. O Espaço dividido: os dois circuitos da economia urbana dos países subdesenvolvidos. 2. ed. São Paulo: EDUSP, 2008. 433 p.

SAULE JUNIOR, N. et al (Org.). Retratos sobre a atuação da sociedade civil pelo direito à cidade: diálogo entre Brasil e França. São Paulo: Instituto Polis, 2006.

SERRA, J.; TAVARES, M. C. Além da estagnação: uma discussão sobre o estilo de desenvolvimento recente do Brasil. Cinquenta anos de pensamento na CEPAL, Rio de Janeiro, 2000.

SILVA, J. A. Direito Urbanístico Brasileiro, ERT, São Paulo, 1981, p. 373.

SILVA, L. A. M. A política na favela. In: Dilemas: Revista de Estudos e Conflito e Controle Social. vol. 4 n. 4. Out., nov, dez. 2011. Pp 699-716

\_\_\_\_\_. Solo Urbano: Tópicos Sobre O Uso Da Terra. [S. l.]: Jorge Zahar, 1981.

SILVA, L. A. M.; ZICCARDI, A. Notas para uma discussão sobre "Movimentos Sociais Urbanos". In: SILVA, Luiz Antonio Machado da. Movimentos Sociais Urbanos, Minorias Étnicas E Outros Estudos. São Paulo: Anpocs, 1983. p. 9-25.

SILVA, N. V. Cor e o processo de realização sócio-econômica. In: SILVA, Luiz Antonio Machado da. Movimentos Sociais Urbanos, Minorias Étnicas E Outros Estudos. São Paulo: Anpocs, 1983. p. 198-222.

SINGER, P. Desenvolvimento e Crise. [S. l.]: Paz e Terra, 1982.

\_\_\_\_\_. Desenvolvimento econômico e evolução urbana: (análise da evolução econômica de São Paulo, Blumenau, Porto Alegre, Belo Horizonte e Recife). -. São Paulo: Ed. Nacional 1968. xiv, 377p.

\_\_\_\_\_. Dinâmica populacional e desenvolvimento: (o papel do crescimento populacional no desenvolvimento econômico). São Paulo: Urupes, 1970. 251 p. Originalmente apresentada como tese do autor (Livre docência) - USP, 1968.

\_\_\_\_\_. Economia política da urbanização. 3. ed. -. São Paulo: Brasiliense, 1976. 151p.

\_\_\_\_\_. Urbanización, dependência y marginalidade em América Latina. In: CASTELLS, Manuel (org.). Imperialismo y Urbanización en América Latina. Barcelona: Gustavo Gili, 1973.

SINGER, P.; CARDOSO, F. H. A cidade e o campo /. São Paulo: CEBRAP 1972. 63p.

SINGER, P.; BRANT, V. C. São Paulo :: o povo em movimento /. 3. ed. -. Petropolis : Vozes 1982. 229p

SILVA, A. A. Reforma urbana e Direito à Cidade. São Paulo: Polis, 1991.

SOLVANI, N. V. The Analysis of "Over-Urbanization". In: *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 12, No. 2 (Jan., 1964), pp. 113-122. Published by: The University of Chicago Press. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/1152404>>. Acesso em 20 nov. 2018

SORJ, B. A construção intelectual do Brasil contemporâneo: da resistência à ditadura ao governo FHC [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2008.

SOTO, H. *El Otro Sendero*. Quito: Instituto Libertad, 1987.

SOTO, H.; GHERSI, E.; GHIBELLINI, M. *Economia subterrânea: uma análise da realidade peruana* /. Rio de Janeiro: Globo, 1987. 347p.

SOUTO, A. L. S. Movimentos populares e suas formas de organização ligadas a Igreja. *Ciências Sociais Hoje*. Rio de Janeiro, ANPOCS, nº 2, p. 1983, p. 63-95.

SOUZA, D. B. I. *Reconstruindo Cajueiro Seco*. São Paulo: Fapesp Annablume, 2010.

SOUZA, H. Juventude cristã hoje. In: LIMA, L. G. S. *Evolução política dos Católicos e da Igreja no Brasil. Hipóteses para uma Interpretação*. Petrópolis: Vozes, 1979. p. 84-97.

SOUZA, H. J. Município de Boa Esperança: Participação popular e Poder Local. In: MOISÉS, J. A. *CENTRO DE ESTUDOS DE CULTURA CONTEMPORANEA. Alternativas populares da democracia: Brasil, anos 80* /. Petrópolis: Vozes; São Paulo: CEDEC, 1982. p. 99-200.

STEPANSKY, D. V. O 'desenvolvimento de comunidade' e a 'ação comunitária' na política social brasileira. Rio de Janeiro: SESC, Departamento Nacional, Centro de Estudos e Informação, 1985. 73f.

TOPALOV, C. *La Urbanización capitalista: algunos elementos para su análisis*. México: Edicol, 1979

TOURAINÉ, A. Industrialisation et conscience ouvrière à São-Paulo. In: *Sociologie du travail*, 3<sup>e</sup> année n°4, Octobre-décembre 1961. Ouvriers et syndicats d'Amérique Latine. pp. 77-95

TRINDADE, M. Habitação e desenvolvimento. Petrópolis: Vozes, 1971. 176 p.

TURNER, J. Dwelling resources in South America. *Architectural Design*, v. 33, p.360-393, 1963.

\_\_\_\_\_. Habitação de baixa renda no Brasil: políticas atuais e oportunidades futuras”. In: *Revista de Arquitetura*. Rio de Janeiro, 1968.

\_\_\_\_\_. The Squatter Settlement: Architecture that Works. *Architectural Design*, v. 38, n. 8, p.355-360, 1968.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME (Ed.). Human Development Report 1990. New York: Oxford University Press, 1990.

VALLA, V. V. ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE POS-GRADUAÇÃO EM SAÚDE COLETIVA. Educação e favela: políticas para as favelas do Rio de Janeiro, 1940-1985. Petropolis : Vozes 1986. 213p.

VALLADARES, L. P. A descoberta do trabalho de campo em “Aspectos Humanos da Favela Carioca”. In: FREIRE, L. L. et al. (Org.). *Favelas cariocas: ontem e hoje*. Rio de Janeiro: Garamond, 2012. p. 65-100.

\_\_\_\_\_. A invenção da favela: do mito de origem a favela.com. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 2005. 204 p.

\_\_\_\_\_. A propósito da urbanização de favelas. *Espaço e Debates*. nº2, ano 1, maio de 1981, São Paulo: Cortez, 1981 pp. 5-18.

\_\_\_\_\_. Estudos recentes sobre a habitação no Brasil: resenha da literatura. In: VALLADARES, Lícia do P. (Org.). *Repensando a habitação no Brasil*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1983. p. 21-77.

\_\_\_\_\_. Favela, Política e Conjunto Residencial. *Dados* (Rio de Janeiro), Rio de Janeiro, n.12, p. 74-85, 1978.

\_\_\_\_\_. Passa-se uma casa : análise do programa de remoção de favelas do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro : Zahar 1978. 142p.

\_\_\_\_\_. Quebra-quebra na construção do civil: o caso dos operários do metro do Rio de Janeiro. In: SILVA, Luiz Antonio Machado

da. *Movimentos Sociais Urbanos, Minorias Étnicas E Outros Estudos*. São Paulo: Anpocs, 1983. p. 113-147.

\_\_\_\_\_. *Repensando a Habitação no Brasil*. [S. l.]: Zahar, 1983.

\_\_\_\_\_. Working The System: squatter response to resettlement in Rio de Janeiro. *International Journal of Urban and Regional Research*, London, v. 2, n.1, p. 12-25, 1978.

VALLE, E. A Renovação Carismática Católica.: Algumas observações. *Estudos Avançados* 18, São Paulo, v. 1, n. 52, p.97-107, set. 2004.

VAZ, H. C. L. *Ontologia e historia /*. São Paulo : Duas Cidades, 1968.

WEFFORT, F. O populismo na política brasileira. In: FURTADO, C. (org.). *Brasil, tempos modernos*. 2ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

WEBER, M. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. 4. ed. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo; Brasília, DF: UnB Universidade de Brasília, 2004.

WIHELM, J. A tal da Reforma Urbana. *Revista Arquitetura*, nº 21, março, 1964.

### **Documentos Eclesiais**

BISPOS E SUPERIORES RELIGIOSOS DO NORDESTE. Eu ouvi os clamores do meu povo (6 mai. 1973). *Cadernos do CEAS*, Salvador, n. 27, p. 37-60, out. 1973.

CASALDÁLIGA, P. Uma Igreja da Amazônia em conflito com o latifúndio e a marginalização social. 1971. Carta Pastoral. Disponível em: <<http://servicioskoinonia.org/Casaldaliga/cartas/1971CartaPastoral.pdf>>. Acesso em: 27 maio 2019.”,

CELAM. II Conferência Geral do Episcopado Latino-Americano: CONCLUSÕES DE MEDELIN. 1968. Disponível em: <<http://historico.cpalsj.org/wp-content/uploads/2013/03/Medellin-II-CELAM-1968-POR.pdf>>. Acesso em: 27 maio 2019.

CNBB. Pastoral da Terra: posse e conflitos. São Paulo: Paulinas, 1977.

CNBB. Pistas para uma pastoral urbana. 2. ed. São Paulo: Edições Paulinas, c1979. 45 p.

CNBB. Plano de emergência para a Igreja do Brasil. 2. Ed. Rio de Janeiro: Dom Bosco, 1963. 72p.

CNBB. Propriedade e uso do solo urbano: situações, experiências e desafios pastorais. São Paulo: Edições Paulinas, 1981. 109 p.

CNBB. Solo urbano e ação pastoral. 3. ed. São Paulo : Edições Paulinas, c1982. 46 p. (Assembleia Geral; 20. : 1982 : Itaiçi, S)

PAPA LEÃO VIII. CARTA ENCÍCLICA RERUM NOVARUM. 1891.  
Disponível em: [http://w2.vatican.va/content/leo-xiii/pt/encyclicals/documents/hf\\_l-xiii\\_enc\\_15051891\\_rerum-novarum.html](http://w2.vatican.va/content/leo-xiii/pt/encyclicals/documents/hf_l-xiii_enc_15051891_rerum-novarum.html).  
Acesso em: 15 de fevereiro 2019

PAPA PAULO VI. CARTA ENCÍCLICA POPULORUM PROGRESSIO. 1967.  
Disponível em: [http://w2.vatican.va/content/paul-vi/pt/encyclicals/documents/hf\\_p-vi\\_enc\\_26031967\\_populorum.html](http://w2.vatican.va/content/paul-vi/pt/encyclicals/documents/hf_p-vi_enc_26031967_populorum.html). Acesso em: 17 de fevereiro 2019.

PAPA PAULO VI. CONSTITUIÇÃO PASTORAL GAUDIUM ET SPES: SOBRE A IGREJA NO MUNDO ACTUAL. 1965. Disponível em: [http://www.vatican.va/archive/hist\\_councils/ii\\_vatican\\_council/documents/vat-ii\\_const\\_19651207\\_gaudium-et-spes\\_po.html](http://www.vatican.va/archive/hist_councils/ii_vatican_council/documents/vat-ii_const_19651207_gaudium-et-spes_po.html). Acesso em: 27 fevereiro 2019.

PAPA PIO XI. CARTA ENCÍCLICA QUADRAGESIMO ANNO. 1931.  
Disponível em: [https://w2.vatican.va/content/pius-xi/pt/encyclicals/documents/hf\\_p-xi\\_enc\\_19310515\\_quadragesimo-anno.html](https://w2.vatican.va/content/pius-xi/pt/encyclicals/documents/hf_p-xi_enc_19310515_quadragesimo-anno.html).  
Acesso em: 20 de fevereiro 2019.

## **Documentos oficiais**

BANCO NACIONAL DE HABITAÇÃO. BNH documenta. [Rio de Janeiro]: Banco Nacional de Habitação, [1974]. 184 p.

BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO (BRASIL). Projeto CURA/Pesquisa piloto: estudo de viabilidade para recuperação de áreas urbanas; modelo demonstração: Vila Valqueire/GB. 2. ed. rev. Rio de Janeiro: Centro Nacional de Pesquisas Habitacionais-CENPHA: H. J. Cole, 1972. 2 v.

BRASIL. Lei nº 01/1980, de 20 de maio de 1980. Plano nacional de desenvolvimento econômico. III Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico. Brasília, 1980.

BRASIL. Lei nº nº 4380/64, de 21 de agosto de 1964. Institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro para aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional da Habitação (BNH), e Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo e dá outras providências. Brasília, RJ,

MACNAMARA, Robert S.. Address to the Board of Governors. 1975. Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/en/847031468340830397/pdf/Address-to-the-Board-of-Governors-by-Robert-S-McNamara.pdf>>. Acesso em: 01 set. 1975.

MUNDIAL, Banco. Housing policy paper. 1975. Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/en/851191468322761186/Housing-policy-paper>>. Acesso em: 31 jan. 1975.

ONU. Measures for economic development of under-development countries. Department of Economic Affairs. United Nations Publications, New York, 1951. Disponível em: [http://www.un.org/en/development/desa/policy/wess/wess\\_archive/searchable\\_archive/1950\\_WESS\\_Full.pdf](http://www.un.org/en/development/desa/policy/wess/wess_archive/searchable_archive/1950_WESS_Full.pdf). Acesso em: 20 out. 2018.

S.HRU - seminário da habitação e reforma urbana (documentação). Revista Arquitetura, nº 15, setembro, 1963

UNESCO. Urbanization in Latin American. Organizado por Philip Hauser. New York: Columbia University Press, 1961.