

1198501714



PLANEJAMENTO URBANO,  
DO POPULISMO AO ESTADO AUTORITÁRIO:  
O CASO DE SÃO PAULO

Banca Examinadora:

Prof. Orientador: Luis Carlos Bresser Pereira

Prof.

Prof.



Fundação Getúlio Vargas  
Escola de Administração  
de Empresas de São Paulo  
Biblioteca



1714/85



1198501714

Em memória  
de Abraham

53  
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO DA  
FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS

EVELYN LEVY

PLANEJAMENTO URBANO, DO POPULISMO AO ESTADO AUTORITÁRIO:  
O CASO DE SÃO PAULO

Dissertação Apresentada ao  
Curso de Pós-Graduação da EAESP/FGV  
Área de Concentração: Planejamento  
Urbano, como requisito para obtenção  
do título de mestre em Administração

Orientador: Prof. Luis Carlos Bresser Pereira

1985

São Paulo, 1985

## AGRADECIMENTOS

À CAPES e ao CNPq agradeço pelas bolsas obtidas, sem as quais a realização do Mestrado teria sido impossível.

Aos mestres da FGV pelo incentivo, carinho e exemplo, em especial a Henrique Rattner, meu mestre de muitos anos.

Aos colegas do Mestrado que colaboraram para que ele fosse uma experiência ainda mais rica, em especial a Bruno e Celso Daniel.

Aos bons amigos da turma de "Espaço & Debates" com quem há anos aprendo, por seu imprescindível apoio.

Aos amigos do Planejamento, pelas venturas e desventuras, em especial a Maria Adélia A. de Souza.

Aos meus alunos da FAU de Santos pelo tanto que me ensinam.

A todos aqueles que procuraram iluminar o túnel quando este escureceu, em especial a Heddy e David Ferreira, a Flavio e Bia Bitelman, a Marion e Horacio Cymes, a Antonio Carlos e Marília Garcia, a Margarida Cintra Gordinho, a Nelito e Marizita Pinto da Silva, a Gerry e Regina Reiss, a Roberto Lamoglia de Carvalho, a Volf e Ines Steinbaum, a Paul e Melanie Singer, uma gratidão sem palavras.

A meus cunhados - meus irmãos - e ao mano Dudu.

Também aos tios, primos e sobrinhos pelo carinho.

À minha sogra, Cotta Levy, com amor.

À minha mãe, Lena Strumpf, pelo seu calor e muito mais.

À memória de Paul Strumpf, meu pai, Jayme Levy, meu sogro e Henrique Moll, meu tio, ainda assim meus esteios.

À memória do bom amigo Moacir Tadeu Lima que me ajudou a conhecer teoria e realidade, saudades.

Aos queridos amigos Marília Garcia, Edison Nunes, Jacqueline Low-Beer e Silvia Kempenich que certamente contribuíram para que as falhas deste trabalho fossem menores.

A vocês duas, Ruth e Pieca Levy, que tornam meu cotidiano macio.

E, finalmente, para meu pequeno mestre André por tudo que vivemos juntos até aqui, e por seus olhos voltados para o futuro.

## ÍNDICE

### PLANEJAMENTO URBANO, DO POPULISMO AO ESTADO AUTORITÁRIO: O CASO DE SÃO PAULO

#### I - INTRODUÇÃO

1. Apresentação
2. A Estrutura da Investigação
- ③ Urbanismo e Planejamento Urbano
4. Quadro Teórico Geral
5. O Urbano, o Capital e o Estado

#### II - A EMERGÊNCIA DAS QUESTÕES URBANAS EM SÃO PAULO

1. Referências Gerais: Industrialização e Urbanização a partir de 1940
2. A Emergência das Questões Urbanas em São Paulo
3. O Quadro Político Geral: Lutas de Classe no Populismo
4. A Politização do Espaço Urbano
  - a. Cidade e Classes Populares
  - b. A Cidade e a Oposição das Elites
    - b.1 - A Sociedade Amigos da Cidade
    - b.2 - Lebrecht
    - b.3 - A SAGMACS
    - b.4 - O Instituto dos Arquitetos - IAB
    - b.5 - O Movimento Universitário de Desfavelamento - MUD
5. O Estado e a Cidade no Período Populista
6. A Cidade e o Populismo: Um Balanço Crítico

### III - A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO PLANEJAMENTO URBANO

1. Novas Formas de Produção: Capitalismo Monopolista de Estado
2. O Novo Pacto de Poder e o Estado Autoritário
3. Planejamento Urbano e Regional a Nível Federal
4. São Paulo dos Fins dos Anos 60 aos Fins dos Anos 70:  
Transformações e Conflitos
  - a. Transformações
  - b. Conflitos
5. O Estado Autoritário e a Cidade
  - a. Os Prefeitos: Administração e Política (1965-79)
  - b. A Hora e a Vez do Planejamento Urbano
    - b.1 - O Plano Urbanístico Básico
    - b.2 - O Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado
    - b.3 - A Coordenadoria Geral de Planejamento - COGEP
    - b.4 - O Planejamento Metropolitano

### IV - CONCLUSÕES

## I - INTRODUÇÃO

### 1. APRESENTAÇÃO

Ao longo da década de 50 as cidades brasileiras passaram a ser objeto de múltiplas preocupações.

Efetivamente o país passava por um processo de rápida e intensa urbanização, acompanhada por uma não menos intensa efervescência política. A combinação desses dois processos levou à "politização do urbano" (1).

A relação intrincada entre os processos econômicos e políticos em curso levaram a que, na década seguinte, se desse uma substancial transformação do Estado brasileiro. Nesse quadro pode-se destacar a institucionalização do Planejamento Urbano. Quero com isso assinalar a criação de um sem-número de órgãos públicos, municipais, estaduais e federais, aos quais é tã afeta a tarefa de "resolver os problemas urbanos". Paralelamente criaram-se cursos de pós graduação para formar os "recursos humanos para o Planejamento Urbano e Regional".

Em outros termos, a expansão do Planejamento Urbano significou:

- 1) a absorção, por parte do Estado, de "novas questões";
- 2) a constituição de uma tecnoburocracia especializada;
- 3) a divulgação (e constituição) de um conhecimento novo.

Esta descrição sumária e linear esconde, na verdade, uma série de contradições. Muitos dos que viveram a experiência do Planejamento Urbano (e Regional) tanto no Brasil, como na América Latina, encontraram-se diante de dilemas intransponíveis. Da parte dos planejadores havia um sincero empenho na correção dos desequilíbrios regionais e das cidades caóticas e, no entanto, o produto de seu trabalho raramente atingiu ao menos um dos alvos a que se dirigiam, fazendo todo o processo pa

---

(1) A expressão é de Benício V. Schmidt que assim chamou seu artigo publicado na revista "Espaço & Debates", nº 5.



recer totalmente absurdo. Bolaffi assim o caracterizou:

"Com pouquíssimas e honrosas exceções, prefeitos, governadores e executivos de grandes empresas públicas que encomendaram planos e projetos não tinham nem queriam ter nenhum conhecimento do que era 'aquilo' que aquela gente de fora vinha fazer. Realizar um plano fazia parte do discurso da época, e tudo o que sintonizava com o discurso era bom e deveria ser feito". (Bolaffi, 1982, 53).

Foi a partir do desenvolvimento de um conhecimento teórico crítico que algumas dessas questões puderam ser enfrentadas (2). O trabalho de alguns estudiosos permitiu, em síntese:

- 1) o despojamento do termo "urbano" de seu caráter ideológico, à medida que esse tratamento crítico conseguiu estabelecer as relações entre a luta de classes e as contradições urbanas;
- 2) por outro lado, permitiu uma nova visão do processo de urbanização, a partir de uma análise que associa as formas (gerais e específicas) do desenvolvimento das forças produtivas, no caso, desenvolvimento das formas capitalísticas de produção.

Restam algumas questões em aberto que se referem ao conteúdo político do Planejamento Urbano. Para o caso brasileiro essas questões giram aproximadamente em torno de um mesmo eixo, a saber, por que o Estado Autoritário absorveu e expandiu o Planejamento Urbano? Como pôde o Estado Autoritário (conservador) absorver essa proposta que provinha de grupos progressistas, em geral de esquerda? Que poder alcançou a burocracia do Planejamento Urbano, entendendo-se aí a aceitação (e realização) de suas propostas? Quais interesses de classe foram defendidos por essa burocracia?

## 2. A ESTRUTURA DA INVESTIGAÇÃO

Este trabalho se destina a montar uma estrutura de re

---

(2) Entre os vários autores que permitiram esse avanço podemos destacar Manuel Castells (1975, 1977, 79), e no Brasil, Paul Singer (1973) e Francisco de Oliveira (1977).

lações históricas e teóricas que possibilite uma aproximação ao entendimento dos problemas enunciados acima.

Assim, o segundo capítulo deve permitir ao leitor entender o que são as chamadas "questões urbanas" e por que foram politizadas naquele momento. Ao mesmo tempo serão relacionados os grupos que levantaram essas questões com a dinâmica política prevalecente. Finalmente será possível apreciar os resultados da ação do Estado, sua estrutura e sua ideologia com respeito à cidade. O segundo capítulo encerra, portanto, uma análise da relação Política/Urbano no período populista.

No terceiro capítulo é descrito o processo de institucionalização do Planejamento Urbano compreendendo as novas estruturas, a burocracia, a ideologia e os resultados de sua atuação. Essa análise se faz à luz das transformações ocorridas no âmbito político e econômico.

O último capítulo se destina à discussão das questões aqui colocadas.

Resta assinalar que se irá estudar o caso da cidade de São Paulo, o que restringe a validade das conclusões mas viabiliza uma pesquisa acadêmica desta natureza, sem que se percam elementos essenciais.

### 3. URBANISMO E PLANEJAMENTO URBANO

Antes de proceder à análise é preciso definir o Planejamento Urbano.

Até a década de 60 predominou no Brasil, tanto no âmbito acadêmico, como no governamental uma certa concepção de intervenção do Estado na Cidade que se denominou Urbanismo. Essa concepção foi sendo introduzida, enquanto teoria e prática, a partir do final do século XIX.

Construído nos países industrializados, o Urbanismo partia do princípio de que "a industrialização gerou uma desordem social e urbana, à qual deveria ser imposta, ou aposta, uma nova ordenação espacial". "O Urbanismo passa a ser a busca de

uma lógica racional-arquitetônica em contraposição às estruturas urbanas espontâneas ou 'naturais'. Ao indivíduo-tipo, a-temporal e a-histórico, corresponde uma ordem-tipo, para o progresso. A cidade é vista como um instrumento de trabalho, gerando-se assim a especialização de porções do espaço urbano, visando maior eficácia e riqueza formal. Segundo Le Corbusier, a geometria é o encontro entre o belo e o verdadeiro". (Monte-Mor, 1981,6).

No Brasil, o Urbanismo foi sendo paulatinamente incorporado sobretudo pelos profissionais egressos das escolas de Engenharia, sendo aplicado na edificação de cidades novas. Exemplo disso são Belo Horizonte, Goiânia e Teresina. Monte-Mor também cita cidades que foram construídas a partir da implantação de projetos industriais, como é o caso de Volta Redonda, Acesoita, Ipatinga (Monte-Mor, 1981, pag. 3). O processo de projeção de cidades novas marcadas pelo Urbanismo culminou com Brasília.

Mas as cidades já existentes, tal como São Paulo, foram igualmente objeto de um tratamento de cunho "urbanístico". Em 1930 o Engº Prestes Maia publicava seu famoso "Plano de Avenidas". Le Corbusier, durante sua permanência no Brasil deixa um plano para São Paulo e outro para o Rio de Janeiro. Para o Rio também foi realizado, em 1930, o "Plano Agache". Em que pese as diferenças, é possível verificar no trabalho destes autores as premissas básicas caracterizadas por Monte-Mor, ou seja, o ordenamento físico tendo em vista o embelezamento, e muitas vezes a salubridade (3).

É na década de 50 que a idéia de Planejamento Urbano passa a ter circulação cada vez mais ampla. Desenvolvido na Europa e nos Estados Unidos, no pós-guerra, o Planejamento Urbano se ancora na teoria dos "polos de crescimento" de François Perroux.

No Brasil passa a ser difundido, entre outros, por Pa

---

(3) A dissertação de Mestrado de Marcos Antonio Osello, apresentada na EAESP/FGV tem farto material sobre esse período em São Paulo, e o trabalho de Vera Rezende sobre o Rio (1982) também ilustra o desenvolvimento do Urbanismo nesse período.

dre Joseph Lebret que na SAGMACS (4), constitui uma equipe de técnicos para a elaboração de alguns planos diretores. A experiência do "Plano Diretor" urbano era praticamente inédita no Brasil, excetuando-se aqueles realizados pela Prefeitura de Porto Alegre ainda em 1947/48.

Na SAGMACS, Lebret irá desenvolver uma nova metodologia de rastreamento da cidade, através da qual se obtém um quadro das condições gerais de vida da população, e seu acesso de sinal à habitação, e aos equipamentos comunitários.

A especulação imobiliária passa a ser foco de atenção e se desenvolvem, então, estudos de uso-do-solo, como os de Anhaia Melo.

O Planejamento Urbano vai tornando a cidade objeto de estudo de arquitetos, e, posteriormente, de economistas, sociólogos e geógrafos.

Além de alargar o significado do urbano por intermédio da absorção de concepções das Ciências Sociais, introduzir a idéia de Plano Diretor para a gestão da cidade, o Planejamento Urbano tem por pressuposto um novo tipo de ação dos poderes públicos, e é isso afinal que aqui importa sublinhar.

Jorge Wilhelm, em seu "São Paulo, Metrôpole 1965" (Wilhelm, 1965, 121) ilustra essa nova concepção:

"(A esclerose das administrações municipais)... A administração municipal montou assim uma estrutura que frequentemente não controlava serviços essenciais. Esta estrutura, além de **incompleta** não tinha **flexibilidade** funcional a fim de adaptar-se à dinâmica do desenvolvimento urbano. Finalmente a estas duas deficiências somou-se o fracasso dos serviços públicos, como decorrência do loteamento".

"(Medidas Possíveis) Um **plano diretor** é uma arma de ação que se desenvolve e aperfeiçoa paralelamente ao

---

(4) Sociedade para Análise Gráfica e Mecanográfica Aplicada aos Complexos Sociais.

próprio desenvolvimento do organismo vivo chamado cidade. O plano não é, por isso mesmo, um documento rígido. Ele se compõe de um órgão elaborador, de um documento base (o plano diretor propriamente dito), o qual se apresenta sob forma gráfica (plantas e relatórios), e sob forma jurídica (leis e regulamentos)".

"O órgão elaborador deve ser um organismo técnico, incluindo um setor de representação pública. Deve ter autoridade superior à das secretarias municipais, restrita, porém, ao seu campo específico; somente com esta autoridade poderá ao mesmo tempo programar obras, indicar recursos e firmar convênios com entidades estaduais." (Grifos do autor) (Wilheim, 1965, 121).

O Planejamento Urbano subentende, pois, o controle sobre o espaço, entendendo-se este último quase como um fator de produção.

Com efeito, é a localização que é definida como fator de produção implicando em custos, ora "sociais", ora de produção. A continuidade dos processos de ocupação espontânea do espaço é apontada como causa de "deseconomias urbanas", "irracionalidade" na aplicação dos recursos públicos, e perda da "qualidade de vida". A ordenação adequada do espaço, segundo essa lógica, permite um maior retorno do capital privado e público e satisfação das demandas dirigidas ao Estado pela população.

Desnecessário dizer que essa concepção sobre o Urbano emerge no momento em que o Capitalismo Monopolista do Estado se impõe como forma de organização das forças produtivas e relações sociais. Nesse sentido é forçoso reconhecer um movimento geral no interior dessas formações que permite, em maior ou menor grau, que essas concepções encontrem legitimidade ou "validade científica" de forma bastante generalizada. Esse movimento geral se traduz, no âmbito econômico, em uma nova articulação entre o Estado, a reprodução do capital e a reprodução da força-de-trabalho. No âmbito político se traduz em novas formas de dominação, novas relações entre as classes sociais e o Estado, novo perfil (estrutura) desse mesmo Estado, e uma nova ideologia política que lhe dará fundamento.

Em suma, uma análise da institucionalização do Planejamento Urbano no Brasil passa, no meu entender, pela consideração dessas mudanças estruturais.

Cabe ressaltar que uma análise beneficiada por um quadro teórico geral a respeito do Estado Capitalista, em seu estágio Monopolista, não pode prescindir de uma concepção específica do Estado Brasileiro.

#### 4. QUADRO TEÓRICO GERAL

Toda a problemática da dominação política ganhou um novo estágio de amadurecimento teórico a partir da obra de Nicos Poulantzas.

Dentro da vertente marxista (ou neo-marxista) talvez seja a contribuição de Poulantzas, marcadamente estruturalista, aquela que permitiu um estudo aprofundado do Estado nas sociedades contemporâneas.

A escolha do quadro teórico proposto por esse autor foge assim das formas usuais de análise das "Políticas Públicas", ainda bastante influenciadas pelo pensamento funcionalista. Por esse motivo será preciso recuperar algumas de suas formulações que serão aqui empregadas como instrumental analítico.

É sabido que para o marxismo o Estado integra a superestrutura jurídico política de um modo-de-produção, a qual por sua vez integra, com a base econômica e a instância ideológica, a totalidade social. Uma vez que cada uma das instâncias - a econômica, a política e a ideológica - tem ao nível concreto das formações sociais "temporalidades diversas", determinadas pelos diferentes planos em que se desenvolve a luta de classes, Poulantzas designa como a função geral do Estado a "de constituir o fator de coesão dos níveis de uma formação social" (Poulantzas, 1968, 42) e é nesse sentido que o apreende como "princípio de organização".

Assim, o Estado é visto como "lugar de condensação das contradições entre instâncias defasadas por temporalidades

próprias" (Poulantzas, 1968, 43) e a estrutura do político como "nível específico de uma formação e lugar das suas transformações" (o que torna) a luta política o "motor da história" (Poulantzas, 1968, 43). Além de manter a coesão entre as instâncias - defasadas - relativamente autônomas, o Estado se constitui em fator de coesão da superposição complexa de vários modos-de-produção.

Essas diversas funções - técnico-econômica, política e ideológica - são sobredeterminadas, segundo Poulantzas, pela função propriamente política, ou seja, "a que diz respeito à luta política de classes" (Poulantzas, 1968, 48). Contudo é preciso ver que essas funções não se referem à função política em sentido estrito mas "na medida em que visam, em primeiro lugar, a manutenção da unidade de uma formação social, baseada em última análise na dominação política de classe" (Poulantzas, 1968, 52).

Em primeiro lugar, diz Poulantzas, a função do Estado diz respeito ao nível econômico, e em particular ao processo de trabalho, à produtividade do trabalho, enquanto a função política do Estado é a manutenção da ordem política.

Poulantzas vê o Estado como instituição, centro de exercício do poder político, ao lado de outras instituições/centros de poder - detidas pelas classes sociais. Essas instituições/centros de poder não possuem um poder autônomo, mas "são podem ser relacionadas às classes sociais que detêm o poder" (Poulantzas, 1968, 111).

Entretanto a proposição de Poulantzas é reflexa na medida em que admite uma autonomia relativa das instituições (em relação às classes sociais) decorrente de sua relação com as estruturas, "daí o deslocamento do poder de um centro para outro".

O conceito de classe para Poulantzas parte da dinâmica social (práticas de classe) que é mediatizada pela presença das estruturas. ("As classes sociais são concebíveis em termos de práticas de classe. O conflito das diversas práticas é



o resultado da forma que as contradições entre as estruturas se reverterem nas relações sociais"). Além do caráter dinâmico do conceito, Poulantzas prefere uma definição mais global de classe social que transcende o nível puramente econômico: "... a constituição das classes não diz respeito somente ao nível econômico, antes consiste em um efeito do conjunto dos níveis de um modo-de-produção ou de uma formação social". (Poulantzas, 1968, 67).

O critério que permite decifrar "a existência de uma classe ou fração enquanto força social" é sua manifestação através de "efeitos pertinentes", ou seja, a criação de elementos novos que transformam os limites dos níveis (estruturais ou da luta de classes). Assim a "existência de uma classe em uma formação supõe sua presença a nível político por efeitos pertinentes que, no entanto, não têm necessidade de se desenvolver a tê a organização política ou ideológica próprias". (Poulantzas, 1968, 76).

O conceito de **interesses de classe** pertence ao campo das práticas (prática = "transformação de um objeto que crie algo de novo") de classes. Os interesses indicam "os limites colocados pelas estruturas às práticas", e é na relação entre as classes que os interesses de cada uma se definem. Finalmente, é através desse conceito que Poulantzas define também o poder (poder = capacidade de realizar interesses).

"O poder situa-se ao nível das diversas práticas de classe, na medida em que existem interesses de classe relativos ao econômico, ao político e ao ideológico ... daí a distinção entre poder econômico, poder político e poder ideológico consoante a capacidade de uma classe de realizar seus interesses relativamente autônomos em cada nível". "As relações entre estes poderes referem-se à articulação das diversas práticas - interesses - de classe, que refletem, de um modo defasado, a articulação das diversas estruturas de uma formação social, de um de seus estágios ou fases" (Poulantzas, 1968, 109).

A relação entre o Estado e as classes dominadas, no



modo-de-produção Capitalista é de tal sorte - coloca o autor - que parte dos interesses econômicos destas últimas, e eventualmente contrários aos das classes dominantes, tem certa garantia de realização. "Essa garantia visa à desorganização da luta política das classes dominadas e é o meio por vezes indispensável para a hegemonia das classes dominantes". (Poulantzas, 1968, 186).

Na relação entre o Estado Capitalista e as classes dominantes intervêm os conceitos de **hegemonia** e **bloco no poder** que Poulantzas retirou de Gramsci, sendo que o fenômeno do "bloco no poder" é particular das formações sociais capitalistas.

Para o autor, "a classe ou fração hegemônica polariza os interesses contraditórios específicos das diversas classes ou frações do bloco no poder, constituindo os seus interesses econômicos em interesses políticos, representando o interesse geral comum das classes ou frações do bloco no poder: interesse geral que consiste na exploração econômica e na dominação política". "O interesse geral, que a fração hegemônica representa em relação às classes dominantes, repousa em última análise, no lugar da exploração que elas detêm no processo de produção ... e em relação ao conjunto da sociedade, em relação, portanto, às classes dominadas, depende da (sua) função ideológica..." (Poulantzas, 1968, 235).

A especificidade do Estado Capitalista, tal como o concebe Poulantzas parece estar contida na seguinte passagem:

"Deste modo, este Estado apresenta-se constantemente como a unidade propriamente política de uma luta econômica, a qual manifesta, na sua natureza, esse isolamento (5). Apresenta-se como representativo do 'interesse geral' de interesses e econômicos concorrenciais e divergentes que ocultam aos agentes, tal como por ele são vividos, o seu caráter de classe. Por via de consequência direta, e por intermédio de todo um funcionamento complexo do ideológico, o Estado capitalista oculta sistema

(5) Efeito de isolamento: causado pela concorrência que se estabelece entre operários e assalariados no mercado de trabalho, e entre os capitalistas; efeito do jurídico e do ideológico sobre as relações sociais e econômicas.

ticamente, ao nível de suas instituições políticas, o seu caráter político de classe: trata-se no sentido mais autêntico, de um Estado popular-nacional-de-classe. Este Estado apresenta-se como a encarnação da vontade popular do povo-nação, sendo o povo-nação institucionalmente fixado como conjunto de 'cidadãos', 'indivíduos', cuja unidade o Estado capitalista representa, e que tem precisamente como **substrato real** esse efeito de isolamento que as relações sociais econômicas do M.P.C. manifestam" (grifo do autor) (Poulantzas, 1968, 129).

Conhecer a relação entre o Estado e a(s) **ideologia(s)** é de fundamental importância para o exame de um problema especificamente político, qual seja, o da legitimidade, o que, por sua vez, é peça fundamental para a análise das formas de governo e da burocracia enquanto força social.

Desde logo é preciso assinalar que as formações sociais concretas apresentam para o autor diversidades notáveis, sendo difícil a constituição de um "modelo" em que os fenômenos: Ideologia/Legitimidade/Formas de Governo/Burocracia - estejam vinculados de uma só maneira, mesmo em se considerando o quadro do Modo-de-Produção Capitalista.

Aqui serão recuperados somente os aspectos mais gerais de cada um dos problemas, e alguns que particularmente interessam ao exame das questões que esta monografia tenta tratar.

Com respeito à ideologia, Poulantzas procurou re-examinar a concepção marxista, tentando aprofundá-la: "A ideologia consiste, de fato, em um nível objetivo específico em um conjunto com coerência relativa de representações, valores, crenças: da mesma maneira que os 'homens', os agentes em uma formação participam em uma atividade econômica e política, participam também em atividades religiosas, morais, estéticas, filosóficas."..."A ideologia encontra-se a tal ponto presente em todas as atividades dos agentes, que não é discernível de sua **experiência vivida**. Nesta medida, as ideologias fixam em um universo relativamente coerente, não simplesmente uma relação real, mas também uma **relação imaginária**, uma relação real dos

homens com as suas condições de existência investida em uma relação imaginária". (Grifos do autor) (Poulantzas, 1968, 201). "A ideologia, introduzindo-se em todos os andares do edifício social, possui a função particular de coesão estabelecendo ao nível do vivido dos agentes relações evidentes falsas que permitem o funcionamento das suas atividades práticas - divisão do trabalho, etc. - na unidade de uma formação".

A própria ideologia está relativamente dividida em diversas regiões (grifo do autor) que podemos, por exemplo, caracterizar como ideologia moral, jurídica e política, religiosa, econômica, filosófica, estética, etc. (o que permite) assinalar na ideologia dominante de uma formação social, a dominância de uma região de ideologia sobre as outras regiões" (grifo do autor) (Poulantzas, 168, 205) ... "A região dominante da ideologia é aquela que precisamente melhor preenche, por numerosas razões, essa função particular de máscara". (Poulantzas, 1968, 205).

"No modo-de-produção capitalista, e em uma formação capitalista, em que o econômico detém, regra geral, o papel dominante, constata-se a dominância no ideológico da região jurídico-política: em particular, no entanto no estágio do capitalismo monopolista do Estado, em que o papel dominante é assumido pelo político, é a ideologia econômica - de que o 'tecnocratismo' é só um dos aspectos - que tende a tornar-se a região dominante da ideologia dominante". (Poulantzas, 1968, 205).

"As ideologias jurídico-políticas burguesas ocultam portanto o seu conteúdo político de classe de uma maneira particular...: essa ocultação é operada pelo fato dessas ideologias se apresentarem explicitamente como ciência"... "Isto torna-se claro na constituição das categorias políticas da opinião pública e do consenso: estas referem-se à maneira particular de como as classes dominadas aceitam estas ideologias" ... (as quais) "são recebidas ... como técnicas científicas". (Poulantzas, 1968, 211).

A legitimidade das estruturas e instituições políticas é pois considerada decorrente do "impacto especificamente político da ideologia dominante" (Poulantzas, 1968, 216).

E, em relação às classes dominadas, a ideologia dominante determina que elas vivam "frequentemente, a sua própria revolta contra o sistema de dominação no quadro referencial da legitimidade dominante". (Grifo do autor)(Poulantzas, 1968, 218).

No exame de situações concretas verifica-se que a legitimidade se estabelece em diversas formas de Estado: Estado intervencionista, estado liberal, bonapartismo, ditadura militar ou fascismo. A diferenciação das formas de Estado está, por sua vez, associada a "variações da articulação do econômico e do político" e "diz respeito a toda uma série de transformações das funções do Estado, deslocamento de dominâncias entre essas funções, a diferenciação das formas de intervenção do político no econômico e do econômico no político". (Poulantzas, 1968, 306).

Por conseguinte, Poulantzas pensa a questão da legitimidade a partir da relação entre o político e o econômico, que se associa à relação do Estado com luta econômica de classes ("... quer seja no legislativo ou no executivo que se reflita a classe ou fração hegemônica, esse lugar, enquanto instância dominante do Estado, tem, em princípio, que concentrar igualmente essa relação do Estado com a luta econômica de classes".) (Poulantzas, 1968, 307).

E ainda: "cada forma particular do Estado Capitalista deve ser referida, na sua unidade, a modificações importantes na luta de classes: capitalismo concorrencial, imperialismo, capitalismo de Estado. São depois de se ter estabelecido uma relação entre forma de Estado tida como unidade, ou seja, a forma específica do sistema do aparelho de Estado globalmente considerado, e o 'exterior' é que o respectivo papel e a relação interna mútua dos 'ramos' do aparelho de Estado se podem estabelecer". (Poulantzas, 1975, 24).

No início desta introdução foram enunciadas as questões a que esta monografia pretende responder. Duas delas se referem de modo explícito à burocracia: que poder alcançou a burocracia do Planejamento Urbano? Quais interesses de classe foram defendidos por essa burocracia que (supostamente) se ali

nhava à esquerda? Poulantzas também se remete a esta questão.

Dando sequência à síntese de algumas idéias de Poulantzas, é preciso salientar que o autor não identifica a burocracia no M.P.C. como classe, mas sim como categoria social e esta vem a ser o "efeito específico da estrutura regional do Estado sobre os agentes em uma formação social". (Poulantzas, 1968, 328). Tanto a burocracia (categoria social) como o fenômeno do burocratismo ou burocratização ("sistema específico de organização e funcionamento do aparelho do Estado") (Poulantzas, 1968, 328) "dizem sempre respeito ao aparelho de Estado e não ao poder de Estado". (Poulantzas, 1968, 329). "Se o que a especifica (a burocracia) é precisamente a sua relação particular com o poder institucionalizado e o fato de pertencer ao aparelho de Estado, ela não pode ser mais que o efeito da relação do Estado com as estruturas econômicas por um lado, e com as classes sociais e frações de classe, por outro". (Poulantzas, 1968, 329) "Seu funcionamento não pode deixar de ser estritamente determinado ao nível político, pelo funcionamento de classe desse Estado" (Poulantzas, 1968, 330).

Insistindo na idéia de que a burocracia não é uma classe e sim uma categoria, Poulantzas começa a analisar sua relação com as classes e frações de classe, e, de imediato, alerta para um caso excepcional, a saber, o da **burguesia do Estado**: "... as funções do Estado (inclusive as econômicas) são precisamente circunscritas pelo poder político de classe desse Estado. O caso particular que pode, por vezes, apresentar-se quanto a este ponto é aquele cujo exemplo nos é oferecido pela **burguesia de Estado** de certos países em vias de desenvolvimento: a burocracia pode, por meio do Estado, constituir para si um lugar próprio nas relações de produção existentes, ou mesmo em relações de produção ainda não determinadas. Contudo, não constitui então uma classe enquanto burocracia, mas sim enquanto classe social efetiva".

Por outro lado, o autor salienta o fato da burocracia provir de camadas e classes distintas. As cúpulas da burocracia (o que deixa entrever seu fracionamento) "podem provir

de uma classe ou fração politicamente dominante que faz parte do bloco no poder, mas não é a classe ou fração hegemônica desse bloco" (Poulantzas, 1968, 331).

Em seus estudos mais avançados, Poulantzas manteve essa perspectiva, de fracionamento, do que depois chamava de "pessoal do Estado": "As contradições de classe se inscrevem no seio do Estado por meio também das divisões internas no seio do pessoal de Estado em amplo sentido (diversas burocracias estatais, administrativa, judiciária, militar, policial, etc.). Mesmo se esse pessoal constitui uma categoria social detentora de uma unidade própria, efeito da organização do Estado e de sua autonomia relativa, ele não deixa de deter um lugar de classe (não se trata de um grupo social à parte ou acima das classes) e é, então, dividido. Lugar de classe diferente de origem de classe (ou seja das classes de onde esse pessoal se origina) e que está relacionado à situação desse pessoal na divisão social do trabalho tal como ela se cristaliza no arcabouço do Estado ..." (Poulantzas, 1978, 177).

As análises de Cardoso feitas no início dos anos 70 sobre o Estado e Sociedade no Brasil também caminham nesta direção:

"Assim, a hipótese de existência, do fortalecimento e da expansão de um Poder Burocrático e Tecnocrático em oposição à Sociedade Civil e a seus mecanismos clássicos de luta pelo poder-(os partidos), eu apresentaria a alternativa de pensar os vários setores do estado como facções em luta política; cada um deles ligados a interesses sociais distintos. A burocracia e a tecnocracia poderiam ser pensadas como aparatos (diversos, naturalmente) a serviço de interesses políticos, sem deixar de incluir entre eles o poder econômico" (Cardoso, 1975, 182).

Tendo visto a origem da burocracia como efeito das estruturas do modo-de-produção capitalista, sua definição enquanto categoria (e não classe ou função), que sob certas circunstâncias - determinadas pela luta de classes - consegue algum



grau de autonomia, e seu fracionamento interno - determinado pela divisão social do trabalho dentro do Estado - resta abordar dois aspectos: a relação da burocracia com as classes sociais, e sua relação com a ideologia dominante, o que será feito de modo sucinto.

**A Burocracia e as Classes Dominantes:** Para Poulantzas, a presença - defesa de interesses - das classes dominantes no aparelho de Estado se dá na medida em que exerce o poder de Estado, e o "funcionamento da burocracia corresponde, em última análise, ao interesse dessa classe ou fração (hegemônica); isso, porém, por intermédio da relação complexa entre o Estado e o poder político dessa classe ou fração, e não através da atribuição ou do recrutamento de classe da burocracia" (Poulantzas, 1968, 332).

A autonomia relativa que a burocracia pode excepcionalmente adquirir se deve, para o autor, a circunstâncias históricas especiais relacionadas a:

- a) "ao papel dominante, ou não, do Estado no conjunto das instâncias"; (Poulantzas, 1968, 354).
- b) "em situações de equilíbrio geral das forças sociais presentes, sobretudo as de um equilíbrio catastrófico"; (Poulantzas, idem)
- c) "em casos de desorganização política particular das classes dominantes"; (Poulantzas, idem)
- d) "nos casos de constituição como forças sociais das classes da pequena produção, do campesinato, particularmente do parcelar, e da pequena burguesia"; (Poulantzas, idem)
- e) "nos casos de crise geral de legitimidade de uma formação" (Poulantzas, idem).

**A Burocracia e a Pequena Burguesia:** Como se observa no item "d)", a burocracia pode se constituir em representante político da pequena burguesia "em virtude das condições de vida econômica - isolamento, etc. - e da incapacidade de organização política das classes da pequena produção ... (Poulantzas, 1968, 335).

A Burocracia e a Luta das Massas Populares: "As lutas das massas populares regulam de maneira permanente a unidade do pessoal de Estado a serviço do poder e da fração hegemônica. Essas lutas se revestem de formas específicas: moldam-se no arcabouço material do Estado, segundo a trama de sua autonomia relativa e não correspondem, ponto por ponto, nem de maneira única, às divisões na luta de classes". (Poulantzas, 1978, 179).

Há que se ver que a relação entre o pessoal do Estado (mesmo aquela fração que pende a favor das lutas populares) é mediatizada, segundo Poulantzas, pela ideologia dominante que é "precisamente a do Estado neutro, representante da vontade e de interesses gerais, árbitro entre as classes em luta..." (Poulantzas, 1978, 179). Exemplificando: "Eles interpretam o aspecto de uma democratização do Estado não como uma intervenção popular nos negócios públicos mas como uma restauração de seu próprio papel de árbitros acima das classes sociais. Eles reivindicam uma "descolonização" do Estado em relação aos grandes interesses econômicos, o que, a seu ver, significa o retorno a uma virgindade, supostamente possível, do Estado que lhe permita assumir seu próprio papel na direção política". (Poulantzas, 1978, 180).

Se por um lado sintetizei demais as indicações dos autores acerca da burocracia, creio que se conte com alguns elementos para a discussão das questões propostas.

Resta, para finalizar esta Introdução, discutir teoricamente a questão do espaço urbano.

## 5. O URBANO, O CAPITAL E O ESTADO

"Esse território torna-se nacional e constitui assim um elemento da nação moderna sob o ângulo do Estado". (Poulantzas, 1978, 129, acerca de "Matriz Espacial: o Território").

As relações entre espaço, (estrutura espacial) e sociedade já haviam sido explicitadas por Marx em "A Ideologia Alemã" a partir do exame do surgimento do binômio campo/cidade.

No âmbito deste trabalho não convém alargar demasiadamente o campo de preocupações, nem em relação às demais ver-



tentes teóricas que trataram da questão urbana, e tampouco sobre as relações espaço e modo-de-produção capitalista.

Creio que aqui cabe somente recuperar algumas análises que explicitam a relação entre o urbano, o capital e o Estado no Capitalismo Monopolista, e investigar a adequação dessas premissas mais gerais ao estudo de formações sociais "periféricas" como a brasileira.

No pós-guerra a questão da organização espacial intra-nacional, de modo genérico, e das cidades, em particular, ganha um novo impulso.

Nos países do capitalismo central colocam-se questões tais como a reconstrução das cidades destruídas pela guerra, bem como a formulação de um novo padrão de relações entre classes dominantes e dominadas, o que levará essas últimas a uma série de reivindicações na esfera do consumo (6), ao mesmo tempo em que irá se colocar a questão dos desequilíbrios regionais dentro desses países.

Mas acima desses fatores é preciso se levar em conta o novo padrão de acumulação determinado pela expansão do capital monopolista. É a retomada do crescimento econômico sobre essas novas bases que determinará o aparecimento de novas exigências com respeito a organização do território (7). E é o aparecimento dessas novas exigências que colocará o Estado como agente indutor de uma nova organização espacial através de suas políticas urbanas. A ele caberá diminuir as contradições que o capital monopolista enfrenta face a uma apropriação do território ainda determinada por fases anteriores do desenvolvimento capitalista.

E essas novas exigências são, de um lado, o aprofundamento do processo de socialização de produção (nova divisão social do trabalho), que vai exigir uma continuidade espacial para certos tipos de ramos produtivos. Aumentam igualmente as

(6) Ver CASTELLS, Manuel, 1977. "Crise do Estado, Consumo Coletivo e Contradições Urbanas". In Poulantzas, Nicos. O Estado em Crise (Rio de Janeiro, Graal, 3a. parte, I).

(7) Ver também HARVEY, David, 1973. "Social Justice and the City" (Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1975).

necessidades de rapidez e eficiência no processo de circulação (de mercadorias e força de trabalho) que a um só tempo concentram população e atividade econômica em pontos sobre o espaço (gerando os benefícios das "economias de aglomeração", apropriadas pelas empresas), e criam pontos descentralizados, fazendo aparecer tanto novos núcleos de expansão industrial (descentralização industrial) como o fenômeno de suburbanização nas grandes metrópoles (ou também metropolização).

"A complexidade de transações dentro do espaço urbano aumentou à medida em que se aprofundou a divisão social do trabalho. A concentração geográfica de pessoas e atividades produtivas em grandes centros metropolitanos em países capitalistas avançados não seria possível sem enormes concentrações de mais-valia em instituições super-ordenadas tais como grandes corporações e governos nacionais. Essa concentração também não seria possível sem a existência de um aparato elaborado para proteger a estrutura hierárquica da economia espacial global que tem a finalidade de assegurar a permanência dos fluxos do interior para os centros urbanos, de centros menores para centros maiores, e de todos os centros regionais para centros de atividade capitalista". (Harvey, 1973, 268).

Ao tentar definir a especificidade da urbanização no Capitalismo Monopolista, o autor Jean Lojkine (8) ressaltat três características que o distinguem; são elas:

- a) um novo tipo de socialização da produção;
- b) um novo tipo de autonomização das funções do capital;
- c) um novo tipo de mobilidade espacial da fração dominante do capital.

Em consequência do novo tipo de socialização da produção (que implica em um grau crescente de automação de funções e de cooperação entre unidades), ele nos faz observar as seguintes transformações na organização espacial:

**"Nesse sentido é o conjunto dos meios de formação de**

---

(8) Ver LOJKINE, Jean, 1977. "O Papel do Estado na Urbanização Capitalista: da Política Estatal à Política Urbana". In: Forti, Reginaldo, 1979. Marxismo e Urbanismo Capitalista (São Paulo, Livraria Editora Ciências Humanas, 1979).

uma força de trabalho complexa, adaptada às novas condições de trabalho como a nova divisão espacial das atividades, que é adaptado a esta socialização do território nacional e multinacional: para localizar suas unidades de produção, gestão, de pesquisa ou de direção, os capitalistas não exigem mais somente rodovias ou instrumentos de telecomunicação, mas também conjuntos habitacionais, escolas, universidades, centros de pesquisa ... A socialização da cooperação territorial atinge, pois, o conjunto das condições gerais da produção e longe de ser externa, em relação a este processo, pode-se dizer que as novas formas de urbanização monopolista são, de qualquer maneira, 'outro aspecto' da cooperação capitalista; trata-se da criação de centros urbanos concentrando atividades de direção e meios de formação de força de trabalho intelectual ou da 'descentralização' (décentrations) de atividades e de locais de reprodução da força de trabalho não vinculadas diretamente aos centros nervos da economia e do poder político". (Pags. 43-44).

O novo tipo de autonomização do capital (efeito do novo tipo de socialização da produção) significa que os processos de gestão do capital se tornam mais complexos, determinando a ampliação do número e dos canais de circulação da informação. Essa característica reforça o tipo de divisão territorial do trabalho criando a "armadura urbana" a que o autor faz referência no trecho citado.

Em terceiro plano aparece a mobilidade espacial do capital monopolista estabelecendo "conexões efêmeras" entre atividade econômica e espaço, dado que a "baixa tendencial da taxa média de lucro gera uma instabilidade generalizada de taxas de lucros setoriais" (Lojkine, 1977, 50) levando a constantes mudanças de posição na estrutura produtiva e espacial.

Se Harvey e Lojkine apontam para as novas exigências da acumulação do capital, Castells procurou mostrar que as políticas urbanas no Capitalismo Monopolista estão ligadas à questão da reprodução da força de trabalho, processo este que se tornou cada vez mais socializado (o que se reflete na crescen-

te importância do consumo coletivo).

"A importância crescente da previsibilidade do comportamento da força de trabalho num processo de produção complexo e interdependente exige uma atenção crescente no tratamento coletivo dos processos de sua reprodução" (Castells, 1981, 34).

Por último cabe assinalar, como característica do desenvolvimento do Capitalismo Monopolista, a maciça participação do Estado que, no Urbano, intervêm, segundo Castells, "para atenuar a rentabilidade diferencial dos setores de produção dos meios de consumo e assegurar o funcionamento de um processo cada vez mais complexo e interdependente" (Castells, 1981, 23).

A presença crescente do Estado na vida econômica em geral, e no Urbano em particular (sob o Capitalismo Monopolista) é o que gera a politização do Urbano, cujas evidências são (ainda segundo Castells):

- a) o aparecimento de movimentos sociais urbanos, resultantes tanto das reivindicações das massas trabalhadoras em termos de sua reprodução, quanto das exigências - mencionadas - da previsibilidade de seu comportamento por parte do capital;
- b) o aparecimento do planejamento urbano;
- c) a expansão "vertiginosa" da ideologia do urbano, "que atribui ao 'quadro de vida' a capacidade de produzir ou transformar as relações sociais" (Castells, 1981, 35).

Ainda diz Castells, a esse respeito, que a ideologia do urbano trata dos problemas advindos com o Capital monopolista "deslocando-os, naturalizando-os, espacializando-os: desenvolvimento da ideologia do urbano que se universaliza sob a forma de ideologia do meio" (Castells, 1981, pag. 23).

Eu diria que esses dois últimos aspectos - a politização do urbano e a expansão da ideologia do urbano - interessam de modo particular para o desenvolvimento deste trabalho.

De fato o Urbano enquanto ideologia escamoteou uma parcela considerável dos conflitos sociais existentes no Brasil na década de 60.

Parágrafos atrás aponte para o fato de que o pós-guerra tinha condições específicas - nos países centrais - para que se desenvolvesse entre outras a Ideologia do Urbano.

O processo de substituição de importações, a penetração do Capitalismo no campo, e a aceleração do processo de Industrialização via Capital Monopolista criaram igualmente novas contradições que se expressaram numa intensa urbanização em quase todos os países da América Latina. O planejamento urbano foi associado às políticas de desenvolvimento.

É interessante se observar de que modo eram abordados os problemas urbanos latino-americanos. No relatório publicado pela UNESCO, e organizado por Philip Hauser se lê o seguinte:

"Nas cidades da América Latina uma proporção variável dos trabalhadores adultos não possuem qualificação profissional necessária aos empregos urbanos modernos, não têm aspirações profissionais bem definidas, permanecem funcionalmente analfabetos e têm rendas fracas e precárias. Esse grupo é às vezes apático e fácil de explorar, às vezes se inclina a esperanças quiméricas e a bruscas e violentas revoltas ... Isto cria obstáculos intransponíveis a qualquer política social moderna". (Hauser, 1962, 311).

O Urbano, enquanto ideologia, vai atribuir à cidade, à contiguidade espacial de uma extensa população, os problemas que nela se dão.

Constrói-se ao mesmo tempo uma crítica à urbanização "que se compraz muitas vezes com o temor suscitado pelos grandes números" (Singer, 1973, 119) erguida tanto pela direita - a qual atribui os problemas na cidade aos fenômenos demográficos, ou seja, padrões de reprodução e migrações das classes dominadas - quanto pela esquerda, que relaciona o crescimento desmesurado das cidades à anarquia da produção capitalista.

De fato é o desenvolvimento de novas contradições nos planos econômico e político que permitirá a emergência da ideologia do Urbano, a qual cria uma linguagem "universal" para os distintos grupos sociais, sob a qual se ocultam significados e interesses antagônicos, mas legitimam uma atuação abrangente por parte do Estado.

OBRAS CITADAS POR ORDEM DE APARECIMENTO NO TEXTO

- SCHMIDT, Benício V., 1982 - "A Politização do Espaço Urbano no Brasil", Espaço & Debates, ano 2 nº 5, Mar-Jun 1982, NERU/Cortez
- BOLAFFI, Gabriel, 1982 - "Planejamento Urbano: Reflexão sobre a Experiência Recente", Novos Estudos, vol 1 nº 4, Nov. de 1982, CEBRAP
- CASTELLS, Manuel, 1975 - "La Question Urbaine" (Paris, François Maspero Editeur, 1975)
- CASTELLS, Manuel, 1977 - "Crise do Estado, Consumo Coletivo e Contradições Urbanas". In: Poulantzas, Nicos. O Estado em Crise (Rio de Janeiro, Graal, Terceira Parte, I., tradução de La Crise de l'Etat)
- X CASTELLS, Manuel, 1979 - "Problemas de Investigação em Sociologia Urbana" (Lisboa, Editorial Presença Ltda., 1979, tradução de Problemas de Investigacion en Sociologia Urbana)
- SINGER, Paul, 1973 - "Economia Política da Urbanização" (São Paulo, Brasiliense/CEBRAP, 1973)
- OLIVEIRA, Francisco de, 1977 - "Elegia para uma Re(li)gião: SUDENE, Nordeste. Planejamento e Conflito de Classes" (Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1977)
- X MONTE-MOR, Roberto, L. de M., 1981 - "Do Urbanismo à Política Urbana: Notas sobre a Experiência Brasileira" (Belo Horizonte, CEDEPLAR, mimeo)
- X OSELLO, Marco Antonio, 1983 - "Planejamento Urbano em São Paulo (1899-1961): Introdução ao Estudo dos Planos e Realizações", dissertação de mestrado, EAESP/FGV, São Paulo, 1983
- X REZENDE, Vera, 1982 - "Planejamento Urbano e Ideologia" (Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1982)
- WILHEIM, Jorge, 1965 - "São Paulo, Metrôpole 1965" (São Paulo, Difusão Europeia do Livro, 1965)

X POULANTZAS, Nicos, 1968 - "Poder Político e Classes Sociais " (São Paulo, Martins Fontes, 1977, tradução de Pouvoir Politique et Classes Sociales)

X POULANTZAS, Nicos, 1978 - "O Estado, o Poder e o Socialismo" (Rio de Janeiro, Edições Graal, 1981, tradução de L'Etat, le Pouvoir, le Socialisme)

CARDOSO, Fernando Henrique, 1975 - "Autoritarismo e Democratização" (Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1975)

HARVEY, David, 1973 - "Social Justice and the City" (Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1975)

LOJKINE, Jean, 1977 - "O Papel do Estado na Urbanização Capitalista: da Política Estatal à Política Urbana". In: Forti, Reginaldo, 1979 Marxismo e Urbanismo Capitalista (São Paulo, Livraria Editora Ciências Humanas, 1979)

X CASTELLS, Manuel, 1981 - "Posfácio à Questão Urbana", Espaço & Debates, ano 1 nº 1, Jan. de 1981, NERU/Cortez

X HAUSER, Philip, 1962 - "L'Urbanization en Amérique Latine" (Paris, UNESCO, 1962)



## II - A EMERGÊNCIA DAS QUESTÕES URBANAS EM SÃO PAULO

### 1. REFERÊNCIAS GERAIS: INDUSTRIALIZAÇÃO E URBANIZAÇÃO A PARTIR DE 1940

Para qualificar em termos numéricos quão rápida e intensa foi a urbanização no Brasil, convém recuperar alguns dados ilustrativos. Em 1872 o país possuía aproximadamente 10 cidades com mais de 20.000 habitantes, e a população nelas residente perfazia 7,4% da população total naquela data. Em 1920 a população residente em cidades desse tamanho reduzia-se ainda a 12,5% da população total (1). Em 1940 esse percentual passa a 16%, em 1950 a 21%, em 1960 a 29%, e em 1970 a 40%.

O ritmo de crescimento demográfico no Brasil no período de 1940-70 também se expressa nos seguintes dados:

TABELA I  
TAXA DE CRESCIMENTO DA POPULAÇÃO URBANA, RURAL E TOTAL DO BRASIL  
E TAXAS DE URBANIZAÇÃO, 1940-70

PERÍODO	TAXAS DE CRESCIMENTO ANUAL DA POPULAÇÃO			TAXA DE URBANIZAÇÃO
	URBANA	RURAL	TOTAL	
1940-50	5,26	1,69	2,32	2,87
1950-60	6,44	2,11	3,17	3,17
1960-70	6,06	1,31	2,88	3,09

FONTE: MARTINE, George e PELAEZ, Cesar (mimeo)

Do ponto de vista de distribuição da população urbana por tamanho de cidades no período de 1940 a 1970, observam-se duas tendências marcantes: a primeira diz respeito ao processo de "metropolização". "A proporção de todas as localidades urbanas metropolitanas se manteve praticamente inalterada no período de 1940 a 70; entretanto a proporção de todos os residentes urbanos aglomerados em áreas metropolitanas aumentou constantemente durante o mesmo intervalo de tempo a ponto de,

(1) Ver MARTINE, George e PELAEZ, Cesar (Mimeo)

em 1970, 61% da população urbana brasileira residir em cidades com mais de 500.000 habitantes". (Martine e Pelaez, p.7).

A segunda tendência verificada relaciona-se ao crescimento do número de cidades: esse número quintuplicou no período 40-70.

Os dados seguintes ilustram os efeitos dessa intensa urbanização na cidade de São Paulo.

TABELA 2  
DESENVOLVIMENTO DA POPULAÇÃO PAULISTANA (2)

ANO	POP (hab)	TAXA GEOMÉTRICA ANUAL DE CRESCIMENTO
1872	31 385	
1886	47 697	3,0%
1890	64 934	8,0%
1900	239 820	14,0%
1920	579 033	4,5%
1934	1 060 120	4,5%
1940	1 337 644	4,0%
1950	2 198 096	5,0%
1960	3 825 351	5,5%
1970	5 978 977	4,6%
1980	8 587 665	3,7%

FONTES: Censos de 1890, 1900, 1920, 1940, 1950, 1960, 1980  
e ARAUJO FILHO, J.R. de,

Comparando-se a tabela acima com a tabela 1 pode-se observar que o ritmo de urbanização da cidade de São Paulo foi superior à média brasileira.

As raízes do processo de transformação do tamanho e da localização da população brasileira - e da paulista em particular - encontram-se nas mudanças que se verificam ainda no quadro da Ia. República, período em que se expande a "produção de mercadorias".

(2) Dados retirados de: SINGER, 1968.

Com efeito, é com a consolidação do modelo agro-exportador, assentado no trabalho livre (criador de um mercado interno), estreitamente vinculado ao capitalismo central em sua fase imperialista, cujas consequências se manifestam em inovações técnicas (infra-estrutura de transportes) e econômicas (expansão de acumulação de capitais), que se delineiam os contornos da situação pós 30.

Com a derrocada final do modelo agro-exportador advinda com a crise de 1929, criaram-se finalmente condições mais propícias à Industrialização. A coalizão de capitais industriais e agrários ligados ao mercado interno (3), que passou a dominar o poder do Estado pós-30, pôde criar um quadro econômico e político para o avanço do desenvolvimento industrial, até então bloqueado pelas políticas de sustento à renda, originada pela exportação de bens primários.

Entre 1928 e 1932/33 verificou-se uma queda na produção industrial. Somente a partir de 33 é que se assiste a um crescimento significativo, que gira em torno da taxa de 10% ao ano até 1939. Sobre uma base bastante precária (em 1920 o censo indica a existência de 13.336 estabelecimentos, empregando 275.512 operários), a industrialização no período que vai de 1933 a 1955, na realidade, faz ampliar as atividades sobre os ramos já existentes, em sua maior parte pertencentes ao Departamento II (alimentos, têxteis (4), mobiliário, etc.). A existência de uma rede ferroviária relativamente extensa garantiu a integração do mercado interno em um primeiro momento. Após 30, entretanto, o país - principalmente a Região Centro Sul - passa a ser cortado por uma rede de rodovias cuja extensão é quase quadruplicada entre 1928 (113.570 km) e 1955 (459.714 km). Esta significativa mudança nas formas de transporte irá depois, em parte, determinar o desenvolvimento da indústria automobilística dos anos 50.

"O resultado das atividades industriais do país durante todos esses anos pode ser verificado no Censo de 1940, pe

---

(3) Ver SINGER, 1982

(4) Entre 1932 e 1939 a indústria têxtil cresce a uma taxa média de 13% ao ano, conforme Singer, (SINGER, 1982).

lo qual se constata que o número de estabelecimentos industriais passava para 49.418, o capital empregado a 18.033.237 contos, com 781.185 operários e um valor de produção de 17.479.393 contos, com preponderância considerável de São Paulo, vindo a seguir Guanabara, Rio Grande do Sul e Minas Gerais" (Lima, 1970, 359).

A configuração da indústria brasileira não pode ser compreendida sem se levar em conta as formas assumidas pelo Setor Serviços e pela Agricultura. Tornando-se eixo de acumulação capitalista numa economia de baixa capitalização, a empresa industrial necessitará do apoio de serviços que lhe proporcionem "economias externas", típicas de um quadro urbano. Dada a inexistência desse quadro nas proporções necessárias a seu desenvolvimento, a indústria apoiar-se-á numa extensa rede de serviços de baixo coeficiente de capitalização e que portanto se assenta somente na força de trabalho, transferindo mais valia desse setor para o industrial. Ao crescimento horizontalizado do setor serviços, funcional ao processo de acumulação na indústria, pode ser atribuído também o crescimento urbano nesse período, dando ao Terciário uma falsa aparência de "inchação", como mostrou Francisco de Oliveira em seu ensaio "Crítica à Razão Dualista" (Oliveira, 1975).

A transferência de capital do campo para as cidades se dá por intermédio da expansão das fronteiras agrícolas num processo de "acumulação primitiva" em que se somam uma oferta elástica de terras a uma oferta elástica de mão-de-obra. Assim as terras são primeiramente desmatadas e usadas para o cultivo de lavouras temporárias pelo camponês. São depois tornam-se empresas agrícolas destinadas ao cultivo de lavouras permanentes e pastagens, em parte provedoras de matérias-primas para as indústrias.

A continuidade desse processo, que marcou o período que se está analisando (1940-60) permitiu a ampliação da oferta de matérias-primas, e também alimentos baratos para as massas urbanas dada a alta taxa de exploração da força de trabalho no campo.

Finalmente cabe assinalar que a Agricultura mantém nesse período seu caráter de produção para exportação, permitindo o acúmulo de divisas necessário à importação de bens de capital e insumos para o setor secundário.

A "modernização" relativa das relações de produção no campo advindas com a Industrialização será também responsável pela expulsão de grandes contingentes rurais que formarão um extenso "exército industrial de reserva" nas cidades.

Esses são alguns traços das transformações estruturais a que se assistiu no período entre 1930-1955 e podem em parte explicar a emergência das questões urbanas.

## 2. A EMERGÊNCIA DAS QUESTÕES URBANAS EM SÃO PAULO

Ao final da década de 40 a cidade começara a manifestar algumas contradições que, aos olhos de seus cidadãos, passavam praticamente a inviabilizar seu cotidiano.

Não são poucos aqueles que passam a se preocupar com o modo de ocupação dos terrenos urbanos que se caracteriza pela elevada concentração de edifícios no centro e, um espraioamento, cheio de vazios, em direção à periferia. Enquanto o centro se torna cada vez mais denso, crescendo verticalmente, o entorno vai sendo ocupado de forma rarefeita, concentrando aqui e acolá alguns estabelecimentos industriais (ao longo de rodovias e ferrovias) e parte das habitações da população de baixa renda.

Intensifica-se a especulação imobiliária, correlata de grande demanda por terrenos e da desvalorização monetária mais ou menos constante durante o período, às quais pode ser atribuída a forma de ocupação do espaço urbano.

Assim se intensificam igualmente os loteamentos na periferia, no mais das vezes bastante distantes dos centros e sem nenhuma infraestrutura urbana. O adensamento do centro se faz igualmente a um ritmo incompatível com a existência de redes de água e esgoto necessárias.

A partir dessa forma de ocupação do solo que será responsável pelo processo de metropolização, tornam-se cruciais os problemas de transporte e sistema viário.

O centro, onde se localiza boa parte dos empregos e a maior parte dos serviços, atrai para si, todos os dias, grandes massas de população que residem em lugares cada vez mais distantes.

As necessidades de circulação se tornam ainda maiores, como lembra Wilhelm (Wilhelm, 1965, 19) em função da "Lei do Inquilinato" que "protege" o inquilino criando-lhe o "privilégio do aluguel antigo", determinando a "fixação do domicílio" independente da localização do trabalho do chefe de família.

Ao lado dos problemas gerados pelas necessidades de circulação e precária oferta de transporte, torna-se cada vez mais evidente a crise da habitação. Salvo a porção sudoeste, ocupada pelas elites em forma de cidades-jardins, as classes média e proletária vêem-se na contingência de ocupar casas precárias na periferia ou cortiços nas áreas mais centrais. (O índice de ocupação é, na média, igual a 4 m<sup>2</sup> por morador, em casas operárias).

Henrique Dummont Villares, vereador eleito pela UDN, assim se refere à questão de habitação:

"As classes trabalhadoras vivem com lamentável frequência em habitações que estão longe de satisfazer a um mínimo de requisitos essenciais de higiene e conforto. O operário que, por um natural sentimento de dignidade humana, queira fugir à promiscuidade dos "cortiços" e das casas-de-cômodos, vê-se forçado a residir em arrabaldes distantes, sujeitando-se ao sacrifício de longas viagens em condições penosas, para atingir o posto de trabalho".

"As chamadas 'vilas operárias', com raras exceções, onde quer que existam, não satisfazem às condições de conforto, higiene e decência, para não mencionar outros requisitos a que todo homem hoje tem o direito de aspirar. Foram concebidas

e construídas sob o critério de conceitos, hoje já inadmissíveis. O padrão de vida, dentro do qual hão de ser incluídas, além da moradia e da alimentação, as facilidades de instrução e as oportunidades de recreação, tende normalmente a se elevar. De um homem dignificado pelo trabalho não se pode exigir hoje que viva nas mesmas condições de desconforto e carência de recursos, correntes há cinquenta anos." (Villares, 1948, 125)

"Temos verificado, ultimamente, que o preço das casas sô tende a subir pela convergência da valorização dos terrenos, ascensão do custo dos materiais de construção e dos salários. O salário, entretanto, é a mais moderada parcela nessa elevação de custo e, portanto, não sobe na mesma proporção. Crescem, pois, as dificuldades para o trabalhador que deseja adquirir um lar." (Villares, 1948, 138).

A insalubridade afeta as habitações das classes de baixa renda ainda devido ao uso combinado do solo para fins industriais e residenciais; a falta de canalização de córregos accentua os problemas de saneamento.

Embora houvesse um excedente de energia elétrica no início da década de 40, que parcialmente justificou a ampliação do parque industrial, na década de 50 passa a se verificar um déficit, aumentando os problemas da cidade.

Ao lado das condições materiais que se configuram aos cidadãos da época como sendo precárias, esboça-se igualmente uma visão sobre as relações sociais vividas na cidade.

"A transformação ocorrida no âmbito urbano, que alterou profundamente em poucos decênios a fisionomia e a alma da cidade, tem algo de dramático, pois acabou por tornar a cidade estranha para seu próprio cidadão, que não reencontra as raízes de ser e os vestígios de seu passado nesse ambiente tão fluido ..." (Lodi, 1950, 3).

Ainda segundo Lodi - então diretor do escritório do plano geral da cidade da Prefeitura - ampliam-se as relações sociais despersonalizadas transformando-se a "alma coletiva".



As longas distâncias criam uma divisão na vida cotidiana dos indivíduos, jogando-os em permanente anonimato. Do ponto de vista do autor, por esse intermédio, e pela falta de controle social desenvolvem-se "atividades ilícitas, distorções físicas e morais".

Ao argumentar a favor da ampliação da oferta de habitação para as classes trabalhadoras, Villares também se refere à necessidade de se criar um "melhor ambiente" que neutralize "os vícios" aí prevalecentes. Em outro trecho refere-se ao fato de que "a casa própria" torna o proprietário um conservador, "um elemento de ordem e de estabilidade no conjunto social" (Villares, 1948, 127).

Essas últimas observações parecem pois confirmar a hipótese de Castells segundo a qual o urbano passa a se tornar uma ideologia que mascara os conflitos de classe existentes. Evidentemente há todo um processo de transformações que vão paulatinamente tornando impossíveis a reprodução do capital e da força de trabalho. Mas, paralelamente, os textos indicam uma efervescência social que se agudiza à medida em que se transplanta para o cenário urbano o eixo da acumulação.

### 3. O QUADRO POLÍTICO GERAL: LUTAS DE CLASSE NO POPULISMO

Neste capítulo pretendeu-se mostrar, até aqui, quais fatores "infra-estruturais" criaram as condições para o advento das "questões urbanas", aqui consideradas também como questões políticas.

Em seguida se faz um corte analítico centrando o interesse no desenvolvimento político do período para explicitar de que forma foi possível a "politização do urbano".

Uma nova composição de forças passa a dominar o Estado brasileiro pós-30. As transformações que se deram na base produtiva foram grandemente determinadas pela nova configuração política interna, e pela redefinição das relações do país no âmbito de divisão internacional do trabalho.



O período que vai de 1930 a 1945 pode ser caracterizado como de implantação de um novo aparelho político, em que penetram os interesses industrializantes, fortemente defendidos por um conjunto de novas forças sociais, entre as quais podem ser destacadas o próprio "pessoal do Estado" (entendendo-se as cúpulas da burocracia civil e militar), trabalhadores urbanos, e uma incipiente burguesia industrial (5).

O processo de tomada de posições por parte dessas forças não se faz sem marchas e contra-marchas. Ao longo de todo período as antigas classes dominantes não de ter seus interesses econômicos e políticos bloqueados pela nova classe dirigente, ao mesmo tempo em que começam a amadurecer tensões que se estabelecem pelo novo modo de acumulação, ou seja, entre assalariados urbanos e o capital. A solução política dada a esses conflitos se traduzirá ora em mecanismos de cooptação (por meio de concessões) ora pela repressão aberta, da qual a ditadura do Estado Novo é a expressão mais clara.

O final da II Guerra acaba por esvaziar alguns dos mecanismos de legitimação da ditadura Vargas e contribui para sua dissolução. As instituições se tornam mais democráticas, e, atos e conflitos, até então sufocados, passam a se fazer presentes no cenário político. Inaugura-se então o período tradicionalmente denominado populista, embora, conforme afirma Boito, "o populismo, no Brasil, não surge apenas em 1930 e nem desaparece com o golpe militar de 1964. A política e a ideologia populistas são, até o presente, uma realidade atuante na formação brasileira". (Boito, 1982, 21). Grande parte da atividade política passa a se desenvolver através dos partidos recém-criados e as siglas UDN, PSD, PTB, PC passam praticamente a dominá-la. A nível estadual outros partidos compartilham a cena, sem possuírem entretanto uma projeção equivalente aos primeiros a nível nacional. Em São Paulo cabe mencionar o PSP de Adhemar de Barros (o antigo interventor do Estado Novo), e o pequeno Partido Democrata Cristão, PDC.

Ao lado dos partidos, revigoram-se também os sindicatos

---

(5) Ver DREIFUSS, Renê A., 1981 - "1964: A Conquista do Estado, Ação Política, Poder e Golpe de Classe" (Petrópolis, Vozes, 1981)

tos, cujas estruturas embora se mostrem restritivas à luta política da classe trabalhadora, constituem espaços ora de manipulação da classe dirigente, ora de mobilização popular. De uma maneira geral, o movimento operário inicia sua fase de ascensão.

A década de 50 se abre com a eleição de Getúlio para a Presidência da República, por uma ampla margem de votos, sobretudo nos centros urbanos. Ganha supremacia a coligação populista representada pela aliança PSD/PTB.

Em seu segundo mandato Getúlio tentará manter a defesa dos mesmos interesses que marcaram o período pré-45, ou seja, continuará perseguindo a industrialização do país tendo como sustentação política as massas urbanas (e às vezes rurais), a burguesia industrial e a burocracia do Estado.

Contará desde logo com a oposição das antigas oligarquias, da burguesia mercantil e de setores médios para os quais a política de confisco cambial-financiadora da indústria-representa uma constante perda. Há que se acrescentar ainda a oposição que lhe é feita pelo imperialismo norte-americano, para o qual as metas de industrialização ainda não se mostram convenientes. Daí o retardo (em relação às empresas européias) das montadoras norte-americanas se instalarem no Brasil. Daí também a dissolução, por causa dos E.U.A., da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos.

Estes fatores, e ainda outros como a criação da Petrobrás, a lei de Remessa de Lucros, propiciaram um tom nacionalista ao governo Vargas contentando-se, no plano ideológico, setores médios e de trabalhadores.

Junto às massas urbanas Getúlio procurará desmobilizar os conflitos através de uma série de medidas tais como o reajuste do salário mínimo em 1951 (o primeiro concedido desde 1943) e a reformulação do Estatuto do Funcionalismo Público (1952).

A inflação crescente leva a que, no entanto, em 1953 ocorra a greve dos 300.000 em São Paulo. Liderada pelo Parti-

do Comunista (que se opõe a Getúlio), essa greve trouxe profundas repercussões no cenário político. Getúlio mandou reprimi-la, embora simulasse cumplicidade.

O descontentamento popular era crescente, como indicam os dados sobre o número de grevistas: em 1951 haviam entrado em greve 300.000 trabalhadores, em 1953 o número se eleva para 800.000, e em 1954 para 1.600.000 (Boito, 1975). Criavam-se alguns sindicatos independentes e se multiplicavam as comissões de fábrica.

Em 1953 Goulart, do PTB, é designado para o Ministério do Trabalho, criando grande mal-estarente entre as frações burguesas. É demitido em fevereiro de 54, mas a 19 de maio Getúlio concede um aumento de 100% no salário mínimo. A partir desse momento criam-se as condições para o golpe que Getúlio, de certa forma, esvazia por meio de seu suicídio.

No curto mandato de Café Filho as forças contrárias a Getúlio (UDN) não se conseguem impor, de tal sorte que as eleições presidenciais reconduzem a coligação PSD/PTB ao poder, desta vez personalizada por Juscelino e João Goulart.

Vista à distância, no tempo, a gestão JK parece ter sido uma expansão - vertiginosa - de uma série de propostas que embrionariamente haviam se desenvolvido sob Getúlio. Com Juscelino frutificam as gestões com as empresas multinacionais; pode-se dizer que seu governo é um marco onde principia o domínio do capital monopolista. O Estado passa para uma nova dinâmica a partir da criação daquilo que se convencionou chamar de "administração paralela". Criam-se portanto novos espaços de poder, materializados nos Grupos Executivos, integrados por "técnicos" e representantes diretos das grandes empresas. Através da "administração paralela" Juscelino criou mecanismos que evitavam os usuais procedimentos da política populista, colocando à margem de largos setores (politicamente representados) uma gama de decisões. Através do planejamento - o qual constituía um dos itens programáticos da campanha-Juscelino, ao mesmo tempo, atendia às demandas dos interesses multinacionais associados e "ocultava ao público as relações de interesses" (Dreifuss, 1981, 75).

A tecnoburocracia se fortalecia legitimada pelo "sigilo administrativo" e pela "racionalidade técnica". "O planejamento para fins específicos estabeleceria uma área de ação independente para o planejador naquela zona nebulosa que separa 'o político do burocrata'" (Dreifuss, 1981, 76).

Coincidindo com o final do mandato de Juscelino, iniciava-se a década de 60, em que as tensões se elevam. Em função da administração JK, em que o nível de investimento se projetou muito além das efetivas capacidades financeiras do país, Jânio recebe como herança problemas no plano da dívida externa, e uma inflação crescente. No plano institucional o pacto populista mostra evidências de desagregação. Se por um lado avançam os movimentos populares, por outro, toda sorte de manipulações (peleguismo, clientelismo, etc.) caracteristicamente populistas, se tornam claras.

A própria aliança PSD/PTB começa a se desmanchar em virtude de um crescimento rápido do PTB, sobretudo no campo, onde o PSD mantivera até então o controle (6).

A presidência de Jânio, que representava uma esperança para os interesses multinacionais-associados, desagua em um mar de contradições, que acaba por frustrar o golpe que ele pretendia deflagrar com a renúncia. Para os interesses do capital monopolista, a situação de crise econômica (ainda agravada pelo boicote do imperialismo norte-americano sob forma de queda de investimentos), os entraves criados pelo "ineficiente" regime populista no plano do Estado, e a crescente insatisfação dos trabalhadores representavam os motivos de um distanciamento cada vez maior do esquema institucional vigente.

Goulart assumiu em função da garantia dada pelos militares e com o apoio de trabalhadores rurais e urbanos, pequenos e médios empresários e setores agrários voltados para o mercado interno. Para essas forças, a política econômica reivindicada pelos interesses multinacionais-associados, cujos resultados mais palpáveis significavam recessão e concentração de

---

(6) Ver BENEVIDES, M. Vitória, 1979 - "O Governo Kubitschek: Desenvolvimento Econômico e Estabilidade Política (1956-61)" (Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1979).

renda, equivalia a um grande retrocesso.

Goulart procurou implementar medidas reformistas, mas o quadro econômico-institucional acabou por inviabilizá-las. A crise de autoridade, a recessão econômica, a ascensão dos movimentos grevistas, a oposição deflagrada pelos interesses do grande capital (já agora absorvidos pelos militares) levaram à sua deposição em abril de 64. Com Castello Branco iniciou-se um processo de transformações do Estado e do regime, que evoluiu para o período autoritário.

#### 4. A POLITIZAÇÃO DO ESPAÇO URBANO

No item 2 deste mesmo capítulo pode-se verificar quais foram as transformações pelas quais passou a cidade de São Paulo, aceleradas a partir dos anos 30, em decorrência de um novo modo de acumulação. Aqui procurar-se-á mostrar de que maneira se politizaram as questões urbanas, dando-se ênfase a alguns dos principais atores que a propiciaram.

##### 4.a Cidade e classes populares

Durante a década de 40 foram surgindo manifestações, cada vez mais frequentes, por parte das classes populares que tinham como objetivo de luta melhorias dos "equipamentos de consumo coletivo".

Como bem assinala J. A. Moisés (7) a vida urbana cria uma série de necessidades, reais ou imaginárias, que a grande maioria da população não tinha como satisfazer. Assim, tornavam-se aparentes as carências de transporte coletivo, de infraestrutura (saneamento, rede elétrica, sistema viário, pavimentação) bem como de equipamentos de saúde, cuja demanda aumentava pelo surgimento de novas doenças típicas de uma vida vivida numa cidade fabril (acidentes de trabalho e trânsito, doenças nervosas, epidemias); nesse momento o sistema escolar, em virtude das novas funções industriais e terciárias passa a se tornar uma importante reivindicação para a força de trabalho.

---

(7) Ver MOISÉS, J.A., "O Estado, as Contradições Urbanas e os Movimentos Sociais" In: Cidade, Povo e Poder (São Paulo, CEDC/Paz e Terra, 1982).

Ora expressando suas demandas em movimentos isolados - como foi o caso dos quebra-quebras de ônibus e bondes em 1947, em função de uma elevação das tarifas decretada pelo prefeito - ora por meio de organizações duradouras, a população foi tornando vigorosa a sua luta, que Moisés bem caracterizou como de busca da cidadania.

Dentre as organizações que se constituíram há que destacar as Sociedades Amigos de Bairro (SABs), cujo surgimento se deu nos anos 40, 50 e 60. (Entre 1945 e 1955 foram criadas 12% das SABs existentes em 1970) (8).

As SABs, tendo aparecido como formas de organização espontâneas das massas populares, foram se convertendo rapidamente em espaços de poder com os quais as instituições tradicionais (partidos, Poder Executivo e Poder Legislativo) passaram a se relacionar.

Exemplo disso foram as iniciativas do prefeito Wladimir Toledo Piza, que tentou dissolver as SABs colocando em seu lugar os Conselhos Distritais, numa clara tentativa de retirar-lhes a autonomia.

Talvez ainda mais importante foi o papel representado pelas SABs para o Janismo. De fato, Jânio cultivou as bases de seu poder nas periferias da cidade. Foi a partir de um longo trabalho na vereança que se sagrou prefeito em 1953, tendo ocupado os vazios políticos deixados pelo PC (na ilegalidade) e pelo Varguismo que não conseguia responder às demandas populares.

Não cabe aqui discutir em que medida as SABs se converteram em instrumentos de manipulação das classes dirigentes, o fato é que há razoáveis provas de que surgiram espontaneamente, como forma organizada de protesto popular, em torno de questões econômicas, que também diziam diretamente respeito à reprodução da força de trabalho. E como assinalou Morse (Morse, 1970), as SABs constituíram uma noção política inovadora das massas, em resposta "às estruturas populistas ... oportunistas,

---

(8) Retirado de Moisés, J.A., 1981 - "Classes Populares e Protesto Urbano". Tese de doutoramento. FFCH/USP - São Paulo (Mimeo).



impostas de cima para baixo e inadequadas nas compensações que oferecem" (Morse, 1970, 397).

De qualquer maneira, as SABs também constituíram o Estado no seu adversário político na medida em que os movimentos reivindicatórios responsabilizavam-no (de acordo com a ideologia que ele próprio produzia) pelos problemas "urbanos" a que estavam sujeitas as classes trabalhadoras. É verdade que no processo não só o Estado foi alvo das demandas populares. A "Light and Power", empresa de capital privado e estrangeiro, à qual estava entregue a concessão de produção e distribuição de energia elétrica, foi também objeto de constantes ataques por parte dos residentes de bairros populares e seus representantes na Câmara.

Mas não foram as SABs as únicas organizações populares a colaborar na "politização do urbano". Dignos de nota são também os Comitês Democráticos Populares - CDPs - formados pelo PC, entre 1945 e 1947. Foram criados como centros de debate político do PC, como meio de mobilização em torno das grandes questões nacionais enfatizadas pelo partido, e também como instrumento de expansão de suas bases. Apesar do caráter mais amplo das questões tratadas, os CDPs não puderam escapar de se aproximar de uma série de questões cotidianas que pressionavam as massas populares, entre as quais se achavam as questões urbanas. Dado o fato, porém, de estarem estreitamente vinculados à organização do partido, os CDPs praticamente desapareceram quando ele foi colocado em ilegalidade.

Por último gostaria de assinalar a emergência, nesse mesmo período, dos movimentos autonomistas (9) de caráter pluriclassista, iniciados pela campanha popular que conseguiu a emancipação do antigo distrito de São Caetano do Sul do Município de São Bernardo do Campo. A esse exemplo se seguiram inúmeros outros como os de Barueri e Osasco, tendo-se realizado, somente no ano de 1958, nove plebiscitos com esse propósito.

Os movimentos autonomistas representam uma estratégia

---

(9) Também estudados por Moisés J.A., 1981 - "Classes Populares e Protesto Urbano", tese de doutoramento, mimeo.

gia de descentralização do poder municipal e uma tentativa de aproximação de poder decisório sobre as condições de vida urbana que, ao lado das SABs e CPDs, compõe parte do elenco de atores que constituirão a problemática urbana no plano político.

#### 4.b A Cidade e a Oposição das Elites

##### b.1 A Sociedade Amigos da Cidade

A institucionalização do Planejamento Urbano na década de 60 não decorreu apenas das lutas travadas pelas populações que habitavam a periferia. Anterior ao surgimento das SABs, é a Sociedade Amigos da Cidade, integrada por profissionais liberais e (ou) representantes de famílias ilustres, como Prestes Maia e Anhaia Mello.

A SAC foi fundada em 1934, iniciando sua atuação através de proposta de um plano de melhoria da circulação. Nos anos 40 notabilizou-se por se erguer em lutas contra a poluição causada pelos ônibus, contra o aumento de tarifas de transportes coletivos (1947) e contra o desempenho da "Light". Nos anos 50 terá como proposta a realização de um Plano Diretor para a cidade.

Durante esses três decênios a SAC exerceu um importante papel na politização das questões urbanas, não somente pelo fato de ter gerado demandas aos Poderes Públicos, mas também por ter legitimado as reivindicações das SABs, às quais, aliás, prestava assessoria técnica e jurídica, servindo-lhes também como modelo de organização. Procurou preservar a independência política das SABs insurgindo-se contra o plano do prefeito Piza de dissolvê-las e, em seu lugar, colocar os Conselhos Distritais; seus horizontes políticos não permitiam, entretanto, que percebesse que as pressões populares exercidas fora dos canais institucionais constituíam força insuficiente para alterar efetivamente as condições de vida na periferia.

Segundo J.A. Moisés, ao insistir na idéia do planejamento, a SAC acabou influenciando na "ilusão de que o 'caos' e a 'anarquia' da cidade pudessem ser corrigidas no contexto da sociedade de classes" (10).

(10) Ver Moisés, J.A., 1981 - "Classes Populares e Protesto Urbano", tese de doutoramento, FFCH/USP, São Paulo, mimeo



## b.2 Lebret

Como foi dito na Introdução, a difusão dos pressupostos do Planejamento Urbano no Brasil se deveu em grande medida à vinda do Padre Joseph Lebret.

Lebret pertenceu ao movimento "Economia e Humanismo" que se desenvolveu no pós-guerra e esteve ligado ao centro de pesquisas presidido por François Perroux.

Em sua obra "Suicídio ou Sobrevivência do Ocidente", Lebret expõe suas preocupações acerca dos países do 3º mundo, e os problemas de sub-desenvolvimento que abatem suas populações. Faz críticas severas às relações entre os países desenvolvidos do Ocidente e os países pobres. Alerta para os perigos a que estará sujeita a Civilização Ocidental se não se puder emancipar os povos do 3º mundo de sua crescente miséria.

Lebret logrou alcançar um conhecimento abrangente sobre os povos sub-desenvolvidos tendo tido a oportunidade de prestar assessoria não só ao Brasil (São Paulo e Pernambuco) como também à Colômbia, ao Vietnã, além da experiência acumulada em estudos regionais efetuados na França.

Em seu "Guide Pratique de l'Enquête Social" (Lebret, 1952), Lebret sumariza a metodologia de seu trabalho e deixa entrever os pressupostos de sua teoria de desenvolvimento: "A planificação do território (l'aménagement) consiste na transformação do quadro geográfico regional ou nacional objetivando assegurar uma melhor repartição dos grupos humanos em função dos recursos naturais efetivamente exploráveis. Sua finalidade consiste em assegurar às diversas sub-populações que constituem o conjunto estudado, o mais alto grau possível de vida humana" ... "O problema da planificação do território constitui, portanto, uma parte do problema muito mais vasto do 'desenvolvimento'".

Propõe então um levantamento sistemático da região, em termos de suas características físicas e humanas (sociológicas, psicológicas, econômicas e políticas). Os resultados desses estudos devem, segundo ele, ser quantificados em índices,

o que permite perceber os diversos níveis em que se encontram as variáveis que qualificam uma população. Em seguida se obtém um quadro de possibilidades e potencialidades que permite aos autores do plano fazer as recomendações às autoridades que solicitaram sua elaboração.

Se me alonguei um pouco sobre o método proposto por Lebret é porque ele foi (ou é) largamente utilizado na formulação de planos urbanos e regionais. Nessas poucas linhas que transcrevi percebe-se uma concepção histórica que reafirma a situação das classes e grupos, operando-se a transformação em termos de "graus" ou "níveis de desenvolvimento". O agente dessa transformação é implicitamente o Estado, que também não é questionado. A ligação com a população aparece como uma virtual possibilidade: "Se os organismos do planejamento, ao invés de assumirem um caráter tecnocrático souberem se associar às populações, um passo importante terá sido dado em direção a uma autêntica civilização" (Lebret).

### b.3 A SAGMACS

Lebret fundou, em princípios dos anos 50, a "Sociedade de Análises Gráficas e Mecanográficas Aplicadas aos Complexos Sociais" - SAGMACS, cuja direção ficou a cargo de frei Benvenuto Santa Cruz (11).

Antes de fundar a SAGMACS, Lebret, ao chegar em 1947, realizara cursos dos quais participaram políticos, profissionais liberais e professores, que resolveram fundar o Movimento de Economia Humana em São Paulo.

Quando Lucas Nogueira Garcez assumiu o governo do Estado de São Paulo (1951-54) encomendou à SAGMACS o Plano da Baía Paranã-Uruguaí. O prefeito Toledo Piza, em 1956, também solicitou à SAGMACS a elaboração de um estudo sobre São Paulo (Estrutura Urbana da Aglomeração Paulistana). O estudo permitiu um conhecimento geral da cidade, tendo como unidade de análise os bairros; lançou poucas diretrizes, mas dentre elas pode-se men

→ (11) Ver debate realizado e publicado pela revista "Espaço & Debates" em seu 40º número.

cionar a criação de sub-prefeituras e de conselhos distritais, que encontrou a oposição da SAC, como foi mencionado anteriormente.

Piza foi sucedido por Adhemar de Barros, para quem o estudo da SAGMACS não teve maior significado. Esse episódio motivou a equipe a transformar sua ação, levando-a a buscar uma vinculação mais direta com a administração pública. Como resultado parcial desses esforços, pode-se mencionar a participação da equipe SAGMACS na elaboração do "Plano de Ação" do governo Carvalho Pinto (1959-1962) (12). Este último fora eleito pelo Janismo e mantinha vínculos com o Grupo de Economia Humana. Uma estratégia política bem elaborada que integrou a burocracia e os setores políticos, além do apoio dado pelo governador, garantiu que a experiência obtivesse êxito.

Nesses poucos anos a SAGMACS foi capaz de se afirmar em determinados meios políticos e de debate ideológico, associando-se aos grupos de economistas da CEPAL e do BNDE. Participava, pois, ativamente do grande movimento de discussão e críticas políticas presentes àquele momento. Cabe em parte à SAGMACS a responsabilidade de ter disseminado a idéia de necessidade de um controle da iniciativa privada subordinando-a ao planejamento geral, "ao contrário do planejamento realizado até então que se limitava a projetar obras públicas, visando acompanhar o crescimento espontâneo" (Osello, 1983, 212). Isso significava uma política de controle do uso do solo e portanto da especulação imobiliária. Defendeu a idéia da cidade polinuclear em contraposição às idéias vigentes na época que, através do sistema viário, só faziam adensar, por meio da verticalização, as zonas centrais. Enfatizava os problemas das populações periféricas quanto às suas carências habitacionais e de equipamento comunitário.

Dentro da perspectiva da Igreja Católica no Brasil colocava-se na vanguarda, embora se distanciasse de grupos independentes mais à esquerda como aqueles da Brasiliense ou da Faculdade de Filosofia da Universidade de São Paulo.

(12) Ver SAMPAIO, Plínio de Arruda, 1981 - "Depoimento: O Plano de Ação do Governo Carvalho Pinto - Planejamento e Política no Estado de São Paulo em 1959", "Espaço & Debates", vol 1 nº 4, dez. 1981, N.E.R.U/Cortez

→ O movimento de 64 pôs fim à vida da SAGMACS, e vários de seus membros foram proscritos. Nem por isso esse núcleo deixou de exercer uma forte influência na burocracia pública do Planejamento Urbano tanto em São Paulo como em organismos federais (tal como o SERFHAU (13)) nos anos seguintes.

#### b.4 O Instituto dos Arquitetos - IAB

Embora o Planejamento Urbano constitua um campo de conhecimento híbrido, "multi-disciplinar", no Brasil germinou notavelmente entre os arquitetos, de tal sorte que nas equipes técnicas que se iriam formar na década de 60, tanto no Estado, como nas empresas de consultoria, sua presença é maciça. Seu órgão de representação corporativa - o IAB - foi um importante espaço de elaboração de propostas e de articulação política.

Em 1943 fundou-se o departamento paulista do IAB, desligando-se os arquitetos do Instituto de Engenharia. Em 1948 se criou a Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, terminando a formação do engenheiro-arquiteto que se dava até então na Escola Politécnica.

O IAB/SP interveio em inúmeras ocasiões em que a Administração Municipal propôs transformações na cidade. Assim foi o caso do Plano Moses elaborado em 1951 (ver adiante, item 5), ao qual o IAB se contrapôs, e no caso da lei 5261, decretada pelo prefeito Adhemar de Barros e que limitava a altura de edifícios comerciais e de moradia, a qual apoiou.

Fortemente influenciado pelas idéias de Anhaia Mello, o IAB/SP manteve durante esse período estreita relação com a população através dos órgãos de comunicação de massa: "Em meados da década de 50, o IAB/SP manteve um programa semanal durante três anos na TV Tupi (canal 4) em horário nobre (20 horas), onde os arquitetos e urbanistas divulgavam suas idéias e reivindicavam da Prefeitura a elaboração do Plano Diretor da Cidade" (Osello, 1983, 178).

---

(13) SERFHAU - "Serviço Federal de Habitação e Urbanismo" criado em 1967 e extinto em 1974, vinculado ao Ministério do Interior.

Em 1963 o IAB realizou o "Seminário de Habitação e Reforma Urbana", em Petrópolis e São Paulo. Inúmeras recomendações feitas naquele seminário foram gradativamente sendo implantadas nos anos que se seguiram (criação de um "Órgão Executor da Política Habitacional", a nível federal; criação do requisito de um Plano Diretor para o município obter recursos federais e outros; elaboração de um Plano Nacional Territorial, etc.).

Em São Paulo a Comissão de Planejamento do Instituto, integrada por Joaquim Guedes, Abelardo Gomes de Abreu, Samuel Szpigel, Jorge Wilhelm, Oswaldo Correa Gonçalves e outros, iria propor um projeto de lei que transformaria a "Comissão Orientadora do Plano Diretor" em "Conselho de Planejamento Municipal" ao qual estariam afetas as tarefas de planejamento geral do Município, tanto no que diz respeito a investimentos em infra-estrutura como coordenação dos programas das diversas secretarias e demais órgãos governamentais.

Ao lado dos profissionais egressos da SAGMACS, os arquitetos (que aliás também estavam presentes naquela entidade) constituíram o primeiro núcleo de especialistas em Planejamento Urbano, portadores de um saber singular que absorvera a contribuição das ciências sociais e a ideologia da "racionalidade técnica". Essas duas características colocavam a cidade sob uma perspectiva nova (em se tratando da história das cidades brasileiras). A cidade enquanto objeto de poder perde seu caráter de sítio, de lugar, para adquirir o significado de um organismo, onde múltiplas funções se desenvolvem incorporando as premissas da Carta de Atenas. (Não é à toa que numa fase posterior o Planejamento Urbano será acrescido, enquanto saber, da Teoria Sistêmica). O Planejamento Urbano pleiteava, na tentativa de "racionalizar" os processos econômicos e políticos, o comando (a coordenação) de movimentos antagônicos, seja de frações do capital, seja das classes de uma maneira mais geral, ao nível da cidade. Procurou preencher os espaços que o populismo não conseguia ocupar, e que o tornava cada vez mais ilegítimo perante os cidadãos. E ainda mais, o Planejamento Urbano se favorecia da promessa desenvolvimentista que explicitava, em um momento histórico em que o conjunto da sociedade busca-

va a superação de velhas estruturas, até mesmo as físicas.

#### b.5 O Movimento Universitário de Desfavelamento - MUD

Há um certo exagero em classificar a atuação de todos esses últimos grupos como "oposições das elites". Não há contudo como colocá-los ao lado dos movimentos populares.

Seria mais correto caracterizá-los como movimentos empreendidos por setores médios que ora procuram seu apoio entre as classes dominantes (e não-dirigentes), ora entre as classes populares. O MUD coloca-se no último caso. Sua notoriedade se deveu à sua atuação no processo do "Desfavelamento do Vergueiro".

No início dos anos 60 uma grande área pertencente à família Klabin-Warchawchik, era ocupada por cerca de 2.500 barracos constituindo a favela do Vergueiro. A família proprietária exigiu a reintegração de posse dos Poderes Públicos, que decretaram a imediata retirada dos favelados. Um grupo de estudantes universitários resolveu interceder junto aos proprietários, para realizar a remoção após um trabalho de readaptação das famílias faveladas em suas novas moradias. O trabalho foi concluído após um ano, durante o qual o MUD obteve o apoio de entidades religiosas e civis e de alguns setores do Estado, e a oposição dos proprietários e agentes do Estado, que os defendiam no Judiciário.

Exercendo um papel distinto daquele desempenhado pela SAGMACS ou pelo IAB, o MUD também contribuiu para a politização das questões urbanas, sobretudo das favelas, cujo número começava a crescer cada vez mais em São Paulo.

### 5. O ESTADO E A CIDADE NO PERÍODO POPULISTA

Até o momento vimos como e porque se agravaram os problemas da cidade, e de que maneira se aglutinavam as forças sociais para tentar dominá-los e assim defender seus interesses. Vejamos agora qual foi a participação do Estado nesse processo.

No período aproximado de 1945 a 1964 as "questões urbanas" foram objeto da intervenção dos poderes municipal e es-

tadual. São Paulo teve nesse intervalo 16 prefeitos enquanto somente cinco foram os governadores de Estado (ver Quadro I). Essa discrepância numérica em parte revela conteúdos políticos diversos entre esses dois níveis de governo. De um lado, o fato se explica pela falta de autonomia política que tiveram as capitais até 1953: embora as câmaras tenham sido reabertas em 1948 - depois de permanecerem fechadas sob o Estado Novo - o prefeito era designado pelo Governador, e muitas das crises políticas que surgiram foram solucionadas por intermédio da demissão de prefeitos, já que o Governador não podia se desgastar perante o eleitorado. Este foi o caso dos prefeitos sob a governança de Adhemar (1947/50): Paulo Lauro (1947/48) e Milton Improta (1948/49) foram acusados em função de aspectos financeiros e Cristiano Stockler das Neves (1947) foi demitido em função da proposta de aumento das tarifas de transportes coletivos que deu origem aos "quebra-quebras".

A partir de 1953 os prefeitos são eleitos mas permanecem por curtos períodos pois alguns (Jânio Quadros e Lino de Mattos) assumem cargos políticos mais elevados (governador e deputado federal, respectivamente).

#### QUADRO I

##### RELAÇÃO DE PREFEITOS E GOVERNADORES DE ESTADO ENTRE 1945 e 1966 EM SÃO PAULO

PREFEITOS		GOVERNADORES
1945-47	Abraão Ribeiro	
1947	Cristiano Stockler das Neves	(1947-50) Adhemar de Barros
1947-48	Paulo Lauro	
1948-49	Milton Improta	
1949-50	Asdrubal E. da Cunha	
1950-51	Lineu Prestes	(1951-54) Lucas Nogueira Garcez
1951-53	Armando de Arruda Pereira	
1953-54	Jânio Quadros	
1954-55	Porfirio da Paz	(1955-58) Jânio Quadros
1955	William Salem	
1955-56	Lino de Mattos	
1956-57	Wladimir Toledo Piza	
1957-61	Adhemar de Barros	(1959-62) Carvalho Pinto
1961-65	Prestes Maia	(1963-66) Adhemar de Barros



As administrações municipais do primeiro período (1945-53) vão se caracterizar por uma preocupação com o saneamento das finanças municipais, com determinações referentes ao funcionalismo público, mas sobretudo irão centrar sua atuação nos problemas de transporte e circulação (14). Para fazer face a esses problemas é criada, em 1948, a Companhia Municipal de Transportes Coletivos, CMTc, que, aos poucos, vai desativando os bondes, abrindo espaço para seus próprios ônibus e de linhas concessionárias, na tentativa igualmente de enfrentar o monopólio exercido pela Light, cujo fornecimento e tarifas dos serviços prestados (transporte e energia elétrica) são motivo de constantes pressões por parte de vereadores e da população.

Em 1948 Paulo Lauro contrata um estudo para a construção do metropolitano, dando assim início a uma série de tentativas fracassadas de implantação desse transporte, que se prolongaram pelos anos 50.

Asdrubal E. da Cunha (1949-50) fez realizar o Congresso de Trânsito na procura de soluções para o congestionamento, estacionamento no centro e acidentes de trânsito.

O governo estadual, nesse período entregue a Adhemar de Barros, fará algumas intervenções no Urbano, notadamente na Capital (15). A Secretaria de Viação e Obras Públicas dedicará parte de seu trabalho à edificação de grupos escolares e à ampliação de redes de água. As Caixas Econômicas abrirão créditos aos planos de casas populares na Capital. Mas, ainda em relação à Capital, Adhemar demonstra pouco interesse no controle de seu crescimento ao julgar necessárias as migrações para suprir as carências de mão-de-obra. A intensa mobilização operária e as ligações partidárias de Adhemar (PSP, PCB no início e depois PTB) levam-no a dar especial ênfase às questões sindicais, o que faz por intermédio da Secretaria de Indústria, Comércio e Trabalho.

Dentro da estrutura administrativa de Prefeitura vão se abrindo alguns espaços em que se impõe uma nova visão dos problemas da cidade: dignos de nota são a criação do Departamen-

(14) Ver COGEP/PMSP. 1979 - "O Planejamento Urbano em S. Paulo: Documentos" (São Paulo, COGEP/FUNDAP, 1979)

(15) Ver Secretaria de Economia e Planejamento, 1978 - "Manifestações da Relação Estado-Urbano no Estado de S. Paulo" (São Paulo, SEP/CPA, 1979)



to de Urbanismo (1947) na Secretaria de Obras, e a criação (também em 47) da Comissão do Plano Diretor.

Embora tenham lhe sido atribuídas funções de Planejamento, o Departamento de Urbanismo não conseguiu, segundo Osello (Osello, 1983), ir além da realização de projetos viários cujas diretrizes se encontravam no Plano de Avenidas. Entretanto, o Engº Gomes Cardim, seu diretor, e Carlos Lodi começaram, em 1949, a apontar para o problema dos loteamentos clandestinos, para as necessidades de controle da especulação imobiliária e de vinculação do planejamento urbano ao regional. Gomes Cardim chega a propor uma lei de limitação física do crescimento da cidade com a criação de um cinturão verde em seu entorno.

Já a Comissão do Plano Diretor permaneceu como letra morta até 1953, quando voltou a se reunir por solicitação da Câmara.

Ainda na perspectiva do planejamento há que se assinalar a contratação, por Lineu Prestes (1950-51) do "Plano Moses" à empresa norte-americana IBEC, de propriedade de N. Rockefeller. O plano foi sobejamente criticado por todas as correntes políticas, chegando o PCB - em sua revista "Fundamentos" - a denominá-lo como instrumento para futuras negociações entre a Light e Rockefeller na urbanização das várzeas ao longo do Tietê e do Pinheiros (16). Também o IAB, como se disse anteriormente, fez duras críticas ao plano, sobretudo por não se ocupar das periferias.

O que se observa nessa primeira fase do período populista (1945-53) é um constante agravamento das condições de vida urbana, o aumento de demandas por parte da população em grande parte canalizadas pela Câmara que, por sua vez, passa a politizar as questões urbanas em vista das perspectivas políticas que se abrem com o voto. (O maior exemplo, talvez, desse mecanismo tenha sido dado por Jânio Quadros, cuja vitória nas eleições para prefeito em grande medida foi fruto de um inten-

(16) Ver OSELLO, M.A., 1983 - "Planejamento Urbano em São Paulo (1899-1961): Introdução ao Estudo dos Planos e Realizações", dissertação de mestrado, EAESP/FEV, São Paulo, 1983

so trabalho na Câmara como interlocutor dos bairros da periferia, como Vila Maria).

Dentro da estrutura burocrática começa a se criar um pensamento favorável ao planejamento urbano. As preocupações se voltam para os bairros mais distantes e cresce o temor pelo agigantamento da cidade.

Alguns prefeitos parecem permeáveis a essas idéias, no entanto se conduzem timidamente face aos problemas que têm de enfrentar. A falta de sustentação política, por parte da população, dos partidos ou do governo estadual colabora para essas atuações incertas.

O governo estadual, no trato das questões relativas às classes dominadas, desloca sua atenção para o movimento operário, em coerência com a atuação de Vargas.

O primeiro prefeito eleito após o Estado Novo foi Jânio Quadros, dando início ao segundo período (1953-65) populista. Jânio foi eleito pela coligação PDC (com a qual rompeu poucos meses depois) PSB e trabalhistas independentes. Sua vitória foi vista como uma derrota do ademarismo e do varguismo. Seu programa de governo (17) incluía obras em vilas proletárias, solução dos problemas de transporte e pontes sobre o Tietê. Ao tomar posse declara-se disposto a combater a corrupção e de fato exonera funcionários públicos interinos e extra-numerários, ao mesmo tempo em que procura recuperar as finanças municipais. Em seu curto mandato terá de enfrentar a greve dos 300.000, na qual sua atuação lhe vale o apoio das camadas populares (18). Parte de suas realizações são obstadas pela Câmara que veta uma solicitação de verba de 200 milhões de cruzeiros. Procura desenvolver o "Esquema Anhaia" (19), plano desenvolvido por Anhaia Mello que visava controlar o crescimento da cidade, torná-la polinuclear dando assim maior apoio aos bairros periféricos. Jânio realiza algumas poucas obras dando início à ponte de Vila Maria, seu reduto eleitoral.

(17) Ver COGEP/PMSP 1978 - "O Planejamento Urbano em S. Paulo: Documentos"

(18) Ver BOITO JR., A. 1982 - "O Golpe de 1954, A Burguesia contra o Populismo" (São Paulo, Brasiliense, 1982)

(19) Seu título original é "Elementos Básicos para o Planejamento Regional de São Paulo"

Jânio é sucedido por Porfírio da Paz e William Salem, sobre os quais não há nada digno a registrar. A gestão de Jânio coincidiu com o final de mandato de Lucas Nogueira Garcez ao governo estadual.

Garcez teve como meta a descentralização industrial buscando suprir o Interior com energia elétrica (20): em oposição a Adhemar, o governo Garcez julgava necessário estancar a migração para São Paulo. Em relação à Grande São Paulo, as intervenções de Garcez se dirigiram aos setores de saneamento (criação do Departamento de Águas e Esgotos, Plano Geral de Esgotos Sanitários e Depuração, extensão de redes) e Energia Elétrica (criação do Departamento de Águas e Energia Elétrica). A elevação dos índices de criminalidade leva a um aumento dos contingentes policiais com caráter repressivo e preventivo.

Entre 1955 e 1957 foram prefeitos Lino de Mattos e Wladimir Toledo Piza; o primeiro foi eleito mas renunciou para reassumir suas funções no Congresso. Piza era seu vice. Lino de Mattos retoma a questão do metrô criando uma comissão presidida por Prestes Maia para analisar a viabilidade de sua implantação. Os resultados do estudo levam a comissão a dar prioridade à conclusão do Plano de Avenidas, o que determina mais um embate entre os diversos grupos de "técnicos urbanos". De um lado se colocava o próprio Prestes Maia, cuja postura se manteve constante desde 1930, sempre enfatizando a necessidade da realização de obras no sistema viário como forma de ordenação do espaço urbano. Ademais, o traçado proposto por Prestes Maia, em um esquema radiais/perimetrais reforçava o centro urbano, nesse momento já bastante congestionado (Morse, 1970, 373). Maia se opunha a Anhaia Mello e seus seguidores (a quem chamava de "reformadores sociais") principalmente no que dizia respeito ao controle do uso do solo. Suas propostas não só refletiam um certo "laissez-faire" como favoreciam o surgimento de uma grande metrópole, adensada por uma massa de arranha-céus (Osello, 1983, 191). Não se opunha à descentralização industrial embora achasse que o processo devesse ser paulatino.

---

(20) Ver Secretaria de Economia e Planejamento, 1978 - "Manifestações da Relação Estado-Urbano no Estado de S. Paulo" (São Paulo, SEP/CPA, 1979)

Quando Anhaia Mello elaborou seu plano ("Esquema Anhaia") e expôs a necessidade de conjugar o planejamento municipal a um plano regional e a outro nacional, Prestes Maia lhe fez severas críticas no sentido de que esse processo provocaria uma inflexibilidade na ação sobre a cidade. Opusera-se igualmente à criação de órgãos públicos para realizar o planejamento.

Toledo Piza, em contrapartida, contratou o estudo feito pela SAGMACS (21) o qual deu fundamento para um plano elaborado por Carlos Lodi, que não foi executado. Piza tentou obter um empréstimo do Estado e da União para implantar um programa de melhorias no transporte coletivo (incluía a realização do metrô) mas não obteve êxito.

Ao tempo de Mattos e Piza, Jânio foi governador do Estado (1955-58). Nos dois primeiros anos de seu mandato buscou recuperar as finanças estaduais, deixando algumas realizações que, na Capital, se concentravam nas áreas de Saneamento (ampliação de redes, tratamento da questão do lixo), Educação (construção de "galpões de emergência"), Saúde (centros e postos de saúde).

Adhemar de Barros foi eleito para a Prefeitura e governou entre 1957 e 1961. Retomou e depois abandonou o projeto do metrô. Também não considerou o estudo da SAGMACS. Entretanto, regulamentou a lei 5261 e elaborou a 4805. A lei 5261 procurava limitar o adensamento urbano por intermédio de uma nova proporção que levava em conta a área construída e o tamanho do terreno (seis vezes o tamanho do terreno para edifícios comerciais, e quatro para os edifícios residenciais), modificando a postura até então vigente que se baseava na largura da rua. A lei provocou grandes reações e Prestes Maia não lhe poupou críticas.

A lei 4805 tratava de assuntos referentes a ruídos urbanos, mas se constituiu afinal numa espécie de lei de zoneamento industrial para a cidade.

---

(21) Ver neste mesmo capítulo item 4.b.3

As demais realizações de Adhemar se referem a intervenções no sistema viário: construção de pontes e pontilhões, ampliação de rede viária pavimentada, Estação Julio Prestes.

A atuação de Carvalho Pinto no governo do Estado (1959-1961) retomou as preocupações de Garcez. Carvalho Pinto procurou restabelecer "o equilíbrio campo-cidade" como ficou claro nos dois "Planos de Ação" (22). Os instrumentos escolhidos para a revitalização do Interior também foram programas de eletrificação (urbana e rural) e de transporte (rodovias e ferrovias).

Em relação ao município da capital o governo Carvalho Pinto procurou dar ênfase à questão do saneamento, que só se agravava ao longo da década de 50, apesar das gestões de prefeitos e governadores anteriores. É preciso lembrar que também nessa década se assistiu a mais um salto demográfico, largamente determinado pelas migrações, cuja principal atração foi a implantação da indústria automobilística em São Paulo e municípios adjacentes.

O último prefeito do período populista foi Prestes Maia (1961-65) que retornou ao governo municipal eleito pela coligação UDN/PDC/PTB. Sua vitória se deveu ao apoio dado por Carvalho Pinto e significou uma derrota para o ademarismo. Como seria de se esperar, Maia levou à frente um programa de obras viárias (10 pontes e viadutos, pavimentação, calçamento), dando seguimento ao seu plano de 30. Procurou executar o metrô mas não obteve os recursos necessários. Iniciou desapropriações ao longo do Tietê e do Pinheiros para construir as marginais, mas seu programa somente foi completado por Faria Lima. Além da prioridade dada ao sistema viário, Maia construiu o Museu de Arte de São Paulo, o Paço Municipal e o Hospital Municipal. Propôs também uma reforma tributária por intermédio da qual o excedente arrecadado pelo Estado e pela União retornaria ao Município.

(22) O primeiro Plano foi implantado e cerca de 80% de suas metas foram conquistadas, segundo Plínio de Arruda Sampaio (ver SAMPAIO, 1981). O segundo plano se constituiu num programa para a campanha às sucessões estadual, quando o candidato de Carvalho Pinto foi derrotado por Adhemar.

Porém o que realmente distinguiu Maia dos demais prefeitos do período foi sua ênfase na técnica como forma de legitimar perante a população. Na escolha de seu secretariado reserva duas pastas (Obras e Finanças) para serem ocupadas por elementos externos às determinações partidárias. Procurou igualmente fazê-lo na CMTC, e sobre si mesmo dizia preferir se manter "equidistante" da coligação partidária que o apoiara, reservando-se as tarefas administrativas. Ainda assim manteve um programa semanal na televisão em que procurava informar a população do andamento de sua gestão.

Muita coisa mudara desde o princípio do período. A administração JK, por intermédio de seus Grupos Executivos e de Carvalho Pinto, por meio de seu "Plano de Ação" acabaram por disseminar a idéia do planejamento, tanto é que ao assumir o governo do Estado em 1963, Adhemar lhe dará prioridade, criando para tanto a Secretaria de Planejamento (SEP, 1978). Não que o realizasse, mas incorporara-o ao seu discurso em contraposição à postura francamente clientelista que mantivera até então.

O agravamento das tensões sociais a que se assistiu nesse período se refletiu na ação do governo Adhemar. De um lado a Secretaria de Segurança Pública foi uma das mais movimentadas no período, de início (1963) para reprimir as greves (498 na Grande São Paulo) e após 64 para agir como polícia política.

De outro lado Adhemar dá início a um programa de desfavelamento e retoma o plano de casas populares através da ativação da CECAP. A Secretaria de Serviços e Obras Públicas dará prosseguimento aos programas de Saneamento Básico estendendo as redes à periferia. A Secretaria de Agricultura também dará continuidade aos programas referentes ao abastecimento da Capital, mostrando de outro lado uma preocupação com o aumento dos fluxos migratórios campo-cidade.

## 6. A CIDADE NO POPULISMO - UM BALANÇO CRÍTICO

Uma mirada sobre os fatos narrados até aqui joga um pouco de luz sobre algumas questões.



A ação do Estado é heterogênea e os diferentes interesses de classe nele penetram e se desenvolvem em espaços diferenciados. Nesse sentido, parece haver, no período, uma clara distinção na atuação dos três níveis de governo: municipal, estadual e federal.

A Prefeitura parece receber diretamente o impacto das reivindicações das classes populares no que toca suas condições materiais de vida urbana, enquanto os conflitos na esfera do trabalho pertencem à órbita dos governos estadual e federal. Isso permite verificar que a mobilização dessas classes, em parte articulada pelo Estado, é balizada pelos parâmetros das lutas sindicais (Vargas e Adhemar). O esquema populista de mobilização se reproduz na cidade através da politização da "questão periferia", mas não transcende o nível municipal. As raízes desse fenômeno provavelmente se encontram no próprio perfil político (nível de organização, por exemplo) dessas camadas novas e ao interesse relativamente pequeno dado pelas classes dominantes aos problemas urbanos. Isto é o que indica a fragilidade política e financeira da Prefeitura nesse período.

A atuação dos governos estaduais (Garcez, Jânio e Carvalho Pinto) denota alguma preocupação com os problemas vividos pelas classes populares (programas de saneamento e educação, por exemplo), mas mostra também um interesse crescente na "interiorização". Esse fato pode ser visto tanto como a procura de uma solução para a cidade (contenção dos movimentos migratórios) como uma forma de valorizar o capital existente no Interior (seja sob forma de terras, seja a infra-estrutura já existente).

Assim, embora a política geral do Estado esteja voltada para a Industrialização (implantação da indústria automobilística), o que determina o crescimento e a concentração urbanos da Grande São Paulo, as políticas estaduais se voltam também para a revitalização da Agricultura.

Os interesses do grande capital em relação ao urbano (seja do ponto de vista de reprodução do capital, ou força de

trabalho, ou das relações políticas com as classes dominadas) ainda não se tornaram expressos na agenda do governo federal.

À medida que emergem as contradições urbanas elas são politizadas por organizações autônomas, penetram no poder legislativo local e abrem espaço para o surgimento de uma burocracia específica. Esta se legitima perante a "opinião pública" em virtude das lacunas deixadas pelo populismo e da ideologia tecnocrática emergente (desenvolvimentismo, consagração do planejamento). Seu prestígio junto à "opinião pública" permite sua incorporação à estrutura da Prefeitura que dessa forma também procura se legitimar.

O fracasso do Grupo Anhaia/IAB/SAGMACS se deve a um somatório de razões que são em parte políticas (relacionadas com a atuação populista, tal como expus acima), econômicas (determinadas pelos interesses fundiários urbanos) e ideológicos tal como Morse observou:

"Vilas periféricas para operários e empregados no comércio estão aparecendo. Mas o hábito mental da descentralização ou do pluralismo... não orienta ainda o campo do urbanismo de maneira ampla, integrativa e decisiva. E, o que é mais importante, o próprio povo está sob o fascínio hipnótico do coração da metrópole, com sua animação, suas luzes e sua grandiosidade. Centralizar as atividades básicas e as emoções de suas vidas numa comunidade menor parece para muitos uma perspectiva triste e provinciana". (Morse, 1970, 375).



OBRAS CITADAS, AINDA NÃO MENCIONADAS,  
POR ORDEM DE APARECIMENTO NO TEXTO

MARTINE, George e PELÁEZ, César - "Urbanization Trends in Brazil, 1940-1970" (United Nations Economic Commission for Latin America, mimeo)

ARAUJO FILHO, J.R. - "A população paulistana" In A cidade de São Paulo, vol. II

SINGER, Paul, 1968 - "Desenvolvimento Econômico e Evolução Urbana" (São Paulo, Cia. Editora Nacional, Editora da Universidade de São Paulo, 1968)

SINGER, Paul, 1982 - "Interpretacion de Brasil: una Experiencia Histórica de Desarrollo", Revista Interamericana de Planificacion, vol. XVI - n.ºs. 63, 64, sep-dic 1982, SIAP

LIMA, Heitor Ferreira, 1970 - "História Político-Econômica e Industrial do Brasil" (São Paulo, Cia. Edit. Nacional, 1970)

OLIVEIRA, Francisco de, 1975 - "Crítica à Razão Dualista" (São Paulo, Brasiliense, 1977)

VILLARES, Henrique Dummont, 1948 "Urbanismo e Problemas de São Paulo" (São Paulo, \_\_\_\_\_, 1948) Bibl. FAU/USP

LODI, Carlos, 1950 - "Sviluppo e problemi di San Paolo" (extrato da conferência proferida pelo autor em Roma durante o III Congresso Italiano de Urbanismo) Bibl. FAU/USP

DREIFUSS, René-Armand, 1981 - "1964: A Conquista do Estado, ação política, poder e golpe de classe" (Petrópolis, Vozes, 1981)

BOITO, Jr., Armando, 1982 - "O Golpe de 1954, a Burguesia contra o Populismo" (São Paulo, Brasiliense, 1982)

BENEVIDES, M. Vitória, 1979 - "O Governo Kubitschek: Desenvolvimento Econômico e Estabilidade Política (1956-1961)" (Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1979, 3a. edição)

MOISÉS, José Álvaro, 1982 - "O Estado, as contradições urbanas e os movimentos sociais" In Cidade, Povo e Poder (São Paulo, CEDEC/Paz e Terra, 1982)

MOISÉS, José Álvaro, 1981 - "Classes Populares e Protesto Urbano". Tese de doutoramento apresentada na F.F.C.H./U.S.P., mimeo

MORSE, Richard, 1970 - "Formação Histórica de São Paulo" (São Paulo, Difusão Européia do Livro, Col. Corpo e Alma do Brasil, 1970)

LEBRET, L.J., 1952 - "Guide Pratique de l'Enquête Sociale" (Paris, Presses Universitaires de France, 1952)

Núcleo de Estudos Regionais e Urbanos, 1981 - "Debate: Planejamento Urbano - do Populismo aos Dias Atuais", Espaço & Debates, ano 1 nº 4, dez. 1981, Cortez/N.E.R.U.

SAMPAIO, Plínio de Arruda, 1981 - "Depoimento: o Plano de Ação do Governo Carvalho Pinto - Planejamento e Política no Estado de São Paulo em 1959", Espaço & Debates, vol. 1 nº 4, dez. 1981, N.E.R.U./Cortez

X COGEP/PMSP, 1978 - "O Planejamento Urbano em S.Paulo: Documentos" (São Paulo, COGEP/FUNDAP, 1979)

Secretaria de Economia e Planejamento, 1978 - "Manifestações da Relação Estado Urbano no Estado de S.Paulo: levantamento sistemático de aspectos da intervenção do governo estadual - 1947-1977" (São Paulo, SEP/ECPA, 1979)

### III - A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO PLANEJAMENTO URBANO

#### 1. NOVAS FORMAS DE PRODUÇÃO: CAPITALISMO MONOPOLISTA DE ESTADO

O Plano de Metas lograra êxito. A economia do país se abria para um novo rumo: haviam-se plantado as bases para um crescimento orientado para o desenvolvimento da indústria de bens de consumo durável, havia-se conquistado uma maior integração do mercado interno por intermédio de uma rede viária que se estendera também para o Norte e para o Oeste.

O capital multinacional se implantara em setores "dinâmicos" (aço, indústria metalúrgica, produtos químicos e derivados de petróleo, automóveis, caminhões, construção naval, produtos farmacêuticos, entre outros) enquanto o Estado assumira o desenvolvimento de indústrias de base.

Os recursos tinham sido obtidos por emissões que significavam um imposto indireto, portanto internamente captados pelo Estado, que os repassava para subsidiar o capital privado orientado para os setores modernos.

Ao extraordinário crescimento do final dos anos 50 segue-se a crise que se prolonga até 67. Esse período de queda do produto, elevação da inflação e recessão só faz, porém, reafirmar os contornos traçados no período anterior. O golpe de 64, e o novo Estado que se impõe, permitem aprofundar certas diretrizes, imprimindo-lhes maior vigor. Nesse sentido a função de captação e redistribuição dos recursos, exercida pelo Estado - que faz as vezes do mercado financeiro - é enfatizada pela criação de novos fundos como o PIS, o FGTS, e através de reformas fiscais, ficando o repasse a cargo do BNDE, BNH, Banco do Nordeste, etc. As medidas de restrição ao crédito eliminam as pequenas empresas cooperando para o processo de concentração e centralização do capital industrial, processo que também se manifesta ao nível da agricultura e do sistema bancário. O novo quadro político permite um controle férreo sobre os salários, cooperando para um processo de crescente concentração de renda.

Quando a inflação está controlada e a taxa de investimentos internos e externos começa a se elevar novamente verifica-se o início do "milagre" (1967/68). As políticas creditícias do governo (crédito ao consumidor para bens duráveis, créditos para a construção civil e adquirentes de casa própria, etc.) acrescidas de uma situação favorável do mercado financeiro internacional e da expansão das exportações permitem elevadas taxas de crescimento (11,3% em média ao ano entre 1967/73). O perfil de demanda no entanto se mantém constante: o arrocho salarial deprime o crescimento do Departamento II (em parte contrabalançado pela demanda representada pelas exportações), as facilidades creditícias (e aumentos dos ordenados) expandem o consumo do Departamento III.

Em 1973 o "modelo" dava sinais de "esgotamento". As exportações perdem a intensidade, a dívida externa começa a se tornar uma ameaça (determinada também pela grande elevação dos preços do petróleo). Os mecanismos de sustentação de demanda interna parecem se deteriorar, sobrevivendo uma crise de realização.

Os efeitos críticos da fase descensional do ciclo só se fazem sentir lentamente, e a partir de 1977, pois até então grandes investimentos governamentais propostos pelo II PND são iniciados (1) tais como a hidrelétrica de Itaipu, a Ferrovia do Aço, o Porto de Tubarão, etc.

A inflação passa a se elevar em função do poder dos oligopólios ("inflação administrada") que tentam defender suas respectivas taxas de acumulação, e do Estado ("inflação compensatória") que deve fazer face ao desequilíbrio orçamentário.

As relativas vantagens oferecidas pelo sistema financeiro internacional atraem para a tomada de empréstimos; inicialmente (70-76) destinados a financiar a expansão; no período seguinte (78-80) para manter os níveis de consumo. Com a elevação da taxa de juros, o segundo grande aumento do petróleo (1979) e a deterioração dos preços de matérias primas no merca

(1) Ver BRESSER PEREIRA, 1983

do internacional, a dívida externa se torna uma "bola de neve" cujo resultado líquido e exclusivo é o pagamento de juros.

A crise - a partir de 1976 - deixa de ser de realização para se concentrar no circuito financeiro.

A partir de 81 a crise adquire caráter recessivo, assistindo-se a uma queda crescente do nível de emprego e do produto industriais.

Na trajetória cíclica de depressão/milagre/depressão-recessão, durante o período de 62-81, há algumas características que gostaria de assinalar, pois parecem relevantes à compreensão das questões que estão sendo tratadas.

Em primeiro lugar é preciso sublinhar o fato do eixo de acumulação ter se deslocado para o Departamento III, o que, no entender dos autores como Singer (2) e Francisco de Oliveira (3) reflete uma escolha das classes dirigentes em favor praticamente exclusivo das classes dominantes. Em consequência do novo impulso dado à industrialização e à integração do mercado interno intensifica-se ainda mais a urbanização, já não mais centrada em São Paulo e Rio exclusivamente, mas dando oportunidade à metropolização de cidades como Recife, Salvador, Belo Horizonte, Porto Alegre, etc.

Além do crescimento urbano observado, as cidades, sobretudo as grandes, também adquirem um certo desenho comum que reflete a presença do capital monopolista. De um lado tem-se a ênfase dada a um sistema viário que privilegia o transporte individual em detrimento do transporte de massa, criando-se graves problemas para as classes trabalhadoras; por outro lado, as unidades mínimas (bairros) da cidade se multiplicam, se alargam, e no centro se verticalizam, conferindo também um novo perfil aos equipamentos de distribuição de bens. O processo de socialização de produção e do consumo se aprofunda.

Finalmente os mecanismos utilizados para dinamizar o setor de consumo de bens duráveis quase que universalizam sua

(2) Ver SINGER, 1976

(3) Ver OLIVEIRA, 1975

demanda (como no caso dos eletrodomésticos) passando estes bens a integrar os custos de reprodução da forma de trabalho, sem falar de uma nova dinâmica que se imprime no plano cultural tanto das classes dominantes como dominadas.

Em segundo lugar deve-se observar que o crescimento se faz por intermédio da elevação da taxa de exploração da mais valia absoluta e relativa, (4) de concentração do capital e da renda. Entre outros fatores esses determinam igualmente uma forma de apropriação do espaço urbano extremamente desproporcional, dando continuidade ao processo de formação de periferias cada vez mais "mambembes", ao lado de guetos suntuosos das classes de alta renda.

Assim, por maior que tenha sido a ênfase dada pelos governos "revolucionários" à resolução dos problemas da habitação popular (criação do BNH, COHABs, INOCOOPs), eles criaram ao mesmo tempo sua contradição através do arrocho salarial.

Em terceiro lugar pode-se observar que um dos setores mais dinamizados ao longo do período foi o da Construção Civil (sistemas viários urbanos, metrô, estradas, ponte Rio/Niterói, hidrelétricas, etc.). Esse fato contribuiu em alguma medida para a constituição e afirmação do espaço do Planejamento Urbano dentro do Estado.

Por último, pode-se destacar a ampliação das funções do Estado, correlata de um processo vertiginoso de centralização das decisões, cuja formulação é pautada pelos interesses do grande capital. Mas examinemos o novo caráter do Estado a partir de um ponto-de-vista que inclua sua contraface política.

## 2. O NOVO PACTO DE PODER E O ESTADO AUTORITÁRIO

Muito embora os interesses multinacionais associados tivessem penetrado no Estado já na época de Juscelino, constituindo para si novos espaços de poder (5), eles de fato só chegaram a se afirmar e a tomar o poder em 64. A coalizão de forças que possibilitou o golpe militar e a derrubada de Goulart

(4) Ver OLIVEIRA, 1975

(5) Ver IIº capítulo, item 3

foi liderada por esses interesses, representados tanto por tecnó-empresários como por burocratas civis e facções militares. As raízes desse processo se encontram num momento mais recuado - na formação da Escola Superior de Guerra (1949), na formação da UDN. Efetivamente o poder desse grupo floresceu durante o período JK, porém o apoio e as esperanças que haviam depositado em Jânio malograram. E o governo Goulart tornara-se para eles um forte impedimento para a realização de seus objetivos ao se apoiar nas forças populistas.

Mas, apesar de se constituir em bloco hegemônico, seu sucesso se deveu também ao apoio que lhes foi prestado por setores significativos da pequena burguesia, da nova classe média, de profissionais liberais e até mesmo de alguns segmentos das classes trabalhadoras (6), conseguido por meio de um longo trabalho de "desestabilização" do regime.

Seus amplos propósitos se agrupavam em um ambicioso plano de modernização da estrutura econômica do país que, traduzido para a linguagem militar, se consubstanciava na doutrina da "Segurança e Desenvolvimento". A formulação dessas diretrizes se dera tanto na Escola Superior de Guerra (ESG) como em organismos como o IPES e o IBAD, integrados pelos "intelectuais orgânicos" do novo bloco hegemônico (7). Elas esboçavam já todas as medidas adotadas pós-64, e que, sumariamente, foram vistas no item anterior.

A par disso, refletiam uma nova visão sobre o social em que antagonismos eram vistos como "inorgânicos".

"Elemento importante dessa visão globalizante era seu tom fortemente anti-político, antagônico de fato ao que caracteriza a política: a existência de interesses particulares em conflito a serem conciliados no âmbito do Estado. Nesse particular, a perspectiva que prevalecia no meio militar era organicista, o que se pretendia era dar unidade orgânica ao sistema, superando-se os diversos antagonismos tidos como fatores de divisão e, em última análise, de desagregação" (Dreifuss, 1983, 91).

(6) Ver CRUZ, S. e MARTINS, C.C., 1983

(7) Ver Dreifuss, 1981



Essa visão implicava:

- 1) o fortalecimento do Estado
- 2) o esvaziamento das instituições representativas
- 3) a assunção do tecnocratismo como ideologia política dominante e (consequentemente)
- 4) a adoção da programação e do planejamento como método do governo.

Os interesses das classes dominantes passavam a se fazer presentes sobretudo nos "anéis burocráticos", amplo complexo de instituições (autarquias, conselhos, empresas estatais, etc.) às quais cabia desenvolver a política econômica.

A relação com as classes dominadas pressupunha sua desmobilização política, buscando-se sua legitimação por intermédio da concessão de benefícios auferidos pela implementação de políticas que buscavam a "melhoria de suas condições de vida". Também essas políticas foram desenvolvidas em organismos criados para esse fim.

O conjunto dessas novas instituições integrava o espaço em que se desenrolavam as "funções econômicas" do Estado. Elas eram orquestradas pelo Conselho Monetário Nacional, tutelado pelo Ministro do Planejamento.

As funções políticas (embora às vezes seja difícil distinguir umas das outras) eram exercidas a partir dos órgãos de segurança - como o SNI - e dirigidas pelo Conselho de Segurança Nacional. Dessa forma garantia-se a presença militar sem que a corporação propriamente dita perdesse sua autonomia face ao político.

O poder Executivo assim se fortalecera sobremaneira e ainda por cima se concentrara no plano federal (exemplo disso são as reformas fiscais que acabaram lhe concedendo 55% dos tributos arrecadados).

O poder Legislativo, embora vigente durante quase todo o período, foi sendo paulatinamente esvaziado pelos expur-



gos sofridos, e pela legislação excepcional que implicava desde perdas de imunidades até uma composição que arbitrariamente o distanciava das preferências do eleitorado (8).

Também o Judiciário foi duramente afetado por cassações e toda sorte de coerções que as prerrogativas dos atos institucionais concediam ao Poder Executivo.

As demais instituições da sociedade civil estiveram sob o jugo da Lei de Imprensa e da nova Lei de Segurança Nacional, promulgadas ainda sob Castello Branco.

As características gerais que marcaram o período não se manifestaram porém em igual intensidade durante o mesmo. Assim, o governo de Castello Branco foi iniciado por medidas de exceção mas alimentou, durante o percurso, o desejo de um retorno à normalidade institucional. Pressões internas às Forças Armadas, representadas pela direita nacionalista, e que estivera à testa das comissões de inquérito policial, determinaram o adiamento dessas pretensões e a "neutralização" das forças de oposição remanescentes, nesse momento representadas pela Frente Ampla liderada por Lacerda.

O governo Costa e Silva começa em linha moderada mas enfrenta a escalada oposicionista que se expressa no movimento estudantil, nas greves operárias em Minas, Rio e São Paulo, e na luta armada. Nesse momento a repressão e as medidas de arbítrio tornam a ser acionadas e seguem num crescendo que se estende por todo o período Medici (1970-74) e ainda se fazem presentes, com menor intensidade, no período Geisel (1974-79).

Os movimentos populares de primeiro (1964) se desorganizam com a perda de lideranças; quando tentam se rearticular são reprimidos (1968) e finalmente se dissolvem na apatia, no encantamento das migalhas do milagre ou das emoções trazidas pelo Campeonato Mundial de Futebol (1970) e pelo sonho do "Brasil Grande".

Silenciadas ou silenciosas, as massas populares são

---

(8) Ver por exemplo o "Pacote de Abril", reformas políticas introduzidas pelo Governo Geisel.

voltam a se manifestar em 1974, quando o governo, certo de ter obtido legitimidade, mobiliza a sociedade para eleições em que é surpreendido com a derrota. Nesse momento as vozes dissonantes são acrescidas de um novo segmento - parte do empresariado - que dá início à campanha contra a "estatização".

O governo Geisel cumpre uma trajetória sinuosa procurando neutralizar tanto os anseios por um retorno à democracia, quanto as articulações da extrema direita.

Geisel consegue escolher seu sucessor - Figueiredo - que obtém afinal algum apoio da sociedade civil em troca de garantia da abertura do regime.

### 3. PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL A NÍVEL FEDERAL

A compreensão do processo de institucionalização do Planejamento Urbano em São Paulo, e sua evolução durante o período autoritário só é possível se levarmos em conta o fato de que as "questões urbanas e regionais" passam a integrar o espectro de políticas desenvolvidas pelo Estado como um todo.

No plano federal esse processo se consolidou a partir da criação do Banco Nacional de Habitação cuja atribuição inicial era desenvolver, por meio do financiamento à construção civil, programas de habitação popular.

Ao lado do BNH criou-se o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo - SERFHAU, que passou a existir a partir de 67. Ao SERFHAU competia traçar as linhas de política urbana para o país, desenvolver estudos e projetos que a subsidiassem, treinar recursos humanos para o planejamento e financiar planos urbanos contratados às empresas de consultoria, com recursos do fundo que manejava (FIPLAN).

Seja por falta de recursos como apontou Schmidt (Schmidt, 1979, 157), seja pela falta de envolvimento das forças políticas locais, como apontou Bolaffi (Bolaffi, 1982), a maior parte desses planos não foram implantados.

Em 1974 o SERFHAU foi extinto passando suas funções

a serem exercidas em parte pelo BNH, e em parte pela Comissão Nacional de Política Urbana - CNPU.

Além do patrocínio dos planos urbanos o SERFHAU incentivou a criação de sistemas de planejamento estadual, micro regional e metropolitano, datando do governo Medici (1973) a criação das nove regiões metropolitanas do país.

A esse tempo o BNH se transformara, abrindo-se para a área de financiamento de projetos de urbanização, uma vez que a aplicação dos vultosos recursos de que dispunha não obtinha retorno nos programas de habitação popular pelos motivos já assinalados.

O governo Geisel criou, além da CNPU, a Empresa Brasileira de Transportes Urbanos - EBTU, cuja finalidade é planejar e subsidiar programas e projetos de transporte de massa nas grandes cidades.

É preciso considerar, igualmente, o destaque dado à Política Urbana no II PND, o qual continha amplas diretrizes de contenção do crescimento das metrópoles do Sul (São Paulo e Rio) apoiando um programa de descentralização industrial por intermédio do estímulo à consolidação de cidades de médio porte. A política previa igualmente programas de ordenação do crescimento das metrópoles do Norte (Belém) e do Nordeste.

Ao lado de todas essas políticas e organismos voltados para o urbano, durante o período autoritário também se criaram as superintendências de desenvolvimento regional cujo objetivo era o "planejamento de seu desenvolvimento" e a superação dos desequilíbrios deixados pela concentração dos investimentos industriais no Centro-Sul.

O Planejamento Urbano e Regional se constituiu portanto em um dos anéis burocráticos. Suas funções estiveram permeadas de conteúdos econômicos - decorrentes das novas exigências impostas pelo Capital Monopolista, tal como assinala o item 1 deste capítulo - e de conteúdos políticos, uma vez que implicitamente procurava "disciplinar" os poderes locais e re-

gionais ao mesmo tempo em que integrava a panacéia de "transfere<sup>n</sup>cia de benefícios" às populações de baixa renda por meio de uma racionalização na aplicação tanto de recursos privados como públicos.

#### 4. SÃO PAULO DOS FINS DOS ANOS 60 AOS FINS DOS ANOS 70 TRANSFORMAÇÕES E CONFLITOS

##### a. Transformações

No capítulo II pode-se verificar quais foram as consequências deixadas pela primeira fase da Industrialização da cidade, de como se politizaram as questões urbanas, e como os governos populistas se colocaram frente a elas.

O período que está sendo analisado (1964-1979) corresponde, para a cidade de São Paulo, a um novo momento de profundas transformações.

Efetivamente São Paulo continuou sendo o centro para onde convergiram os investimentos industriais, embora estes se localizassem agora num perímetro que abrangia a área metropolitana, ou até em limites mais amplos cujos marcos são Sorocaba, Campinas, São José dos Campos e a Baixada Santista, formando-se assim a "macro-metrôpole".

As correntes migratórias se mantiveram intensas; as taxas de crescimento demográfico de alguns municípios da área metropolitana chegaram ao redor de 15% ao ano, e mesmo o município da capital, já então bastante "estruturado", assistiu a um crescimento em torno de 4,5% ao ano (superior à média nacional) entre 1960 e 1970.

Alguns dos problemas já existentes no período populista em muito se agravaram, rebaixando as condições de vida das classes trabalhadoras a níveis dramáticos. Para se ter uma idéia da extensão dessa população basta lembrar que em 1976, 43% da força-de-trabalho paulistana (Região Metropolitana) recebia de zero a dois salários mínimos, e 79% recebia menos que cinco salários mínimos (9).

(9) Ver KOWARICK, 1982, 32

Em 1975, a Comissão de Justiça e Paz da Arquidiocese de São Paulo publicou uma coletânea de textos intitulada "São Paulo 1975: Crescimento e Pobreza", através da qual se evidenciavam as proporções que os problemas haviam assumido: o percentual de domicílios servidos por água havia decrescido de 1950 (61%) para 1973 (56%); a proporção dos domicílios servidos pela rede de esgoto, no mesmo período, se mantivera constante (ao redor de 35%); se se considerassem somente as periferias, a situação de abastecimento de água e canalização de esgotos piorara sensivelmente: somente 46% servidos por água e 20% por esgotos. A pavimentação somente se estendia a 40% da rede viária.

As condições habitacionais da maioria da população tornavam-se mais e mais precárias: em 1975 eram 130.000 favelados e 615.000 os moradores de cortiços na Capital (cifras que se elevaram para 500.000 e 800.000, respectivamente, em 1980 conforme Kowarick (10)).

As taxas de mortalidade infantil, que haviam mostrado um decréscimo nas duas décadas anteriores, voltaram a se elevar entre 60 e 73, aumentando em 45%.

A subnutrição atingia 52% da população da Capital, e era responsável por 28% dos óbitos de menores de um ano.

Outros estudos, realizados posteriormente, apontavam para as carências em outros setores. Assim, para a massa trabalhadora o transporte se tornava caro, ineficiente e desgastante (3 a 4 horas por dia dispendidos nos veículos). Os serviços prestados, tanto pelo Estado (CMTC e trens de subúrbio), como pelas concessionárias, eram de tal sorte precários que chegavam muitas vezes a colocar em risco a vida de seus usuários. Mas também os trajetos se tornavam mais longos, uma vez que as populações de baixa renda se viam expulsas para bairros cada vez mais afastados, à medida que os investimentos públicos valorizavam as áreas mais centrais (11). A especulação imobiliária

(10) Ver KOWARICK, 1982

(11) Ver BATISTUZZO e PACHECO

ria continuava acentuando o processo de apropriação desigual da cidade, e só fazia dilatar uma de suas mais graves sequelas: os loteamentos clandestinos.

Por fim, cabe lembrar os problemas ecológicos, sobretudo os da poluição do ar e da água, que começaram a se abater sobre a população metropolitana - evidentemente de forma diferenciada, segundo a localização das fontes poluidoras - consequentes de uma devastação das reservas de cobertura florestal (passam de 30% da área total do município na década de 50, para 9% na década de 70 (12)), da falta de tratamento dos dejetos industriais, e da intensificação do uso do automóvel (entre 1960 e 1974 o número de veículos na Capital se elevou de 120.000 para quase 1.000.000 (13)).

Os dados que foram aqui reproduzidos permitem, em parte, perceber o caráter que havia assumido a vida urbana em São Paulo, espelhando os novos traços das estruturas econômica e política que se estabeleceram na década de 60.

No item 5 será observada a intervenção específica do Estado, através de uma análise da atuação dos prefeitos e dos organismos de Planejamento Urbano.

Trata-se de um corte analítico que, penso, facilitará destacar em que medida o Estado gerou as contradições urbanas e, em segundo plano, como lidou com as mesmas. Entretanto, para fazê-lo, é preciso também se levar em conta as respostas políticas dadas pela população face às condições de vida urbana que lhe foram impostas pelo novo modelo político-econômico.

#### b. Conflitos

Vimos nos primeiros dois itens deste capítulo que, em um primeiro momento (até 1974 aproximadamente) o bloco hegemônico havia conseguido capturar o apoio político das demais frações do capital bem como de vastos setores da classe média, ambos favorecidos pelo modo de desenvolvimento adotado. A espo-

(12) Ver KOWARICK, 1982, 44

(13) Ver KOWARICK, Lucio e BRANT, Vinicius C., 1976

liação que se realizou sobre as classes trabalhadoras só foi possível através de uma longa política de desmobilização, em que os meios mais diversos foram utilizados.

Assim, o final da década de 60 é marcado por um silêncio das classes populares resultante tanto de sua desorganização como do controle estrito da imprensa, fazendo parecer que as classes dominantes haviam conseguido o aquietamento de qualquer reivindicação.

Por volta de 1973 movimentos esparsos e "moleculares" passam a se estruturar por entre as fibras do tecido social.

O próprio clima de desmobilização e repressão havia levado ao surgimento de laços de solidariedade estreitos mas reduzidos entre grupos isolados, compostos seja nos locais de trabalho, seja nos locais de moradia (14). Aos poucos, esses pequenos núcleos passam a receber o apoio de instituições de amplo reconhecimento da opinião pública (Igreja, MDB, associações profissionais como OAB e ABI, movimento estudantil) com as quais travam relações por vezes de aliança, por vezes dialéticas.

Em torno de necessidades cotidianas, nascem dos bairros, os movimentos sociais e urbanos.

É, por exemplo, o Movimento contra a Carestia, que se originou em um Clube de Mães da Paróquia de Vila Remo, em 1973, e que chegou a mobilizar outros setenta clubes, logrando compor, em 1978, um abaixo assinado com 1.300.000 assinaturas.

Ou então, são os movimentos que lutam pela melhoria dos serviços de ônibus, como o da Zona Sul, que se desenvolveu entre 1974 e 1976 (15).

Ou são os movimentos que se unem na luta pela regulamentação dos loteamentos clandestinos (10.000 em 1975, segundo Singer), e que congregam moradores da Zona Sul, Zona Leste e O o sasco.

---

(14) Ver SINGER, 1981 e BRANT, 1981

(15) Ver TELLES, V.S., e CACCIA BAVA, S., 1981, para um relato desse movimento, sua relação com as SABs de Sto. Amaro, políticos e autoridades municipais



Ou também movimentos de favelados, que em 1979 realizam um congresso em que 70 favelas da Zona Sul estão representadas (16).

São também movimentos por creches, ou de luta pela melhoria dos serviços de Saúde, como o da Zona Leste.

Outras formas de protesto diante dos maus padrões de vida urbana são os quebra-quebras, que voltam a ocorrer a partir de 1974 (17) em ônibus e trens.

Por vezes efêmeros, por vezes cumprindo uma trajetória cíclica, esses movimentos, de um lado, se somaram às forças que se aglutinavam em oposição ao regime, e de outro colocaram em evidência a fragilidade de uma urbanização gigantesca e pretensiosa.

## 5. O ESTADO AUTORITÁRIO E A CIDADE (18)

### a. Os Prefeitos: Administração e Política (1965-79)

#### QUADRO II

#### RELAÇÃO DE PREFEITOS E GOVERNADORES DE 1965 A 1979

	Ademar de Barros (1963-66)
Faria Lima (1965-69)	
	Abreu Sodré (1967-70)
Paulo Maluf (1969-71)	
Figueiredo Ferraz (1971-73)	Laudo Natel (1971-74)
Miguel Colassuono (1973-74)	
Olavo Setubal (1974-79)	Paulo Egydio Martins (1974-79)

Faria Lima (1965-1969) foi o último prefeito eleito em São Paulo. Sua base política era o janismo, o que o levou a assumir uma posição dúbia perante os novos partidos - MDB e ARENA. Embora apoiasse a "Revolução", seus compromissos com as correntes janistas fizeram-no inicialmente se aproximar do MDB. As pressões que sofreu, exercidas inclusive pela Câmara,

(16) Ver em Núcleo de Estudos Regionais e Urbanos, mai/1981, um debate sobre a relação entre o Estado e as favelas em São Paulo

(17) Ver MOISÉS, J.A., 1977 e NUNES, E., 1982

(18) Os dados apresentados nesse item foram retirados de notícias que compõem as pastas sobre "prefeitos" do arquivo do jornal "O Estado de São Paulo"



levam-no finalmente a entrar para a ARENA, em 68. Seu prestígio político já era então notório em virtude do dinamismo que impôs à sua administração. Nesse momento algumas pesquisas o indicavam como candidato preferido para suceder Sodré (1967-70) no governo do Estado.

A gestão Faria Lima se caracterizou como uma continuação da de Prestes Maia, não só no plano político mas também no plano das realizações. Faria Lima concluiu algumas obras viárias iniciadas por seu predecessor como as marginais do Pinheiros e Tietê, bem como a Radial Leste/Oeste, as avenidas 23 de Maio e Rubem Berta, afora viadutos e obras de pavimentação. Conseguiu finalmente dar início à construção do metrô, o que Prestes Maia tentara mas não obtivera recursos. Deu também início às obras de reformulação da Praça Roosevelt que, a par de integrar suas intervenções no sistema viário, inaugurou uma arquitetura oficial imponente e árida.

Em termos de obras há que se destacar ainda algumas intervenções ligadas ao sistema educacional (2.200 salas de aulas, escolas técnicas industriais, etc.).

Sua administração se voltou para a erradicação de favelas e fez um esforço tímido na construção de creches (13 no total).

Do ponto de vista financeiro, notabilizou-se por uma atualização de taxas e impostos, ao que foi primeiramente criticado, mas que lhe permitiu a oportunidade de imprimir uma maior velocidade a suas obras, bem como deixar um saldo positivo nas contas municipais.

Do ponto de vista administrativo assiste-se a uma certa expansão dos órgãos municipais com a criação:

- 1) das secretarias de Transportes, Bem-Estar Social e Turismo e Fomento;
- 2) das Administrações Regionais (reivindicadas desde o estudo da SAGMACS);
- 3) da COHAB (em consonância com o desenvolvimento dos programas do BNH);

- 4) da Companhia Municipal de Gás/COMGÁS;
- 5) da constituição do Conselho Municipal de Cultura.

Com o financiamento do Ministério do Planejamento e da USAID foi elaborado o Plano Urbanístico Básico (PUB) e constituído o Grupo Executivo de Planejamento, em 1967, dando-se assim início ao processo de institucionalização do planejamento a nível municipal (19).

Faria Lima, que se notabilizou como prefeito nesse período, apresenta duas facetas importantes: de um lado se constitui numa espécie de herdeiro de Prestes Maia, tanto do ponto de vista político como administrativo, e de outro reflete as transformações do Estado Brasileiro que se operam a nível mais amplo. Isto está presente tanto no crescimento do número de secretarias e órgãos públicos, como nos setores em que se dá essa expansão. Assim, ao mesmo tempo em que se cria a Secretaria de Bem-Estar Social no município, a nível estadual, no governo Sodrê (1967-70) grande destaque é dado à Secretaria de Promoção Social, cuja meta é o "amparo às populações marginalizadas" (20). Esse dado, entre outros, revela uma nova forma de relação com as classes dominadas tal como nos referimos no item 2 deste capítulo.

Da lista sêxtupla levada por Sodrê a Costa e Silva, o escolhido para suceder Faria Lima foi Paulo Salim Maluf, embora tudo indicasse que o governador preferisse manter o prefeito anterior em seu cargo.

Maluf assumiu pretendendo realizar uma série de obras no sistema viário ("Plano Básico de Obras Viárias"), programas de iluminação, construção de escolas e projetos de paisagismo.

Efetivamente, durante sua gestão (1969/71) dedicou-se quase exclusivamente à construção de avenidas e viadutos que

---

(19) Uma análise detalhada desse processo será feita no próximo sub-item deste capítulo. Aqui a referência ao fato foi feita com o intuito de situar o planejamento urbano no quadro mais amplo de cada gestão, em que estão esboçados seus traços políticos e administrativos mais marcantes.

(20) Secretaria de Economia e Planejamento, 1978

lhe valeram inúmeras críticas. Em primeiro lugar por não estarem de acordo com as diretrizes do PUB, em segundo, pela morosidade com que se realizavam, fruto de uma má integração com os demais organismos setoriais (Depto. de Águas, Companhia Telefônica, etc.); em terceiro, por que foram iniciadas todas simultaneamente e, sendo localizadas na área central, causavam um enorme transtorno; em quarto por que algumas produziriam prejuízos irre recuperáveis e evitáveis nas áreas em que foram implantadas, como foi o caso do "Minhocão" (21); e por último, até por que utilizava grandes placas para colocar seu nome em destaque. Em compensação, abandona o metrô.

Durante sua gestão as atividades da COHAB diminuíram havendo-se perdido um empréstimo já liberado pelo BNH. Também foi acusado de haver abandonado os favelados do Vergueiro. Ergueu o edifício do Tribunal de Contas em local destinado a se tornar área verde.

A forma pela qual realizou um elevado número (755) de desapropriações fez com que os desapropriados constituíssem uma assembléia permanente que, pressionando o Governo Federal, dele obteve decreto-lei que lhes garantiu a interveniência do Poder Judiciário para a realização das avaliações bem como o depósito de 50% do valor do imóvel no ato da expropriação.

Em relação às finanças municipais, Maluf também elevou os tributos, embora tenha deixado um considerável déficit a seu sucessor.

As atividades de planejamento urbano arrefeceram durante o período Maluf: o PUB não foi encaminhado à Câmara para ser aprovado; ele o julgava inútil e chegou a se justificar perante os arquitetos do IAB dizendo que "um prefeito tem um poder de arbítrio que nenhum órgão técnico pode alterar" (22) e também não criou um sistema de planejamento.

Na Câmara, durante o primeiro ano de sua gestão obteve a maioria que lhe garantiu a aprovação da totalidade de seus

---

(21) Extenso viaduto que corre por sobre o leito da Avenida São João, uma das principais artérias do centro, já então totalmente ocupada por edifícios.

(22) Ver Jornal da Tarde, 20 de outubro de 1970. Título da matéria: "Ele diz que é o poder".

projetos; seus opositores então eram somente quatro vereadores, dois do MDB e dois da ARENA. A partir de seu segundo ano de mandato aí também começaram a crescer as críticas, a ponto de se ter constituído uma Comissão Especial de Inquérito (para apurar uma lista de sete irregularidades), mas que foi suspensa no último momento em virtude de uma hábil manobra de seu líder.

Certamente Maluf criou importantes esteios políticos junto a alguns setores da população, mas a manifestação de seus opositores foi bastante frequente. Além das críticas constantes por parte dos órgãos da imprensa como "O Estado de São Paulo", Maluf foi vaiado ao entrar no estádio do Morumbi pelos 100.000 assistentes de um jogo de futebol.

O estilo que Maluf imprimiu à administração faz lembrar alguns de seus predecessores do tempo do populismo, talvez Adhemar. Assim como este tivera o apoio de Vargas no plano federal, também Maluf se beneficiou por um estreito relacionamento com áreas do governo central. Na relação com as classes dominadas o uso do clientelismo foi largamente utilizado. E dentro deste esquema - não é de surpreender - não cabia o planejamento urbano.

Quando Laudo Natel (1971-1974) tomou posse no Governo do Estado de São Paulo, Figueiredo Ferraz foi nomeado para a Prefeitura.

O perfil da administração Ferraz guarda alguma semelhança com a de Faria Lima, realizando-se dessa forma uma certa alternância que se repete durante o período 1965-1979.

Assim, por exemplo, nove de seus administradores provinham da gestão Faria Lima. Também Ferraz será acusado de não dar cobertura política a partidários arenistas. Esta sua postura tornou-se um óbice ainda maior à medida que seu prestígio crescente começou a se defrontar com a pálida projeção de Natel. Um ano após o início de seu mandato agravaram-se suas relações com a esfera política estadual, e uma sucessão de pretextos e motivos (sua ordem de fechamento da fábrica Perus em

decorrência da emissão de poluentes; a denúncia feita por seu opositor Pompeu de Toledo de comprometimentos entre uma das empresas construtoras da Nova Paulista e a EMURB, etc.) criam condições para a sua demissão. Em realidade colocava-se em jogo a sucessão estadual, e a dinâmica de interesses que articulavam a sucessão presidencial. Natel liderava um movimento em favor da prorrogação do mandato de Medici, enquanto Ferraz se aproximava de figuras ligadas ao próximo governo (Geisel).

Sua gestão, embora interrompida antes do tempo previsto foi bastante ativa. Ferraz retomou a questão dos transportes, dando-lhe prioridade: acelerou as obras do metrô de forma a antecipar o término da primeira linha. Preocupou-se em integrar o transporte individual aos ônibus e estes ao metrô. Foi elaborado o "Plano de Vias Expressas", e o trânsito passou à esfera municipal por meio da criação do DOSV e DPST.

Sob sua administração realizou-se um recadastramento das favelas e a substituição de barracos. Chegou a implantar algumas "vilas de habitação provisória", desfavelamentos que tinham o intuito de "reeducar" o favelado por técnicas da Secretaria do Bem-Estar até que estivesse apto a ser encaminhado ao sistema de provisão de habitação.

Na área administrativa Ferraz criou a PRODAM (companhia de processamento de dados da Prefeitura), ampliou o número e reforçou as Administrações Regionais.

Na área específica do Planejamento Urbano, Ferraz criou a COGEP (Coordenadoria Geral de Planejamento) a quem solicitou a elaboração da Lei de Zoneamento. Em sua gestão elaborou-se o PDDI (Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado). Criou também a EMURB (Empresa de Urbanização) cujo objetivo era o de recuperar áreas sob intensa transformação como era o caso de Santana e Jabaquara, terminais do metrô. Também a EMURB atribuiu a função de elaborar o projeto da Nova Paulista, que visava criar uma via expressa e uma linha de metrô subterrâneas, além das obras de alargamento.

Sua frase "São Paulo precisa parar" tornou-o célebre e alvo de críticas. Coerente com sua postura favorável ao planejamento urbano, defendia a conjugação deste a planos regionais e nacionais, tal como A. Mello o fizera na década de 50.

Natel indicou seu secretário de Planejamento, Miguel Colassuono (1973-74) para ocupar a Prefeitura vaga. Ao assumir, Colassuono arquivou o Plano de Vias Expressas e restringiu o projeto da Nova Paulista às obras de alargamento da via. As atribuições da EMURB foram diminuídas, restando-lhe os trabalhos de reurbanização de Santana e Jabaquara, e a realização de quatro projetos CURA (23). Suspendeu decretos de Ferraz que declaravam de utilidade pública oito áreas verdes da cidade. Realizou 11 obras, quatro das quais tinham sido iniciadas por Ferraz. Chegou a lançar um "programa de ação imediata" para as periferias mas não conseguiu realizar a metade. Realizou algumas obras na área de Saneamento, e solicitou empréstimos ao Banco Mundial para a execução do Anel Rodoviário, que foi negado. Na área de Planejamento Urbano reforçou a COGEP.

A breve gestão de Colassuono foi sucedida pela administração Olavo Setubal (1974-79), o primeiro prefeito a completar o mandato de quatro anos depois de Faria Lima. Setubal assumiu o cargo ao mesmo tempo que Paulo Egydio Martins se tornou Governador do Estado.

Na área dos transportes e sistema viário, Setubal reforçou as obras do metrô, inaugurando a linha Norte/Sul em sua totalidade, e deu início às obras e desapropriações da Leste/Oeste; realizou a integração tarifária ônibus/metrô, encomendou 1300 tróleibus para melhorar os transportes coletivos; por ocasião (1977) da renovação dos contratos das permissionárias de linhas de ônibus chega a rechaçar críticas e ameaças feitas pelas empresas, mas acaba cedendo a suas pressões.

Criou a Secretaria de Vias Públicas e através da EMURB remodelou o centro criando os "calçadões" e a nova Praça da Sé. Desativou porém uma série de projetos da EMURB como os

---

(23) Projeto CURA: Comunidade Urbana para Recuperação Acelerada, uma das linhas de financiamento do BNH.

da Nova Vergueiro (este rejeitado pela COGEP), Nova Paulista, projetos CURA e Leste.

Criou a Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano e sob sua gestão a COHAB construiu 30.000 casas. O problema da habitação popular torna-se então mais e mais grave.

Cortes orçamentários acabaram atingindo seus programas voltados à periferia.

Delegou às Administrações Regionais funções relativas ao controle do uso do solo e destacou-se pela proposta da "lei do solo criado" que tinha por objetivo diminuir os efeitos da especulação imobiliária. A aprovação e implantação da lei dependia de modificações da legislação federal que até hoje não se realizaram.

A questão ambiental tornava-se já presente na agenda política. Ferraz elaborou o "Plano de Áreas Verdes". Setubal cria três parques (Piqueri, Carmo e Anhanguera), mas acaba doando áreas verdes municipais para clubes particulares, o que lhe valeu críticas da Assembléia e da Câmara.

A administração de Setubal espelha algumas das mudanças políticas e econômicas em curso. Assim, os investimentos públicos começam a decrescer e a fermentação política se torna mais aparente. Setubal enfrentou entre outros a greve de professores, o movimento de ônibus da Zona Sul, opondo-se a ambos.

Imprimiu um novo caráter ao governo municipal ao dar maior ênfase aos serviços e conservação da cidade, do que a obras.

#### **b. A Hora e a Vez do Planejamento Urbano**

Como foi visto, um longo trajeto foi percorrido até que o Planejamento Urbano se tornasse uma atividade "autônoma" dentro do aparelho do Estado. Em 1967 três fatos contribuíram para esse processo. Foram eles:

- 1) A criação do Grupo Executivo de Planejamento (GEP) ao qual competia "entre outras coisas, reunir, analisar e coordenar



os estudos, projetos e legislação existentes e aqueles emanando nas unidades especializadas da Prefeitura, ligados ao Planejamento Urbano, coordenar e orientar as medidas pertinentes ao Plano Urbanístico Básico" ... "acompanhar e fiscalizar os estudos e contratos do Plano Diretor e, inicialmente, exercer a função de órgão implantador do mesmo, até a constituição de órgão próprio" (PUB, vol. 6, 379).

- 2) A criação do Conselho de Desenvolvimento da Grande São Paulo e do Grupo Executivo da Grande São Paulo (GEGRAN) cujo objetivo era o de tomar as medidas necessárias à implantação de um sistema de planejamento metropolitano.
- 3) A contratação de um consórcio de quatro empresas (duas das quais estrangeiras) para a elaboração do Plano Urbanístico Básico.

#### b.1 - O P.U.B.

Depois do estudo realizado pela SAGMACS, quase dez anos antes, o P.U.B. se constituiu num novo levantamento abrangente das condições de vida urbana na cidade de São Paulo. São seis volumes que tratam de: 1) Desenvolvimento físico e socio-econômico; 2) Desenvolvimento Urbano; 3) Desenvolvimento social; 4) Circulação e transportes; 5) Serviços urbanos e 6) Administração pública.

Levando em conta os principais problemas apontados desde as décadas passadas (centralização do equipamento - vazios urbanos - especulação imobiliária - loteamentos clandestinos - "periferização" - carências de transporte e serviços urbanos em geral - "marginalidade" urbana), o P.U.B. deu especial ênfase ao controle do uso e ocupação do solo. Além das diretrizes quanto ao zoneamento e densidades de ocupação, depois consolidadas no Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado - P.D.D.I. (ver adiante), o P.U.B. faz inúmeras recomendações que dirigem a atuação pública a uma intervenção direta no mercado de terras urbanas. Seja através da compra antecipada pela Prefeitura dos terrenos beneficiados pelos investimentos sugeridos pelo P.U.B., seja através do controle do aumento do valor venal em áreas ocupadas pela habitação popular e reurbani-

zadas, seja através de uma tributação que pune os terrenos re-  
tidos por motivos de especulação, o Plano prevê uma total rees-  
truturação da cidade por intermédio da adoção de uma política  
fundiária que pode ser qualificada de "severa" se levarmos em  
conta o comportamento real que teve o mercado fundiário após o  
plano.

Ainda do ponto de vista da estrutura urbana, o P.U.B.  
reafirma as diretrizes de descentralização propostas pela  
SAGMACS, por intermédio de uma alocação conveniente dos servi-  
ços e equipamentos urbanos, sobretudo aqueles que dizem respei-  
to a abastecimento, saúde, educação e lazer.

Outro eixo de intervenção é o setor de transportes,  
onde se propõe a expansão do metrô, sua articulação com os  
trens de subúrbio, a criação de uma malha de vias expressas  
apoiada por um sistema de artérias secundárias e terciárias. O  
P.U.B. privilegia o transporte coletivo em detrimento do indi-  
vidual.

As projeções do P.U.B. têm como horizonte o ano de  
1990, e prevêem um comportamento estável das variáveis sócio-  
econômicas. Assim, por exemplo, as projeções de renda supõem  
um crescimento a uma taxa de 2% ao ano, enquanto se admite que  
as funções urbanas da cidade se manterão constantes (24).

Do ponto de vista de uma análise política, dois as-  
pectos merecem destaque: o primeiro diz respeito ao sistema  
(aparelho) de planejamento proposto, e o segundo se refere à  
participação da população na formulação do plano.

Tendo em vista sua implantação, os autores do P.U.B.  
recomendaram a criação de um sistema de planejamento municipal,  
com unidades descentralizadas (nas Administrações Regionais),  
a criação de uma companhia de Desenvolvimento Urbano, a cria-  
ção de um órgão metropolitano de planejamento dos transportes  
públicos, assim como um órgão metropolitano de vias expressas.

Quanto à participação da população no plano, pode-se

---

(24) Ver P.U.B., vol. II, Desenvolvimento Urbano Proposto, Hipóteses de  
Desenvolvimento Sócio-Econômico

assinalar o fato de ter havido um "survey" que tentou identificar, em domicílios selecionados por uma amostra, as principais demandas referentes a equipamentos e serviços urbanos. O P.U.B., ao descrever a participação de entidades da sociedade civil nas questões da administração municipal diz que essa se restringia então às SABs e aos Institutos dos Arquitetos e de Engenharia. Propõe então algumas formas de comunicação entre o governo e o público, tal como a veiculação de informações relativas ao planejamento nos principais órgãos de comunicação de massa, realização de reuniões consultivas nas Administrações Regionais em conjunto com "setores comunitários" (P.U.B., vol. VI, Adm. Pública). Por fim, propõe a intermediação de assistentes sociais "para atuarem junto às organizações comunitárias a fim de obter a participação dessas no encaminhamento e na solução de problemas locais". (P.U.B., vol. VI, Comunicação entre Governo e População).

#### b.2 - Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado

Algumas das principais diretrizes do P.U.B. foram transformadas em lei (No. 7688) em 30 de dezembro de 1971. Além de diretrizes genéricas quanto à promoção do desenvolvimento econômico e social, o P.D.D.I. regulamenta algumas questões relativas ao uso do solo e meio ambiente, estabelece a competência municipal nos serviços públicos e metas e padrões para implantação do plano; institui ademais o sistema de planejamento municipal. Duas das questões abordadas pelo P.U.B. e que aqui mencionei não são normalizadas pelo P.D.D.I.: as questões da terra urbana (não há, por exemplo, nenhuma indicação da criação de um banco de terras) e a da participação popular (não estão previstos mecanismos em que ela se expresse).

#### b.3 - A Coordenadoria Geral do Planejamento - COGEP

O antigo GEP foi transformado em COGEP na administração de Figueiredo Ferraz. O próprio GEP havia apresentado uma proposta mais ampla que abrangia a EMURB, um instituto e um conselho de planejamento.

Além de elaborar a Lei de Zoneamento, transformada em lei (No. 7805) em 1972, a COGEP em seus primeiros anos desen-

volveu uma série de estudos ligados a reurbanização de áreas específicas da cidade, sobretudo aquelas que seriam atingidas pelo metrô (Vila das Mercês, Zona Leste, Conceição, Jabaquara e Vila Mariana) ou outras consideradas prioritárias (urbanização da várzea do Tietê/Zona Leste, Largo do Café, Anhangabaú, e área central) (25).

#### b.4 - O Planejamento Metropolitano

Não se pode analisar o Planejamento Urbano de São Paulo sem considerar os trabalhos executados pelo GEGRAN e pela EMPLASA (Empresa Metropolitana de Planejamento da Grande São Paulo S.A.).

A medida em que a cidade rompeu seus limites administrativos, uma multiplicidade de problemas não mais podia ser tratada isoladamente. O abastecimento de água, a rede e o tratamento de esgotos, e os transportes não podiam mais ser objeto exclusivo das administrações de municípios que estavam inteiramente conurbados. Mas ao nível metropolitano todos os outros problemas passavam igualmente a ser tratados; esse é o caso do zoneamento industrial, da preservação do meio-ambiente, da habitação das classes trabalhadoras, da saúde.

Com o passar dos anos observa-se (26) que o tratamento dado a certos setores deixa de lado uma postura até certo ponto ingênua e generalista que caracteriza o P.U.B. e o P.D.D.I. e vai buscar disciplinar as soluções que haviam surgido espontaneamente, como no caso da Habitação, onde, por volta de 1977 há evidências suficientes de que as contradições geradas pelo próprio Sistema Financeiro da Habitação torpedeiam qualquer política habitacional. São absorvidos os sistemas de mutirão e auto-construção como formas de solução. O mesmo se passa, por exemplo, com a saúde, quando alguns estudos indicam que a mera existência de equipamentos não faz decrescer os índices de morbidade.

---

(25) Fonte: Arquivo do Centro de Metodologia e Documentação da Secretaria Municipal de Planejamento

Quero com isso assinalar que algumas críticas que pas-  
sam a emanar da "sociedade civil" (setores universitários, Im-  
prensa, Igreja) são filtradas para dentro do Estado, exercendo-  
se num ou outro ramo - como nesse caso - um papel de "alter-  
ego" da atuação mais geral do Estado.

Não é por acaso que também nesse espaço vão se desen-  
volver estudos relativos à participação da população na elabo-  
ração de planos e políticas setoriais e alguns ensaios são fei-  
tos na tentativa de democratizar as informações (27). Eviden-  
temente são experiências marginais que não encontram canais ins-  
titucionais para se tornarem eficazes.

Observando-se a trajetória do Planejamento Urbano a-  
través dos dados que acabo de apresentar, pode-se notar uma cer-  
ta evolução cujo ponto de partida é um momento "Keynesiano", em  
que se teve por pressuposto que a sociedade tende à harmonia  
desde que os recursos sejam convenientemente alocados, e para  
que isso ocorra é mister racionalizar - submeter a padrões téc-  
nicos e científicos - sua aplicação. À medida que se eviden-  
ciam os "fracassos" da planificação sejam eles de natureza eco-  
nômica ou política verifica-se uma tendência a auto-crítica, que  
toma por vezes o caráter de crise. Todos esses momentos, porém,  
são compreensíveis se forem tomadas em consideração a dinâ-  
mica do Estado e da sociedade como um todo: é o que se fará  
no capítulo final.

---

(27) Em 1977 a EMPLASA realizou um seminário que se denominou "A Comunida-  
de Pergunta" reunindo representantes de SABs para discutir problemas  
nas áreas de saneamento básico, habitação, uso do solo e transportes  
(FUNDAP, 1979, 193).

OBRAS CITADAS (E AINDA NÃO REFERIDAS)  
POR ORDEM DE APARECIMENTO NO TEXTO

- BRESSER PEREIRA, L.C., 1983 - "Auge e Declínio nos Anos Setenta", Revista de Economia Política, vol. 3 nº 2, abr.-jun./1983, Brasíliaense
- CRUZ, Sebastião C.V. e MARTINS, Carlos Estevam, 1983 - "De Castello a Figueiredo: uma incursão na pré história da 'Abertura'". In: SARJ, Bernard, Sociedade e Política no Brasil Pós-64 (São Paulo, Brasíliaense, 1983)
- SCHMIDT, Benício V., 1979 - "The State and Urban Policy in Brazil", tese de doutoramento. Stanford Univeristy. Mimeo
- KOWARICK, Lucio, 1982 - O Preço do Progresso: Crescimento Econômico, Pauperização e Espoliação Urbana". In: MOISÉS, J.A. et al., Cidade, Povo e Poder (Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1982).
- BATISTUZZO, Adriana R.C. e PACHECO, Regina S.V.M., 1981 - O Processo de Valorização dos Terrenos em uma Área de Intervenção Pública Concentrada: Vila do Encontro", Espaço & Debates, Ano 1, nº 2, mai. de 1981, N.E.R.U./Cortez
- KOWARICK, Lucio e BRANT, Vinicius C. (org.), 1976 - "São Paulo 1975 Crescimento e Pobreza" (São Paulo, Edições Loyola, 1976)
- SINGER, Paul, 1981 - "Movimentos de Bairro". In: SINGER, Paul e BRANT, Vinicius C. (org.) São Paulo: O Povo em Movimento (Petrópolis, Vozes/CEBRAP, 1981)
- BRANT, Vinicius C., 1981 - "Da resistência aos movimentos sociais: a emergência das classes populares em São Paulo". In: SINGER, Paul e BRANT, Vinicius C. (org) São Paulo: O Povo em Movimento (Petrópolis, Vozes/CEBRAP, 1981)
- TELLES, Vera da S. e CACCIA BAVA, Silvio, 1981 - "O Movimento dos Ônibus; a Articulação de um Movimento Reivindicatório de Periferia", Espaço & Debates, ano 1 nº 1, Jan. 81, N.E.R.U./Cortez

Núcleo de Estudos Regionais e Urbanos, 1981 - "Debate: Estado e Favelas em São Paulo", Espaço & Debates, ano 1 nº 2, mai. 1981, N.E.R.U./Cortez

MOISÉS, José Alvaro, 1977 - "A Revolta dos Suburbanos ou 'Patrão, o Trem Atrasou". In: Contradições Urbanas e Movimentos Sociais (Rio de Janeiro, CEDEC/Paz e Terra, 1977)

NUNES, Edison, 1982 - "Inventário dos Quebra-quebras aos Trens e Ônibus em São Paulo e Rio de Janeiro, 1977-1981". In: MOISÉS, José Alvaro et. al. Cidade Povo e Poder (Rio de Janeiro, CEDEC/Paz e Terra, 1982)

ASPLAN/DALY/MONTREAL/W.SMITH, 1968 - "Plano Urbanístico Básico" (São Paulo, PMSP/GEP, 1968)

FUNDAP 1979 - "Estudos de Administração Pública Paulista, 1971-1978: Planejamento Metropolitano" (São Paulo, FUNDAP, 1979)



#### IV - CONCLUSÕES

O objetivo desta monografia foi o de construir um quadro explicativo para algumas questões relativas à institucionalização do Planejamento Urbano no Estado Autoritário.

A reconstrução histórica do Planejamento Urbano em São Paulo permite afirmar que a expansão do Planejamento Urbano nesta cidade tem raízes mais longínquas que o processo que se deu a nível nacional. As políticas urbanas a nível nacional responderam a dois propósitos:

- 1) organizar o território de sorte a facilitar a penetração do capital monopolista, cujas exigências são aquelas apontadas por Harvey, e
- 2) criar mecanismos de controle político sobre os poderes locais de modo a diminuir as defasagens políticas e econômicas decorrentes dos diversos modos-de-produção existentes no país.

São Paulo justamente é o espaço em que o mais novo capital se expressa. Refiro-me ao capital oligopolista presente nos setores industrial e financeiro. O fato de São Paulo ter-se tornado o sítio de sua reprodução explica a antecipação do Planejamento Urbano na administração municipal.

Previamente à penetração do capital monopolista, São Paulo já apresentava os problemas de uma cidade industrial à reprodução do capital e da força de trabalho. (como se pode verificar no capítulo I, itens 1 e 2), e isto está maiormente representado na ênfase colocada no desenvolvimento do sistema viário e dos transportes urbanos, em praticamente todas as gestões do período populista e autoritário. Nada de inesperado pois: "O poder do capital determina a concepção de um espaço homogêneo e rápido onde as mercadorias - pessoas e objetos - possam circular. Para tal, a metrópole lança mão da estratégia da **ordem** e da **medida**, a fim de controlar o espaço social e garantir a circulação impune da mercadoria. Tal é o sentido da urbanização de Paris no século XIX: as grandes avenidas abertas por Haussman, por assim dizer, a tiros de canhão contra as

barricadas, pretendem impedir seu levantamento no futuro e encurtar por ruas perpendiculares o acesso às delegacias de polícia. Tudo está estabelecido de forma a garantir a disciplina social". (Matos, 1982, 48).

De fato não se pode dissociar o aparecimento do Planejamento Urbano - tal como o defini no início - das questões colocadas pelos moradores desta cidade no período industrial anterior ao capital monopolista. Mas, para as classes dominantes, ou melhor dito, para a classe dirigente os problemas urbanos praticamente se circunscrevem à circulação até que tem início o processo de politização das questões urbanas por parte de segmentos das classes dominadas representadas nas SABs e, secundariamente, nas CPDs. Como assinala anteriormente, as questões urbanas somente entram na "agenda" do governo central pós-64. Elas penetram no Estado, de forma tímida, no espaço político da Prefeitura, em parte trazidas pela Câmara, pela pressão exercida pelas associações profissionais, que, ao mesmo tempo são mais ou menos vinculadas a uma incipiente tecnoburocracia pertencente ao Departamento de Urbanismo. A "politização do urbano" se faz portanto no circuito: movimentos populares/associações profissionais/partidos/Câmara/Executivo. Para cada um desses atores a participação é diferenciada segundo suas respectivas posições no jogo político.

Para as classes trabalhadoras levantar as questões urbanas equivale a desenvolver a luta de classes num plano outro que o das relações de trabalho, luta no plano econômico (ligada a sua reprodução) ou no plano político (de conquista da cidadania) como observou Moisés (1). É bom não esquecer que setores significativos da força de trabalho estão engajados no plano das lutas sindicais, dado o perfil do emprego que apresenta contingentes consideráveis de trabalhadores no setor terciário, cuja inserção é a de trabalhadores autônomos, como mostrou Francisco de Oliveira (2). Se há ou não uma divisão de trabalho político entre assalariados e autônomos nas lutas sindicais e urbanas é uma hipótese que deveria ser verificada.

(1) Ver MOISÉS, 1982

(2) Ver OLIVEIRA, 1975

Por sua vez, as associações profissionais desempenham o papel de desenvolver, no plano ideológico, um novo projeto político para as classes dominantes, sobretudo para as frações não hegemônicas. Ainda que restrita às "questões urbanas" essa nova concepção implica em uma visão do Estado, diferente da aquela que prevalece no Populismo. O que se procura é uma aliança com as classes populares mas de conteúdo diverso, menos mobilizadora e menos clientelista. E abre-se justamente a cunha em um espaço menos privilegiado pelo Populismo que é o Urbano.

⚡ O desempenho das associações profissionais não pode, por sua vez, ser desligado de dois outros espaços políticos que são a Burocracia e os partidos.

Os partidos a que me refiro são por exemplo o PDC e o PSB, que buscam espaço político próprio, distantes tanto da coligação no poder PSD/PTB como da atuação do PC.

⚡ E esses desdobramentos político-partidários se refletem no âmbito da própria burocracia (3). O projeto político - enunciado pelo IAB e SAGMACS, por exemplo - parcialmente expresso pela defesa do Planejamento Urbano, pela luta em favor do controle do uso do solo, pela descentralização a nível urbano e regional, pela incorporação urbana das periferias - é absorvido somente por um segmento dessa burocracia, ou seja pelo "Grupo Anhaia". Prestes Maia e seus seguidores sustentam um projeto distinto: mais liberal (ou menos Keynesiano), menos sensível às contradições geradas pela urbanização capitalista que afetam as classes populares e, finalmente, partidário do mito do progresso e da metrópole.

*grupos  
#  
distintos*

A Câmara faz refletir as várias tendências partidárias constituindo um mecanismo de pressão mais eficiente sobre o Executivo Municipal. Este, por seu turno, se move no espaço contraditório-demarcado por um lado, pelas reivindicações populares que parcialmente devem ser aceitas para garantir o desempenho no próximo período eleitoral; por outro lado, pelas exigências imediatas do capital industrial (sistema viário, sanea

(3) Aqui estou sempre me referindo não à burocracia de Estado em seu conjunto mas à burocracia ligada às questões urbanas, cujo perfil é certamente diferente de outras que preenchem outros ramos do aparelho do Estado, tal como observou Poulantzas. A esse respeito, ver na Introdução, págs. 15 e 16.

mento), porém restringidas pelo capital fundiário e da construção civil.

O período autoritário apresenta rupturas e continuidades com respeito ao período anterior. Rupturas que são mais claras de serem reconhecidas no governo central. Quanto ao Planejamento Urbano, como já assinala antes, é o momento de sua implantação. Além dos motivos já apontados que o permitiram, é preciso acrescentar a difusão da ideologia tecnocrática que tem no planejamento um de seus suportes. Em segundo lugar, vale lembrar a concepção da dinâmica social - "organicista" - como assinalou Dreifuss (4) e que permeia o "ideário revolucionário". Ligada a esta visão que considera os conflitos como "disfunções" o Estado se atribui o dever de transferir "benefícios sociais" (5). É o Estado Autoritário que vai incorporar o Urbano a sua agenda, procurando esvaziar ideologicamente as lutas organizadas das classes populares em torno de reivindicações econômicas e políticas distintas.

A implantação do Planejamento Urbano portanto legitima esse Estado perante as classes na medida em que se propõe a preencher os vazios deixados pelo populismo entre os quais se colocam "as cidades". Ele também traz em seu bojo argumentos coerentes com o desenvolvimentismo, colocando-se como instrumento deste (6) tal como havia sido expresso por Lebreton.

Inversamente o Planejamento Urbano se legitima perante o novo Estado, na medida em que admite a existência da sociedade de classes, a supressão dos conflitos entre classes, mediante a elevação dos níveis de consumo das classes dominantes e não questiona o Capitalismo.

Ao se analisar o caso da cidade de São Paulo, percebe-se que não há uma ruptura em relação à assimilação do Planejamento Urbano. De certa maneira Prestes Maia, enquanto prefeito, já abriu uma senda, legitimando-se enquanto técnico. Faria Lima, seu sucessor e seguidor, coloca-se da mesma maneira e acaba dando os primeiros passos em direção à institucionalização.

(4) Ver IIº capítulo, item 2

(5) Idem

(6) Ver IIº capítulo, item 4.b.2

ção do Planejamento Urbano ao contratar o P.U.B. e ao criar o G.E.P. (momento que aliás coincide com a implantação do SERFHAU e do GEGHAN). Ferraz e Setubal colocam-se aproximadamente em mesma linha. Se há descontinuidades no processo de implantação do Planejamento Urbano, elas se mostram sob Maluf e Colassuono, mais naquele e menos neste. Quando fiz referência à administração de Maluf assinalai esse corte, que pode ser interpretado como uma sobrevivência de formas populistas de governo, o que não significa que o então prefeito tivesse ligações históricas com o período anterior. Pelo contrário, quem as tem, como acabei de observar, é o grupo Faria Lima/Ferraz/Setubal.

Mas o processo apresenta também descontinuidades e estas se referem à ausência das classes populares no cenário político e ao esvaziamento político da vida dos partidos, a partir dos expurgos e do bipartidarismo. Dessa forma perde o Planejamento Urbano a possibilidade de tornar real sua defesa dos interesses econômicos das massas urbanas, tal como previa sua retórica. A penúria em que se encontraram as classes populares no que concerne suas condições de vida urbana não pode ser tributada exclusivamente à omissão do Planejamento Urbano mas esta é decorrente das condições em que se desenvolveu a luta de classes no período autoritário, que por sua vez protegeu os principais interesses do capital, inclusive fundiário.

O poder dos planejadores dependeu portanto de alguns fatores como:

- 1) o grupo que ocupava a administração municipal. Para o grupo assinalado Faria Lima/Ferraz/Setubal, o Planejamento Urbano, além de cumprir um papel ideológico, preencheu igualmente os interesses do grande capital nas transformações urbanas (metrô, vias expressas, reurbanização, lei de zoneamento). O mesmo pode ser dito em relação ao Planejamento metropolitano, que depende da orientação do processo estadual.

Quando se fala em poder dos planejadores está-se referindo à sua participação, o que não significa sua autonomia. Como foi visto no IIIº Capítulo, os verdadeiros centros de poder

nesse período são representados pelos órgãos que elaboram a política econômica e as diretrizes políticas. Tomando como limites o próprio aparelho do Estado é possível afirmar que o Planejamento Urbano, em última análise, se moveu no espaço delimitado pelo Ministério do Planejamento.

- 2) Em segundo lugar o poder dos planejadores dependeu da legitimidade do próprio regime e de seu sucesso econômico uma vez que integrava seu suporte ideológico.
- 3) Finalmente vale reiterar que, à medida em que seus eventuais parceiros - os trabalhadores - foram calados, os planejadores não encontraram piso político para viabilizar suas propostas relativas a uma distribuição mais equitativa dos equipamentos urbanos.

ARTIGO CITADO NESTE CAPÍTULO

MATOS, Olgária, 1982 - "A Cidade e o Tempo: algumas reflexões sobre a função social das lembranças", Espaço & Debates, ano 2, nº 7, out./dez.82, N.E.R.U./Cortez



## BIBLIOGRAFIA

- ALMEIDA JR., Antonio M., 1981 - "Do Declínio do Estado Novo ao Suicídio de Getúlio Vargas". In: História Geral da Civilização Brasileira, Tomo III, 3º vol (São Paulo, DIFEL, 1981)
- ARAUJO Fº, J.R. - "A População Paulistana". In: A Cidade de São Paulo, vol. II
- ASPLAN/ DALY/MONTREAL/W.SMITH, 1968 - "Plano Urbanístico Básico" (São Paulo, P.M.S.P./GEP, 1968)
- BATISTUZZO, Adriana R.C. e PACHECO, Regina S.V.M., 1981 - "O processo de valorização dos terrenos em uma área de intervenção pública concentrada: Vila do Encontro", Espaço & Debates, ano 1 nº 2, mai. 1981, NERU/Cortez
- BATLEY, Richard, 1981 - "Política Urbana e Burocracia no Brasil", Espaço & Debates, ano 3 nº 8, jan. 83, NERU/Cortez
- BENEVIDES, M. Vitória, 1979 - "O Governo Kubitschek: Desenvolvimento Econômico e Estabilidade Política (1956-1961)" (Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1979, 3a. edição)
- BOITO JR., Armando, 1982 - "O Golpe de 1954, a Burguesia Contra o Populismo" (São Paulo, Brasiliense, 1982)
- BOLAFFI, Gabriel, 1982 - "Planejamento Urbano: Reflexão sobre a Experiência Recente", Novos Estudos, vol. 1 nº 4, nov. de 1982 CEBRAP
- BRANT, Vinicius, 1981 - Da resistência aos movimentos sociais: a emergência das classes populares em São Paulo". In: SINGER, Paul e BRANT, Vinicius C. (org.) São Paulo: O Povo em Movimento (Petrópolis, VOZES/CEBRAP, 1981)
- BRESSER PEREIRA, Luis Carlos, 1981 - "A Sociedade Estatal e a Tecnoburocracia" (São Paulo, Brasiliense, 1981)
- \_\_\_\_\_, 1983 - "Auge e Declínio nos Anos Setenta", Revista Economia Política, vol 3 nº 2, abr./jun. 1983, Brasiliense

CARDOSO, Fernando Henrique, 1970 - "Aspectos Políticos do Planejamento no Brasil". In: O Modelo Político Brasileiro (São Paulo, DIFEL, 1973, 2a. edição)

\_\_\_\_\_, 1975 - "Autoritarismo e Democratização" (Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1975)

\_\_\_\_\_, 1979 - "Da Caracterização dos Regimes Autoritários na América Latina". In: COLLIER, David (org) O Novo Autoritarismo na América Latina (Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1982 tradução de The New Authoritarianism in Latin America)

CASTELLS, Manuel, 1975 - "La Question Urbaine (Paris, François Maspero Editeur, 1975)

\_\_\_\_\_, 1977 - "Crise do Estado, Consumo Coletivo e Contradições Urbanas". In POULANTZAS, Nicos O Estado em Crise (Rio de Janeiro, Graal, Terceira Parte, I, tradução de La Crise de l'Etat)

\_\_\_\_\_, 1979 - "Problemas de Investigação em Sociologia Urbana" (Lisboa, Editorial Presença Ltda., 1979, tradução de Problemas de Investigacion en Sociologia Urbana)

\_\_\_\_\_, 1981 - "Pós-fácio à Questão Urbana" Espaço & Debates, ano 1 nº 1, jan. de 1981, N.E.R.U./Cortez

CHAUÍ, Marilena, 1981 - "O discurso competente". In: CHAUÍ, Marilena Cultura e Democracia, o discurso competente e outras falas (São Paulo, Editora Moderna, 1981, 2a. edição)

COGEP/PMSP 1978 - "O Planejamento Urbano em São Paulo: Documentos" (São Paulo, COGEP/FUNDAP, 1979)

CRUZ, Sebastião C.V. e MARTINS, Carlos Estevam, 1983 - "De Castello a Figueiredo: uma incursão na pré-história da 'Abertura'" In: SORJ, Bernard Sociedade e Política no Brasil Pós-64 (São Paulo, Brasiliense, 1983)

DREIFUSS, René-Armand, 1981 - "1964: A conquista do Estado, ação política, poder e golpe de classe" (Petrópolis, VOZES, 1981)

- DREIFUSS, René-Armand e DULCI, Otávio Soares, 1983 - "As Forças Armadas e a Política" In: SORJ, Bernard (org) Sociedade e Política no Brasil Pós-64 (São Paulo, Brasiliense, 1983)
- FUNDAP, 1979 - "Estudos de Administração Pública Paulista, 1971-1978: Planejamento Metropolitano" (São Paulo, FUNDAP, 1979)
- HARVEY, David, 1973 - "Social Justice and the City" (Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1975)
- HAUSER, Philip, 1962 - "L'Urbanization en Amérique Latine" (Paris, UNESCO, 1962)
- HIRSCHMAN, Albert O., 1979 - "A Mudança para o Autoritarismo na América Latina e a Busca de suas Determinantes Econômicas" In: COLLIER, David (org) O Novo Autoritarismo na América Latina (Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1981 Tradução de "The New Authoritarianism in Latin America")
- KOWARICK, Lucio e BRANT, Vinicius C. (org) 1976 - "São Paulo 1975 Crescimento e Pobreza" (São Paulo, Edições Loyola, 1976)
- \_\_\_\_\_, 1982 - "O Preço do Progresso: Crescimento Econômico, Pauperização e Espoliação Urbana" In: MOISÉS, J.A. (et. al) Cidade Povo e Poder (Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1982)
- LEBRET, L. J., 1952 - "Guide Pratique de l'Enquête Sociale" (Paris, Presses Universitaires de France, 1952)
- LIMA, Heitor Ferreira, 1970 - "História Político-Econômica e Industrial do Brasil (São Paulo Cia. Edit. Nacional, 1970)
- LODI, Carlos, 1950 - "Sviluppo e problemi di San Paolo (extrato da conferência proferida pelo autor em Roma durante o III Congresso Italiano de Urbanismo) Bibl. FAU/USP
- LOJKINE, Jean, 1977 - "O Papel do Estado na Urbanização Capitalista: da Política Estatal à Política Urbana" In: FORTI, Reginaldo 1979 Marxismo e Urbanismo Capitalista (São Paulo, Livraria Editora Ciências Humanas, 1979)

MARANHÃO, Ricardo, 1981 - "O Estado e a Política 'Populista' no Brasil"  
In: História Geral da Civilização Brasileira, tomo III, vol 3 (São  
Paulo, DIFEL, 1981)

MARKUN, Paulo Sergio - "Por que falar das Cidades?" Revista de Cultura  
Vozes, ano 67 vol LXVII, abr. 73 nº 3, Vozes

MARTINE, George e PELAEZ, César - "Urbanization Trends in Brazil, 1940-  
1970" (United Nations Economic Commission for Latin America, mimeo)

MATOS, Olgária, 1982 - "A Cidade e o Tempo: Algumas reflexões sobre a  
função social das lembranças" Espaço & Debates ano 2 nº 7, out./dez.  
82 N.E.R.U./Cortez

MOISÉS, José Álvaro, 1977 - "A revolta dos suburbanos ou 'Patrão, o trem  
atrasou'" In: MOISÉS, José Álvaro(et.al.) Contradições Urbanas e Mo-  
vimentos Sociais (Rio de Janeiro, CEDEC/Paz e Terra, 1977)

\_\_\_\_\_, 1981 - "Classes Populares e Protesto Urbano" Tese de douto-  
ramento. FFCH/Universidade de São Paulo, mimeo

\_\_\_\_\_, 1982 - "O Estado, as Contradições Urbanas e os Movimentos  
Sociais" In: Cidade Povo e Poder (São Paulo, CEDEC/Paz e Terra,  
1982)

MONTE-MOR, Roberto L.M., 1981 - "Do Urbanismo à Política Urbana: notas  
sobre a experiência brasileira" (Belo Horizonte, CEDEPLAR, 1981, mimeo)

MORSE, Richard, 1970 - "Formação Histórica de São Paulo" (São Paulo, Dif-  
usão Européia do Livro, 1970)

Núcleo de Estudos Regionais e Urbanos 1981 "Debate: Estado e Favelas em  
São Paulo" Espaço & Debates ano 1 nº 2 mai. 1981, N.E.R.U./Cortez

\_\_\_\_\_, 1981 - "Debate: Planejamento Urbano do Populismo aos Dias Atuais"  
Espaço & Debates, ano 1 nº 4 dez. 81, Cortez/N.E.R.U.

NUNES, Edison, 1982 - "Inventário dos Quebra-Quebras nos Trens e Ônibus em  
São Paulo e Rio de Janeiro, 1977-1981. In: MOISÉS, J.A. (et.al.)  
Cidade Povo e Poder (Rio de Janeiro, CEDEC/Paz e Terra, 1982)

OLIVEIRA, Francisco de, 1975 - "Crítica à Razão Dualista" (São Paulo, Brasileira, 1977)

\_\_\_\_\_, 1977 - "Elegia para uma Re(li)gião: SUDENE, Nordeste. Planejamento e Conflito de Classes" (Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1977)

\_\_\_\_\_, 1982

OSELLO, Marco Antonio, 1983 - "Planejamento Urbano em São Paulo (1899-1961): Introdução ao Estudo dos Planos e Realizações", dissertação de mestrado, EAESP/FGV, São Paulo, 1983

POULANTZAS, Nicos, 1968 - "Poder Político e Classes Sociais" (São Paulo, Martins Fontes, 1977, tradução de Pouvoir Politique et Classes Sociales)

\_\_\_\_\_, 1978 - "O Estado, o Poder e o Socialismo" (Rio de Janeiro, Edições Graal, 1981, tradução de L'Etat, le Pouvoir et le Socialisme)

\_\_\_\_\_, 1979 - "O Estado, os Movimentos Sociais, o Partido (Última Entrevista com Nicos Poulantzas)", Espaço & Debates, ano III, nº 9, mai. 83, N.E.R.U./Cortez

REZENDE, Vera, 1982 - "Planejamento Urbano e Ideologia" (Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1982)

RODRIGUES, Leôncio Martins, 1981 - "O PCB: Os Dirigentes e a Organização" In: História Geral da Civilização Brasileira, tomo III vol 3 (São Paulo Difusão Européia do Livro, 1981)

SAES, Decio, 1981 - "Classe Média e Política no Brasil (1930-1964)". In: História Geral da Civilização Brasileira, tomo III, vol 3 (São Paulo, Difusão Européia do Livro, 1981)

SAMPAIO, Plínio de A., 1981 - "Depoimento: o Plano de Ação do Governo Carvalho Pinto - Planejamento e Política no Estado de São Paulo em 1959" Espaço & Debates vol 1 nº 4, dez 1981, N.E.R.U./Cortez

SCHMIDT, Benicio V., 1979 - "The State and Urban Policy in Brazil" tese de doutoramento, Stanford University, Estados Unidos, mimeo

\_\_\_\_\_, 1982 - "A Politização do Espaço Urbano no Brasil", Espaço & Debates, ano 2 nº 5, mai./jun. 1982, N.E.R.U./Cortez

SECRETARIA DE ECONOMIA E PLANEJAMENTO 1978 - "Manifestações da Relação Estado-Urbano no Estado de São Paulo: levantamento sistemático de aspectos da intervenção do governo estadual - 1947-1977" (São Paulo, SEP/CPA, 1979)

SINGER, Paul I., 1968 - "Desenvolvimento Econômico e Evolução Urbana" (São Paulo, Cia. Editora Nacional, EDUSP, 1968)

\_\_\_\_\_, 1973 - "Economia Política da Urbanização" (São Paulo, Brasiliense/CEBRAP, 1973)

\_\_\_\_\_, 1976 - "Evolução da Economia Brasileira: 1955-1975" Estudos CEBRAP 17, jul.-set. 1976, CEBRAP/Brasiliense

\_\_\_\_\_, 1981 - "Movimentos de Bairros" In: SINGER, Paul e BRANT, Vinicius C. (org) São Paulo: O Povo em Movimento (Petrópolis, VOZES/CEBRAP, 1981)

\_\_\_\_\_, 1982 - "Interpretacion de Brasil: una Experiencia Histórica de Desarrollo", Revista Interamericana de Planificacion, vol. XVI nºs 63/64, sep-dic 1982, SIAP

SPINDEL, Arnaldo, 1979 - "O Partido Comunista na Gênese do Populismo" (São Paulo, Símbolo, 1979)

TELLES, Vera de S. e CACCIA BAVA, Silvio, 1981 - "O movimento de ônibus; a articulação de um movimento reivindicatório de periferia" Espaço & Debates, ano 1 nº 1, jan.81, N.E.R.U./Cortez

VILLARES, Henrique Dumont, 1948 - "Urbanismo e Problemas de São Paulo" (São Paulo, —, 1948) Bibl. FAU/USP

WEFFORT, Francisco, 1978 - "O Populismo na Política Brasileira" (Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1980 29 cd)

WILHEIM, Jorge, 1965 - "São Paulo, Metrôpole 1965" (São Paulo, Difusão Européia do Livro, 1965)