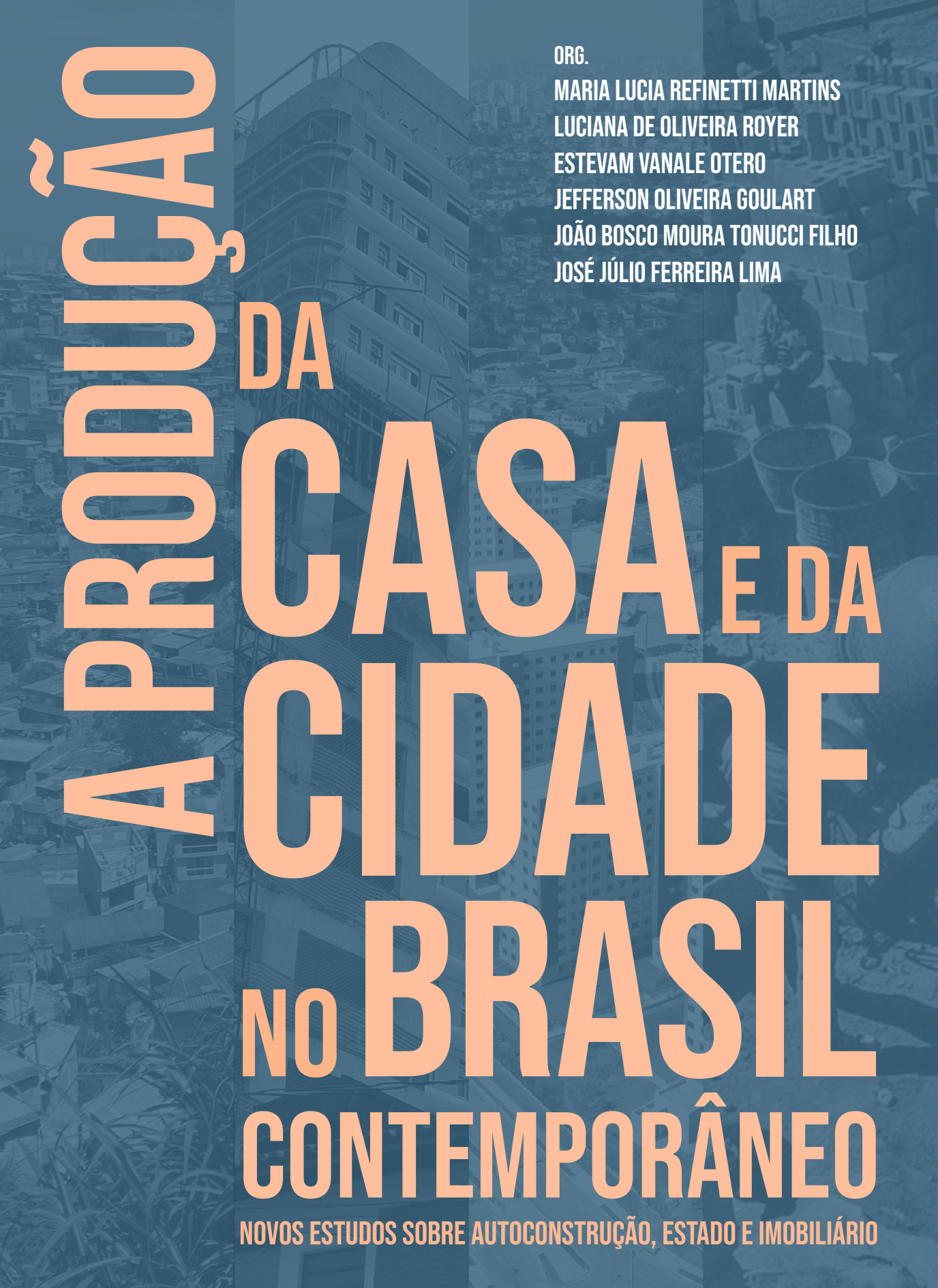


A PRODUÇÃO DA CASA E DA CIDADE NO BRASIL CONTEMPORÂNEO

NOVOS ESTUDOS SOBRE AUTOCONSTRUÇÃO, ESTADO E IMOBILIÁRIO

ORG.
MARIA LUCIA REFINETTI MARTINS
LUCIANA DE OLIVEIRA ROYER
ESTEVAM VANALE OTERO
JEFFERSON OLIVEIRA GOULART
JOÃO BOSCO MOURA TONUCCI FILHO
JOSÉ JÚLIO FERREIRA LIMA

A PRODUÇÃO DA CASA E DA CIDADE NO BRASIL CONTEMPORÂNEO:

NOVOS ESTUDOS SOBRE AUTOCONSTRUÇÃO, ESTADO E IMOBILIÁRIO

Esta obra é de acesso aberto. É permitida a reprodução parcial ou total desta obra, desde que citada a fonte e autoria e respeitando a Licença Creative Commons BY-NC-SA:

A produção da casa e da cidade no Brasil contemporâneo: novos estudos sobre autoconstrução, Estado e imobiliário / organização de Maria Lucia Refinetti Rodrigues Martins, Luciana de Oliveira Royer, Estevam Vanale Otero, Jefferson Oliveira Goulart, João Bosco Moura Tonucci Filho, José Júlio Ferreira Lima. -- São Paulo : FAUUSP, 2026. . 552 p.
ISBN: 978-65-89514-96-1 (digital)
DOI: 10.11606/9786589514961

1. Habitação Popular 2. Política Habitacional 3. Política Urbana 4. Urbanização. I. Martins, Maria Lucia Refinetti Rodrigues (org). II. Royer, Luciana de Oliveira (org). III. Otero, Estevam Vanale (org). IV. Goulart, Jefferson Oliveira (org). V. Filho, João Bosco Moura Tonucci (org). VI. Lima, José Júlio Ferreira (org). VII. Título.

CDD 301.363

Serviço de Biblioteca da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo e de Design da USP

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

Prof. Dr. Aluísio Augusto Cotrim Segurado (Reitor)
Profª Drª Liedi Légi BarianI Bernucci (Vice-Reitora)

FACULDADE DE ARQUITETURA E URBANISMO E DE DESIGN

Prof. Dr. João Sette Whitaker Ferreira (Diretor)
Prof. Dr. Guilherme Teixeira Wisnik (Vice-Diretor)

COMISSÃO EDITORIAL PUBLICAÇÕES FAUUSP

Profª Drª Maria Beatriz Cruz Rufino (coord.)
Prof. Dr. Eduardo Augusto Costa (vice-coord.)
Prof. Dr. Pedro Vieira
Prof. Dr. João Carlos de Oliveira Cesar
Profª Drª Myrna de Arruda Nascimento
Mônica de Arruda Nascimento
André Luis Ferreira
Liliana Lopes Alves

LABORATÓRIO DE HABITAÇÃO E ASSENTAMENTOS HUMANOS DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

Profª Drª Maria Beatriz Cruz Rufino (coord.)

ORGANIZAÇÃO

Profª Drª Maria Lucia Refinetti Rodrigues Martins
Profª Drª Luciana de Oliveira Royer
Prof. Dr. Estevam Vanale Otero
Prof. Dr. Jefferson Oliveira Goulart
Prof. Dr. João Bosco Moura Tonucci Filho
Prof. Dr. José Júlio Ferreira Lima

COMISSÃO CIENTÍFICA

Profª Drª Beatriz Kara José
Profª Drª Maria Beatriz Cruz Rufino
Prof. Dr. Caio Santo Amore
Profª Drª Carolina Maria Pozzi de Castro
Profª Drª Erminia Maricato
Prof. Dr. Jefferson Oliveira Goulart
Prof. Dr. José Júlio Ferreira Lima
Profª Drª Karina Oliveira Leitão
Profª Drª Luciana de Oliveira Royer
Profª Drª Maria Lucia Refinetti Rodrigues Martins
Profª Drª Mariana de Azevedo Barretto Fix

EQUIPE EDITORIAL

Giusepe Filocomo
Anna Carolina de Paula Madrid de Marco
Paula Custódio de Oliveira
Larissa Gabrielle da Silva Noriko Hiratsuka
Cristina Wehba

ORG.
MARIA LUCIA REFINETTI MARTINS
LUCIANA DE OLIVEIRA ROYER
ESTEVAM VANALE OTERO
JEFFERSON OLIVEIRA GOULART
JOÃO BOSCO MOURA TONUCCI FILHO
JOSÉ JÚLIO FERREIRA LIMA

A PRODUÇÃO DA CASA E DA CIDADE NO BRASIL CONTEMPORÂNEO

NOVOS ESTUDOS SOBRE AUTOCONSTRUÇÃO, ESTADO E IMOBILIÁRIO

FAUUSP

inct PRODUÇÃO DA CASA E DA CIDADE

FAU-USP | 2026

SUMÁRIO

6 **PREFÁCIO** Maria do Livramento Miranda Clementino

18 **NOVOS ESTUDOS SOBRE AUTOCONSTRUÇÃO, ESTADO E IMOBILIÁRIO**
Maria Lucia Refinetti Rodrigues Martins
Luciana de Oliveira Royer
Estevam Vanale Otero
Jefferson Oliveira Goulart
João Bosco Moura Tonucci Filho
José Júlio Ferreira Lima
Giusepe Filocomo
Anna Carolina de Paula Madrid de Marco

AUTOCONSTRUÇÃO E AS AÇÕES SOBRE TERRITÓRIOS POPULARES AUTOCONSTRUÍDOS

51 CAPÍTULO 1 **O SALÁRIO NÃO DAVA, MAS NO QUE DEU?**
Caio Santo Amore
Paulo Emílio Buarque Ferreira
Pedro Henrique Vale Carvalho
Karina Leitão
Lígia Santi Lupo

95 CAPÍTULO 2 **MUITO CHÃO PARA POUCA AÇÃO**
Karina Leitão
Lígia Santi Lupo
Caio Santo Amore
Pedro Henrique Vale Carvalho
Paulo Emilio Buarque Ferreira

PRODUÇÃO ESTATAL DA MORADIA, PLANEJAMENTO URBANO E MEIO AMBIENTE: CONDICIONANTES, POLÍTICAS E PROGRAMAS

140 CAPÍTULO 3 **HABITAÇÃO EM TESE: MAPEAMENTO SOBRE POLÍTICAS HABITACIONAIS IMPLEMENTADAS NO BRASIL A PARTIR DE 1980**
Luciana de Oliveira Royer
Renata da Rocha Gonçalves
João Bosco Moura Tonucci Filho

183 CAPÍTULO 4 **O CENTRO TRADICIONAL DE SÃO PAULO NA DINÂMICA CONTEMPORÂNEA DE (RE)PRODUÇÃO DA CIDADE CAPITALISTA**
Beatriz Kara José
Helena Menna Barreto Silva
Letizia Vitale
Ana Gabriela Akaishi
Luiz Kohara
Rebecca Moura Moreira

220 CAPÍTULO 5 **POTENCIAL E LIMITES DA REGULAÇÃO URBANÍSTICA**
Maria Lucia Refinetti Rodrigues Martins
Dânia Brajato
Rosana Yamaguti

PRODUÇÃO IMOBILIÁRIA E DE INFRAESTRUTURAS NO BRASIL CONTEMPORÂNEO

258 CAPÍTULO 6 **A INFRAESTRUTURA NA PRODUÇÃO DA CIDADE: DAS INSUFICIÊNCIAS ÀS NOVAS FRONTEIRAS (I)MOBILIÁRIO-FINANCEIRAS**
Beatriz Rufino

297 CAPÍTULO 7 **MERCADO IMOBILIÁRIO, REGULAÇÃO URBANÍSTICA E PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO NO INTERIOR PAULISTA**
Jefferson Oliveira Goulart
Estevam Vanale Otero

334 CAPÍTULO 8 **EXTRATIVISMO, INDÚSTRIA E CIDADE NA AMAZÔNIA ORIENTAL: O CASO DE MARABÁ NA REGIÃO CARAJÁS, PARÁ**
José Júlio Ferreira Lima
Lucas França Rolim
Paulo Guilherme Sousa Chaves Filho

376 CAPÍTULO 9 **NEXOS ENTRE O IMOBILIÁRIO RESIDENCIAL, AS MUDANÇAS RECENTES NA ECONOMIA E AS DINÂMICAS NA RMSP**
Ana Cristina de Almeida Fernandes
Carolina Maria Pozzi de Castro
Fernando Mesquita
Letícia Moreira Sígolo
Poliana Risso Silva Ueda

ESTUDOS URBANOS NA PERIFERIA DO CAPITALISMO

428 CAPÍTULO 10 **PRODUÇÃO CAPITALISTA DA CASA E DA CIDADE: ARQUEOLOGIA DE ALGUNS DEBATES**
Mariana Fix
José César de Magalhães Jr.
Raul Ventura Neto
Isabella Walter
João Paulo Constantino
Ana Cristina Morais
Sillas Coelho

488 CAPÍTULO 11 **50 ANOS DE CONSTRUÇÃO DA DESIGUALDADE URBANA E O CICLO VIRTUOSO DAS PREFEITURAS DEMOCRÁTICAS**
Erminia Maricato
Pedro Freire de Oliveira Rossi
Victor Martinez Corrêa e Sá

532 RESUMOS DOS CAPÍTULOS

538 BIOGRAFIAS DOS AUTORES

548 LEGENDA FOTOGRAFIAS

SUMÁRIO

PREFÁCIO

A produção da casa e da cidade no Brasil contemporâneo: novos estudos sobre autoconstrução, Estado e imobiliário é um livro muito instigante, porque enfrenta novas e velhas questões que caracterizam os problemas da cidade periférica brasileira. Numa perspectiva bem ousada e desenvolvida de modo coletivo, este livro é o resultado de uma pesquisa em rede, revelando por sua extensão e densidade o esforço do diálogo virtuoso de um grupo de pesquisadores preocupados com a forma urbana precária e deplorável de nossas cidades.

Tive o prazer de conhecer os temas abordados no livro e seus enfoques em seminário realizado pela equipe do INCT Produção da Casa e da Cidade. O resultado desse enorme esforço de pesquisa toca em pontos muito sensíveis resultantes da acumulação de capital no processo distributivo na periferia do capitalismo e de sua funcionalidade aos processos de urbanização numa situação periférica e dependente. Entre outras dimensões, está a social, que engloba a desigualdade, a precarização do trabalho, as condições materiais de vida das pessoas e a deterioração das instituições e políticas públicas.

A partir do olhar para a condição a um só tempo urbana e periférica da cidade, os capítulos buscam compreender temas centralmente relacionados às profundas transformações urbanas ocorridas no Brasil das últimas décadas, inspirando-se no e revisitando o livro *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial*, organizado por Ermínia Maricato e publicado em 1979. Muito acertadamente, pois, como nos ensinou Wilson Cano em Ensaios sobre a crise urbana no Brasil (2011), o tempo é um terrível reprodutor e ampliador de problemas, quando eles não são adequadamente enfrentados.

Seguimos testemunhando no século XXI o recorrente interesse por temas que dizem respeito aos resultados do (infelizmente) acelerado e desigual processo de urbanização brasileiro das décadas de 1970 e 1980, o que recoloca a necessidade de uma intensa reflexão sobre as cidades e os modos de viver e morar. Revela-se, de maneira ampliada, a expressiva complexidade social e urbana do atual processo de urbanização do país, cujas sucessivas transformações no decorrer da história urbana brasileira vão muito além dos limites territoriais da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), mesmo que nitidamente estampadas no espaço construído dela. É o que podemos notar quando estamos diante de um livro como este, que enfrenta o desafio de buscar os nexos contemporâneos da formação do urbano no Brasil avaliando e dimensionando suas transformações no tempo e considerando as "novas" e "velhas" formas que moldam a "produção da casa e da cidade" para fazer uma profunda avaliação de resultados e de impactos de programas e políticas habitacionais e urbanas.

A escolha do grupo de pesquisadores por esse ponto de partida levou, sem dúvida, ao melhor entendimento tanto do fenômeno da urbanização quanto dos difíceis caminhos – econômico, social, institucional e político – para a reinterpretação da histórica centralidade da RMSP no processo mais recente de desconcentração urbana e regional no país. Ou seja, trata-se de compreender a produção do espaço urbano e a "produção capitalista da casa e da cidade" hoje para além dessa metrópole que, ao longo do tempo, teve sua dinâmica industrial substituída por atividades terciárias e afetada pelos novos fatores – do rentismo e da chamada economia digital – que identificam uma cidade global. A literatura considera que a cidade global é um centro nevrálgico da economia, da política e da cultura mundiais, caracterizada por hiperconectividade, serviços avançados, sedes de multinacionais, bolsas de valores influentes e infraestrutura avançada. Tal como São Paulo, elas funcionam como polos de comando, gerenciando fluxos globais de capital, informações e pessoas desde o topo da hierarquia urbana.

No entanto, mais do que se estruturar sobre um pensamento dicotômico entre a permanência e a transformação na maior cidade do país, o livro avança e prospecta acerca das transformações das relações centro-periferia, ou centralidades e periferias, identificadas em suas pluralidades e heterogeneidades, especificidades e transversalidades, que se desdobram em similitudes nas áreas urbanas. Esse espectro foi incorporado como uma das interrogações de pesquisa ao lado da compreensão de periferias da própria São Paulo.

Como o clássico livro de 1979 aqui tomado como referência pode ajudar a compreender os dilemas urbanos e metropolitanos do Brasil de hoje? Sabemos que, na obra matricial de Maricato, a articulação entre a industrialização e a urbanização nacionais como "urbanização a baixos salários" tem por base o conceito de "industrialização com baixos salários". Amplamente desenvolvido por Chico de Oliveira, principalmente em sua obra *Crítica à razão dualista* (1972), esse conceito refere-se a um modelo específico de desenvolvimento capitalista no Brasil entre as décadas de 1940 e 1980. É uma crítica à ideia de que havia no país dois sistemas separados: um moderno/industrial e outro arcaico/agrícola. Sintetizando, a acumulação de capital no Brasil combinou formas avançadas de produção com processos típicos de superexploração do trabalho. Oliveira demonstra que o "arcaico" é funcional e necessário ao "moderno".

O livro de 1979 cunhou a expressão "urbanização a baixos salários" afirmando que a industrialização foi uma estratégia de acumulação que desonerou o capital sem ser acompanhada por uma melhoria proporcional nas condições de vida urbana. O salário não era capaz de dar conta do "trabalho necessário" (no esquema marxista), exigindo "trabalho adicional não remunerado" para a sobrevivência do operariado na cidade. A implementação de infraestrutura, condições de habitação e serviços públicos que em tese serviriam de salário indireto, tal como visto na construção do Estado de bem-estar social nos países centrais, não ocorreu no Brasil. Muito ao contrário, os baixos salários impediam o trabalhador assalariado de acessar o mercado imobiliário formal, o que

gerou uma “autoconstrução” da cidade, com ocupações irregulares e falta de infraestrutura (periferização), mascarando-se o “salário indireto” ao não exigir grandes investimentos estatais em habitação.

Naquele momento, a coletânea organizada por Ermínia Maricato trouxe à tona temáticas que continuaram sendo abordadas pelas diversas gerações que se seguiram de forma criativa e inovadora. A obra coletiva aqui prefaciada retoma as questões estruturantes formuladas nos anos de 1970 para desdobrá-las nos problemas contemporâneos, mobilizando novas referências teóricas e empíricas ao mesmo tempo que se mantém fiel às chaves analíticas que a inspiraram. Ao recriar as chaves para o entendimento do presente e, sobretudo, do futuro da cidade brasileira, articula esforço teórico e analítico com amplitude empírica para promover uma visão emancipatória da trajetória do Brasil urbano.

Diante de uma nova realidade urbana e regional, espacialmente diversa, que resulta da desconcentração econômica e da fragmentação territorial, o livro traz avanços analíticos, teóricos e metodológicos capazes de abarcar as atuais assimetrias, disputas e matizes da produção do urbano no território nacional, como promete em seu capítulo introdutório. Ele atenta para a realidade de uma economia nacional com fortes evidências de desindustrialização e reprimarização, marcada pela expansão do setor de serviços e profundamente condicionada pelo sistema financeiro e por constrangimentos de uma agenda macroeconômica de ajuste fiscal. Evidencia problemas estruturais – centrais à pesquisa sobre o urbano no Brasil atual – em relação a diferentes modos de urbanização nas novas frentes de expansão capitalista e às conexões entre metrópoles, capitais, municípios intermediários e demais cidades no contexto do capitalismo crescentemente condicionado/hegemonizado pelo sistema financeiro. Com isso, desdobra-se em questões que são núcleos de interrogação a respeito das conformações urbanas mais recentes da cidade no Brasil.

A obra mostra, ainda, que a análise social do espaço urbano como campo estruturado de pesquisa precisa ser efetivada em sua complexidade, considerando a multidimensionalidade, a multissetorialidade, a articulação

territorial no macrourbano, a diferenciação regional e a articulação rural-urbano. Isso possibilita a compreensão dos fatores que têm redesenhado o urbano no território, com repercussões no aprofundamento de disparidades sociais que marcaram a origem da urbanização brasileira. Segundo Brenner, na apresentação do livro A nova urbanização dependente no capitalismo rentista-neoextrativista (2025) a compreensão dos processos de acumulação e de transformação espacial é decisiva para o diagnóstico sobre as desigualdades regionais e intraurbanas. na atualidade, de modo que a forma capitalista de urbanização depende não apenas do crescimento das cidades como também das relações imperialistas de extração que canalizam matéria, energia e trabalho de regiões periféricas para centros urbanos e metropolitanos. Tudo isso repercute na vida urbana, crescentemente orientada pela combinação entre a superexploração do trabalho e a deterioração das condições de reprodução social nas cidades.

Dos quadros críticos apresentados no livro, emerge a ativação e exploração de perspectivas que podem indicar novos caminhos e possibilidades. Em contrapartida, reaparece um conjunto de questões não resolvidas, que nos anos que se seguem terão desdobramentos nas agendas de pesquisa dos próprios autores ou de outros do campo dos estudos sobre o urbano. Uma das premissas dos estudos urbanos tem sido o crescimento metropolitano, a urbanização acelerada, como um processo historicamente progressivo e que nem sempre coincide com uma melhoria significativa no bem-estar material da população. A recente interiorização da urbanização também vem sendo investigada e requer a compreensão de novos padrões urbanos.

De certo modo, as estatísticas oficiais no Brasil corroboram e sustentam avanços em muitos aspectos da vida social e urbana. Entretanto, qualquer solução para os problemas urbanos emergentes envolve a superação de questões recorrentes e cristalizadas, entre elas: a reprodução social; a informalidade; os baixos salários; a periferização; a ampliação de territórios populares; o esvaziamento das áreas centrais; a precariedade da infraestrutura urbana; o planejamento urbano, a regulação e os

instrumentos urbanísticos; o mercado imobiliário; a produção da casa; a autoconstrução; a habitação de interesse social.

Esses temas são profunda e largamente desenvolvidos neste livro, aqui sumarizados como: a) "Autoconstrução e ações sobre territórios populares autoconstruídos", em dois capítulos, buscando a compreensão da cidade real e, a partir dela, da autoconstrução e dos territórios populares; b) "Produção estatal da moradia, planejamento urbano e meio ambiente: condicionantes, políticas e programas", com mais três capítulos, lembrando que a produção não regulada de moradia pode estar associada à produção estatal, revelando a urgência histórica de rever as diferentes formas de autoprodução que coexistem no território brasileiro; c) "Produção imobiliária e de infraestruturas no Brasil contemporâneo", com quatro capítulos dedicados a compreender que a produção privada da moradia e da cidade passa também pela atualização das formas do mercado imobiliário e pelo avanço do desenvolvimento tecnológico e da financeirização, transformações estas que afetam e provocam novas situações na habitação e nas infraestruturas – afinal, revisitar as dinâmicas imobiliárias permite analisar seus nexos com políticas macroeconômicas, setores produtivos e modelagens de negócio, como aponta a introdução deste livro; e d) uma última seção, mais ampla, acerca dos "estudos urbanos na periferia do capitalismo", que retoma os desafios impostos pela contemporaneidade à gramática analítica urbana.

Nossas pesquisas em curso no INCT LabPlan (estudos sobre o planejamento urbano e regional) dialogam, e muito, com este livro numa perspectiva metodológica reversa – do macro, do regional, para o intraurbano – e têm mostrado que são essas mesmas transformações que continuam reforçando as desigualdades sociais e regionais, se interpretadas pelas lentes da fragmentação socioespacial. Perseguimos também as questões que são núcleos de interrogação a respeito das conformações recentes do urbano no Brasil. Buscamos compreender por que a "urbanização caótica" dos anos 1980 e 1990, no dizer de Wilson Cano, tem apresentado tantas contradições neste século XXI e,

de modo ampliado, vem caminhando para aquilo que consideramos uma **“urbanização deplorável”**, que amplifica os problemas urbanos, tornando-os de ainda mais difícil solução.

Atribuímos tal denominação (Juliana Bacelar, Beatriz Mioto e eu mesma, em capitulo do livro “Wilson Cano: a questão regional e urbana no Brasil” (2021) à incapacidade de financiamento e à inépcia dos instrumentos de controle e planejamento, fruto, em certa medida, da captura do Estado pela corrupção e pelo clientelismo. Pareceu-nos um adjetivo representativo do período em que vivemos, que pode ser estendido para diversas óticas e escalas de análise. No intraurbano, essa face deplorável da urbanização brasileira assume contornos materiais naquilo que Sara Medeiros (2025) denomina **gestão hostil**. Trata-se de um conjunto de práticas de implementação de políticas públicas que, em vez de mitigar problemas, intensifica a exclusão social por meio de desenhos institucionais e territoriais que restringem o direito à cidade. Sob essa ótica, a inépcia do planejamento revela-se, na verdade, uma tecnologia política de controle. A gestão hostil opera como erosão democrática (como já dizia Ambrose, em 1994), resultando num ambiente construído moldado por interesses privados e pela lógica do Estado empreendedor. Ao ignorar os modos de vida locais e impor o leito de Procusto de normas rígidas, a gestão hostil não apenas desorganiza o tecido urbano, mas produz ativamente formas de vida precarizadas, acelerando o ciclo de refavelização das periferias.

Consideramos, em nossos estudos, que especialmente após o golpe parlamentar de 2016 e até o início dos anos de 2020 é explicitada a versão historicamente mais aprofundada do neoliberalismo conservador brasileiro, com enormes repercussões sobre o espaço regional e urbano, a partir da corrosão das infraestruturas econômicas e sociais , da precarização das relações de trabalho, da ampliação das desigualdades nas variadas frentes socioambientais, da desconstrução do sistema de solidariedade territorial e da reconfiguração do conflito social. Nesse sentido, vale a observação de que a crise econômica e política instalada em 2015/2016 que culminou com a eleição de Jair Bolsonaro em 2018 somou-se a deterioração da relação

entre blocos no poder e o estado, abrindo espaço para possibilidades de uma agenda de políticas públicas que combina neoliberalismo e conservadorismo.

No que se refere ao mercado de trabalho, a flexibilização e a desregulamentação da legislação trabalhista apresentaram-se novamente como "solução", sendo materializada pela Reforma Trabalhista (Lei 13.467/2017). Em concomitantemente à consolidação do novo paradigma tecnológico e informacional e das plataformas digitais, o país avançou para relações trabalhistas mais fluidas e vulneráveis. Tais processos ratificam novas formas de informalidade e precarização, intensificada pela economia de plataformas, que assumem formas como uberização, autoemprego, terceirização, subcontratação, etc.

Em termos regionais, é preciso ter em mente a importância de compreender as características da "urbanização deplorável", bem como as tendências à seletividade espacial do desenvolvimento, concentrado especialmente nas áreas que conseguiram manter algum dinamismo em função da inserção externa do país no mercado mundial, ou naqueles espaços que tem certa "inércia" por seu mercado interno e/ou importância no mercado nacional. Atualmente, este cenário torna-se mais complexo com novas áreas de expansão, tais como as ligadas à transição energética, além da tentativa de reconstrução das políticas públicas e retomada do papel do Estado, especialmente através das "políticas implícitas de desenvolvimento regional", que tem diferentes impactos regionais.

Carece, ainda, não descurar da ideia de que o aprofundamento da desindustrialização e o avanço da financeirização da economia brasileira afetam dramaticamente a vida nas cidades. A desindustrialização prematura como fenômeno espacial tende a reestruturar o espaço urbano em pelo menos três sentidos: o de reduzir ocupações em um setor de renda média maior e que tem postos de trabalho de maior qualificação, alterando o mercado de trabalho urbano; o de destruir encadeamentos produtivos

regionais que dão coerência a espaços urbanos; e o de reestruturar bairros e regiões nas cidades, seja através da refuncionalização dos espaços, seja através da constituição de "estoques" de terrenos para uso futuro, isto é, em vistas à captura de renda fundiária. Cabe ressaltar, também, que o espaço urbano tem sido lugar privilegiado para o avanço da financeirização, tanto pelo papel que a propriedade imobiliária e a renda fundiária urbana jogam no capitalismo brasileiro, quanto pelas transformações que a financeirização têm implicado no desenho das políticas setoriais urbanas e no planejamento das cidades.

No que tange ao mercado imobiliário, embora a produção residencial tenha sofrido com a crise de 2015-2016 e apresentado uma recuperação seletiva especialmente a partir de 2019 (como observaram Carlos Penha Filho e Beatriz Mioto, 2019, 2025), as pesquisas do INCT têm mostrado que o setor, de um lado, sofreu transformações que ampliaram a concentração de capitais em grandes empresas, consolidaram o imbricamento da lógica produtiva com a da financeirização e integraram os mercados regionais; de outro, segue sendo desaguadouro de investimentos das elites regionais, especialmente na fronteira agromineral, e, portanto, mantém a lógica de controle territorial que dá o contorno da urbanização do país.

A complexidade do cenário descrito impõe grandes desafios à política e ao planejamento urbano. A retomada da atividade econômica a partir de 2022 e de reconstrução das políticas públicas e retomada do papel do Estado a partir de 2023, seja através de iniciativas como a da Nova Indústria Brasil, do Plano de Transição Energética e do Novo PAC, vem demonstrando bons resultados em termos de crescimento da atividade econômica e melhoria do mercado de trabalho. Contudo, não há ruptura com a política macroeconômica anterior, o que cria amarras para os investimentos públicos, como ocorre no contexto do novo arcabouço fiscal (Lei Complementar 200/2023).

Esse cenário macroeconômico compromete os recursos disponíveis para enfrentar os problemas que se acumulam exponencialmente com o avanço histórico da urbanização subdesenvolvida e tende a acentuar a *causação circular acumulativa negativa* (para usar o termo de Myrdal) da pobreza e dos problemas urbanos e os conflitos distributivos em torno do decrescente fundo público. A reafirmação da ideologia da austeridade em cenário internacional desfavorável tende a desacelerar o ritmo de crescimento da economia, agravar esse movimento cumulativo e aprisionar o debate sobre o papel do Estado na recuperação urbana e na redução das desigualdades regionais.

Assim, é da junção de um cenário macroestrutural restritivo, de um Estado que tem moderada ou mesmo baixa chance de atuar no desenvolvimento econômico nacional de longo prazo e de uma sociedade cujos valores de mercantilização das relações sociais, individualismo, violência e mediocrização cultural ganham espaço, que a urbanização brasileira delimita seus contornos deploráveis. Como nos dizia Wilson Cano, na melhor tradição da interpretação furtadiana para os problemas do desenvolvimento: há um confronto entre o desenvolvimento material da sociedade, (sua *racionalidade instrumental),*e sua *racionalidade substantiva*, isto é, o conjunto de valores que somos capazes de construir coletivamente ao nos "inventarmos" culturalmente. Enfim, o diálogo entre nossos INCTs promete ser virtuoso e frutífero. Seguimos...

Gostaria de concluir o prefácio agradecendo a oportunidade deste diálogo e a honra de fazer parte do Conselho Consultivo Acadêmico do INCT Produção da Casa e da Cidade. Ainda, de enfatizar que esta coletânea representa o amadurecimento intelectual perseguido por seus organizadores e pela coordenação do grupo, tanto na formação das equipes de pesquisa, em sua extensão e em seus rendimentos, como na capacidade de formação, coordenação e interlocução entre pesquisadores de diferentes gerações em momentos diversos de sua produção e inserção acadêmica. A pesquisa aqui divulgada favorece o amadurecimento de uma nova geração de pesquisadores que tensiona

os limites da obra de Maricato num diálogo virtuoso e produtivo, com entrega significativa no sentido da construção de uma compreensão ampliada dos processos de transformação urbana pela ótica da fragmentação social e da desigualdade no inter e intraurbano.

Por fim, dizer que a originalidade do livro vem ao encontro da necessidade crucial de uma *retomada do ponto de origem* e deve interessar a todos os cidadãos que se importam com o futuro dos que vivem nas cidades brasileiras – sejam políticos municipais, lideranças comunitárias, entidades públicas e privadas, assim como pesquisadores e interessados em geral nas dinâmicas urbanas e metropolitanas. Os leitores terão aqui o privilégio de uma fonte segura de informações e análises, assim como eventuais critérios e cautelas para imaginar possibilidades de viver em cidades que tenham "[...] a capacidade de oferecer algo para todos, apenas porque, e somente quando, são criadas por todos" (Jane Jacobs, in *The Death and Life of Great American Cities*).

Maria do Livramento Miranda Clementino

Natal, Rio Grande do Norte, 17 de abril de 2026

Maria Lucia Refinetti Rodrigues Martins
Luciana de Oliveira Royer
Estevam Vanale Otero
Jefferson Oliveira Goulart
João Bosco Moura Tonucci Filho
José Júlio Ferreira Lima
Giusepe Filocomo
Anna Carolina de Paula Madrid de Marco

NOVOS ESTUDOS SOBRE AUTOCONSTRUÇÃO, ESTADO E IMOBILIÁRIO[1]

1. Agradecemos a Thiago Jacovine pelo apoio com a sistematização dos dados e análises que fundamentam a redação deste texto.

O primeiro livro coletivo do INCT Produção da Casa e da Cidade se insere em nossos esforços de resgatar, atualizar e problematizar as contribuições do livro *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial*, organizado por Erminia Maricato e publicado em 1979. Após 38 anos de vigência da Constituição Federal e 25 do Estatuto da Cidade, estamos em uma realidade diversa: a economia apresenta fortes evidências de desindustrialização e reprimarização, com expansão do setor de serviços, além de um profundo condicionamento pelo sistema financeiro e por constrangimentos da agenda do ajuste fiscal. Diante disso, cabe uma avaliação detida de resultados e de impactos de programas e políticas habitacionais e urbanas, bem como a sistematização e elaboração de investigações prospectivas.

A América Latina é uma das regiões mais urbanizadas do mundo, com grande parte de sua população vivendo em áreas metropolitanas, cidades intermediárias e assentamentos urbanos menores. Ao mesmo tempo, apresenta algumas das desigualdades sociais e espaciais mais extremas do planeta. Embora muitos países sejam classificados como de renda média ou como mercados emergentes, a distribuição de renda permanece profundamente desigual. Os principais motores da urbanização – crescimento populacional, atividade imobiliária, expansão espacial e centralidade econômica ou administrativa – estão fortemente entrelaçados com desigualdade e segregação (Kanai, 2025). Desde o final do século XX, a urbanização latino-americana vem sendo reconfigurada por crises e pelas transformações do capitalismo global, em especial pelo aprofundamento do neoliberalismo e pela alavancagem financeira por meio do imobiliário.

Após o colapso das políticas econômicas focadas na industrialização e na substituição de importações, e a crise da dívida externa, reformas neoliberais estimularam na América Latina uma urbanização guiada pelo mercado, com crescente desigualdade e polarização espacial. Sob o capitalismo neoliberal e financeirizado, as transformações do Estado e do próprio planejamento urbano intensificaram o favorecimento das elites

locais e do capital global, resultando em requalificações segregadoras, processos de gentrificação, aumento da violência e criminalização da pobreza. Apesar das disputas políticas, o neoliberalismo persiste em formas mutadas, impulsionando a urbanização extensiva em regiões remotas da região por meio de infraestruturas extrativas e de um planejamento voltado ao crescimento econômico, em detrimento de parâmetros sociais e ambientais (Kanai, 2025). Avaliar e dimensionar as mudanças e as permanências nas dinâmicas de urbanização ao longo das últimas cinco décadas é um desafio do conhecimento. É fundamental, portanto, partir da gramática analítica desenvolvida sobre esse processo socioespacial em sua trajetória histórica, reconhecendo a relevância dos estudos urbanos produzidos durante a segunda metade do século XX.

A partir dos anos 1970, perante o acelerado e desigual processo de urbanização brasileiro, propaga-se uma intensa reflexão sobre as cidades e os modos de morar (Fix; Arantes, 2021). A urbanização, em grande parte informal, foi peça-chave da industrialização brasileira, o que possibilitou um crescimento econômico associado à pauperização e a condições precárias de moradia de grande parte da população urbana, na qual predominou a autoconstrução. Foram produzidas no período obras fundamentais que, por meio de conexões entre abordagens econômicas, sociais, políticas e urbanas, entre outras, permitiram demarcar esse contexto e nele compreender melhor o país e seu desenvolvimento, o regime ditatorial civil-militar e a industrialização tardia na periferia do capitalismo (Camargo *et al*., 1975; Bolaffi, 1975; Maricato, 1979; Kowarick, 1979).

Importante chave analítica foi a articulação entre a industrialização e a urbanização nacionais – um processo que depois seria mais bem compreendido por meio da expressão “urbanização a baixos salários”, formulada por Maricato (1979) a partir do ensaio de Oliveira (1972). Esse enunciado, que remonta especialmente aos trabalhos dos estudos urbanos e da sociologia, encontrou nas transformações das estruturas produtivas nacionais e no impasse da moradia do país o *insight* necessário para sua formulação. A expansão urbana horizontal de São Paulo, retratada no livro

organizado por Maricato em 1979, marca a espoliação urbana (Kowarick, 1979) associada à industrialização daquele território. Configurou-se, assim, uma urbanização a baixos salários em que a moradia não foi computada na cesta básica, reduzindo dessa forma o custo da mão de obra, o que resultou em extensas periferias compostas de assentamentos precários e desprovidas de infraestrutura.

No entanto, a industrialização e a urbanização a baixos salários constituíram um processo que predominou no sudeste brasileiro – e talvez apenas em parte dessa região –, não de todo o país, uma vez que nem todas as capitais e cidades intermediárias se urbanizaram dessa forma naquele momento. A título de exemplo, é importante pensar os processos que conectaram a concentração industrial em São Paulo, a integração do mercado interno, a crise de outros centros manufatureiros regionais e a enorme migração de mão de obra entre regiões e do campo para a cidade, em um processo de desenvolvimento desigual e combinado do espaço brasileiro (Cano, 2007).

Mais que um pensamento dicotômico entre presença e ausência, permanência e transformação, é necessário prospectar avanços analíticos, teóricos e metodológicos capazes de abarcar as atuais assimetrias, disputas e matizes da produção do urbano no território nacional. Empiricamente, os padrões hierárquicos das redes urbanas brasileiras impõem o desafio de ampliar as análises de diferentes tipologias e localizações geográficas, e, por conseguinte, o de incluir diferentes processos de urbanização em uma agenda de pesquisa. Não se trata de produzir uma interpretação unívoca, mas de equilibrar a dimensão estrutural com as diferentes manifestações e nuances territoriais da industrialização na urbanização brasileira.

Se as mudanças na estrutura produtiva brasileira de meados do século XX afetaram as bases materiais que permitiram a construção de uma gramática analítica urbana nos anos 1970, propõem-se algumas perguntas: como as mudanças dos últimos cinquenta anos dialogam com o conceito analítico da “urbanização a baixos salários”? Como as estruturas produtivas

nacionais e o processo de urbanização brasileiro vêm se transformando desde então? Estes são problemas centrais à pesquisa sobre o urbano no Brasil contemporâneo em relação a diferentes modos de urbanização nas novas frentes de expansão capitalista e às conexões entre metrópoles, capitais, municípios intermediários e demais cidades no contexto do capitalismo crescentemente condicionado e hegemonizado pelo sistema financeiro.

A compreensão dos processos de acumulação e da transformação espacial é decisiva para atualizar o diagnóstico sobre as desigualdades regionais e intraurbanas. Tais desigualdades não apenas derivam dos desafios de acesso à moradia (esfera do consumo), mas fincam raízes na própria produção habitacional, em suas dimensões da construção, promoção, comercialização, financiamento, força de trabalho empregada e propriedade da terra. Como apontou Maricato (2009), essas formas de produção de moradia são basilares para a compreensão do ambiente construído; portanto, é preciso investigar como avançou, nos últimos 50 anos, o conhecimento sobre a autoconstrução, a ação estatal e a produção imobiliária no Brasil.

Propõem-se, nesse sentido, no âmbito do INCT Produção da Casa e da Cidade, três eixos de investigação da produção da casa e da cidade: “Autoconstrução e as ações sobre territórios populares autoconstruídos”, com um olhar voltado à produção e qualificação desses espaços; “Produção estatal da moradia, planejamento urbano e meio ambiente: condicionantes, políticas e programas”, que estuda a atuação do Estado na promoção da moradia, incluindo planejamento urbano e ambiental, políticas, regulação e programas de diferentes níveis de governo; e “Produção imobiliária e de infraestruturas no Brasil contemporâneo”, que se concentra na produção privada imobiliária – sobretudo residencial – e das infraestruturas em diferentes territórios e escalas urbanas. O quarto eixo, denominado “Estudos urbanos na periferia do capitalismo”, procura aprofundar a compreensão no campo dos estudos urbanos numa perspectiva historiográfica em diálogo com a produção teórica

interdisciplinar sobre a urbanização na periferia do capitalismo. Conhecer e analisar as características dessa urbanização com base em evidências empíricas atualizadas e acurada teoria é o grande desafio e um dos principais objetivos deste INCT.

Ao longo dos capítulos deste livro, ficam evidenciados e contextualizados os elementos que fundamentaram as análises realizadas nos anos 1970 no país, bem como as proposições daí desdobradas, delineando as transformações estruturais experienciadas pelo Brasil urbano nas últimas décadas. Em função dessas mudanças, as formas de espoliação urbana e despossessão identificadas naquele período, apesar de ainda presentes, passaram a operar de outras formas. A despeito de avanços nas condições habitacionais e de infraestrutura urbana nas últimas décadas (Arretche, 2025) e de políticas redistributivas e inclusivas, implantadas especialmente por iniciativas estatais na primeira década do século XXI, persiste uma condição precária no acesso a essas infraestruturas urbanas, que ainda não se universalizaram. Além disso, permanece a sub-remuneração da mão de obra, agora sujeita a regimes ainda mais flexíveis, instáveis e inseguros de trabalho. Mesmo assim, e embora a centralidade do trabalho e a significativa desproporcionalidade entre rendimentos do trabalho e custo de moradia se mantenham, os circuitos produtivos e de circulação da riqueza demandam um léxico atualizado para análise e interpretação da relação entre exploração do trabalho e produção do espaço. A proposição coletiva de uma gramática adequada aos desafios atuais é fundamental para compreender o urbano na contemporaneidade e pautar demandas para a melhoria de vida da população das cidades brasileiras.

TRANSFORMAÇÕES DA ESTRUTURA PRODUTIVA E CONTEXTOS POLÍTICO E SOCIAL NAS ÚLTIMAS DÉCADAS

Algumas das maiores economias latino-americanas passaram por uma industrialização ao longo do século XX (Cano, 2018), das quais talvez os maiores exemplos sejam a Argentina, o México e o Brasil. Contudo, a

permanência do convívio entre formas pré-capitalistas e capitalistas nesses territórios, a posição ocupada por esses países na divisão internacional do trabalho e a crise da economia internacional dos anos 1970 indicam uma desindustrialização "precoce", que atingiu também o Brasil, fenômeno reconhecido desde meados dos anos 1980.

Embora a desindustrialização tenha ocorrido em economias centrais, nas quais o crescimento da renda levou à ampliação do setor de serviços, o caso brasileiro se caracteriza por ocorrer de forma precoce, antes que se alcançassem níveis elevados de renda. Ou seja, a desindustrialização e seus impactos não ocorrem da mesma forma no mundo. Segundo Campolina Diniz (2019), houve no país um processo acelerado de desindustrialização precoce, desnacionalização produtiva e redução dos investimentos em P&D, agravado por políticas macroeconômicas inconsistentes. Logo, apesar dos avanços em educação e ciência, não se conseguiu convertê-los em inovação e produtividade industrial.

Baseados no entendimento proposto por Tregenna (2009), autores como Salomão (2024), Oreiro e Feijó (2010) e Silva e Lourenço (2014) argumentam que uma economia vivencia a desindustrialização quando o setor industrial registra não apenas redução na participação do emprego, mas também do valor adicionado ao PIB. O sentido mais geral disso está na perda de importância da indústria na economia nacional e nos desdobramentos daí resultantes, a maior relevância do setor de serviços e/ou uma transição para uma economia baseada nele.

No Brasil, o setor industrial apresenta crescimento até o início da década de 1980, quando alcança a sua maior participação na economia. Nesse período (a "década perdida"), o valor médio adicionado pelo setor corresponde a 46% do PIB. A partir da década de 1990, porém, o setor passa a registrar queda, representando, em 2023, 25% do PIB. A indústria de transformação responde em 2023 por cerca de 15% do PIB – mesmo patamar do início da década de 1950.

Acrescenta-se a isso o fato de que, ainda que a indústria nacional seja formada por quatro grandes segmentos – mineração, construção civil, serviços de utilidade pública (água, gás e energia) e indústria de transformação –, é este último que possui a maior complexidade tecnológica e dissemina o maior progresso técnico, quando comparado aos demais setores do país. Por esse motivo, diversos autores centram-se nesse segmento específico para analisar a desindustrialização. Na década de 1980, cerca de 75% do investimento direto estrangeiro no país estava associado à indústria de transformação. A partir de 2001, essa cifra reduziu-se para algo entre 30% e 40% (Cano, 2018).

Com isso em mente, ao ser publicado no final da década de 1970, o livro organizado por Erminia Maricato estabeleceu importantes chaves analíticas para a compreensão da articulação entre os sentidos da urbanização paulistana e o desenvolvimento industrial, naquele momento fortemente concentrado na Grande São Paulo (Cano, 2007). Porém, é fundamental reconhecer que houve uma transformação das estruturas produtivas nacionais, inclusive das lógicas locacionais da produção, em torno da desconcentração industrial e interiorização do desenvolvimento (Cano, 2008). Longe de representar uma desconcentração ampla, o processo configurou uma nova geografia industrial articulada em torno de poucos polos de alta integração produtiva e tecnológica, circunscrita a um "polígono de aglomeração industrial" (Diniz, 1993), enquanto o Nordeste e a Amazônia continuaram dependentes de políticas públicas e incentivos fiscais.

Esse impulso à interiorização do desenvolvimento industrial, ainda que limitado a uma porção restrita do território nacional, teve impactos nos municípios aí localizados. Ainda assim, como já apontado, a indústria perdeu relevância econômica no conjunto do PIB e do emprego, em meio a uma nova conjuntura no início do século XXI. Brandão (2019) argumenta que, apesar do crescimento econômico e da inclusão social no período 2004-2014, o país não alcançou uma transformação estrutural duradoura: prevaleceram a especialização regressiva, a dependência da

exportação de *commodities* e a reconcentração de riqueza, tendências agravadas após 2015 com o retorno de políticas liberalizantes e novos ajustes dos gastos públicos.

Há no país, portanto, a combinação entre desindustrialização precoce, a reprimarização da pauta exportadora e o crescimento dos setores de produtos básicos e/ou com baixo valor agregado em detrimento da indústria de transformação nacional. Tais mudanças se expressam não apenas em termos econômicos, mas também de subjetividades, temporalidades e dinâmicas de circulação e produção das mercadorias, todas com forte relação com a produção do espaço urbano. É fundamental compreender, contudo, que a reprimarização da economia vai além das disputas por terra no campo e da destruição dos ecossistemas naturais, associando-se a processos neoextrativistas que também encontram no urbano seu espaço de reprodução. Trata-se de uma agenda de pesquisa em desenvolvimento, que merece ser mais explorada.

Se, por um lado, são evidentes as mudanças no ambiente econômico brasileiro ao longo das quase cinco décadas que nos separam do livro aqui tomado como referência basilar, por outro, também se desenrolaram profundas transformações nos contextos político e social. No final da década de 1970 e durante a década de 1980, os movimentos sociais em ascensão construíram reivindicações para a melhoria da qualidade de vida nas cidades. Com a redemocratização, essas reivindicações pautaram a construção da política urbana brasileira. Assim, foram paulatinamente consolidados os ideais reformistas que anos mais tarde sustentaram a retomada da democracia em nível nacional, ainda que parcialmente.

Nesse contexto, uma particularidade do caso brasileiro está no fato de os municípios terem mantido, durante o regime ditatorial, as eleições para prefeitos e vereadores, com exceção das capitais estaduais e cidades consideradas de segurança nacional. Isso permitiu a existência de espaços de contraposição e disputa na esfera local, particularmente nos municípios das periferias metropolitanas, uma vez que estados e capitais mantiveram governadores e prefeitos nomeados pelo comando ditatorial

até o final de 1982 (Martins, 2011, p. 69). Quando os governos do período autoritário abriram algum diálogo com movimentos populares urbano-reivindicatórios, fizeram-no por necessidade de legitimação política do regime e pelas pressões societárias.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988 e a restauração do regime democrático, a agenda de reivindicações urbanas associou-se ao fortalecimento das competências dos governos municipais, supostamente mais próximos do cotidiano dos cidadãos e, portanto, mais abertos ao diálogo participativo e democrático. As políticas públicas passaram por um processo disputado de normatização, no qual as prefeituras municipais assumiram significativamente mais responsabilidades e protagonismo, inclusive quanto à condução das políticas de desenvolvimento urbano (Art. 182).

A estrutura fiscal-tributária, no entanto, não seguiu o mesmo caminho, a despeito de mecanismos da Constituição Federal de 1988 buscarem ampliar as receitas de estados e municípios. A falta de uma municipalização análoga das finanças públicas resultou em discrepâncias entre as responsabilidades assumidas pelos governos locais e os recursos disponíveis para executá-las. Isso se justifica pelo papel da esfera federal na redução das desigualdades entre regiões, estados e municípios, função que ainda precisa ser efetivamente construída nos âmbitos das políticas de assentamento territorial e da particularidade das questões urbanas e habitacionais. Nesses setores, as transferências de recursos entre entes federados ainda enfrentam grandes desafios (Filocomo; Royer, 2020). Ademais, a União condiciona as políticas públicas de incidência urbana ao concentrar tanto as fontes de recursos (FGTS, por exemplo) quanto os desenhos institucionais (vide o caso do Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV).

Essa tensão entre descentralização de responsabilidades e centralização de recursos financeiros agravou-se num contexto de transformações econômicas mais amplas. A municipalização da política urbana ocorreu

simultaneamente à neoliberalização econômica e à intensificação da atração de investimentos do mercado de capitais. Organismos internacionais condicionaram o resgate da economia brasileira à adoção de medidas de ajuste fiscal e de contingenciamento do investimento público, ao mesmo tempo em que incentivaram (ou mesmo exigiram) a captação de investimentos privados nacionais e internacionais.

Nesse contexto, coadunam-se em nível local novos interesses políticos e econômicos na produção da casa e da cidade. Tal confluência abre margem para intensas disputas pelos fundos públicos, processos de privatização de serviços, flexibilizações normativas, intervenções isoladas e desarticuladas no tecido urbano, novos instrumentos urbanístico-financeiros e, em última instância, novas formas de acumulação de capital e de espoliação urbana.

TRANSFORMAÇÕES NA ESTRUTURA URBANA E REDE DE CIDADES

O Brasil experimentou um dos maiores crescimentos populacionais e econômicos do século XX. Entre 1900 e 2000, a população multiplicou-se praticamente por dez: de 17,4 milhões de habitantes para 169,9 milhões, alcançando mais de 213 milhões em 2025. Esse crescimento, contudo, não foi linear nem se deu de forma homogênea pelo território nacional. Entre 1940 e 1950, cerca de 70% da população brasileira vivia no meio rural e 30%, no urbano. Essa proporção inverteu-se já na década de 1980, e a tendência de urbanização aprofundou-se ao longo do tempo, com o decréscimo – primeiro relativo e depois absoluto – da população rural. Em 2010, a população urbana alcançou 84% do total; no Censo de 2022, atingiu 85%.

Longe de serem homogêneas e igualmente distribuídas pelo território, as mudanças demográficas concentram-se, inicialmente, nas capitais dos estados e nas regiões metropolitanas localizadas mais próximas do litoral. Por exemplo, em 1950 as Regiões Metropolitanas de São Paulo e do Rio de Janeiro, as mais populosas, tinham respectivamente

por volta de 3 milhões e 2 milhões de habitantes; em 2010 chegaram a quase 20 milhões e 12 milhões. Mesmo com o acelerado crescimento demográfico das maiores metrópoles nacionais, a concentração econômica ali verificada não se traduziu numa primazia metropolitana no sistema urbano brasileiro. Ao contrário, entre 1920 e 1970 – auge da concentração industrial na Grande São Paulo –, a participação relativa da população residente nessas duas metrópoles declinou praticamente à metade em relação ao conjunto de moradores nos centros urbanos com mais de 20 mil habitantes (Faria, 1976), indicando a extensão do processo de urbanização pelo território nacional no período. O processo de industrialização intensivo da segunda metade do século XX passou por posterior recuo e desconcentração, e no fim do século se iniciou um processo de reprimarização da economia. Ambos os movimentos ajustam a estrutura e a dinâmica urbanas do país, impondo desafios.

Embora as metrópoles litorâneas continuem se expandindo, permaneçam centrais na estruturação da rede urbana e concentrem percentual significativo da população urbana, verifica-se também a expansão de regiões metropolitanas, aglomerações intermediárias e cidades médias (de 300 mil a 1 milhão de habitantes) localizadas em diferentes territórios do interior do país. Monte-Mór (2003) argumenta que, após séculos de ocupação predominantemente rural e costeira, a industrialização e o fordismo periférico promoveram uma transformação radical da urbanização brasileira: as condições urbano-industriais de produção e reprodução social se expandiram para além dos limites das cidades, estendendo-se por vastos territórios regionais. Essa expansão, intensificada a partir dos anos 1950 com o Plano de Metas e a interiorização do desenvolvimento (Brasília, sistema rodoviário, fronteira agrícola e mineral), integrou o campo à lógica urbana, convertendo o Brasil em um espaço nacional dominado pelas relações de produção capitalistas. Essa urbanização extensiva redefine as relações urbano-rurais e se transforma a partir de novas fronteiras urbanas como espaços híbridos e dinâmicos, articulando aglomerações metropolitanas, cidades médias e pequenas, e fronteiras de recursos – especialmente no Centro-Oeste e na Amazônia.

Assim, a urbanização brasileira contemporânea combina concentração e dispersão, metropolização e interiorização, multiplicando centralidades e periferias e gerando uma sociedade urbana desigual que se estende por todo o território.

Ao analisar as transformações recentes na distribuição espacial das atividades produtivas e dos centros de dinamismo econômico no Brasil, Simões e Amaral (2011) destacam o processo de interiorização do crescimento e a emergência de novas centralidades regionais. Os autores mostram que, a partir dos anos 2000, políticas de investimento público, expansão do crédito e valorização do salário-mínimo contribuíram para difundir o desenvolvimento para além das grandes metrópoles, favorecendo cidades médias e regiões do interior, especialmente no Centro-Oeste, no interior paulista e em partes do Nordeste e do Norte ligadas ao agronegócio, à mineração e à infraestrutura logística. Esse movimento foi reforçado pela melhoria das condições de consumo e pela integração territorial promovida por novas redes rodoviárias, energéticas e de telecomunicações. Contudo, os autores argumentam que essa interiorização não rompeu a hierarquia urbana nacional, pois as principais metrópoles continuam concentrando funções de comando e atividades de maior valor agregado. Assim, o Brasil passou a combinar uma estrutura mais policêntrica, com novas centralidades intermediárias, e uma persistente concentração metropolitana, evidenciando a complexidade e a seletividade do processo de desenvolvimento regional contemporâneo.

Cabe observar, ainda, que as tecnologias contemporâneas de informação e comunicação reconfiguram a própria noção de “lugares centrais”, destacando-se a relevância cada vez maior dos “fluxos centrais” entre porções do território que se fortalecem e se desenvolvem por estarem em constante troca e interdependência. Configura-se, com isso, uma trama urbana mais complexa e menos delimitada territorialmente, fortalecendo o papel de algumas metrópoles no sistema urbano brasileiro (Fernandes, 2016). Essas transformações na estrutura da rede urbana, impulsionadas pela concentração de serviços avançados e complexos, têm implicações diretas para a produção da casa e da cidade.

Para além dessas transformações na estrutura e nas redes urbanas, alimentadas também por mudanças nas esferas econômica, social, institucional e política, o espaço se modifica de modo mais amplo. Atualmente verifica-se uma rede de cidades diversa, ampla e hierarquizada no país. Permanecem constantes, contudo, as desigualdades, articuladas à pobreza, o que orienta o entendimento sobre as condições de vida e o urbano. As precariedades características das cidades permanecem, especialmente no que se refere à situação experimentada pelos mais pobres. Essa realidade constitui a vulnerabilidade socioambiental das famílias de baixa renda, uma vez que a maior parte dos assentamentos informais, como favelas e ocupações, estão em áreas ambientalmente frágeis, com edificações que podem apresentar problemas de segurança e salubridade.

DESAFIOS IMPOSTOS HOJE À GRAMÁTICA ANALÍTICA URBANA DOS ANOS 1970 NO BRASIL

A gramática analítica dos anos 1970 que tomamos como referência assentou suas reflexões sobre a produção do espaço na centralidade do trabalho e na relação entre Estado e capital, considerando suas tentativas de criar um ajuste espacial funcional ao processo de acumulação. Embora essa gramática tenha inaugurado todo um campo de estudos, é necessário compreender a complexidade dos problemas atuais em sua diferença quanto àquele contexto e atualizar os correspondentes marcos analíticos. Diante disso, apresentam-se alguns desafios impostos à interpretação da produção do espaço urbano brasileiro, assim como uma agenda coletiva de pesquisa.

O primeiro desafio se refere à compreensão da cidade real e, a partir dela, da autoconstrução e dos territórios populares; este é o foco da seção 1 deste livro, “Autoconstrução e ações sobre territórios populares autoconstruídos”. A política de “baixos salários” da década de 1970, embora ainda relevante, não explica plenamente as atuais formas de geração e distribuição de renda nem o suporte às condições de vida da

mão de obra sub-remunerada. O estudo do "trabalho não pago" ou do "sobretrabalho" precisa incorporar a miríade contemporânea de formas precarizadas e informais de trabalho associadas à economia digital e global. Paralelamente, observa-se a crescente racionalização do trabalho nos processos produtivos, em contraponto ao envelhecimento da população e à ausência de programas adequados de qualificação e capacitação de mão de obra. A pauperização das condições de reprodução da força de trabalho e a autoprodução habitacional permanecem no centro do debate sobre a produção habitacional "possível". Tais fenômenos precisam ser interpretados considerando as clivagens de rendimento do trabalho, classe e origem étnico-racial.

Ademais, a produção não regulada de moradia pode estar associada à produção estatal, seja por encomenda, seja via promoção de mercado. Nesse sentido, avançar na compreensão das imbricações e insuficiências qualitativas das moradias produzidas nas últimas décadas revela a urgência histórica de dimensionar e problematizar as diferentes formas de autoconstrução e autoprodução que coexistem no território brasileiro. O capítulo 1 deste livro, intitulado "**O salário não dava, mas no que deu?**", de autoria de Caio Santo Amore, Pedro Henrique Vale Carvalho, Paulo Emílio Buarque Ferreira, Karina Leitão e Lígia Santi Lupo, enfatiza as especificidades regionais e o impacto delas na formação das cidades. Ao desmontar o senso comum sobre o tema, evidencia o caráter informal e precário desse processo, sua relevância econômica e a ausência de uniformidade nacional, recorrendo a dados empíricos para fundamentar suas interpretações. Ainda no tema da autoconstrução, o capítulo seguinte, "**Muito chão para pouca ação**", analisa a atuação do Estado na urbanização de favelas no Brasil. Karina Leitão, Lígia Santi Lupo, Caio Santo Amore, Pedro Henrique Vale Carvalho, Paulo Emílio Buarque Ferreira mostram que, apesar de ações relevantes ao longo de quase sete décadas, elas foram insuficientes diante da dimensão do problema, uma vez que não conseguiram qualificar completamente esses territórios, que seguem vulneráveis. Os autores destacam iniciativas integradas e populares, valorizando a arquitetura popular e o assessoramento técnico nessas transformações.

Ganha relevo, ainda, a compreensão do papel do Estado nas diferentes formas de produção da moradia, seja produção direta, regulação, modelagem e alavancagem da oferta pelo setor imobiliário. Devem ser verificados e analisados não apenas os recursos financeiros sob gestão do Estado como também as funções regulatórias estatais e as interações entre políticas públicas e a produção do espaço. Daí a necessidade de avanços analíticos sobre a articulação real entre os programas e ações vinculadas a recursos orçamentários, extraorçamentários, crédito imobiliário e a produção do espaço construído, assim como a relação entre marcos regulatórios estatais e instrumentos financeiros e de avaliação de imóveis.

Certamente os imbricamentos entre Estado e produção do espaço demandam a consideração sobre a questão fundiária nacional, também condicionante da ação estatal, de modo associado às capacidades administrativas, financeiras e institucionais. A implantação das políticas fundiárias em interseção com as políticas urbanas e habitacionais segue como objeto de pesquisa, pautando o modo como instrumentos urbanísticos reduzem ou aprofundam as desigualdades urbanas, tal qual a regularização fundiária pode, contraditoriamente, aprofundar a mercantilização da terra. Desse modo, junto ao estudo das políticas públicas conduzidas pelo Estado, é preciso também compreender a atuação dos movimentos sociais, ampliando e incorporando o diálogo com esse importante agente social. Temas como as sanções à manutenção de imóveis vazios ou subutilizados e sua adoção como alternativa de moradia para população de baixa renda, a atuação do setor econômico imobiliário e a gestão pública do parque edilício existente assumem relevância. Essas reflexões são centrais às pesquisas desenvolvidas e apresentadas nos três capítulos da seção “Produção estatal da moradia, planejamento urbano e meio ambiente: condicionantes, políticas e programas”.

O capítulo 3, “**Habitação em tese: mapeamento sobre políticas habitacionais implementadas no Brasil a partir de 1980**”, de autoria de Luciana de Oliveira Royer, Renata da Rocha Gonçalves e João Bosco Moura Tonucci Filho, apresenta um levantamento sistemático da produção

acadêmica referente às políticas habitacionais implantadas no Brasil nas últimas quatro décadas. A partir da análise de teses defendidas desde 1980 em programas de pós-graduação de distintas regiões e áreas do conhecimento, se oferece uma visão abrangente e atualizada da literatura relacionada ao tema. Os resultados revelam a produção de unidades habitacionais novas como diretriz predominante das políticas públicas, evidenciando o papel tímido de outras modalidades de atendimento nas teses (e talvez também nas políticas implantadas). Isso permite identificar lacunas e recortes temáticos e regionais, além de apontar os principais temas de interesse das pesquisas sobre habitação desenvolvidas no período. Já o capítulo 4 parte da constatação de que, desde os anos 1980, centros urbanos brasileiros, especialmente o de São Paulo, passaram a ser foco de diferentes agentes sociais e estudos. Apesar do aumento da produção habitacional por intervenções públicas, poucos projetos consideraram as realidades sociais e culturais locais. Intitulado "**O centro tradicional de São Paulo na dinâmica contemporânea de (re)produção da cidade capitalista**", de autoria de Beatriz Kara José, Helena Menna Barreto Silva, Letizia Vitale, Ana Gabriela Akaishi, Luiz Kohara e Rebecca Moura Moreira, o texto analisa as dinâmicas, os agentes atuantes e os argumentos que guiam a produção da área central de São Paulo entre 1980 e 2020, além das disputas pelo uso e apropriação desse espaço no contexto metropolitano capitalista.

O quinto capítulo do livro, "**Potencial e limites da regulação urbanística**", de autoria de Maria Lucia Refinetti Martins, Dânia Brajato e Rosana Yamaguti, se debruça sobre a regulação urbana prevista na Constituição e seu impacto sobre ações públicas e privadas relativas à cidade e à moradia. Suas autoras discutem a aplicação de conceitos e práticas de instrumentos urbanísticos desde a aprovação do Estatuto da Cidade (2001) em diversas partes do país, com base em pesquisas anteriores, levantamento bibliográfico e Informações Básicas Municipais (IBGE). Com foco no Parcelamento, Edificação e Uso Compulsório (PEUC), nas Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) de imóveis vazios ou subutilizados e na Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC), o estudo busca evidenciar como a aplicação desses instrumentos, justapostos ou associados, pode propiciar

maior potencial de cumprimento da função social da propriedade urbana, conforme disposto na Constituição, ou, reversamente, causar efeitos contrários. Com isso, aponta para a necessidade de aprofundar o estudo jurídico e econômico desses instrumentos, além de avaliar seus efetivos impactos.

Compreender a produção privada da moradia e da cidade passa também por atualizar a compreensão sobre as formas do mercado imobiliário, a partir das mudanças em curso nos cenários local, nacional e mundial, que vêm configurando um "setor da propriedade". Cabe ainda observar de que forma e em que medida o desenvolvimento tecnológico e a financeirização vêm transformando a renovação da habitação e das infraestruturas, além de problematizar as maneiras pelas quais a natureza é incorporada pelos agentes da produção do espaço, a exemplo dos discursos que invocam "demandas de mercado". Nesse sentido, a análise das dinâmicas imobiliárias permite evidenciar de que modo o urbano guarda relações com as políticas macroeconômicas (fiscal e monetária), com os setores produtivos e com as especificidades de suas modelagens de negócio. Essa temática geral é objeto de análise da terceira seção deste livro, "Produção imobiliária e de infraestruturas no Brasil contemporâneo", desenvolvida em quatro capítulos.

O capítulo 6 busca analisar o comportamento das empresas promotoras imobiliárias ao investigar suas estratégias e seus resultados materiais e ideológicos, bem como as correlações entre a produção imobiliária e a de infraestruturas no Brasil contemporâneo. Sob o título "**A infraestrutura na produção da cidade: das insuficiências às novas fronteiras (i)mobiliário-financeiras**", de autoria de Beatriz Rufino, o capítulo aprofunda a análise do capitalismo global e das formas contemporâneas de acumulação, que seguem se relacionando ao Brasil urbano por meio das formas e mecanismos do capital excedente na expansão, adensamento e/ou abandono de tecidos urbanos e na atividade imobiliária.

Apesar de a fragmentação urbana persistir e ter se acirrado nos anos recentes, o desenvolvimento econômico nacional não está mais concentrado nas grandes aglomerações metropolitanas do país. Desse diagnóstico surge o interesse pela produção imobiliária em aglomerações urbanas não metropolitanas – em níveis elevados e em aparente descolamento das efetivas necessidades habitacionais locais – e o desenvolvimento destas como polos regionais de atração de pessoas e fornecedoras de serviços diversos. Assim, o capítulo 7, intitulado "**Mercado imobiliário, regulação urbanística e produção do espaço urbano no interior paulista**", de autoria de Jefferson O. Goulart e Estevam V. Otero, examina a produção do espaço urbano em cidades intermediárias do interior paulista, enfocando a atuação dos agentes privados do mercado imobiliário e a regulação urbanística executada pelos governos locais. A abordagem por Arranjos Populacionais revela dinâmicas além dos limites municipais, identificando processos de reestruturação urbana e coalizões entre Estado e mercado.

Na trilha da diversidade territorial, merece atenção, ainda, o papel que setores como pecuária e mineração podem exercer na expansão do tecido urbano e imobiliário em diversas regiões do país. Cabe investigar em que medida a reestruturação produtiva e a intensificação migratória rumo às sedes dos municípios mineradores e pecuaristas impactam a rede urbana. Cabe também questionar como a economia neoextrativista e as cidades com função de escoamento produtivo constituem locais de implantação de infraestrutura de capital intensivo e de expansão da fronteira urbana. Nesse sentido, o capítulo 8 examina o processo de urbanização da Amazônia Oriental, destacando suas particularidades em relação ao restante do Brasil. "**Extrativismo, indústria e cidade na Amazônia Oriental: o caso de Marabá na região de Carajás, Pará**", de autoria de José Júlio Ferreira Lima, Lucas França Rolim e Paulo Guilherme Sousa Chaves Filho, relaciona aspectos como terra urbana, neoextrativismo e industrialização, com referência ao prefácio de Francisco de Oliveira na obra de 1979. O texto aborda o período de 1960 até os dias atuais, com atenção especial à região de Carajás e à configuração da rede urbana anterior a 1970, quando

a população da Amazônia não passava de 9% do total do país e a população urbana era de aproximadamente 3 milhões de habitantes do total de cerca de 7,13 milhões. São enfatizadas as principais conexões viárias, como Belém-Brasília e Transamazônica, por meio das quais o Estado promoveu a integração da Amazônia ao projeto capitalista nacional, mediante investimentos e exploração mineral. O texto foca nas transformações que redefiniram Marabá, especialmente após 2008, evidenciando a ampliação dos produtos imobiliários. Destaca-se a influência do capital mercantil na formação de novas centralidades urbanas, revelando padrões peculiares de urbanização associados ao extrativismo mineral.

Fechando a terceira seção deste livro, o capítulo 9, intitulado "**Nexos entre o imobiliário residencial, as mudanças recentes na economia e as dinâmicas na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP)**", de autoria de Ana Cristina de Almeida Fernandes, Carolina Maria Pozzi de Castro, Fernando Mesquita, Letícia Moreira Sígolo e Poliana Risso Silva Ueda, examina mecanismos do circuito financeiro-imobiliário, políticas habitacionais, desconcentração produtiva e mudanças na rede urbana paulista para entender como o mercado residencial incorpora essas transformações ao estruturar novas hierarquias e espacialidades urbanas. Também discute vetores de expansão, tipologias, padrões e agentes, apresentando a RMSP como um arranjo metropolitano complexo e relevante na determinação da valorização imobiliária, relacionando as mudanças produtivas a seus impactos espaciais na metrópole.

A quarta e última seção deste livro, "Estudos urbanos na periferia do capitalismo", volta-se aos desafios impostos pela contemporaneidade à gramática analítica urbana dos anos 1970 no Brasil, que não são poucos nem triviais. É importante ressaltar que o delineamento desses desafios é também uma contribuição reflexiva e prática a uma agenda de pesquisa coletiva, apontando que a possibilidade de avançar sobre as diferentes facetas da questão urbana na periferia do capitalismo globalizado. Nesse sentido, por um lado, revisita-se o que representou a obra *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial*, que serve de referência

para este livro, contextualizando-a nos debates teóricos e políticos de seu período, identificando seus impactos relevantes para a pesquisa urbana contemporânea. Por outro, dedica-se à reflexão sobre a experiência histórica de implantação da política urbana em prefeituras municipais progressistas.

O capítulo 10, intitulado "**Produção capitalista da casa e da cidade: arqueologia de alguns debates**", de autoria de Mariana Fix, José César de Magalhães Jr., Raul Ventura Neto, Isabella Walter, João Paulo Constantino, Ana Cristina Morais e Sillas Coelho, ressalta o empenho na construção de um campo teórico urbano crítico fundamentado nas particularidades do contexto brasileiro, com ênfase na categoria da renda da terra e na especificidade do processo de urbanização periférica. São examinados detalhadamente ensaios presentes na coletânea organizada por Maricato (1979), considerando o contexto de sua produção e as principais referências teóricas que o orientaram (marxismo, intérpretes do Brasil e sociologia urbana francesa). O texto destaca como a referida coletânea antecipou desafios e caminhos que mais tarde configurariam o campo dos estudos urbanos, especialmente durante o processo de redemocratização.

Por fim, o último capítulo do livro, denominado "**50 anos de construção da desigualdade urbana e o ciclo virtuoso das prefeituras democráticas**", de autoria de Erminia Maricato, Pedro Freire de Oliveira Rossi e Victor Martinez Corrêa e Sá, faz, a partir da pesquisa e da reflexão teórica, uma análise do ciclo das prefeituras democráticas e populares (1980-2000) como experiências de participação cidadã reconhecidas internacionalmente, destacando ações inovadoras em políticas urbanas. Ao final, sugere novos estudos e práticas para superar a divisão entre cidade formal e informal, na perspectiva de promover justiça social, direito à cidade e democracia local.

PARA ALÉM DE CONCLUSÕES, UMA RETOMADA DO PONTO DE ORIGEM...

A produção do urbano no Brasil contemporâneo mantém relação estrutural com a matriz produtiva do capitalismo nas distintas regiões do país. As transformações na estrutura produtiva brasileira – marcadas pela desindustrialização precoce e reprimarização da economia – promoveram mudanças profundas nos padrões de urbanização presentes nos anos 1970. Se naquele período a "urbanização a baixos salários" articulava-se funcionalmente à industrialização, cabe investigar quais arranjos urbanos são funcionais aos padrões econômicos contemporâneos. Faz-se necessário, portanto, retomar a análise do acoplamento entre modelo de desenvolvimento nacional e formatação das cidades.

A investigação a partir do conhecimento atualizado das condições e formas de produção da casa e da cidade, conforme procedimento desenvolvido nas obras centrais do final da década de 1970 aqui destacadas, constitui caminho adequado para compreender a natureza e a forma de nossas cidades tal como hoje se apresentam, bem como os possíveis caminhos para qualificá-las. Se os estudos e reflexões de 50 anos atrás possibilitavam entender a urbanização periférica e autoconstruída como funcional ao processo de industrialização então em curso, busca-se investigar quais os elementos que, hoje, nas diferentes partes do país, são funcionais ao padrão de base econômica em curso. São diversos, segundo a região? Quais são as permanências, quais as formas atuais? Quais são o papel e a participação das cidades neste momento particularmente concentrador, mas que convive com uma disputa redistributiva?

Em conjunto, os capítulos que compõem este livro buscam atualizar a gramática analítica e propor uma agenda de pesquisa renovada sobre a produção da casa e da cidade no Brasil, considerando as profundas transformações nas esferas econômica, social, institucional e política das últimas décadas. A diversidade de abordagens metodológicas, de recortes territoriais e de perspectivas teóricas reflete o esforço coletivo do INCT Produção da Casa e da Cidade em construir conhecimento

empiricamente fundamentado e teoricamente rigoroso sobre os desafios contemporâneos das cidades, contribuindo para o avanço do campo dos estudos urbanos.

No prefácio da obra seminal organizada por Erminia Maricato, Francisco de Oliveira fez referência ao fato de que as contribuições dos autores não eram homogêneas e que tampouco esgotavam a problemática, ensejando um ponto de partida para as pesquisas sobre o urbano. Tributários desse legado, aceitamos o desafio de atravessar o Rubicão.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAUJO, Eliane; FEIJÓ, Carmem. **Industrialização e desindustrialização no Brasil**: teorias, evidências e implicações de política. Curitiba: Appris, 2024.

ARRETCHE, Marta (org.). **Trajetórias das desigualdades**: como o Brasil mudou nos últimos 50 anos. São Paulo: Centro de Estudos da Metrópole; Editora Unesp, 2015.

BOLAFFI, Gabriel. Habitação e urbanismo: o problema e o falso problema. **Ensaios de Opinião**, v. 2, n. 1, p. 73-83, 1975.

BRANDÃO, Carlos Antônio. Mudanças produtivas e econômicas e reconfiguração territorial no Brasil no início do século XXI. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 21, p. 258-79, ago. 2019.

CAMARGO, Cândido Procópio Ferreira de *et al*. **São Paulo, 1975**: crescimento e pobreza. São Paulo: Loyola, 1975.

CANO, Wilson. A desindustrialização no Brasil. **Economia e Sociedade,** v. 21, n. esp., p. 831-51, dez. 2012.

CANO, Wilson. (Des)industrialização e (sub)desenvolvimento. **Cadernos do Desenvolvimento**, v. 9, n. 15, p. 139-174, 2014.

CANO, Wilson. **Desconcentração produtiva regional do Brasil 1970-2005**. São Paulo: Editora Unesp, 2008.

CANO, Wilson. **Raízes da concentração industrial em São Paulo.** Campinas: IE-Unicamp, 2007.

CONSIDERA, Cláudio; TRECE, Juliana. Indústria de transformação brasileira: à beira da extinção. **Artigos FGV**, 19 out. 2022. Disponível em: https://portal.fgv.br/artigos/industria-transformacao-brasileira-beira-extincao. Acesso em: 26 fev. 2026.

DINIZ, Clélio Campolina. Corrida científica e tecnológica e reestruturação produtiva: impactos geoeconômicos e geopolíticos. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 21, n. 2, p. 241-57, 2019.

DINIZ, Clélio Campolina. Desenvolvimento poligonal no Brasil: nem desconcentração nem contínua polarização. **Nova Economia,** v. 3, n. 1, p. 35-64, 1993.

FARIA, Vilmar. O sistema urbano brasileiro: um resumo das características e tendências recentes. **Estudos Cebrap**, n. 18, out/dez 1976.

FERNANDES, Ana Cristina. Sistema territorial de inovação ou uma dimensão de análise na geografia contemporânea. *In*: SPOSITO, Eliseu Savério et al. (org.). **A diversidade da geografia brasileira**: escalas e dimensões de análise e da ação. Rio de Janeiro: Consequência, 2016. p. 113-43.

FERNANDES, Ana Cristina; NASCIMENTO, Alexandre Sabino do; PIMENTEL NETO, José Geraldo. Será inovação um fator de comando relevante? Anotações metodológicas para compreensão do fenômeno metropolitano contemporâneo em contexto periférico. *In*: MOURA, Rosa; FREITAS-FIRKOWSKI, Olga Lúcia C. (org.). **Espaços metropolitanos**: processos, configurações, metodologias e perspectivas emergentes. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2021.

FILOCOMO, Giusepe; ROYER, Luciana de Oliveira. Financiamento fiscal do desenvolvimento urbano: execução do Orçamento Geral da União, 2000-2016. **Cadernos Metrópole**, v. 22, n. 49, p. 811-39, 2020.

FIX, Mariana; ARANTES, Pedro Fiori. On Urban Studies in Brazil: The Favela, Uneven Urbanisation and beyond. **Urban Studies**, v. 59, n. 5, p. 893-916, 2021.

FURTADO, Celso. **Teoria e política do desenvolvimento econômico**. 10. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Classificação e caracterização dos espaços rurais e urbanos do Brasil:** uma primeira aproximação. Rio de Janeiro: IBGE, 2017. (Estudos e Pesquisas. Informação Geográfica, n. 11).

KANAI, Juan Miguel. Urbanization. *In*: HALVORSEN, Sam (org.). **Latin American Geographies**. [s.l.]: Routledge, 2025.

KOWARICK, Lúcio. **A espoliação urbana**. São Paulo: Paz e Terra, 1979.

MARICATO, Erminia. **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. São Paulo: Alfa-Omega, 1979.

MARICATO, Erminia. Por um novo enfoque teórico na pesquisa sobre habitação. **Cadernos Metrópole**, n. 21, p. 33-52, 2009.

MARTINS, Maria Lúcia Refinetti. São Paulo, centro e periferia: a retórica ambiental e os limites da política urbana. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 25, n. 71, p. 59-72, 2011.

MONTE-MÓR, Roberto L. M. Urbanização extensiva e novas fronteiras urbanas no Brasil. *In*: RASSI NETO; Elias; BÓGUS, Cláudia Maria**. Saúde nos grandes aglomerados urbanos:** uma visão integrada. Brasília: Organização Pan-Americana de Saúde, 2003. p. 79-95. (Projeto de Desenvolvimento de Sistemas e Serviços de Saúde, v. 3)

OLIVEIRA, Francisco de. **A economia brasileira**: crítica à razão dualista. Petrópolis: Vozes, 1972.

OLIVEIRA, Francisco de. O vício da virtude: autoconstrução e acumulação capitalista no Brasil. **Novos Estudos Cebrap**, n. 74, p. 67-85, 2006.

OREIRO, José Luis; FEIJÓ, Carmen. Desindustrialização: conceituação, causas, efeitos e o caso brasileiro. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 30, n. 2, p. 219-232, 2010.

SALOMÃO, Ivan Colangelo. Desindustrialização e reprimarização da pauta de exportações: o caso brasileiro. **Informações FIPE,** São Paulo, v. 524, p. 63-66, maio 2024.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. São Paulo: Edusp, 2023.

SILVA; J. A., LOURENÇO, A. L. C. Revisitando o conceito de Desindustrialização. **OIKOS**, v 13, n. 1, 2014.

SIMÕES, Rodrigo; AMARAL, Pedro V. Interiorização e novas centralidades urbanas: uma visão prospectiva para o Brasil. **Economia** (Brasília), v. 12, p. 1-20, 2011.

TREGENNA, Fiona. Characterising Deindustrialisation: An Analysis of Changes in Manufacturing Employment and Output Internationally. **Cambridge Journal of Economics**, v. 33, n. 3, p. 433-66, 2009.

UN-HABITAT. **World Cities Report 2022**: Envisaging the Future of Cities. Nairobi: United Nations Human Settlements Programme, 2022.

UNITED NATIONS. Department of Economic and Social Affairs. **World Urbanisation Prospects:** The 2018 Revision (ST/ESA/SER.A/420). New York: United Nations, 2019.

WORLD BANK GROUP. **World Bank Open Data**. Disponível em: https://data.worldbank.org/. Acesso em: 27 set. 2024.

BASES DE DADOS CONSULTADAS

Comissão de Comércio (ONU): https://comtradeplus.un.org/

Comex (MDIC): https://comexstat.mdic.gov.br/pt/geral

IPEADATA (IPEA): http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx

OMC: https://www.wto.org/english/res_e/statis_e/statis_e.htm

RAIS (MTE): https://bi.mte.gov.br/scripts10/dardoweb.cgi

Sistema Nacional de Contas (IBGE): https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/cnt/tabelas

AUTOCONSTRUÇÃO E AS AÇÕES SOBRE TERRITÓRIOS POPULARES AUTOCONSTRUÍDOS

O que a produção teórica sobre autoconstrução dos anos 1970 e 1980 ainda nos ensina?
Como compreender e apresentar a atualidade desse fenômeno tão diverso em nível nacional?
Como demonstrar que esta é a produção habitacional predominante no país?

O que se pode dizer sobre a ação em favelas que a literatura nacional ainda não tenha dito?
Como analisar criticamente a ação do Estado e de assessores nos territórios populares?
Como contribuir para a desconstrução da inércia tecnopolítica na ação em favelas?

Perguntas curtas, mas nada simples, para organizar uma agenda de pesquisa que, estando sediada no INCT - Produção da Casa e da Cidade, pavimentado pela obra da urbanista Erminia Maricato, não escapará de ser uma plataforma em que se busque entrelaçar epistemologia, pedagogia e política, como na tradição iniciada por ela na nossa "casa" (na FAU USP, no LabHab[1]), em diálogo com parceiros de outras universidades nucleadas neste projeto.

A cara professora buscou posições inéditas ao lançar o tal livro de capa verde[2] que nos lastreia. Naquela obra, fez uso de pesquisas anteriores e de teses inéditas para se aproximar de uma explicação sobre os termos da autoconstrução no Brasil, montou uma "roda de bambas" da Universidade de São Paulo, convidou para redigir o prefácio aquele que já era um baluarte, juntou intelectuais orgânicos, mas também jovens pesquisadores, mentes em busca de um fazer científico que transgredisse a forma de entender o habitat dos trabalhadores no Brasil, com claras intenções sobre como intervir, como transformar as condições materiais nesse campo.

1. Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo e de Design da Universidade de São Paulo, fundado por Maricato em 1996. Ver: https://www.labhab.fau.usp.br, acesso em: 20 set. 2025.
2. Cf. MARICATO. Erminia. *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial*. São Paulo: Alfa-Ômega, 1979.

Em poucas palavras, o livro sobre a produção capitalista da casa e da cidade reflete uma abordagem empírico-teórica da moradia popular que se engaja no pensamento progressista nacional. Assim, a elaboração política que dele decorreu foi feita por gente de esquerda, que não por acaso esteve durante muito tempo envolvida no desenho de programas para ação em favelas em gestões democráticas, preocupada com a produção do conhecimento sobre a forma de morar mais recorrente ou, nos termos de Maricato (1979, p. 92), quantitativamente importante no país desde os anos 1970.

Os dois capítulos a seguir consistem nas agendas de pesquisa das linhas que compõem o primeiro eixo deste INCT[3] e se referem aos temas da autoconstrução e da intervenção e assessoramento técnico em territórios populares. Neles apresentaremos diálogos presentes nessa produção tão relevante dos anos 1970 e 1980, especificamente o encontro do pensamento crítico "paulista" (pois eminentemente uspiano) do "livro verde" com o carioca, que desde antes vinha "favelizando" a "sociopologia" e a "antropotetura"[4]. Tendo ainda, e sempre, o "livro verde" como referência, mobilizaremos sobretudo o prefácio do pernambucano Francisco de Oliveira, o texto de Erminia Maricato sobre a "arquitetura possível", a tese de Gabriel Bolaffi sobre "o problema e falso problema", o debate sobre a "periferia" de Rolnik e Bonduki e a potência imagética do ensaio fotográfico de Gerson Ferracini. Da nossa parte, como puxadores de um samba a ser entoado conjuntamente, esperamos que esses capítulos sejam entendidos como convites à nossa ala neste INCT, com a leitura do nosso enredo, registrado aqui à moda dos livros abre-alas que organizam a produção de toda uma escola para o próximo Carnaval.

3. O eixo 1 do INCT referido é intitulado: "Autoconstrução e ações sobre territórios populares autoconstruídos". Suas linhas são respectivamente: 1.1 "Autoconstrução, processo, produto, utilidade" e 1.2 "Ações e assessoria técnica em assentamentos populares autoconstruídos".

4. Numa livre junção do campo da sociologia com o da antropologia, e da arquitetura com a antropologia, nos termos de Luiz Antônio Machado da Silva (*apud* Misse *et al.*, 2011) e Carlos Nelson Ferreira dos Santos (1980), respectivamente, ambos pesquisadores eminentes do Museu Nacional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) naquele momento.

Primeiro, há que tentar entender o fenômeno da autoconstrução na atualidade. O capítulo "O salário não dava, e então, no que deu?" se propõe a reconhecer como essa prática se generalizou no Brasil particularmente desde a escalada das taxas de urbanização, a partir dos anos de 1970. Essa modalidade foi e segue sendo predominante na produção de casas e cidades, com sua utilidade (ou valor de uso) e potencial de troca (mediante a venda em mercados ditos informais) e de geração de renda (com aluguéis cada vez mais comuns nas grandes favelas) movimentando uma economia de trabalho precário, informal, mas que se realiza com materiais produzidos pela grande indústria (olha o mestre Chico aí, gente!).

Se o "livro verde" é todo ancorado na empiria da metrópole paulista, as investigações da rede de pesquisadores incluídos neste eixo nos permitem apontar outras camadas da complexidade do fenômeno. Não queremos explicar a autoconstrução nacionalmente, tampouco a inserção do Brasil no capitalismo como um todo. Se há alguma ambição, é a de demonstrar que essa produção não é uniforme, tendo diversos contornos, e que sua predominância quantitativa só pode ser comprovada recorrendo-se a diferentes fontes de dados, que não necessariamente tratam dela de forma direta. Por isso, será preciso recorrer a imagens aéreas e proxies, como se faz ao entremear referências musicais para inspirar a reinterpretação de um samba antigo, reinventando a melodia de uma obra original.

Se, como vimos, o fenômeno da autoconstrução não é simples, discutir formas de intervenção em territórios autoconstruídos enseja outras toadas. O desafio que nos move, como bem manda a tradição da produção científica na arquitetura e no urbanismo, é interpretar para intervir, abstrair para agir, caracterizar espaço e sociedade para pensar como incrementar a reprodução social e material da vida. O capítulo "Muito chão para pouca ação", portanto, traz contribuições da pesquisa para o debate sobre as ações nos territórios populares brasileiros. E lá se vão ao menos sete décadas de programas públicos sobre assentamentos de moradia da classe trabalhadora[5]. Foram intervenções significativas,

5. Como mostra a literatura sobre avaliação de urbanização em favelas (Denaldi, 2003; Bueno, 2000) e aquela sobre a existência das favelas propriamente ditas (Zaluar; Alvito, 1998).

mas insuficientes para qualificar plenamente esses territórios, que têm sido submetidos a pressões remocionistas e remendos às infraestruturas autoconstruídas, mas também a intervenções que buscam uma ação mais integrada setorialmente, socialmente informada, conduzidas de maneira mais respeitosa e menos predatória, tanto em termos ambientais como humanos. Não raro, as intervenções que ensejam abordagens socioespaciais plurais, dialógicas, inventivas têm lastro em uma arquitetura de cunho popular, que ganhou corpo no Brasil, em grande medida, através da ação de profissionais militantes e do campo do assessoramento técnico.

No desenrolar entre os dois capítulos, optamos por deslizar entre o conceito de autoconstrução e a categoria favela, entendendo que, guardadas as diferenças explicativas, nos referimos a um fenômeno comum da produção do espaço[6].

O conceito de autoconstrução prevalece no capítulo 1, para aludir à obra de base desta pesquisa; já no capítulo 2, a categoria mobilizada é a da favela, que dialoga com a literatura científica e o termo "urbanização de favelas", vastamente adotado no Brasil em referência a ações visando melhoramentos em territórios autoconstruídos.

Como quem se prepara para o Carnaval, os dois capítulos deste eixo foram escritos em estilo de ensaio para esquentar os tamborins que anunciam como as linhas de pesquisa pretendem se desenvolver.

Caio Santo Amore & Karina Leitão[7]

6. Ver debate em texto de Santo Amore e Leitão (2019).
7. Coordenadores das linhas de pesquisa 1.1 e 1.2 do Eixo 1 do INCT Produção da Casa e da Cidade.

REFERÊNCIAS

BUENO, Laura Machado de Mello. **Projeto e favela**: metodologia para projetos de urbanização. Tese (doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2000.

DENALDI, Rosana. **Políticas de urbanização de favelas**: evolução e impasses. Tese (doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.

MARICATO. Erminia. **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. São Paulo: Alfa-Ômega, 1979.

MISSE, Michel *et al*. Uma vida e uma obra dedicadas à favela e às ciências sociais: Entrevista comemorativa de 70 anos de Luiz Antônio Machado da Silva. **Dilemas**, v. 4, n. 4, 2011, p. 663-698.

SANTO AMORE, Caio; LEITÃO, Karina. Favela de nome, cidade de fato. *In*: FERREIRA, Lara *et al*. **Dimensões do intervir em favelas**. São Paulo: Lablaje/Peabiru TCA, 2019. p. 16-20.

SANTOS, Carlos Nelson Ferreira dos. Como e quando pode um arquiteto virar um antropólogo? *In*: VELHO, Gilberto (org). **O desafio da cidade**: novas perspectivas da Antropologia brasileira. Rio de Janeiro: Campus, 1980, p. 37-57.

ZALUAR, Alba; ALVITO, Marcos. **Um século de favela**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1998.

Caio Santo Amore
Paulo Emílio Buarque Ferreira
Pedro Henrique Vale Carvalho
Karina Leitão
Lígia Santi Lupo

O SALÁRIO NÃO DAVA, MAS NO QUE DEU?

CAPÍTULO 1

1

2

3

4

5

6

7

8

9

10

11

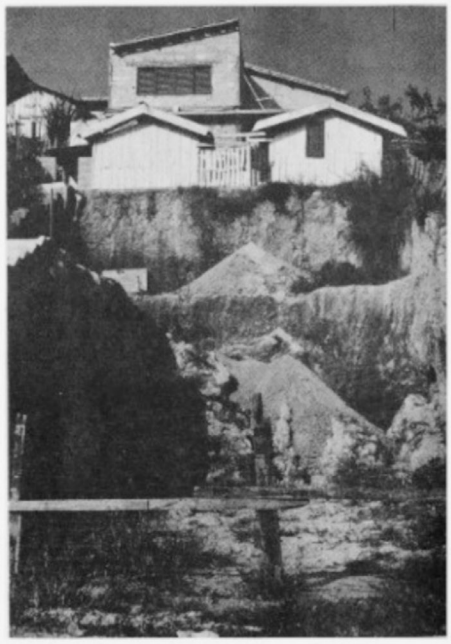
12

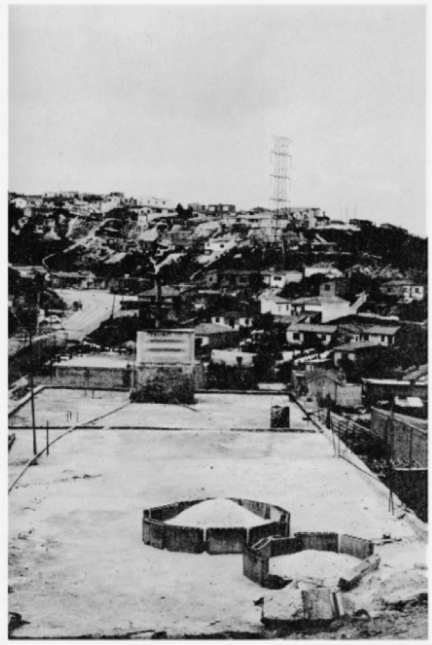
13

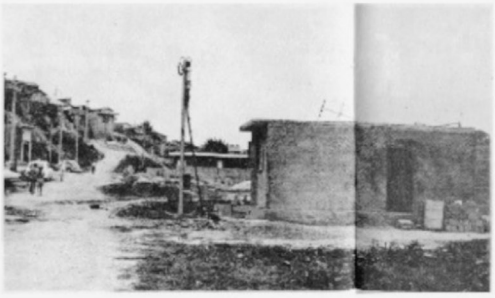
14

15

16







[pág. 52] **Figura 1 - Mosaico de fotografias de moradias autoconstruídas, coletadas por pesquisadores do INCT Produção da Casa e da Cidade e do LabHab** 1. Ocupação Eliana Silva, Belo Horizonte/MG 2. Ocupação Anchieta Grajaú, São Paulo/SP 3. Caranguejo Tabaiares, Recife/PE 4. Jardim Trianon, Taboão da Serra/SP 5. Comunidade da Linha, Recife/PE 6. Pinheirinho D'água, São Paulo/SP 7. Chafik Macuco, São Paulo/SP 8. Jardim Damasceno, São Paulo/SP 9. Ocupação Marighella, Fortaleza/CE 10. Ocupação Casarão da Tamarineira, Recife/PE 11. Heliópolis, São Paulo/SP 12. Muzema, Rio de Janeiro/RJ 13. São Remo, São Paulo/SP 14. Jardim Gazuza, Diadema/SP 15. Conjunto Império Amazônico, Belém/PA 16. Baracela, São Paulo/SP

[pág. 53] **Figura 2 - Mosaico de fotografias de moradias autoconstruídas no município de Osasco/SP (1978).** Crédito: Gerson Ferracini, *in* Maricato (1982).

Quando o fotógrafo Gerson Ferracini encerra o livro verde[1] com imagens de loteamentos no município de Osasco/SP, que eram recentes em 1978, a discussão presente em toda a obra sobre como se produzia casa e cidade no Brasil industrial ganha forma e materialidade. Ao abrir este capítulo com uma coleção de imagens atuais de 16 bairros populares em 8 cidades de 6 estados brasileiros, queremos começar a mostrar que, desde então, **a autoconstrução como prática de rebaixamento do custo de reprodução da força de trabalho e forma de acesso à moradia e ao urbano se intensificou, ganhou diversidade formal e complexidade.**

Ferracini retrata loteamentos "distantes de áreas urbanizadas, ilegais em relação à legislação de uso do solo, ocupados sem qualquer infraestrutura" (Ferracini, [1979] 1982, p. 155). Viam-se terrenos declivosos, com violentos cortes de terra formando platôs para viabilizar a construção de barracos, que conviviam com os primeiros cômodos de alvenaria e casas assobradadas. O texto que apresenta as fotos ainda diz: "As casas, assim

1. Referimo-nos, ao longo de todo o texto, ao livro *Produção da casa (e da cidade) no Brasil industrial* como "livro verde", em função da cor da sua capa.

como o bairro, são construídas lentamente pelos seus moradores, com os parcos recursos disponíveis [...] através do processo de autoconstrução" (Ferracini, 1982, p. 155). Ou seja, há aí uma tentativa de síntese imagética da tese central do conjunto de textos reunidos. Entendemos que não é mais possível explicar o contexto atual a partir de uma casa, um bairro, uma cidade, um estado. Ao contrário, a intensificação, a diversificação e a complexificação da prática de autoconstrução levantam questões sobre o que ela nos ensina a respeito de arquitetura, urbanismo, construção, mercado imobiliário, políticas urbanas, Estado.

Então, como se fosse uma bola alçada na área, ou um *argumento* numa roda que nos convida a versar, um repente de quem olha e capta o que está em volta ou um embate de visões em um *slam* ou *batalha de rima*, procuramos indicar elementos para uma agenda de pesquisa sobre os processos de autoconstrução. Primeiro, retomaremos brevemente como a *velha guarda defendia o samba* de que o salário não cobria os custos com habitação, atentando para alguns *versos* que já mostravam que com *cavaco, pandeiro e tamborim*[2], ou com os instrumentos daquela época, já se podia *entender o enredo do nosso samba*[3], ou seja, qual era a cidade que se anunciava. Depois, vamos *aproximando da roda* com *versos incidentais*, com *um samba bem pra frente*, para seguir a *corrente*[4] dos nossos baluartes e apontar as dificuldades de se quantificar essa produção, de aferir a sua predominância. Por fim, o método adotado para construir o mosaico que abre o capítulo é explicado com esquemas gráficos que sintetizam processos produtivos de unidades autoconstruídas – de casas, especificamente, e de cidades, sempre no plural. Com isso, buscamos demonstrar justamente os limites de explicações que possam ser generalizadas para todo o Brasil.

Então, cavaco, dá um dó maior aí!

2. "Tá legal/ Eu aceito o argumento/ Mas não me altere o samba tanto assim/ Olha que a rapaziada está sentindo a falta/ De um cavaco, de um pandeiro/ Ou de um tamborim" ("Argumento", Paulinho da Viola, 1975).
3. "Não entendi o enredo desse samba, amor/ Já desfilei na passarela do teu coração" ("Enredo do meu samba", Ivone Lara e Jorge Aragão, 1983).
4. "Eu hoje fiz um samba bem pra frente/ Dizendo realmente o que é que eu acho/ Eu acho que o meu samba é uma corrente/ E coerentemente assino embaixo" ("Corrente", Chico Buarque, 1976).

1. "O SALÁRIO NÃO DÁ": A TESE E OS ARGUMENTOS QUE JÁ ERAM AGORA

A frase "**o salário não dá**" é uma marca indelével da narração de *Fim de semana* (dir. Renato Tapajós, Brasil, 1975, 30'). O filme, com pesquisa e orientação de Erminia Maricato, antecede o livro verde e pode ser visto como a versão audiovisual da tese que o estrutura. A frase resume (como uma *hashtag* dos dias atuais) a complexa equação constituída entre as escalas da economia doméstica e do capitalismo global. Logo aos 6'30", diante da cena da construção de um baldrame, os alicerces de uma casa, a voz grave do narrador Fernando Pacheco Jordão diz:

> Mesmo trabalhando doze horas por dia, *o salário não dá*. O BNH [Banco Nacional da Habitação] também não dá. O aluguel é muito alto. A casa própria é o sonho de sempre. Para os que ganham pouco, a única saída é construir com seus próprios recursos, com seu próprio trabalho, nas horas de folga, no fim de semana. (grifo nosso)

A tese original do sociólogo Francisco de Oliveira – um pernambucano egresso da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) e que dá as bases para o dito "pensamento paulista" da USP e do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebrap) – está no seu *Crítica à razão dualista*.

> Uma não insignificante porcentagem de residências das classes trabalhadoras foi construída pelos próprios proprietários, utilizando dias de folga, fins de semana e formas de cooperação como o "mutirão". Ora, a habitação, bem resultante dessa operação, se produz por trabalho não pago, isto é, supertrabalho. [...] Assim, uma operação que é, na aparência, uma sobrevivência de práticas de "economia natural" dentro das cidades casa-se admiravelmente bem com um processo de expansão capitalista, que tem uma de suas bases e seu dinamismo na imensa exploração da força de trabalho. (Oliveira, [1972] 2003, p. 59)

Na função de prefaciador do livro verde, Chico refraseia sua própria tese, deixando ainda mais claro o diálogo de alguns textos nele presentes com seu trabalho. Ele afirma, assim, que a autoconstrução, mesmo que não

seja mercadoria, "serve como suporte da reprodução da mercadoria força de trabalho", contribui para "rebaixar seja o custo da reprodução da força de trabalho, no caso da residência, seja o custo da urbanização, no caso de pequenas obras públicas feitas por moradores em seus bairros, suas ruas" (Oliveira, 1982, p. 15). Ou seja, produzindo casa e cidade com suas próprias mãos, nos seus horários de folga, de descanso, com os escassos recursos do salário mínimo que não são despendidos com os itens da cesta básica, o custo geral do trabalho sofre um achatamento, e é essa mão de obra barateada que atrai as indústrias transnacionais e insere o país no capitalismo global. Assim, se integram, conforme Maricato:

> setores atrasados no processo de acumulação de capital, que têm no seu eixo a grande indústria, de alta produtividade, capital e tecnologia acentuadamente estrangeira, produtora de bens de capital, bens de consumo duráveis ou bens intermediários. (Maricato, 1982, p. 76)

O diálogo da organizadora do livro com o sociólogo fica explícito em nova citação a ele: "a expansão do capitalismo [no Brasil] se dá introduzindo relações novas no arcaico e reproduzindo relações arcaicas no novo" (p. 77). É isso que aponta a narração do filme na cena mencionada. A produção doméstica de uma fundação não está desvinculada das políticas habitacionais de Estado da época. "O BNH também não dá" é outra *hashtag* a denunciar que a política de produção de casas financiadas, com transferência de propriedade, excluía a maior parte da população brasileira. Chico encontra essa presença não explícita do Estado no conjunto de textos do livro verde e a aponta como riqueza do método, pois

> A partir das expressões concretas do modo como se faz cidade, do modo como se produz o espaço, do modo como as classes subalternas resolvem o seu problema de moradia, do modo como tanto o espaço socialmente produzido quanto a autoconstrução são postas a serviço do processo de reprodução do capital, é que surge o Estado. [...] o Estado emerge como uma relação social, não como aparelhos da concepção poulantziana. (Oliveira, 1982, p. 18)

Desse modo, a autoconstrução já se mostrava com a capacidade explicativa da inserção do país na economia do planeta, da presença-ausente do Estado na vida da classe trabalhadora e do impacto das políticas de financiamento e produção massificada de habitação no mercado imobiliário e na indústria de construção.

___

Há, contudo, **uma espécie de senso comum** que, de algum modo, facilita essas demonstrações. Ela é conduzida pela própria **composição do prefixo "auto" com o substantivo "construção"**, que **induz a uma interpretação de que se trata de algo feito "por si e para si"**.

O inglês John Turner, que viu no Peru e em toda a América Latina, no fim dos anos 1950, "liberdade", "autonomia" e a "arquitetura que funciona"[5], positivava a prática da autoconstrução em relação à produção massiva de habitação pelo Estado, defendendo "todo poder aos usuários"[6]:

> *Las ocho ciudades principales del Perú han triplicado su población en las últimas dos décadas y aproximadamente dos tercios de las correspondientes nuevas zonas urbanas han sido creadas por el pueblo. [...] En un periodo durante el cual el Estado construyó menos de 5.000 viviendas de bajo coste, un cálculo prudente nos hablaría de 50.000 viviendas nuevas y en gran parte adecuadas construidas por familias con pocos recursos.* (Turner, [1964] 2018, p. 70)

Mesmo ele, na descrição da *autoconstrucción espontánea*[7], já notava que as famílias peruanas tinham despesas com a contratação de mão de obra: para desenhar a casa junto com um pedreiro, para contratar trabalhadores que atuam na obra sob sua direção (Turner, 2018, p. 72).

5. Referência a títulos de trabalhos de autoria, organizados ou coorganizados por John Turner: *Freedom to Build: Dweller Control of the Housing Process* (com Robert Fichter, 1972), *Housing by People: Towards Autonomy in Building Environments* (Ideas in Progress) (1976), *The Squatter Settlement: An Architecture that Works* (1969).
6. "*Todo poder a los usuarios*", na tradução para o espanhol do livro *Housing by People* [Autoconstrução], organizado por Turner, que usamos aqui como referência.
7. Em sua tipologia, além da autoconstrução espontânea, haveria a dirigida, que incorpora a prática na política pública de provisão, e a auxiliada, que se baseia em crédito para finalização e melhoria de habitações.

Nos anos 1960, em São Paulo, mais especificamente na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAU USP)[8], a dupla Maria Ruth Amaral de Sampaio e Carlos Lemos já realizava uma pesquisa que veio a ter várias fases ao longo de mais de uma década (Sampaio e Lemos, 1993). Essas pesquisas influenciaram alguns dos autores de capítulos do *livro verde*, inclusive sua organizadora. Também impactaram o arquiteto e professor Sérgio Ferro, que se valeu dos dados da pesquisa-piloto de Carlos Lemos, realizada em 122 casas de bairros periféricos de São Paulo em 1964 e publicada no seu *A casa popular*, de 1969[9]. Naquele momento, em 88,5% das casas levantadas, os operários/proprietários enfrentaram, "eles sozinhos, a construção da própria moradia" (Ferro, [1969] 2006, p. 62). São dados que lastreiam a análise de Ferro de que a casa popular resulta de uma construção "por si e para si", algo que foi sendo reproduzido de modo simplificado e acrítico ao longo dos anos. Vejamos:

> Geralmente sós, com filhos ou a mulher, raramente em mutirão, os operários mesmos levantam *para si*, nos fins de semana, feriados ou férias, seu abrigo. (Ferro, 2006, p. 62, grifo nosso)

> Nos feriados, fins de semana ou férias, quando ergue sua casa, o trabalhador produz *para si*. Não como o faz diariamente, como força de trabalho vendida, empenhada na valorização do capital. Não como mercadoria abstrata – força socialmente necessária – a produzir valores genéricos encarnados em valores de uso a ele indiferentes. Não enfrentando os meios de produção como poderes materiais hostis e alheios. Ao contrário, produz com seus instrumentos seu abrigo, meios de produção próprios guiados por sua vontade e direção a construir um objeto para seu uso. (Ferro, 2006, p. 65, grifo nosso)

8. O nome atual da FAU USP é Faculdade de Arquitetura e Urbanismo e de Design da Universidade de São Paulo.
9. Na coletânea de textos de Sérgio Ferro organizada por Pedro Arantes, esse texto foi rebatizado como "A produção da casa no Brasil" (Ferro, 2006, p. 61-101) e é designado como "esboço" da "tese" de Ferro sobre a relação entre o canteiro e o desenho, sua reflexão mais conhecida.

Nas fases seguintes, contudo, em levantamentos realizados entre 1970 e 1972, já se percebia que, de 1.320 casas localizadas em 67 loteamentos paulistanos, **56,1% não tinham feito planos** de qualquer espécie. Isso quer dizer que **quase 44% tinham algum projeto**, o que não é pouco; além disso, dentre as primeiras, **20,2% seguiram orientação do pedreiro-empreiteiro** (Sampaio e Lemos, 1993, p. 68). O **auxílio de terceiros se deu em 90% dos casos**, sendo **45% com auxílio contratual**, índice que é ligeiramente superior ao auxílio de membros da família (Ferro, 2006, p. 71). No nosso livro de referência, Maricato elabora o conceito de autoconstrução como

> [o] processo de construção da casa (própria ou não), seja apenas pelos seus moradores, seja pelos moradores auxiliados por parentes, amigos e vizinhos, seja ainda pelos moradores auxiliados por algum profissional (pedreiro, encanador, eletricista) remunerado. (Maricato, 1982, p. 73-74)

Ela também indica em uma nota de rodapé, "apenas para dar uma ordem de grandeza", que, segundo pesquisa em casas autoconstruídas em São Bernardo do Campo, 19% delas tinham contado com a participação de algum profissional remunerado (p. 74). Em um dos depoimentos coletados por Rolnik e Bonduki entre 1977 e 1978 discutida no capítulo do *livro verde* escrito por eles, o morador Zelito chega a detalhar uma espécie de matriz de decisão sobre contratar ou não um pedreiro:

> [...] depende do salário do camarada. [...] se na firma o cara ganha tanto por mês, por hora, então hoje é domingo, a firma chama ele, se ele achar que é conveniente, que dá para pagar o pedreiro e ele trabalhar lá, ganhar dinheiro que dá para pagar o pedreiro e ainda sobrar uns bons trocos, então isso aí é a maneira dele economizar. Mas se ele ganhar o mesmo que o pedreiro ou menos, então o jeito é construir sozinho, com um parente. (Rolnik; Bonduki, [1979] 1982, p. 129)

Quer dizer, mesmo que não aparecesse como um dado relevante nas análises, a presença de mão de obra contratada era um fato.

As pesquisas iniciais também já mostravam que essa forma de produzir casa (e cidade) não poderia ser justificada apenas por seu valor de uso, pela apropriação que o morador (operário) faz desses espaços, como se fosse "um produtor individual de mercadorias e não vendedor de sua força de trabalho para o capitalista" (Rolnik; Bonduki, 1982, p. 129). No relatório final da pesquisa de 1965, Sampaio e Lemos (1993) já indicavam que **17,1% de casas tinham cômodos alugados**, **11,9% tinham outras construções habitadas e alugadas** e **26,7% das casas haviam sido compradas já construídas** e então recebido reforma (p. 54). No período de 1970 a 1972, num universo bem maior, **67,8% tinham sido compradas prontas, 27,9% dividiam o lote com mais de uma moradia, 58,6% foram cedidas a parentes e 32%, "alugadas a estranhos, mostrando a importância desse aluguel para o aumento do rendimento familiar"** (Sampaio; Lemos, 1993, p. 68 e 71).

Na citada pesquisa de Rolnik e Bonduki, a porcentagem de **casas alugadas** nos cinco bairros pesquisados ia de **21,4%** (Jardim São Pedro) a **60%** (Jardim Flor da Primavera). As **casas ou lotes comprados de segunda mão superavam um terço do total** (35,3% no Jardim Cirino), **passando da metade em dois bairros**: 51,3% no Jardim São Pedro e 87,1% no Jardim Umuarama (Rolnik; Bonduki, 1982, p. 139).

Vemos que as relações mercantis com a casa autoconstruída sempre estiveram presentes. Embora esse conjunto de dados coletados na Região Metropolitana de São Paulo de meados dos 1960 ao final dos 1970 não possa ser observado como uma série histórica, é evidente que esse papel vai aumentando progressivamente.

> Os proprietários dos lotes na periferia constroem casas de aluguel, como um expediente de reprodução, para fazer frente às despesas crescentes e salários minguantes [...]. Outra forma de mercantilização bastante difundida na periferia é a revenda do lote e da casa, sintoma de uma problemática bem mais ampla – a segregação do território urbano. [...] são bastante elevados os índices de revenda de lotes nos

> loteamentos pesquisados. [...] este processo se acentua à medida que os loteamentos se consolidam, recebendo equipamentos urbanos e maior ocupação. (Rolnik; Bonduki, 1982, p. 143-145)

Ou seja, **nunca foi exclusivamente "para si"**.

Compreendemos a opção de pesquisadores da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)[10] pelo uso do substantivo "produção" para diferenciar as situações em que o critério da decisão sobre projeto, compra de materiais e contratação de serviços prevalece em relação à utilização da mão de obra própria ou da família. Aqui, porém, justificamos a manutenção da palavra "autoconstrução", tal como estava presente no debate internacional e nas pesquisas uspianas, porque ela mesma já dava as pistas da complexidade observada nestas seis décadas.

2. QUANTO É O QUE É PREDOMINANTE? A DIFICULDADE DE QUANTIFICAÇÃO

Linhas atrás, mencionamos como John Turner, em 1964, comparava a produção de moradias "pelo povo" (50.000) e "pelo Estado" (5.000) nas principais cidades do Peru. Ele afirmava que o processo de autoconstrução tinha se acelerado e que "a empresa privada contribuiu pouco para a moradia popular" (Turner, [1964] 2018, tradução nossa, p. 70). Grande parte das leituras acadêmicas se organiza, ainda hoje, em torno da noção geral de que a produção habitacional – e aí não limitada à classificada como "popular", "econômica", "social" – pode ser promovida pelo mercado imobiliário e de construção, pelo Estado ou ser "autoproduzida". É certo que no nosso país nunca tivemos de fato construtoras públicas, para além de experiências pontuais; que as empresas privadas de construção sempre operaram fundos públicos para produzir moradia e infraestrutura;

10. Referimo-nos sobretudo à produção do Morar de Outras Maneiras (MOM); ver http://www.mom.arq.ufmg.br/mom/index.html, acesso em: 31 ago. 2025. O grupo Práxis – Práticas sociais no espaço urbano (ver https://praxis.arq.ufmg.br/, acesso em: 31 ago. 2025) também mantém estudos consistentes sobre o tema, mas utiliza o termo [auto]construção. Ver: *Lugares [Auto]construídos e Fronteiras Urbanas*. Disponível em: https://lugaresautoconstruidosefronteirasurbanas.wordpress.com/, acesso em: 1 set. 2025.

que metros quadrados de terra e de piso de edificação construída se valorizam por meio desses investimentos. Então, recursos e agentes se misturam, se hibridizam. Contudo, de algum modo, processos produtivos mais regulares podem ser registrados, quantificados e analisados em escala. Com a autoconstrução não é assim.

Então, **que dados nos permitem afirmar que este tipo de produção de moradias é predominante?** Resta-nos lançar mão de dados "laterais" que se somem àquilo que veem os olhos de quem circula pelas grandes cidades, pelos chamados bairros populares, subúrbios, periferias, favelas... e percebe que a parte "não planejada", feita "pelo povo", é muito maior que o que se entende como "cidade formal"[11].

Inicialmente, tomando como fonte o **Censo 2022 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)**, apesar de seus sabidos limites, consideramos que a **absoluta prevalência de domicílios tipo casa** na comparação com o tipo apartamento é um indicativo importante da presença de processos autoconstruídos de produção. Afinal, é difícil supor que a produção de casas sob encomenda, com projeto e acompanhamento de obra por profissional habilitado, seja quantitativamente significativa.

Dos **72,45 milhões de domicílios** particulares permanentes ocupados no país, **82,3% são casas** (excluídas as casas em vila ou condomínios) e **14,86% são apartamentos**. Se falarmos em **distribuição da população, 84,78% vive em casa** e apenas **12,5% em apartamentos**. Por unidade federativa, Piauí (94,63%), Tocantins (94,02%), Maranhão (93,56%), Acre (91,48%), Mato Grosso do Sul (90,79%) e Rondônia (90,57%) têm mais de 90% de domicílios tipo casa. Só três unidades federativas têm mais de 20% de domicílios do tipo apartamento: o Distrito Federal, com 34,23%, é o campeão; o Rio de Janeiro tem 22,32%; e Santa Catarina, 21,79%. O estado de São Paulo, o mais urbanizado do país, vem logo a seguir, com 19,97%. Em apenas três

11. Indicamos todos esses termos entre aspas para evidenciar que não há dualidade entre o que é e o que não é "planejado", "legal", "formal", "regular"... Na nossa cidade, um não existe sem o outro.

municípios brasileiros, Santos/SP (63,4%), Balneário Camboriú/SC (57,2%) e São Caetano do Sul/SP (50,77%), há mais gente vivendo em apartamento do que em casa (IBGE, 2024a, p. 33).

Figura 3 - Gráfico de domicílios dos tipos casa e apartamento por UF (%). Elaborado pelos autores com base em: Tabela 6326 do Censo Demográfico 2022, gerada no Banco Sidra IBGE.

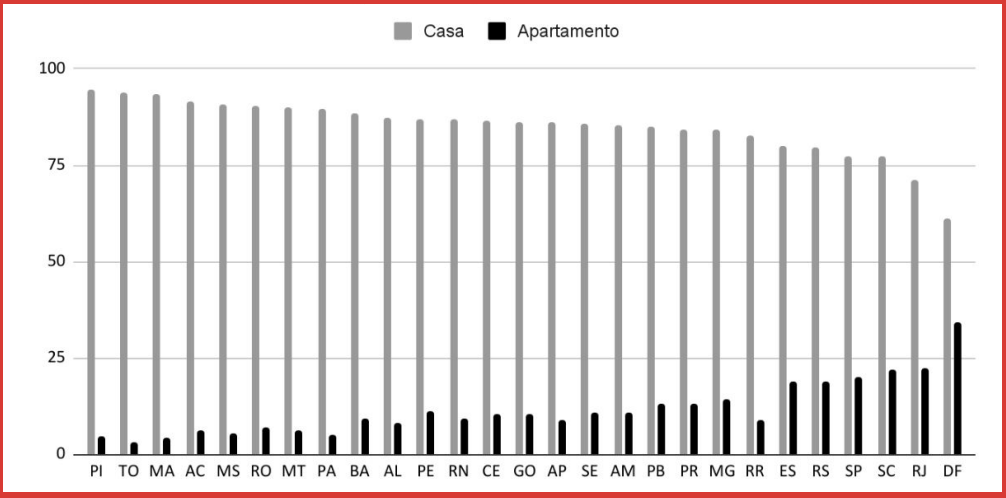
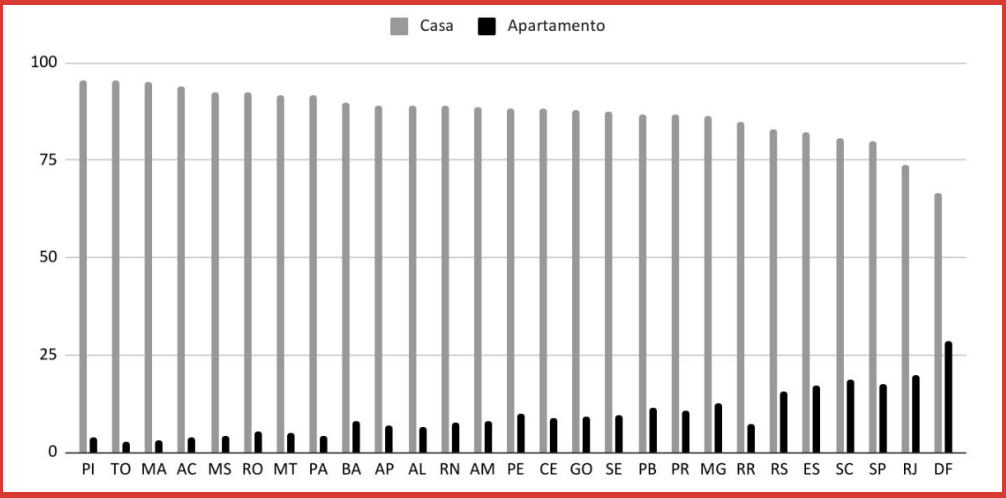


Figura 4 - Gráfico de Distribuição de moradores em domicílios dos tipos casa e apartamento por UF (%). Elaborado pelos autores com base em: Tabela 6896 do Censo Demográfico 2022, gerada no Banco Sidra IBGE.



Se somarmos a essas referências alguns dados sobre favelas e comunidades urbanas, a respeito dos quais se pode supor uma quase equivalência entre o tipo de domicílio casa e processos autoconstruídos, nos aproximamos ainda mais do universo. São 5,56 milhões de domicílios particulares permanentes ocupados em favelas no Brasil, e 93,27% deles são casas! As ínfimas participações de casas de vilas ou condomínios (2,8%) e de apartamentos (2,81%) podem se referir à provisão decorrente de ações de urbanização, a vilas e cortiços ou ainda a "empreendimentos completos" (discutidos adiante) que são produzidos especificamente para aluguel[12].

Não custa mencionar que há indícios de que o fenômeno não para de crescer. Se o crescimento de 34% no número de domicílios entre 2010 e 2022 (a maior taxa da história, numa média de 1,9 milhões de domicílios por ano) vem sendo analisado pelo viés de mudança de perfil demográfico das famílias, a taxa de crescimento de domicílios em favelas chama atenção: os 3,22 milhões de domicílios nesse tipo de assentamento em 2010 dobraram, passando a 6,55 milhões em 2022[13].

Ainda: se estimarmos que o maior programa de produção de moradias do país produziu algo em torno de 8,4 milhões de unidades, podemos dizer que os domicílios particulares permanentes do programa representaram algo em torno de 36% do total de novos domicílios.

12. Cf. Tabela 9890 do Censo Demográfico 2022, gerada no Banco Sidra do IBGE.
13. Mesmo se considerarmos a mudança de metodologia do IBGE na realização do Censo nas favelas e comunidades urbanas, antes denominadas aglomerados subnormais, a duplicação do número de domicílios continua sendo um dado importante.

ORTLEY

No estudo que fez para o município de São Paulo, considerando, de forma esquemática, que as habitações podem ser produzidas pelo Estado, pelo mercado ou por autoconstrução, Cabral (2017; 2021) subtrai do total de domicílios novos as produções possíveis de serem quantificadas. O resultado é uma *proxy* do que seria a autoconstrução, que se comprova justamente ao se observar quais são os bairros onde essa diferença é mais pronunciada – ou seja, onde essa diferença é maior que produção somada de mercado e Estado.

Figura 5 - Incremento domiciliar, lançamentos residenciais de incorporadoras e produção habitacional pública em São Paulo (1998-2012). Mapas 1, 2, 3 (esquerda à direita). Dados agrupados por distrito. Fonte: Santo Amore e Cabral (2021), com base em dados de IBGE (mapa 1) Embraesp (mapa 2) e tese de doutorado de Ângela Luppi Barbon apresentada à FAUUSP (2018) (mapa 3).

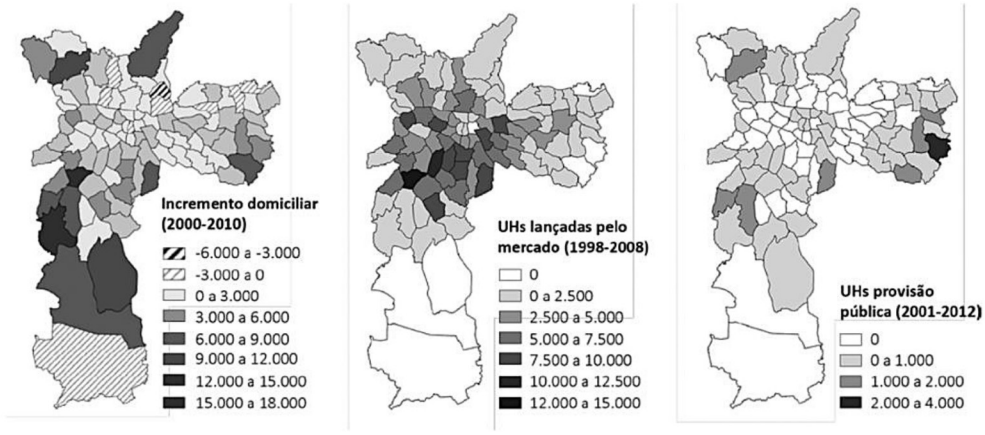
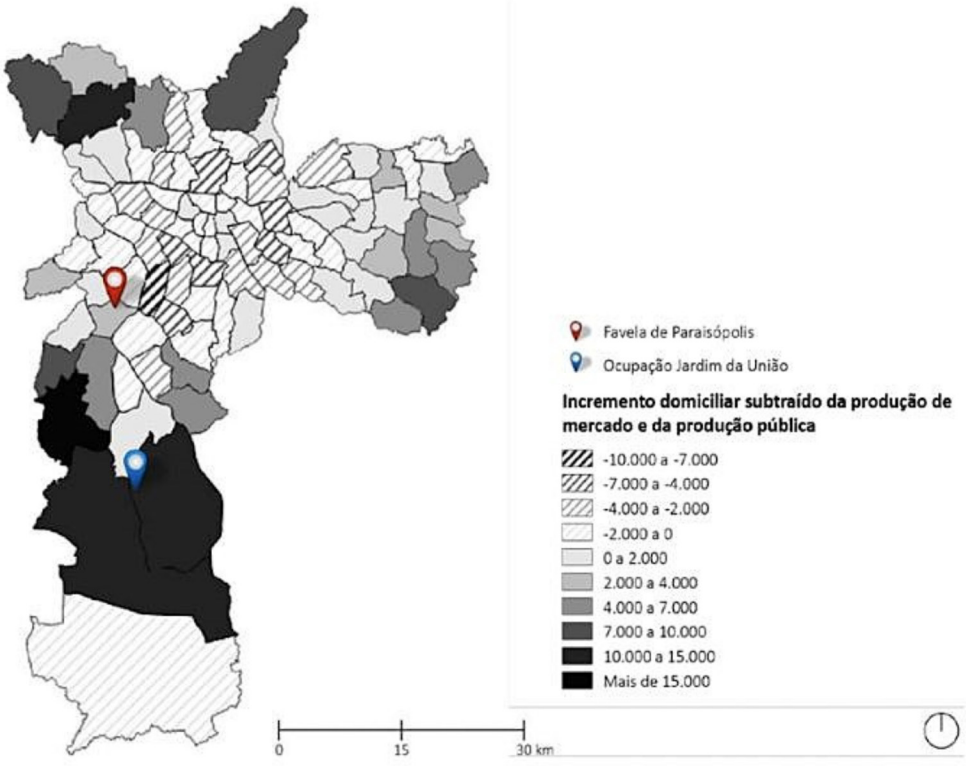
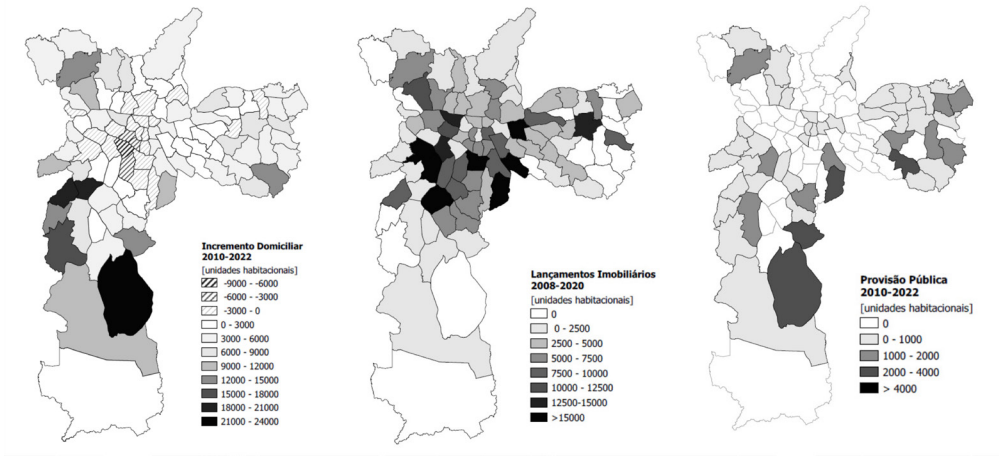


Figura 6 - Incremento domiciliar em São Paulo, por distrito, excluídas a provisão pública e pelo mercado (primeira década do sec. XXI). Mapa 4. Atualização do Incremento domiciliar subtraído da produção de incorporadoras e da produção pública em São Paulo. Dados agrupados por distritos. Fonte: Santo Amore e Cabral (2021).



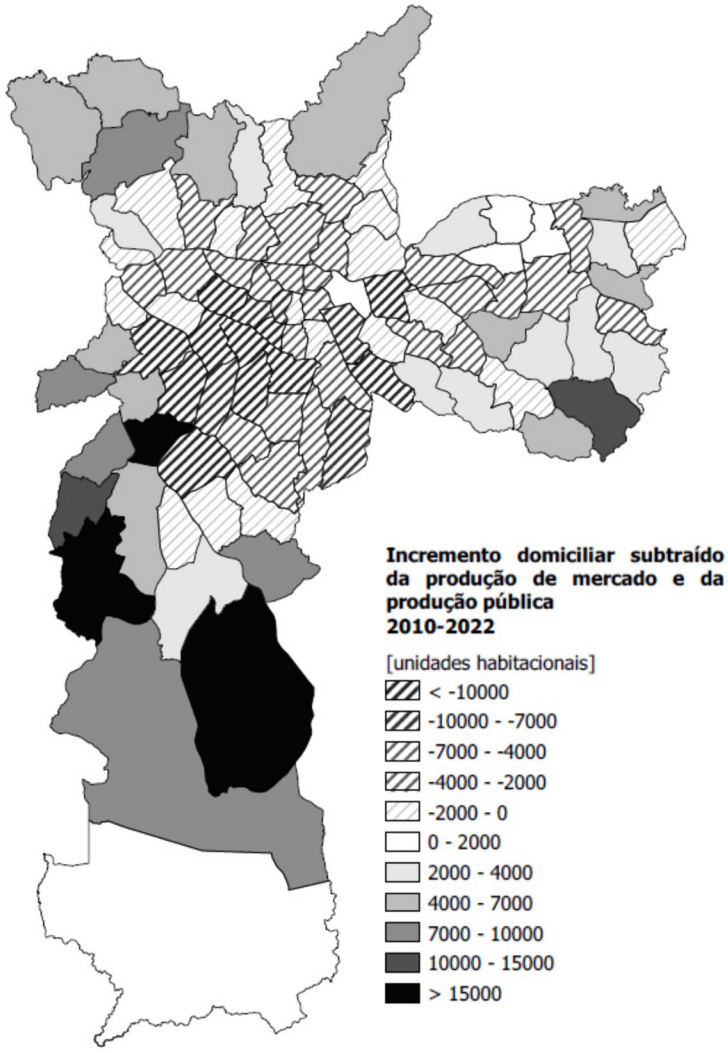
(4)

Figura 7 - Incremento domiciliar, lançamentos residenciais de incorporadoras e produção habitacional pública em São Paulo (2008-2022). Mapas 5, 6, 7 (esquerda à direita). Atualização dos Incrementos de domicílios em São Paulo (2008-2020), Lançamentos imobiliários de incorporadoras em São Paulo (2010-2022) e Produção habitacional pública em São Paulo (2010-2022). Dados agrupados por distritos. Fonte: Elaborado pelos autores (2026), com dados do Censo 2022 (IBGE), EMBRAESP, GEOSampa e trabalho final de graduação de Gabriela Sousa (2025). Manipulação de dados e Cartografia por Gabriela Bertin, bolsista de iniciação científica do INCT A Casa e a Cidade.



(5) **(6)** **(7)**

Figura 8 - Incremento domiciliar em São Paulo, por distrito, excluídas a provisão pública e pelo mercado (segunda década do século XXI). Mapa 8. Atualização do Incremento domiciliar subtraído da produção de incorporadoras e da produção pública em São Paulo. Dados agrupados por distritos. Fonte: Elaborado pelos autores (2026).



(8)

A mesma proxy desenvolvida por Cabral e Santo Amore, foi agora adaptada pelos autores deste texto (Santo Amore et al, 2026), com os mais recentes dados do IBGE, da Empresa Brasileira de Estudos de Patrimônio (EMBRAESP) e de pesquisa de trabalho final de graduação de Gabriela Sousa (2025). Com apoio da pesquisadora de iniciação científica Gabriela Bertin, do INCT, desenvolveu-se um estudo que subtrai do incremento domiciliar computado pelo IBGE, a produção imobiliária registrada pela EMBRAESP e a pública no município de São Paulo, com as produções públicas na capital do estado. Merece nota o fato de que os dados da EMBRAESP precisam ser estudados dois anos após o lançamento realizado, porque é o tempo que em média dura a entrega dos imóveis prontos.

O que se nota é que tanto na primeira quanto na segunda década do século XXI, o surgimento de novas unidades autoconstruídas, resultante da operação de subtração mencionada, deu-se em distritos mais extremos da cidade. Se na primeira década, o incremento domiciliar positivo na cidade foi de 386.199 unidades, o aumento autoconstruído representou de 33,6% deste (com 129.766 unidades), em um movimento concentrado nas regiões norte, sul, leste e oeste paulistanas (vide mapa 4, figura 6). Já na segunda década do milênio, o incremento positivo[14] de domicílios apontados como pelo censo, somou 400.494 unidades, sendo o incremento autoconstruído de 216.317 unidades, ou seja foi 54% do total, com uma concentração que permanece permanece de borda, mas que com expressividade concentrada na zona sul da capital, em área de favelização que segue tendência de pressionar as zonas de proteção ambiental devido à presença das represas na cidade (mapa 8, da figura 8).

14. Note-se que para efeito do cálculo aqui apresentado, somamos apenas os distritos com incremento domiciliar positivo e cuja subtração com os outros dois fatores também foi positiva.

Por fim, cabe trazer para esta discussão quantitativa um dado sobre a materialidade dessa produção. A consolidação dessas habitações e desses assentamentos populares no país – e, pode-se dizer, em boa parte da América Latina – não teria sido possível sem a popularização da técnica do concreto armado, que o filósofo Anselm Jappe considera a "arma de construção em massa do capitalismo" (Jappe, 2025). O autor se propõe a estudar a "nocividade do concreto" (p. 9) para fazer a crítica da arquitetura moderna, do urbanismo contemporâneo, da "gestão capitalista do espaço" e da "injustiça social resultante" (p. 20).

Componente básico do concreto moderno, o cimento Portland, produzido industrialmente a partir de meados do século XIX, é tido como o material mais consumido do mundo depois da água. Tem um processo complexo de produção, com forte impacto ambiental e alto consumo de energia: se inicia com a mineração de rochas calcárias e argila, que são trituradas e homogeneizadas, queimadas em um forno rotativo que funciona 24 horas por dia a 1 450°C, para formar o clínquer. Este, então, é moído e misturado com gesso e outras adições para compor nove tipos de cimento. É o pó fino de cor acinzentada que resulta deste processo que vai ser misturado com água e agregados (areia e pedra) para formar os concretos e argamassas.

O cimento que chega à indústria de argamassas e concretos prontos (pré-misturados), à indústria de pré-moldados e artefatos pré-fabricados de concreto, às usinas de produção de concreto industrializado ou mesmo aos canteiros que utilizam sistemas de argamassas industrializadas é fornecido a granel. Outra forma de consumo, de uso mais geral e capilarizado, é o saco de 50 kg que chega ao varejo, aos depósitos de material de construção de portes variados e presentes em toda parte. Daí, vai aos canteiros de obra, para ser misturado com areia e/ou pedra, predominantemente fornecidos a granel, a fim de moldar lajes, vigas e pilares; pisos e contrapisos; argamassas de todo tipo, inclusive as que vão assentar os "tijolos por tijolos em desenhos lógicos/mágicos" e erguer as casas deste país.

O influenciador digital Ruan Juliet, morador da favela da Rocinha no Rio de Janeiro – segundo o Censo de 2022, a maior do país –, produz conteúdo nas redes sociais sobre processos construtivos na favela: quanto custa bater uma laje ou construir uma casa do zero? Quanto custa um terreno ou determinada quantidade de pedra? Como o material de construção sobe o morro e chega aos canteiros de obra? No mosaico a seguir, a imagem em destaque é de uma publicidade por permuta do influenciador com uma grande marca de cimento, que doou o material para ampliação da casa da sua família. Os sacos empilhados na laje demonstram como o cimento chega na obra, como esta forma de fornecimento torna possíveis essas casas, essa cidade!

Figura 9 - Mosaico de imagens produzidas pelo influenciador digital Ruan Juliet. Fonte: publicidade para marca de cimento nos Stories do perfil do Instagram @ruanjuliet (acesso em: 20 set. 2025); imagens de capa de vídeos curtos do canal do YouTube @ruanjuliet (acesso em: 20 set. 2025).

A forma como se consome o cimento, se ensacado ou a granel, é um indicador bastante utilizado pelas associações patronais deste setor da economia, pois sugerem o nível de industrialização da construção civil no país. Os gráficos abaixo comparam essas formas de consumo por região do país, em percentual e em massa. E quando olhamos para o país como um todo notamos que, mais de 62% do cimento é consumido em sacos, 33% a granel. Trata-se de uma proporção que é inversa à observada em países do centro do capitalismo. Ou seja, não é um dado definitivo sobre a autoconstrução, mas o setor econômico sabe muito bem onde está a maior fatia do mercado, sabe escolher seus "garotos propaganda", não apenas o influenciador digital, sabe o papel da produção "formiguinha".

Figura 10 - Consumo de cimento no Brasil (2024), por forma de venda (ton). Fonte: Dados do Sindicato Nacional da Indústria do Cimento, disponíveis em http://snic.org.br/numeros-industria.php (acesso em agosto de 2025).

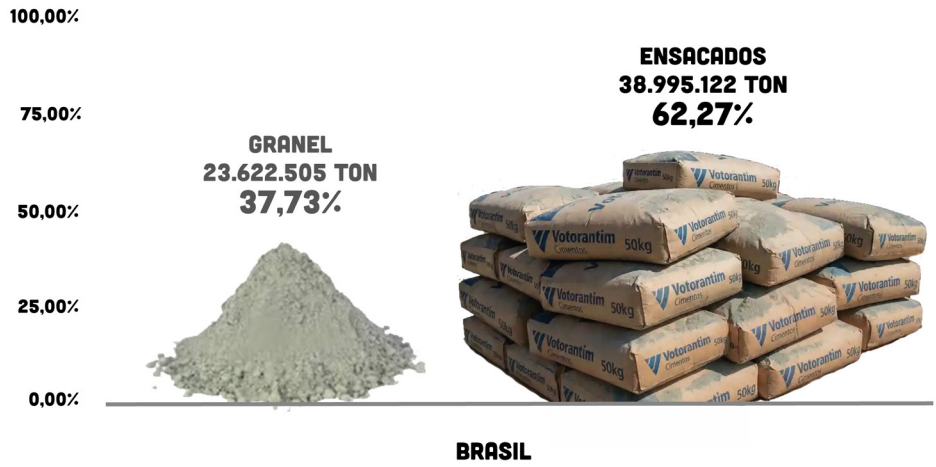


Figura 11 - Consumo de cimento por macrorregião do Brasil (2024), por forma de venda (%). Fonte: Dados do Sindicato Nacional da Indústria do Cimento, disponíveis em http://snic.org.br/numeros-industria.php (acesso em agosto de 2025).

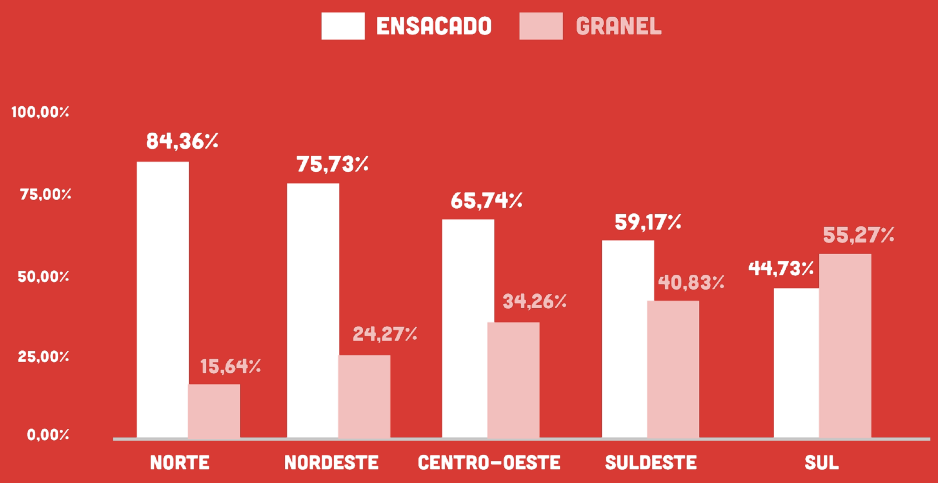
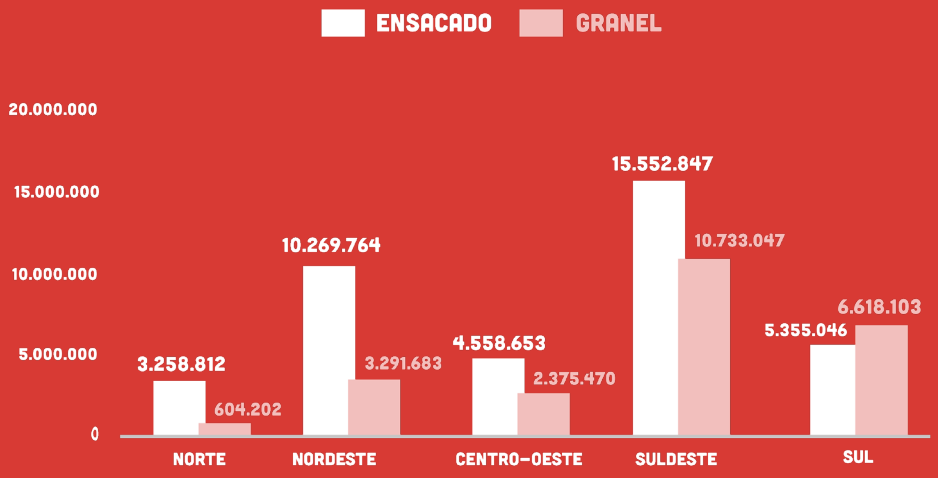


Figura 12 - Consumo de cimento por macrorregião do Brasil (2024), por forma de venda (ton). Fonte: Dados do Sindicato Nacional da Indústria do Cimento, disponíveis em http://snic.org.br/numeros-industria.php (acesso em agosto de 2025)



3. UMA PROPOSTA INICIAL DE ATUALIZAÇÃO DO CONCEITO E DE ESQUEMAS GRÁFICOS DO ESPAÇO-TEMPO DA AUTOCONSTRUÇÃO DA CASA NO BRASIL

Diante das dificuldades quantitativas e conceituais, embora se considerem a presença evidente da autoconstrução e sua provável predominância, se observarmos esses dados laterais, ainda assim essa posição não se hegemoniza no discurso sobre o "problema (e o falso problema)" da habitação (Bolaffi, [1975] 1982). Nesse sentido, outro esforço que Caio Santo Amore e Gabriel Cabral fazem é o de considerá-la mais amplamente como "produção não regulada". Em artigo de 2021, a dupla indica que:

> A ideia de autoconstrução como produção habitacional pulverizada e não regulada se apresenta em pelo menos três dimensões: refere-se à moradia produzida (1) às margens de qualquer controle urbanístico edilício, (2) sem a participação de profissionais legalmente habilitados para o projeto e gestão de obras de construção civil e, ainda, (3) com uso integral de trabalho informal, mesmo quando há mão de obra remunerada. (Santo Amore; Cabral, 2021, p. 422)

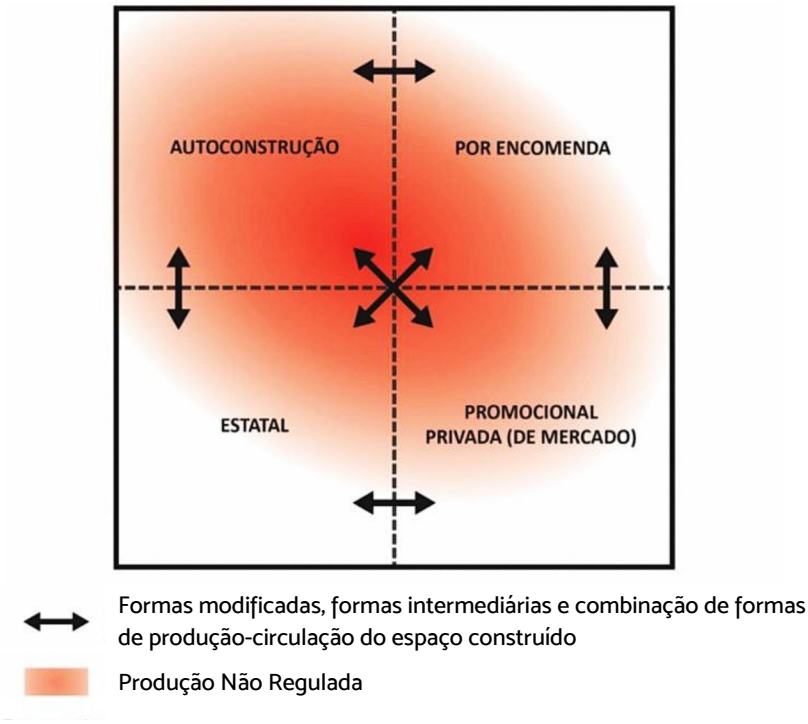
Já a dissertação de mestrado de Cabral, orientada por Santo Amore, diz que se trata de:

> [...] toda aquela produção da moradia que se dá às margens da regulação pública em duas esferas centrais a qualquer atividade de produção do espaço construído: a da regulação urbanístico-fundiária e a da regulação do trabalho. Com relação à primeira esfera, seu processo de produção e circulação escapa às determinações das leis que regulamentam as formas de propriedade e seu reconhecimento, a transformação e o uso da terra urbana, bem como a materialidade e o uso das edificações em si; isso também acaba por impactar o produto em sua forma final, uma vez que ele não atende às características edilícias e urbanísticas legalmente exigidas. Já no caso da segunda esfera, essencialmente relacionada ao momento da produção, trata-se da utilização de força de trabalho agenciada de maneira irregular de acordo com a legislação trabalhista, ou seja, uma mão de obra precarizada, alijada de direitos

> legalmente reconhecidos no que diz respeito às suas condições de trabalho, contratação e remuneração (podendo até mesmo ser não remunerada). Também pode-se incluir aqui a produção de edificações com ausência de profissionais legalmente reconhecidos que possam se responsabilizar tecnicamente pela construção, como arquitetos e urbanistas e engenheiros civis. (Cabral, 2022, p. 75, grifos nossos)

No esquema a seguir, o autor demonstra que a não regulação pública não é característica exclusiva da autoconstrução, evitando atribuir a tais processos mais esta pecha de ilegalidade, informalidade, irregularidade.

Figura 13 - Formas de produção-circulação e a produção não regulada do espaço construído e da moradia. Elaborado por Cabral (2022, p.77) com base em Jaramillo (1982) e Santo Amore e Cabral (2021).



Outra consideração importante de Cabral refere-se à ideia de que os processos autoconstruídos se dão por **pulsos**,

> sendo que o primeiro pulso pode ter um caráter mais urgente: a busca pela finalização de um primeiro cômodo habitável [...]. o processo de originação da produção está intimamente relacionado tanto à urgência de sair do aluguel ou de outras condições indesejadas de moradia [...] quanto à existência de uma oportunidade (disponibilidade de recursos e tempo) para colocar em prática a construção. [...] Também se somam [...] as mudanças na composição do núcleo familiar. A expansão das famílias pode gerar novos pulsos de construção, que por vezes não dizem necessariamente respeito à construção de casa nova em terreno vazio, mas também à realização de reformas, readequações internas das plantas, expansões (verticais ou horizontais) para comportar novos cômodos. Evidentemente, também há o desejo de melhoria da qualidade de vida, que pode desencadear obras de novas edificações, mas também aperfeiçoamentos e adições sobre espaços previamente autoconstruídos. (Cabral, 2022, p. 199)

Conforme a dissertação de Ana Maria Haddad (2022) sobre programas públicos e iniciativas privadas de melhorias habitacionais, também sob orientação de Santo Amore, conferimos na atualidade alguns aspectos igualmente anunciados na literatura que começa a tratar do tema nos anos 1970, por ela denominados “processos contínuos”:

> [...] não parece possível compreender as intervenções e reformas sem nos aproximarmos do processo de construção da moradia. O trabalho de campo [...] logo ensinou que, antes mesmo dos programas de melhorias habitacionais, as famílias vinham, há anos, realizando... melhorias habitacionais! [...] assumimos que *a autoconstrução da casa é um processo contínuo* de investimentos de recursos, trabalho e melhoramentos da realização de novos revestimentos aos puxadinhos, ampliações feitas para a própria família ou para o aluguel (Haddad, 2022, p. 20, grifos nossos).

Com essas referências em mente e encarando o desafio de ler a diversidade e a intensificação do fenômeno da autoconstrução, os autores solicitaram aos demais pesquisadores do INCT Produção da Casa e da Cidade e do LabHab que preenchessem um breve formulário, indicando os assentamentos onde atuam ou atuaram – como pesquisadores, extensionistas, arquitetos ou assessores –, sua localização e imagens representativas. Passeamos virtualmente por esses territórios, muitos deles bem conhecidos; confirmamos ou resselecionamos as imagens pela sua capacidade explicativa e montamos, então, o mosaico que abre este capítulo, como uma pequena amostra de que a cidade se produziu com o salário que não dava.

A observação preliminar dessas imagens, somada à própria experiência e ao acúmulo dos autores, nos levou a arriscar alguns arranjos formais do processo de autoconstrução da unidade habitacional, quer dizer, da edificação inserida no lote unifamiliar ou condominial. Temos ciência do papel que a autoconstrução teve e ainda tem na construção da infraestrutura urbana e de equipamentos públicos e comunitários no Brasil. Em uma passagem importante do curta-metragem *Fim de semana*, há depoimentos de lideranças comunitárias, presidentes de associações de moradores, sobre como ocorrem esses processos. O narrador resume, aos 27'15":

> Os moradores constroem o bairro com seu próprio trabalho, e pagam para que a prefeitura realize obras básicas como *guias das calçadas, o asfaltamento das ruas, a água encanada*. A construção do bairro e, no conjunto, a expansão da cidade acaba saindo do bolso e do trabalho gratuito dos moradores. O *salário não dá* para terminar nem a própria casa, mas eles sustentam a construção da cidade (grifos nossos).

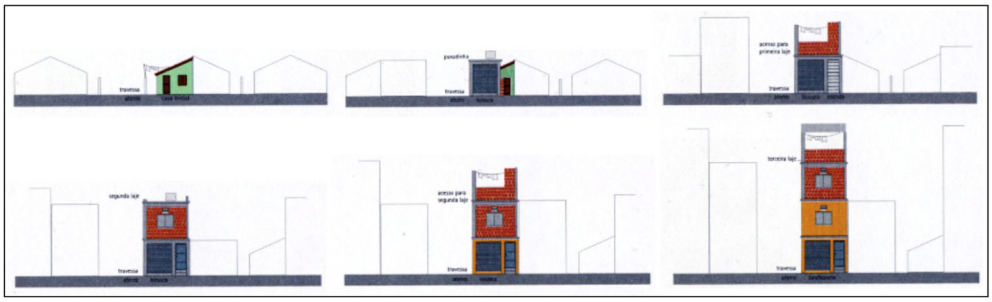
Restringir o esquema gráfico à casa/edificação no lote é uma forma de aproximação paulatina às condições urbanas do assentamento, algo que pretendemos fazer na continuidade desta pesquisa e no diálogo entre as linhas deste eixo. Já se pode adiantar que um mesmo assentamento pode

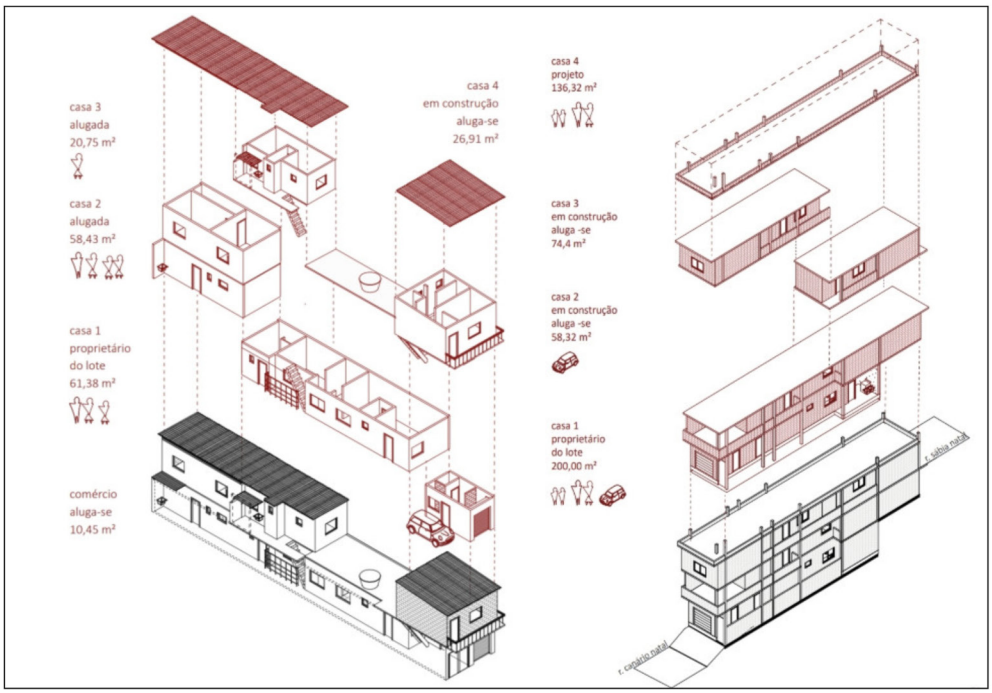
conter toda a gama de esquemas que procuramos organizar aqui e muitos outros; que diferentes sítios vão engendrar diferentes processos construtivos, uma vez que bairros populares podem estar sobre água, mangue, duna ou pedra, em baixadas, planícies, morros ou platôs terraplanados, até mesmo em edifícios que vão sendo transformados por processos de autoconstrução.

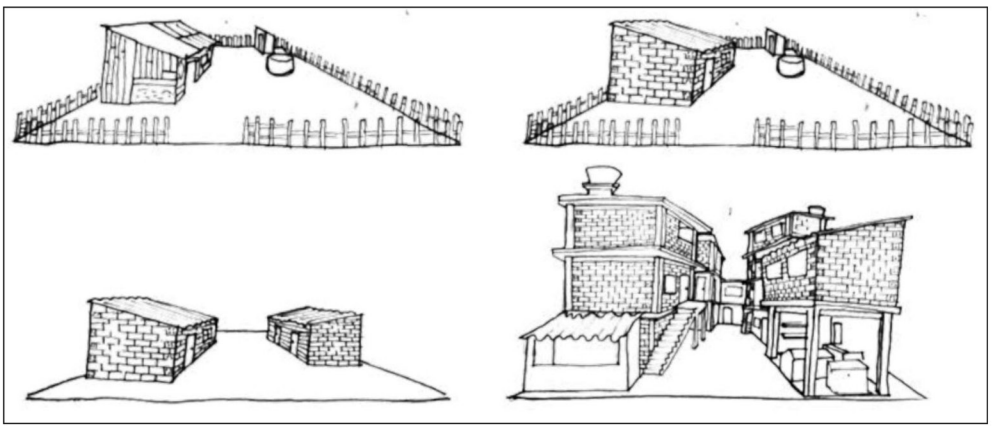
Ainda como parte da explicação metodológica, vale mencionar que optamos por denominar *arranjos* desses esquemas para refutar a ideia de tipo ou tipologia – um carimbo que tende ao congelamento. Por exemplo, quando se diz que determinado conjunto habitacional tem *x* tipologias, já se imaginam padrões de casas ou blocos de apartamentos, com programas arquitetônicos e arquiteturas distintas, mas sempre restritos. Ou, ainda, tipologias podem designar favelas e assentamentos populares para organizar a intervenção pública em função de características predominantes em determinado momento, para que se estabeleçam prioridades de investimentos. Os arranjos, segundo nossa compreensão, tendem a leituras mais dinâmicas desses processos produtivos de casas (e cidades). Ainda assim, são fotografias, capturas de momentos de tempos longos de produção, tais como condensadas por um esquema gráfico.

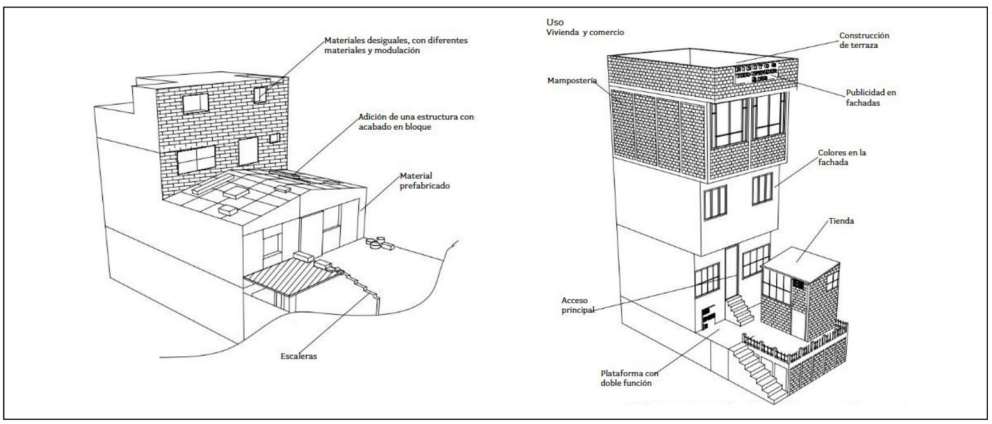
Veremos também que as siglas que sintetizam os esquemas gráficos são meios de identificação, mas que uma mesma imagem, uma mesma casa, um mesmo assentamento podem nos informar sobre diversos arranjos: basta decupar os vários tempos de um processo contínuo, quase ininterrupto, que se mostram em uma simples imagem. Esse esforço de síntese gráfica tem referência em trabalhos como o de Paola Berenstein Jacques (Jacques *et al.*, 2002), o do arquiteto colombiano Antonio Yemail (2012) e em alguns trabalhos de conclusão de curso realizados na FAUUSP sob orientação de Santo Amore (Sombra, 2017; Mello, 2017) e cuja pesquisa visual seguirá em nova fase desta pesquisa.

[pág. 81] **Figura 14 – Referências de sínteses gráficas de arranjos**
Fontes: Varella, Bertazzo e Jacques (2002); Sombra (2017); Mello (2018); Yemail (2012).


térreo
térreo
acesso para primeira laje
primeira laje
térreo
segunda laje
térreo
acesso para segunda laje
segunda laje
térreo
terceira laje
térreo


casa 3
alugada
20,75 m²
casa 2
alugada
58,43 m²
casa 1
proprietário
do lote
61,38 m²
comércio
aluga-se
10,45 m²
casa 4
em construção
aluga-se
26,91 m²
casa 4
projeto
136,32 m²
casa 3
em construção
aluga -se
74,4 m²
casa 2
em construção
aluga -se
58,32 m²
casa 1
proprietário
do lote
200,00 m²
r. cipreste natal
r. sibipiruna

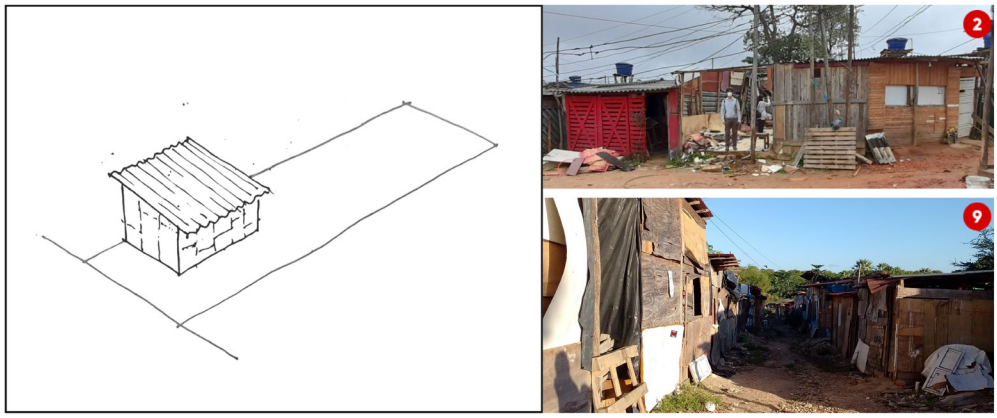



Materiales desiguales, con diferentes materiales y modulación
Adición de una estructura con acabado en bloque
Material prefabricado
Escaleras
Uso
Vivienda y comercio
Construcción de terraza
Mampostería
Publicidad en fachadas
Colores en la fachada
Tienda
Acceso principal
Plataforma con doble función

3.1 UAPi: Unidade de Autoconstrução Pioneira, ou “cair pra dentro”

Autoconstrução que ocorre em terrenos e lotes vazios, ocupações de terra, usualmente com materiais precários, e que vai se transformando à medida que vão sendo superados os momentos mais emergenciais de ameaça de despejo. A própria consolidação da casa, construída com materiais de caráter mais “permanente”, contribui para a consolidação do bairro em termos de infraestrutura urbana. Ocupação Anchieta (São Paulo/SP), Ocupação Eliana Silva (Belo Horizonte/MG) e Ocupação Marighella (Fortaleza/CE) são assentamentos onde é possível reconhecer este momento inicial, que em geral é pouco visível nos assentamentos mais consolidados. O mosaico de fotografias do *livro verde*, feitas em loteamentos de Osasco nos anos 1970, também é bastante ilustrativo desses processos iniciais da ocupação de assentamentos que se consolidaram ao longo dos anos.

Figura 15 – Síntese gráfica e fotografias representativas do arranjo UAPi.
Fonte: Elaborado pelos autores. Ilustração de Santo Amore (2025). Imagem 2 - Ocupação Anchieta Grajaú (São Paulo/SP). Foto: Peabiru TCA; Imagem 9 - Ocupação Carlos Marighella (Fortaleza/CE) Foto: Lara Ferreira (2023).



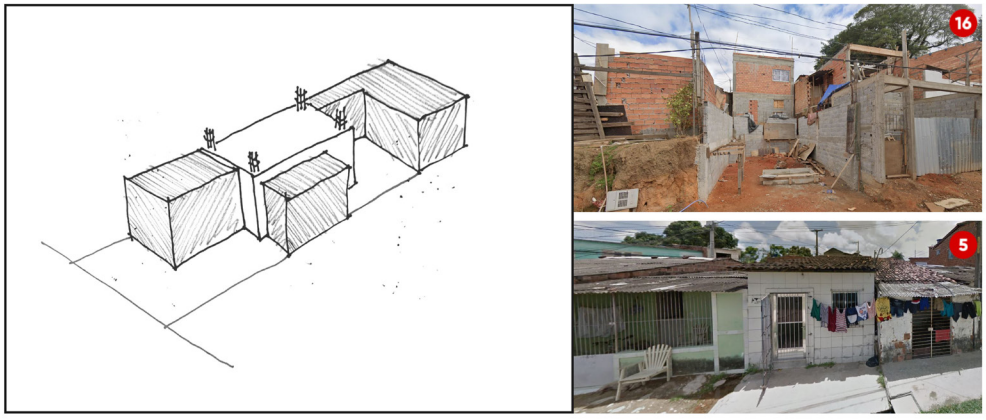
3.2 UAER: Unidade de Autoconstrução de Expansão ou Reforma

Como vimos na discussão teórica, passada a primeira necessidade de ocupação do terreno e do território, impõem-se necessidades e desejos de uma construção "mais sólida". A casa passa por inúmeros e ininterruptos processos de transformação, expansão e reforma enquanto está em uso, com adaptações permanentes do cotidiano para execução das obras, que nunca terminam. Tais expansões e melhorias acontecem de diferentes maneiras, muito em função da disponibilidade ou não de terra ou das alternativas que são dadas para "criação de solo". A seguir, indicamos esquemas de expansão e reforma horizontal, vertical ou de melhorias..

3.2.1 UAER-h: Unidade de Autoconstrução de Expansão ou Reforma – Horizontal, ou "a família aumentou"

Ocorre quando há possibilidades de ocupação com construção em terrenos livres ainda não parcelados, em recuos de lotes, deixados livres para a ampliação, ou em remembramentos formais ou informais de pedaços de terra de outrem. Isso se dá tanto para atender desejos e necessidades diretas de membros da família como para gerar pequenas rendas de aluguel ou comercialização. Por enquanto, pode-se observar esse esquema nos assentamentos Baracela (São Paulo/SP), Comunidade da Linha (Recife/PE), Jardim Trianon (Taboão da Serra/SP) e Chafik Macuco (Mauá/SP).

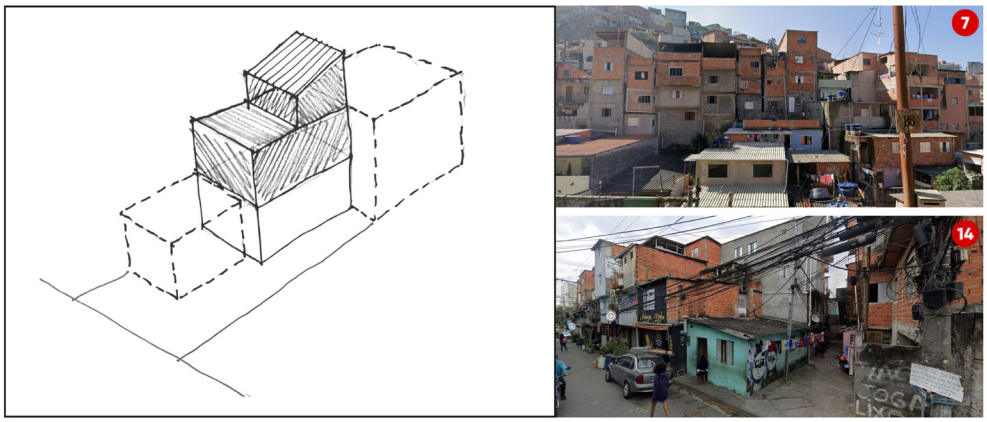
Figura 16 – Síntese gráfica e fotografias representativas do arranjo UAER-h.
Fonte: Elaborado pelos autores. Ilustração de Santo Amore (2025). Imagem 16 - Baracela (São Paulo/SP); Imagem 5 - Comunidade da Linha (Recife/PE). Fotos: *Google Street View* (2025).



3.2.2 UAER-v: Unidade de Autoconstrução de Expansão ou Reforma - vertical, ou "já sou avó", ou ainda "uma renda extra"

Trata-se de processos produtivos em que ocorre a “multiplicação de lajes”, com solo criado para adensamento construtivo, normalmente quando os quintais e espaços livres já não estão disponíveis. Tanto quanto nas expansões e reformas horizontais, ocorrem como forma de atender desejos e necessidades diretas de membros da família ou gerar pequenas rendas de aluguel ou comercialização. As escadas, por dentro da edificação ou por fora, no espaço público, são temas fundamentais de projeto, pois usualmente ocupam pouquíssimo espaço, com consequências em relação à segurança e risco de queda. Encontramos essa situação no Gazuza (Diadema/SP), na São Remo, em Heliópolis, no Chafik Macuco (todos em São Paulo/SP) e, em geral, em todas as favelas e bairros populares metropolitanos consolidados.

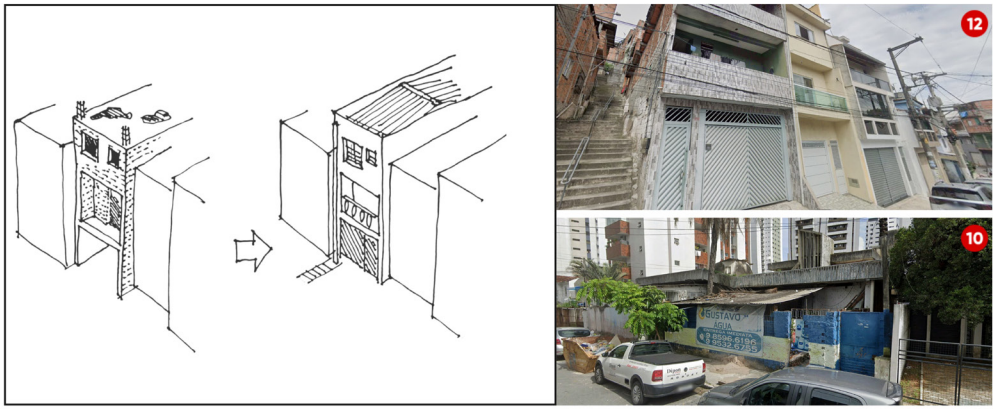
Figura 17 – Síntese gráfica e fotografias representativas do arranjo UAER-v.
Fonte: Elaborado pelos autores. Ilustração de Santo Amore (2025). Imagem 7 – Chafik Macuco (São Paulo/SP). Foto: Ligia Lupo; Imagem 14 - Jardim Jardim Damasceno (São Paulo/SP). Foto: *Google Street View* (2025).



3.2.3 UAER-m: Unidade de Autoconstrução de Expansão ou Reforma - Melhorias, ou "não repara a bagunça"

O terceiro arranjo de expansão e reforma ocorre quando não há acréscimo significativo de área construída, mas alterações de uso e nos arranjos internos de cômodos, adequações de instalações elétricas e hidráulicas, aberturas de portas ou janelas em alvenarias já existentes, execução ou troca de revestimentos de parede, piso ou teto. Esse arranjo também pode ser reconhecido em ocupações de edifícios em áreas centrais. No nosso universo preliminar, aparece no Casarão da Tamarineira (Recife/PE), no Jardim Damasceno e na São Remo (São Paulo/SP) e nas favelas e bairros consolidados.

Figura 18 – Síntese gráfica e fotografias representativas do arranjo UAER-m.
Fonte: Elaborado pelos autores. Ilustração de Santo Amore (2025). Imagem 12 - Jardim Gazuza (Diadema/SP). Imagem 10 - Ocupação Tamarineira (Recife/PE) . Fotos: *Google Street View* (2025).



3.3 UAEC: Unidade de Autoconstrução de Empreendimento Completo, ou “aluga-se ponto comercial e quitinete”

Trata-se de situações cada vez mais comuns em favelas consolidadas e bem localizadas, onde agentes diversos chegam a exercer funções correspondentes às de agentes do mercado imobiliário formal: investidores, incorporadores, corretores de imóvel, “proprietários” de terra, construtores, clientes para compra ou aluguel. Nesses casos, como mostram pesquisas recentes, é frequente a participação de milícias e outros agentes ligados ao crime organizado, mas também de comerciantes e da pequena burguesia local, que encontram nesse arranjo uma oportunidade de negócio e investimento. Do ponto de vista da produção do espaço, de modo aproximativo, considera-se que tais empreendimentos são executados de uma só vez, com projetos (formais ou não) que definem o uso de toda a edificação, com produção de unidades para venda ou locação. Encontramos esses arranjos na Muzema (Rio de Janeiro/RJ), em Heliópolis e na São Remo (São Paulo/SP).

Figura 19 – Síntese gráfica e fotografias representativas do arranjo UAEC.
Fonte: Elaborado pelos autores. Ilustração de Santo Amore (2025). Imagem 13 - São Remo (São Paulo/SP). Foto: José Baravelli (2024); Imagem 8 - Muzema (Rio de Janeiro/RJ). Foto: *Google Street View* (2025).

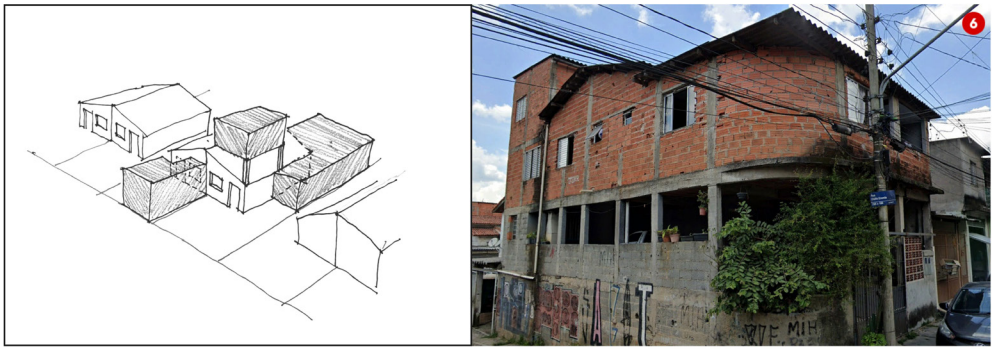
3.4 UACH: Unidade de AutoconstruÇão em Conjunto Habitacional

Baseia-se, sobretudo, na pesquisa de doutoramento de Pedro Carvalho, que investiga as adições e extensões autoconstruídas em conjuntos habitacionais. Parte dessa investigação já se encontra publicada no artigo "Camadas de autoconstrução na moradia popular latino-americana: o conjunto se transforma com a chegada da favela" (Carvalho; Leitão; Santo Amore, 2025). Nele, os autores evidenciam como tais práticas tensionam a noção de que o conjunto habitacional é uma solução total e definitiva, ao mesmo tempo que revelam a expansão e a generalização da autoconstrução como lógica estruturante da produção da moradia popular no Brasil e na América Latina.

3.4.1 UACH-h: Unidade de Autoconstrução em Conjunto Habitacional – Horizontal, ou "puxadinho pro fundo, pra frente, pro lado"

Tais adições acontecem em conjuntos habitacionais horizontais, formados por casas térreas ou assobradadas, isoladas ou geminadas, como vemos no Pinheirinho D'Água (São Paulo/SP) e em inúmeros outros, muitos dos quais previam a conclusão das unidades por autoconstrução. Como no arranjo de expansão e reforma vertical, mesmo em conjuntos horizontais, lajes podem se multiplicar, criando solo que aumenta a densidade construtiva.

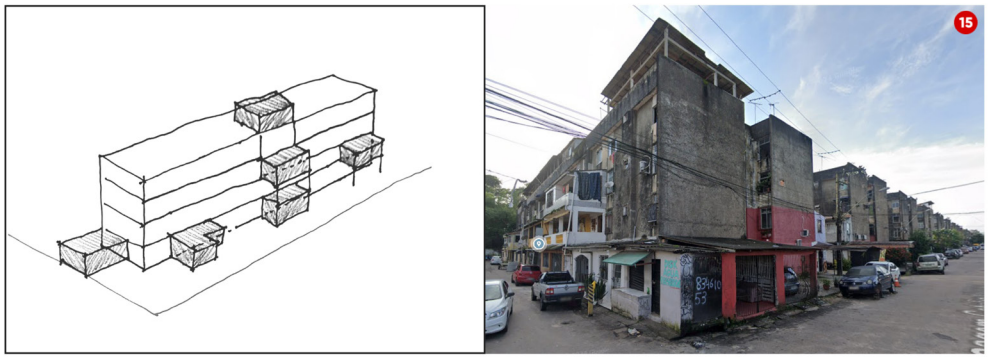
Figura 20 – Síntese gráfica e fotografias representativas do arranjo UACH-h.
Fonte: Elaborado pelos autores. Ilustração de Santo Amore (2025). Imagem 6 - Pinheirinho D'água *São Paulo/SP). Foto: *Google Street View* (2023).



3.4.2 UACH-v: Unidade de Autoconstrução em Conjunto Habitacional – Vertical, ou "puxadinho pra cima", ou ainda "solo criado"

As adições e "puxadas" que emergem em conjuntos habitacionais verticais não se limitam à alteração material das unidades, mas configuram processos de apropriação que incidem diretamente sobre os espaços comuns – áreas condominiais, de circulação e mesmo o sistema viário público. Nesses territórios, o espaço torna-se objeto de constante disputa, em que os arranjos formais resultam de negociações instáveis entre vizinhos, marcadas por tensões, pactos tácitos e conflitos cotidianos. Tal dinâmica pode ser observada, ainda que de modo preliminar, no Conjunto Império Amazônico, em Belém/PA, mas se expande amplamente em outros contextos: nos bairros suburbanos do Rio de Janeiro, nas Cohabs da Zona Leste e nos conjuntos do programa Cingapura na capital paulistana, e mais recentemente nos empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida. Em todos esses casos, a produção social do espaço tensiona a normatividade arquitetônica e urbanística, evidenciando uma política subterrânea de resistência e reinvenção da moradia.

Figura 21 – Síntese gráfica e fotografias representativas do arranjo UACH-v.
Fonte: Elaborado pelos autores. Ilustração de Santo Amore (2025). Imagem 6 - Pinheirinho D'água *São Paulo/SP). Foto: *Google Street View* (2023).



Enfim, no mosaico que abre este capítulo, aquele conjunto diverso de assentamentos tem foco em unidades autoconstruídas. Mas a vista alcança outros arranjos que se somam na constituição de bairros e cidades. Se ensaiarmos, em cada fotografia, uma espécie de busca algorítmica das categorias sugeridas, começaremos a nos aproximar do reconhecimento da complexidade e da diversidade de formas e processos a que nos propomos neste eixo e nesta linha de pesquisa.

[pág. 90] **Figura 22 – Mosaico de fotografias de unidades autoconstruídas, segundo seus arranjos.** Fontes: Elaborado pelos autores. Fontes já citadas nos itens 3.1 a 3.4.2.

1
APi
AER-h
AER-v

2
UAPi

3
APi
AR-v

4
UAER-v
UAER-m

5
UAER-h
UAER-v
UAER-m

6
UACH-h
UAER-m

7
UAER-v

8
AEC

9
UAPi

10
UAER-m

11
AEC
AER-v
AER-m

12
UAER-m

13
UAEC

14
AER-v

15

16
UAER-h

4. UMA AGENDA DE PESQUISA

Campo, campo, campo... É hora de ir a campo, voltar a campo. Reconhecer, sem preconceito, sem susto, sem idealizações, que cidade, afinal, é esta. Foi assim que Chico de Oliveira encontrou, em uma pesquisa singela e cheia de problemas de método, mas realizada em uma favela de Cubatão/SP por jovens arquitetos que lecionavam na vizinha Santos, uma chave explicativa para a associação entre o atraso e o avanço no capitalismo dependente. Em uma nota de rodapé n' "O ornitorrinco" (2003), ele conta o (a)caso:

> [...] ensinava Sociologia na nova Faculdade de Arquitetura e Urbanismo de Santos, com Sérgio Ferro, rigor formal e paixão, e o inesquecível Rodrigo Lefèvre, o dançarino das Sandálias de Prata que a madrasta levou, e eles realizavam com outros professores uma pesquisa sobre habitação. Ali se constatava que a grande maioria dos favelados era proprietária de seus barracos: a incógnita foi resolvida com a revelação de que a construção da "propriedade" era feita em mutirões, tal como imemorialmente se fazia no campo. Aí, me caiu a ficha (Oliveira, 2003, p. 130).

Foi assim também, no campo, que Ermínia Maricato e vários autores do *livro verde* encontraram a tese de Chico. Os pesquisadores deste eixo, desta linha de pesquisa, estão em campo, olhando esta cidade da vida real, pensando sobre ela, conversando com os moradores, com os agentes de produção do espaço, intervindo sobre ele.

Que este capítulo nos estimule a reconhecer as transformações de casas e cidades, onde barracos de madeira vão se consolidando com blocos de concreto e cerâmica, onde o que é vazio tende a ser ocupado com acréscimos para cima, para baixo, para todos os lados, onde o pouco que algum projeto ou obra reservou ao espaço público tende a ser apropriado de forma privada, num dinamismo que parece relegar à autoconstrução uma condição de eterno gerúndio, nos termos de Denise Morado (2016). É um movimento permanente de barraco que vira casa; quintal ou espaço comum que vira puxadinho, que também vira casa; telhado que vira laje, que vira quintal; que vira piso para subir outra casa, que vira mais uma casa para que outra laje vire quintal. E assim, provoca-se a pensar sobre no que deu a cidade, feita com o salário que não dava.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARBON, Angela. **Atendimento habitacional social: produto ou serviço?** Tese de doutoramento apresentada à FAUUSP. São Paulo: 2018.

BOLAFFI, Gabriel. Habitação e urbanismo: o problema e o falso problema. *In*: MARICATO, E. (org.). **A produção da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. São Paulo: Alfa-Ômega, [1975] 1982.

CABRAL, Gabriel Enrique Higo Mafra. **Autoconstrução, formas e fôrmas**: um olhar sobre seus canteiros e processos de produção em São Paulo nos anos 2010. Dissertação (mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021.

CARVALHO, Pedro Henrique Vale. **Puxadinho**: desvelando camadas autoconstruídas na provisão pública de moradia. Tese (Doutorado em Habitat), 237 p., Faculdade de Arquitetura e Urbanismo - FAUUSP, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2026.

CARVALHO, Pedro Henrique Vale; LEITÃO, Karina Oliveira; SANTO AMORE, Caio. Camadas de autoconstrução da moradia popular latino-americana: o conjunto se transforma com a chegada da favela. **Thésis**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 19, 2025. Disponível em: https://thesis.anparq.org.br/revista-thesis/article/view/540. Acesso em: 29 set. 2025.

FERRACINI, Gerson. Fotos: o processo de expansão horizontal das áreas metropolitanas. *In*: MARICATO, E. (org.). **A produção da casa (e da cidade) no Brasil industrial.** São Paulo: Alfa-Ômega, [1979] 1982.

FERRO, Sérgio. A produção da casa no Brasil. *In*: FERRO, S. **Arquitetura e trabalho livre**. São Paulo: Cosac Naify, [1969] 2006.

HADDAD, Ana Maria Carvalho Nunes Ferreira. **Não repara a bagunça**: um estudo sobre iniciativas em melhorias habitacionais. Dissertação (mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2022.

IBGE. **Censo Demográfico 2022**. Características dos domicílios. Resultados do universo, 2024a. Disponível em https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/3106/cd_2022_domicilios.pdf. Acesso em: 31 ago. 2025.

IBGE. **Censo Demográfico 2022**. Favelas e comunidades urbanas. Resultados do universo, 2024b. Disponível em https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv102134.pdf. Acesso em: 31 ago. 2025.

JACQUES, Paola Berenstein; VARELLA, Drauzio; BERTAZZO, Ivaldo. **Maré**: vida na favela. Rio de Janeiro: Casa da Palavra, 2002.

JAPPE, Anselm. **Concreto**: arma de construção em massa do capitalismo. São Paulo: Elefante, 2025.

JARAMILLO, Samuel. Las formas de producción del espacio construido en Bogotá. *In*: PRADILLA, Emilio (org.). **Ensayos sobre el problema de la vivienda en México**: Latina UNAM, 1982, pp. 149-212.

LUPO, Lígia Santi. **Sobre fissuras e rachaduras, chapisco, reboco e pintura**: reflexões sobre intervenções de melhorias habitacionais em assentamentos populares. Dissertação (mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2024.

MARICATO, Erminia (org.). **A produção da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. São Paulo: Alfa-Ômega, [1979] 1982.

MARICATO, Erminia. Autoconstrução, a arquitetura possível. *In*: MARICATO, E. (org.). **A produção da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. São Paulo: Alfa-Ômega, [1979] 1982.

MELLO, Guilherme Mazon. **Laje**: solo criado na favela. Trabalho de Conclusão de Curso (graduação em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

MORADO NASCIMENTO, Denise. S**aberes [auto]construídos**. Belo Horizonte: Associação Imagem Comunitária, 2016.

OLIVEIRA, Francisco de. **Crítica à razão dualista** [1972] / **O ornitorrinco**. São Paulo: Boitempo, 2003.

OLIVEIRA, Francisco de. Prefácio. **In**: MARICATO, E. (org.). **A produção da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. São Paulo: Alfa-Ômega, [1979] 1982.

ROLNIK, Raquel; BONDUKI, Nabil. Periferia da Grande São Paulo: reprodução do espaço como expediente de reprodução da força de trabalho. *In*: MARICATO, E. (org.). **A produção da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. São Paulo: Alfa-Ômega, [1979] 1982.

SAMPAIO, Maria Ruth Amaral; LEMOS, Carlos A. C. **Casas proletárias em São Paulo**. São Paulo: FAU USP, 1993.

SANTO AMORE, Caio; CABRAL, Gabriel Enrique Higo Mafra. É pau, é pedra: autoconstrução na realidade contemporânea de São Paulo. *In*: D'OTTAVIANO, C. (org.). **Habitação, autogestão & cidade**. Rio de Janeiro: Letracapital: Observatório das Metrópoles, 2021.

SOMBRA, Daniel Borges. **De casa em casa, a cidade**: autoconstrução e melhorias habitacionais no loteamento Santa Cecília. Trabalho de Conclusão de Curso (graduação em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

SOUSA, Gabriela. **Entre crises**: mitigação, adaptação climática e política habitacional. Trabalho final de graduação apresentado à FAUUSP. São Paulo: 2025.

TURNER, John. La autoconstrucción. *In*: TURNER, J. **Autoconstrucción**. Por una autonomía del habitar. Escritos sobre vivienda, urbanismo, autogestión y holismo. La Rioja, ESP: Pepitas, [1969] 2018.

YEMAIL, Antonio. **Inventario de paisajes**: atlas de registros proyectuales de un barrio. Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá D.C, 2012. Disponível em: https://issuu.com/antonioyemail/docs/inventario.

Karina Leitão
Lígia Santi Lupo
Caio Santo Amore
Pedro Henrique Vale Carvalho
Paulo Emilio Ferreira

MUITO CHÃO PARA POUCA AÇÃO

CAPÍTULO 2

A avaliação de programas públicos de urbanização de favelas no Brasil tem uma longa história. Trabalhos de pós-graduação, relatórios técnicos, pesquisas[1] em todas as regiões do país e de variados órgãos financiadores de programas se dedicaram a entender os rumos das ações em bairros autoconstruídos. Não é objetivo deste texto se deter em uma revisão dessa bibliografia. Pretendemos recuperar brevemente o teor de algumas análises já realizadas, focar nos desafios técnico-políticos que permanecem e esboçar uma agenda de pesquisa para o tema.

Uma provocação de partida nos inspira: a história da ação de favelas no Brasil já tem lastro, é importante para o país, serve de inspiração internacional. Ainda assim, revela-se modesta em quantidade, parece carecer de mais qualidade, sobretudo quando se levam em consideração o tamanho e a diversidade do nosso estoque autoconstruído que ainda precisa passar por novas camadas de urbanização: há no país cidades inteiras sem construção formal, favelas de muitos portes e tipos, municípios majoritariamente compostos por assentamentos populares que, por sua vez, têm diversos níveis de urbanidade e consolidação[2] e seguem em franca expansão.

Se a autoconstrução é o regime de produção predominante[3] do espaço nas cidades brasileiras, nada mais intuitivo do que defender que as intervenções públicas nestes territórios sejam prioritárias e permanentes na agenda de Estado, dando conta de reformar, em maior escala, territórios e casas produzidos em um regime doméstico, que, se por um lado gera cidades, por outro, também resulta em inadequações que demandam atendimento público.

1. Para citar algumas, dentre tantas: Nakamura, 2014; Rezende, 2015; Nisida, 2017; Ferreira, L., 2017; Carvalho, 2019; Lessa, 2021.
2. Ver discussão sobre os termos da consolidação de favelas em Moretti e Santo Amore (2018).
3. Como se demonstrou no capítulo 1, referente à linha de pesquisa 1.1 do INCT A produção da Casa e da Cidade.

Não tomemos como inexoráveis, então, algumas das escusas propagadas como limites para a intensificação destas ações: uma certa escassez de recursos públicos para urbanização de favelas, ou mesmo, a justificativa de que fazer obra em favela é custoso, moroso, trabalhoso. Se por um lado essas questões têm pertinência, por outro, a relevância das necessidades instaladas, o grau elevado de passivos acumulados, o fato delas serem de competência do Estado no país, justificam a ampliação da destinação de recursos não onerosos, a simplificação de formas de contratação de projeto e obra, e ainda, a ampliação da qualidade projetual e construtiva das ditas urbanizações. Desafios tão complexos quanto necessários de serem enfrentados para que possamos experimentar níveis sustentados de investimento público para o desenvolvimento de projetos de **urbanização integral** de assentamentos, aqui entendidos como aqueles que não anistiam precariedades, elevam infraestruturas e condições socioambientais a patamares de habitabilidade, segurança, urbanidade, para muito além dos padrões limitados de intervenção que temos visto realizados.

Uma nota se faz necessária, aludimos neste texto ao universo da **autoconstrução** através da categoria-mundo **favela**, acionada neste texto de maneira livre para aludir à miríade de formas diversas do morar popular no país[4]. Assumiremos aqui este termo como sinônimo de **assentamentos ou territórios bairros populares**. O risco da imprecisão conceitual com o uso deste termo de sentido abrangente (favela) faz-se necessário para aludir a um conjunto de assentamentos (cortiços, favelas, loteamentos, conjuntos degradados e assemelhados) que se apresentam na realidade em formas construtivas, arranjos espaciais e implantações muito distintos, e comparecem no campo das intervenções em favelas de forma variável com projetos e obras de natureza muito variada.

4. Cf. Santo Amore & Leitão, 2019.

Como na canção de Noriel Vilela[5], neste capítulo, buscamos escrever um *samba quente, um samba decente,* para segurar a conversa, *versando* sobre essa realidade com um recado para nos inspirar a incrementá-la. Segue então a nossa proposta – e, como se diz entre músicos*: segue o tom, fá menor* – para afinar esse debate.

1. DA SOCIOLOGIA DA FAVELA À DEFESA DA URBANIZAÇÃO

Neste capítulo, vamos nos referir às raízes do pensamento sobre favelas no Brasil, com foco nos intelectuais pioneiros no tema, em uma sociologia espacializada e gestada em São Paulo e no Rio de Janeiro. Longe de pretender esgotar um debate que já é muito capilarizado nas diversas regiões do país, o que se busca é destacar a trajetória de alguns profissionais que foram centrais para a formação do pensamento crítico, da agenda política e da ação técnica nesse campo.

É bem verdade que o livro que lastreia o INCT que integramos não se dedica diretamente ao tema desta linha de pesquisa: a avaliação de ações em assentamentos populares, autoconstruídos. No entanto, os autores daquela obra, lapidada por tantos arquitetos, não estavam isentos de uma mirada prospectiva. Tanto é que muitos se envolveram em desenhos de políticas e pesquisas sobre o tema, em especial a própria organizadora da obra, Erminia Maricato, cuja trajetória destacamos e a quem devemos esse olhar militante permanente que caracteriza o laboratório onde germinou este instituto.

Maricato se fez cientista gastando sola de sapato na periferia paulistana, em especial no distrito do Grajaú. À época do lançamento do livro, ajustou suas lentes para compreender a produção da casa e da cidade

5. "Sente este samba quente que é muito legal./ É super pra frente, é bem genial./ Embalo como este só quem vai curtir./ Quem não se machucar quando deixar cair./ [...]. E bolei o ano inteiro este samba pra frente./ É gostoso paca, é um samba decente./ Segure esta conversa, segure a jogada./ Quem não gosta de samba não gosta de nada" ("16 toneladas", Noriel Vilela).

no capitalismo que designou como periférico. Cientificamente, desde esse livro, ela combateu as condições habitacionais resultantes de uma superexploração do trabalho, clamando por maior aplicação de recursos estatais na reprodução da classe trabalhadora[6]. Fez o mesmo militando na construção programática do partido político que ajudou a consolidar, o Partido dos Trabalhadores (PT), e nas gestões em que ocupou cargos executivos na prefeitura de São Paulo e no governo federal.

A postura político-científica de Erminia nos remete à de outro intelectual relevante para o campo das favelas – um pioneiro no campo das avaliações sobre intervenções em favelas, com uma pesquisa que talvez tenha sido a primeiríssima sobre o tema no Brasil. Luiz Antonio Machado da Silva foi o sociólogo-antropólogo que também cunhou a noção de informalidade, mais tarde internacionalmente explorada (Misse *et al.*, 2011). Ele estudou a favela do Pirambu[7], em Fortaleza, no fim dos anos 1960, revelando amplo compromisso crítico e abordagem dialética numa análise, ainda hoje, surpreendentemente atual. Machado da Silva se deslocou do Rio de Janeiro para Fortaleza, chamado para avaliar o plano de desenvolvimento comunitário que vinha sendo desenvolvido pela Igreja católica naquela favela, quando ela ainda era um assentamento em um areal. O pesquisador corajosamente fez críticas importantes à ação da instituição que coordenava o plano e que tinha não só lá, mas em toda a América Latina, forte relação com comunidades populares, para dizer o mínimo. Residiu no Pirambu durante quase cinco anos, em suas palavras, pela facilidade de morar próximo ao local de trabalho, e não pelo ímpeto etnográfico. E assim realizou um dos primeiros relatórios avaliativos de resultados da intervenção social para desenvolvimento da comunidade em questão.

6. Ver, por exemplo, MARICATO, Erminia. *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana*. Petrópolis: Vozes, 2001.

7. Segundo a página do autor na plataforma Lattes: "Avaliação do Projeto de Desenvolvimento de Comunidade da Favela de Pirambu (Fortaleza). Análise qualitativa dos objetivos propostos, organização interna, funcionamento e impacto local de um projeto de intervenção social criado por membros da Igreja católica na localidade mencionada. Integrantes: Luiz Antonio Machado da Silva - Integrante / Jean--Pierre Bombart - Coordenador / Gisélia Potengy - Integrante. Financiador(es): Centro Latino Americano de Pesquisas em Ciências Sociais". Disponível em: http://lattes.cnpq.br/8855936483074666. Acesso em: 20 dez. 2025.

Foi contemporâneo do renomado autor, Carlos Nelson dos Santos que teve uma relevante contribuição para o campo das favelas na condição de arquiteto e urbanista que inaugurou a ação técnica em favelas do Rio de Janeiro, na década de 60, como Brás de Pina, Morro Azul e Catumbi, associada a estudos etnográficos em que se deteve à análise de movimentos sociais urbanos (Santos, 1981). Santos dizia se legitimar nos territórios como alguém que se fazia útil tecnicamente, para a elaboração de projetos e planos, e isso alimentava a antropologia a que ele passou a se dedicar quando entendeu que precisava ser mais dialógico para ser prospectivo.

Aludimos às trajetórias de Maricato, Machado da Silva e Carlos Nelson, conjuntamente neste texto por entender que elas guardam coerência com os princípios da agenda exploratória que se quer imprimir nesta linha de pesquisa, e um compromisso desses investigadores para alçar os temas da autoconstrução, da favela ou da informalidade, desde o Grajaú, o Pirambu, o Catumbi, a um *status* científico, dando-nos "régua e compasso" para hoje **entendermos favela como cidade e, portanto, a intervenção pública nela como urbanização da cidade propriamente dita**[8].

Nos nos ancoramos na baliza que Erminia ofereceu com outros arquitetos, como Calazans e Fingerman, ao abrir os caminhos de uma atuação prática e profissional em favelas, com participação comunitária, estimulada por órgãos de classe, e atuação em governos (vide depoimentos em Maricato; Calazans; Fingerman, 1983).

É com esse olhar que confrontamos a sociologia uspiana sobre a urbanização brasileira à ciência da favela nascida no Rio de Janeiro na década anterior, as quais, somadas, oferecem subsídio para aproximar nossos olhares a questões prementes dos territórios autoconstruídos ou favelados e das intervenções que neles vêm se realizando no país. Desde a segunda metade

8. Santo Amore e Leitão, 2019.

do século XX, os autores aqui citados anunciavam que esses territórios não constituem desvios (cf. Machado da Silva, 1967)[9] nem são excepcionais (cf. Maricato, 1979)[10], revelando as dinâmicas do capitalismo no Brasil. Antes, entendem a favela como a forma de moradia possível e a sociabilidade nela existente com a complexidade de qualquer outro bairro de qualquer cidade.

Se, para Maricato (2001, p. 121), a urbanização de favelas implica qualificar um patrimônio autoconstruído, como poupança, num processo de complementação com obras urbanas e habitacionais, com Machado da Silva entendemos o paradoxo urbanização × remoção (Machado da Silva; Figueiredo, 2016). Com a experiência que Carlos Nelson desenvolveu com o escritório Quadra[11], aprendemos, ainda, que é possível adotar uma abordagem menos remocionista nas intervenções em favelas, como na urbanização da favela Brás de Pina, contrariando a encomenda pública que lhes havia sido feita. Esses intelectuais orgânicos denunciaram a necessidade de estabilidade na posse e infraestruturação de tais territórios, dentre outras pautas que foram ganhando contornos diversos nas décadas seguintes, mas que continuam prementes e, por isso, nos interessa dialogar com elas.

Mais uma nota se faz necessária, sobre certa ideia que pairava no ar em debates acerca de favelas na segunda metade do século passado (Machado da Silva, 2011, informação verbal)[12]: a de que uma espécie de revolução se faria e a forma favela talvez fosse superada. Ou, no jargão favelístico, a ideia de que "o morro ia descer" e tomar seu lugar à força

9. Para Luiz Antonio Machado da Silva (2016), entender as intervenções públicas em favelas pressupõe olhar para a complexidade da relação entre movimentos sociais e Estado, levando em consideração que os atendimentos realizados podem paradoxalmente arrefecer embates entre esses sujeitos. Afinal, se esses atendimentos se realizam, por vezes, via conquistas de movimentos, noutras isso ocorre pelas relações construídas por eles com agentes públicos, em redes de articulações que, se por um lado podem ser legítimas, por outro podem aplacar uma exigência de mais atendimento.
10. Maricato (2001) se inspira em Brecht para dizer que a cidade autoconstruída tem correspondência no jogo do dramaturgo com a dialética de que "exceção vira a regra e regra vira exceção".
11. Vide https://cronologiadourbanismo.ufba.br/apresentacao.php?idVerbete=1611, acesso em: 15 out. 2025.
12. Entrevista em Misse, 2011.

na cidade. A população favelada conseguiria se organizar para reivindicar condições melhores de vida, a favela viraria bairro, ou mesmo se integraria aos bairros. Seja lá o que estivesse em jogo nessa ideia, cabe lembrar que, em pleno século XXI, as favelas persistem, resistem, têm mantido grande incremento populacional, sofrido forte adensamento construtivo e presenciado novas ocupações; ainda assim, esses territórios seguem carecendo de atendimento pleno e qualificado por parte do Estado brasileiro.

Com o estoque construído em favelas assumindo uma dimensão que impossibilita uma fácil remoção (Bueno, 2000), cresceu no fim do século passado o clamor público para que o Estado brasileiro se engajasse na transformação qualificada destes territórios, dirimindo inseguranças e riscos socialmente construídos e que alcançaram grande diversidade, complexidade e intensidade neste milênio.

Para além de todo um passivo acumulado, vastamente explorado na literatura favelística que foi acompanhando seu crescimento no século XX, urbanizar favelas no estágio atual do paradoxo ambiental **parece ser uma postura ainda mais importante ecologicamente no sentido de descarbonizar a vida para além das retóricas**. Gerar menos demolições na produção do ambiente construído é incorrer em menos impactos sobre o clima global do que aqueles causados pelas construções sobre terra nua.

Essa é seguramente outra premissa da agenda de pesquisa desta linha do INCT. Pretende-se ganhar robustez demonstrativa quanto aos benefícios das reformas e da não demolição, quando estas são técnica e socialmente justificadas, em contraposição aos impactos de construções novas. Uma agenda de urbanização de favelas robusta parece condizer com uma plataforma de adaptação ambiental atual, o que nos coloca muitos desafios de atualização do repertório técnico já experimentado nacional e mundialmente na melhoria dessas áreas.

2. UMA PITADA DE HISTÓRIA

A contribuição de Maricato para o campo de estudos mais diretamente ligado ao tema desta linha de pesquisa nos remete ao caminho trilhado por ela duas décadas depois de ter organizado o *livro verde*, quando criou um laboratório de pesquisa-ensino-extensão que teve, como um dos seus primeiros projetos de pesquisa formal, um estudo sobre "Parâmetros técnicos para urbanização de favelas"[13]. Eis a conexão direta com aquilo que no LabHab virou tema de investigação: avaliações críticas e propositivas para ações no campo da moradia – não só em favelas, mas referentes a todo um quadro de provisão de políticas habitacionais e urbanas. Assim sendo, não é acidental que este capítulo privilegie a literatura produzida dentro deste laboratório, as dissertações e teses, além dos relatórios de pesquisa e aprendizados acumulados pelas extensões realizadas.

Quase três décadas depois, seguimos nessa trilha dentro de nosso grupo na USP, seja no LabHab seja no INCT, complexificando nossas perspectivas sobre ações em favelas e acompanhando o debate em curso no país, mas igualmente implicados com ganhos de escala e maior qualificação.

Em alguma medida, a agenda do nosso laboratório se beneficiou de uma postura muito realista devida à experiência de alguns de nossos pesquisadores na formulação e execução de políticas[14]. Isso nos manteve em defesa de ações públicas robustas, permanentes, coordenadas e integradas, nas diversas escalas de ação do Estado, para consolidação e qualificação de favelas, com apuro técnico, acesso universal à infraestrutura,

13. Cf. https://www.labhab.fau.usp.br/wp-content/uploads/2018/01/paramtecnicos_urbafavelas.pdf, acesso em: 20 dez. 2025. Pesquisa coordenada por Laura Bueno e financiada pela Financiadora de Estudos e Projetos (Finep), partiu do estudo de ações em cidades de três regiões brasileiras: Sudeste, Centro-Oeste e Nordeste.

14. Alguns de nossos pesquisadores, professores e orientadores dedicaram-se a secretarias de governo e assessoramento a mandatos parlamentares. Além disso, o próprio laboratório desenvolveu muitos projetos de extensão para avaliação de políticas de moradia e formação de quadros técnicos administrativos em governos.

obras de baixo impacto, justiça ambiental, trabalho social capilarizado e, mais recentemente, franca ênfase no debate sobre melhorias da porta para dentro e para fora das casas[15].

A abordagem de avaliação levada a cabo por nosso grupo é devedora de duas referências fundamentais na trajetória de urbanização de favelas no Brasil: as teses de doutoramento de Laura Bueno (2000), que havia coordenado a pesquisa sobre parâmetros do LabHab, e de Rosana Denaldi (2003), orientada por Erminia Maricato.

Serve-nos de lastro a maneira como Bueno explora a história das ações públicas sobre territórios populares, narrando-as a partir de três grandes abordagens de intervenções que, para a autora, em muito explicam como o Estado lidou com a questão no país. São elas: erradicação, quando a noção de desfavelamento guia a remoção de assentamentos inteiros; reurbanização, quando se aceita a localização do assentamento, mas opta-se pela reposição do estoque construído; e urbanização, quando a opção pública é majoritariamente de manutenção do tecido existente, que passa por camadas de infraestruturação, reparcelamento e instalação de equipamentos. A autora faz uso dessas sínteses para historicizar o repertório de ação estatal, indicando que de, uma tendência à outra, o Estado passou a desenvolver paulatinamente mais políticas de urbanização no país, não necessariamente pela aceitação das favelas, mas em grande medida pela inviabilidade de erradicá-las, dado o tamanho do estoque autoconstruído.

Anos mais tarde, Paulo E. B. Ferreira (2017), orientado por Maricato, atualizou esse debate com um olhar para a ação municipal em favelas paulistanas, no perímetro de uma importante operação urbana na cidade, e reforçou como aquelas tendências narradas por Bueno seguem coexistindo no tempo e espaço, por vezes como estratégias de uma mesma gestão municipal,

15. Cf. plataforma de medidas projetuais para reformas de casas em favelas e ocupações no site https://amh.peabirutca.org.br/ (acesso em: 20 dez. 2025), resultado de pesquisa para a qual alguns autores deste texto contribuem.

no perímetro de uma mesma demarcação urbana, denunciando inclusive tratamentos distintos a favelas a depender de sua localização. Soma-se a esse estudo de P. Ferreira, a pesquisa realizada por Leitão *et al.* (2017) no mesmo período, alertando para ondas políticas remocionistas na capital paulista, motivadas por interesses diversos: dar vazão a obras, realizar grandes eventos, e por que não dizer, facilitar a expansão imobiliária.

Voltando às teses seminais que nos inspiram, a de Denaldi (2003) historicizou a trajetória de governos de cinco municípios brasileiros entre os anos 1980 e 1990, abordando a ação pioneira de municípios que abriram os caminhos para enfrentar o desafio de implementar projetos que no início se concentravam em obras de infraestrutura e, ao longo dos anos, foram encampando o desafio de se integrar setorialmente, se aprofundar participativamente e desenvolver capacidades institucionais para tal.

Juliana Petrarolli (2015) segue na trilha de Denaldi, sua orientadora, com pesquisa que busca contribuir para a superação de percalços para a contratação e execução de obras de urbanização e, portanto, para o desenvolvimento pleno de projetos. Desse modo, procurou caminhos para garantir maior fluidez nas aprovações desses processos e nas medições e reprogramações de execução, além do enfrentamento de imprevistos em obras.

O espírito dessas pesquisas se perpetua na investigação presente e na forma como nossos laboratório e instituto enxergam esse campo de ação, entendendo que é preciso conhecer de perto a realidade e os entraves vivenciados pelos governos no Brasil para intervir em favelas. Ao buscar a conexão entre a pesquisa e a militância, mira numa postura crítico-propositiva que visa contribuir de forma prática para a ampliação desta agenda.

3. O MUITO AINDA FOI POUCO

Nossa investigação também se lastreia na historiografia das ações em favelas no país. Esses percursos foram pavimentados com esforços institucionais e financeiros que, cabe lembrar, não foram banais, porém merecem um olhar para sua complexidade. Os primeiros registros de ações em favelas no Brasil datam de 1947 (Gonçalves, 2013), em meio a um processo eminentemente remocionista cujos termos só começaram a ser alterados para o paradigma da urbanização nos anos 1960, via implantação de infraestrutura em favelas no Rio de Janeiro como Mata Machado, Brás de Pina e Morro da União (Cardoso, 2007).

Os anos 1970 foram marcados por ações de urbanização via empréstimos de agências multilaterais, e os 1980, por ações pioneiras em municípios brasileiros (Denaldi, 2003). Os 90 foram marcados pelo início de uma coordenação federal (Cordeiro, 2009). Nessa década, as ações de urbanização se disseminaram via programas federais e, também, municipais por todas as regiões do país onde se deram partida a iniciativas governamentais, e que mesmo tímidas, foram importantes nessa área (Denaldi, 2003).

Nos primeiros anos da virada do milênio (2000-2003), a instância federal incrementou o programa dedicado a financiar projetos e passou a apoiar obras em favelas, incluindo ações no plano plurianual (Petrarolli, 2015). Em 2003, com o novo governo e a reorganização do setor da habitação no âmbito federal, a União criou a ação orçamentária Urbanização de Assentamentos Precários (UAP), dando um salto incremental importante no montante de recursos não onerosos direcionados às favelas. Esta ação veio a ser incorporada ao braço de infraestrutura urbana e social do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), criado em 2007, gerando um recorde inédito na destinação de recursos federais para urbanização.

Tabela 1 – Recursos federais destinados à execução de obras de urbanização de favelas por ano (R$ milhões) Fonte: Petrarolli, 2015. Os valores dessa tabela foram corrigidos com base no Índice Geral de Preços do Mercado, calculado pela Fundação Getúlio Vargas (IGP-M / FGV), com data-base de 2014.

Recursos Federais destinados à execução de obras de urbanização de favelas por ano (em milhões de reais).			
ANO	**FINANCIAMENTO**	**REPASSE**	**TOTAL**
1995	46	-	46
1996	695	-	695
1997	866	-	866
1998	1.178	-	1.178
1999	151	-	151
2000	175	575	750
2001	486	493	979
2002	424	45	469
2003	-	160	160
2004	1.391	266	1.657
2005	127	81	208
2006	709	1.728	2.437
SUBTOTAL	6.248	3.348	**9.596**
2007	3.061	23.325	26.386
2008	1.524	612	2.136
2009	2.338	1.670	4.008
2010	556	4.871	5.427
2011	-	4	4
2012	-	-	-
2013	-	2.468	2.468
2014	-	1.927	1.927
SUBTOTAL	7.479	34.877	42.356
TOTAL	**13.727**	**38.225**	**51.952**

O total de recursos de programas públicos, apenas na escala federal, voltado diretamente à urbanização de favelas, antes do PAC, foi da ordem de R$ 9,6 bilhões de reais (conforme Petrarolli, 2015)[16]. O UAP foi incorporado ao Programa de Aceleração do Crescimento em 2007, mas, antes do incremento orçamentário que este proporcionou para as urbanizações de favelas, já haviam sido destinados quase R$ 4,5 bilhões de reais para esse fim no primeiro governo Lula. Essa priorização parece ter tido, em grande medida, relação com a chegada ao governo federal de técnicos oriundos de gestões municipais pioneiras nas urbanizações de favelas.

No segundo governo do presidente Lula, dois programas – aqui entendidos como portfólios de projetos não coordenados por uma visão integrada de priorização de ações sobre o território nacional – visaram surtir efeitos anticíclicos e dinamizar o crescimento da economia nacional frente a crises internacionais. Além do já citado PAC, criado em 2007 e que incluía ações de cunho logístico, energético e de infraestrutura social e urbana (interessando-nos aqui as que correspondem à UAP), foi criado em 2009 o Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), voltado para a produção de moradia para setores populares e médios.

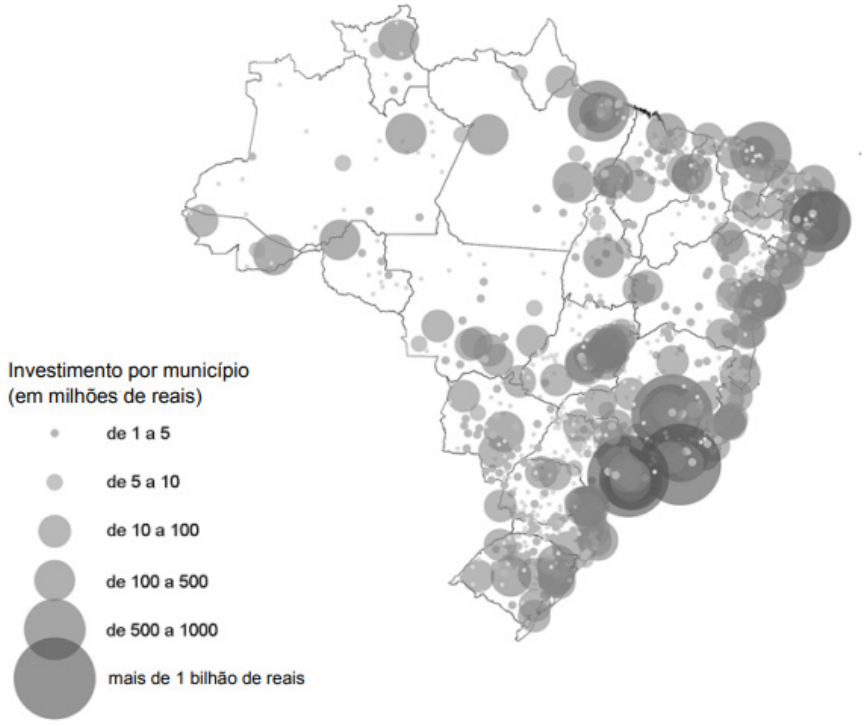
Apesar dos complexos resultados desses programas, que merecem discussão, cabe destacar que, em função deles, os setores da provisão habitacional e da urbanização de assentamentos precários no Brasil atingiram recordes históricos em termos de valores, contratações e entregas na história do país.

16. Para se ter uma pequena noção do quanto este montante parece irrisório em termos orçamentários, 1 bilhão de reais é o valor aproximado de apenas uma obra de urbanização de favela da carteira do legado do PAC que não estava finalizado – a do Parque Piauí, em Timon/MA. Essa obra foi concluída apenas na atual gestão de Lula no governo federal (2023-2026). Ver itens seguintes deste capítulo, com informações da SNP (2025).

No que tange às ações em favelas, segundo os coordenadores de amplo estudo de avaliação[17], o PAC teve importante alcance nacional em todas as regiões do país entre 2007 e 2016:

> Os investimentos do PAC em urbanização de favelas, contando com recursos expressivos – e liberado dos usuais contingenciamentos orçamentários, que reduziam significativamente o fluxo de recursos visando ao equilíbrio das contas públicas –, [passaram] a se configurar como o maior programa habitacional para urbanização de favelas da história do país. (Cardoso; Denaldi, 2018, p. 13).

Figura 1 – Municípios que receberam recursos do PAC para urbanização de favelas, por faixa de investimento (R$ milhões).
Fonte: Cardoso e Denaldi, 2022, p. 30.



17. A pesquisa foi levada a cabo pelo núcleo de habitação do INCT Observatório das Metrópoles em parceria com o Laboratório de Estudos e Projetos Urbanos e Regionais da Universidade Federal do ABC

Note-se, no entanto, que entraves políticos e institucionais ao PAC-UAP começaram a imprimir um ritmo de decrescimento nos investimentos do programa, que em 2014 teve suas contratações encerradas.

O PAC-UAP teve como fonte de recursos mais de 75% oriundos do orçamento geral da União (OGU) e do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), 25% do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) até dezembro de 2017. Os autores da referida pesquisa constataram que o programa de fato permitiu: ampliar a escala de intervenção em assentamentos precários; dar continuidade a programas importantes e já consolidados; viabilizar tanto urbanização de assentamentos que até então não haviam recebido qualquer tipo de melhoria significativa como complementações de urbanizações e intervenções pontuais; financiar tanto obras de pequeno porte como intervenções de alta complexidade, mesmo que, em muitos casos, a intervenção do PAC-UAP tenha sido "mais uma camada de intervenção, uma vez que os valores destinados não foram ou não serão suficientes para concluir a urbanização integral" (Cardoso; Denaldi, 2018, p. 28). Os baixos índices de remoção do programa[18], com uma proporção modesta de reassentamentos via provisão de unidade nova, ressaltam a prioridade dada à reforma do território em detrimento da opção por produção desenfreada de unidade sobre terra nua.

As avaliações que se seguiram por esse grupo de pesquisa concluíram que, apesar dos recordes e mesmo no auge do PAC-UAP, ainda era necessário articular melhor as ações de urbanização de favelas com estratégias mais amplas de recuperação das cidades e repensar os perímetros de intervenção, ou seja, o tratamento das poligonais das favelas. O programa sofreu interrupção abrupta com o golpe à presidente

Paulista (Lepur-UFABC), com apoio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). Dela resultaram três livros importantes sobre o tema, dedicados ao balanço preliminar do programa em 2018 (Cardoso; Denaldi, 2018), à dimensão ambiental nas urbanizações de favela do PAC (Cardoso; Ferrara; Machado, 2022), além das trajetórias de políticas municipais (Cardoso; Denaldi; Silva, 2022).

18. Comparados com a tradição remocionista do meio do século XX em favelas (Cf. Bueno, 2000; Ferreira, P., 2017).

Dilma Rousseff em 2016, mas já havia sinais de altos graus de insatisfação com as intervenções realizadas em grandes complexos de favelas, em especial as no Rio de Janeiro: moradores, associações e movimentos denunciaram e combateram os impactos negativos de grandes obras e a inadequação de alternativas adotadas.

É bem verdade que o PAC-UAP ensejou também iniciativas de características muito distintas, e as diversas estratégias de aplicação dos recursos tiveram forte relação com as capacidades administrativas e as trajetórias municipais onde ocorreram. Os saldos ambientais foram igualmente muito diversos: o modelo normativo previa os termos de uma urbanização integral, mas os graus de qualificação, sobretudo os ambientais, dependeram em grande medida do alcance das obras de saneamento (Cardoso; Denaldi; Silva, 2022).

É curioso verificar que, dentre os anos recentes, 2016 foi quando se registrou o mais alto patamar de gastos públicos federais com habitação do período estudado: pouco mais de 0,15% do PIB nacional (IFI, 2017). Num país em que as despesas gerais com infraestrutura não variaram muito além de 4% do gasto público federal total no mesmo período (2003-2016, governos Lula e Dilma) – ou seja, não passaram de 1% do PIB –, é notável a irrelevância dos gastos em habitação nelas incluídos. No período analisado, importantes montantes foram destinados ao PAC, mas foi o MCMV que aumentou em expressivos 328% a participação da função nos gastos nacionais com infraestrutura em 2016 (Santo Amore; Leitão, 2018).

A tendência de incremento dos patamares de investimento em habitação e urbanização de assentamentos precários suscitava a necessidade de manutenção de gastos com o setor, a importância da participação cada vez maior do Estado no planejamento de ações e investimentos, além de uma profunda avaliação dos rumos e prioridades da política habitacional brasileira. Igualmente relevante era a efetiva capacidade estatal de atender necessidades habitacionais já instaladas em um país onde se requer mais urbanização do que produção de unidades novas, como se verá no item a seguir.

Interessa-nos explorar este tema à luz da prioridade construída ideológica e politicamente à alocação de recursos públicos para a provisão de unidades em detrimento da urbanização de favelas, a despeito de haver mais sinais de que a reforma do estoque autoconstruído seria mais importante que a construção de novas casas. A primeira tem permanecido historicamente desfavorecida diante das complexidades das contratações e execuções de obras, o que, entre outros aspectos, levou à gradativa perda de centralidade do PAC no núcleo de comando da gestão federal ainda no governo Dilma (2011-2016), até ele ser praticamente interrompido com Temer (2016-2018) e Bolsonaro (2019-2022), e ainda hoje[19], em nova gestão lulista (2023-2026), não ter alcançado a magnitude das anteriores.

4. COM TAMANHA INADEQUAÇÃO, POR QUE TANTA PROVISÃO E TÃO POUCA URBANIZAÇÃO?

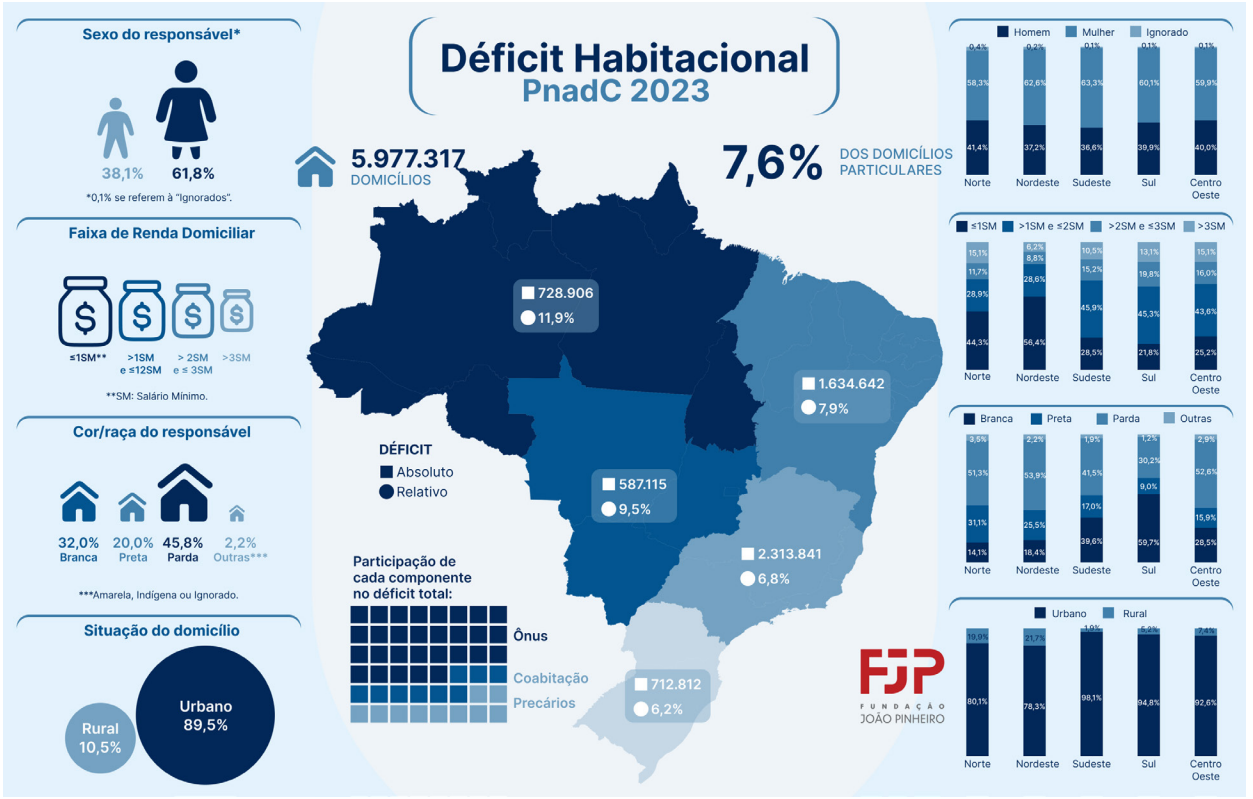
Para demonstrar que a necessidade habitacional no país por urbanização do estoque autoconstruído é mais expressiva que a de provisão de novas unidades, parece-nos pertinente voltar às bases de um texto do livro verde mencionado que se tornou um clássico: o do sociólogo Gabriel Bolaffi (1979), intitulado "Habitação e urbanismo: o problema e o falso problema". Ali, o autor critica o Plano Nacional de Habitação do extinto Banco Nacional de Habitação (BNH) e desconstrói a ideia de "déficit" como um problema, deslocando-o para uma espécie de justificativa de grande aceitação social para drenar recursos públicos para a produção de casas. Por que se faz tão vasto uso do déficit de casas e não outros, como a renda, ou acesso à educação?, o autor se pergunta no texto.

Mesmo levando em conta que na época em que ele foi escrito não tínhamos critérios objetivos, como os de hoje, para uma leitura quantitativa do que é déficit habitacional, o texto interessa a esta investigação pela desconstrução ideológica do conceito. É curioso que a ideia de "déficit habitacional" permaneça sendo utilizada sem grandes problematizações pela esquerda e pela direita, por governos, empresas de construção civil e de incorporação imobiliária, movimentos de luta por moradia, como se ela traduzisse as necessidades habitacionais vigentes no país.

19. Como se verá adiante.

O estudo mais citado sobre déficit habitacional em todo o país é aquele elaborado pela Fundação João Pinheiro (FJP) desde 1995, com base nos dados do Censo Demográfico e da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad). Nele, a definição de "déficit habitacional" é tomada erroneamente como a "noção mais imediata e intuitiva de necessidade de construção de novas moradias para a solução de problemas sociais e específicos de habitação, detectados em certo momento" (FJP, 2016, p. 17). A pesquisa quantifica o déficit usando os seguintes componentes: (1) habitação precária, (2) coabitação familiar forçada e (3) ônus excessivo com aluguel[20].

Figura 2 – Déficit habitacional no Brasil (2023), por macrorregião e segundo diferentes critérios demográficos e socioeconômicos.
Fonte: Fundação João Pinheiro (FJP), 2025.



20. Os infográficos do estudo da FJP publicado em 2025, com dados da Pnad Contínua de 2023, estão disponíveis em: https://drive.google.com/drive/folders/1b_dMPmxLnpKhxeRjq0s8MNPvkt1UrtFe, acesso em: 15 out. 2025.

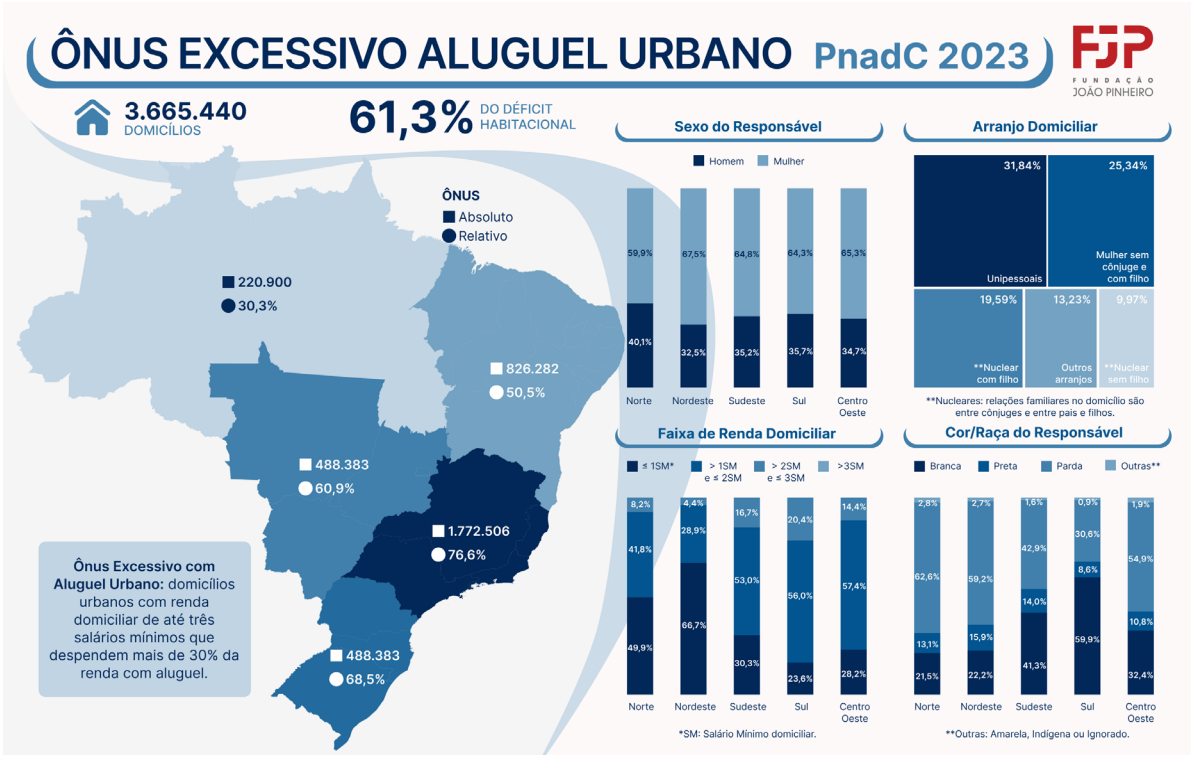
Os dados mais recentes, tomados da Pnad de 2023 (FJP, 2025), corroboram uma tendência que vinha se manifestando nas pesquisas anteriores. Os números do déficit no país variam pouco: ficam em torno de 6 milhões de domicílios há mais de uma década. Poderíamos afirmar, no entanto, que, se fosse possível construir tudo isso em um mês e entregar "de graça" para a população que compõe estatisticamente esse "déficit", o país não resolveria o "problema" habitacional. E por que isso ocorre?

Embora seja uma metodologia reconhecida e importante por permitir análises em série histórica, alguns de seus componentes podem ser discutidos, por exemplo: os 3,7 milhões de domicílios computados com "ônus com aluguel" (FJP, 2025) implicariam realmente a necessidade de incremento ou reposição de estoque de moradias? Afinal, trata-se de um descompasso entre a renda da família e o custo do aluguel, o que não necessariamente leva à conclusão de que seria preciso construir novas moradias. Note-se que esse componente representa mais de 61% do tal déficit habitacional quantitativo (FJP, 2025) e fez o déficit total aumentar, apesar da queda recente nos componentes de habitação precária, coabitação e adensamento excessivo em domicílios alugados.

Além disso, supor de maneira genérica que esse déficit de cerca de 6 milhões de domicílios requer a produção de 8,4 milhões de moradias parece uma leitura reducionista[21], senão equivocada, das possibilidades de solução da questão habitacional no país. Por exemplo, se uma habitação precária puder ser reconstruída no próprio local; se os materiais que caracterizam o "domicílio rústico" (uma das categorias da habitação precária) puderem ser substituídos por materiais adequados; se a casa coabitada ou superadensada puder ser ampliada para acomodar as famílias coabitantes em um novo domicílio, com banheiro e cozinha, ou com número de cômodos adequado à quantidade de pessoas das famílias; se, enfim, intervenções pontuais puderem ser feitas em escala, não seria necessário construir casas novas para incrementar ou repor esse estoque nem diminuir o "déficit".

21. É o que ocorre quando o déficit habitacional no país calculado pela Fundação João Pinheiro é usado para justificar o número de unidades produzidas pelo MCMV (ver, por exemplo: https://www.gov.br/secom/pt-br/assuntos/noticias/2025/janeiro/mcmv-fecha-2024-com-1-26-milhao-de-unidades-contratadas, acesso em: 15 out. 2025).

Figura 3 – Participação do ônus excessivo com aluguel urbano no cômputo do déficit habitacional total (2023), segundo diferentes critérios demográficos e socioeconômicos. Fonte: Fundação João Pinheiro (FJP), 2025.



Entretanto, empresas de construção e incorporação, governos de diversas vertentes políticas, movimentos de luta por moradia e pesquisadores fazem uso frequente desse argumento para justificar a construção de conjuntos habitacionais em locais "baratos" (porque mal localizados), com edificações padronizadas que não se adequam a necessidades que são particulares, diversas, em função dos ciclos de vida e das condições regionais de cada família. Ora, essa solução única (construir casas – muitas vezes, quaisquer casas), que vem calcada na justificativa de "enfrentar o déficit", pode frequentemente aumentar o déficit habitacional e, mais grave ainda, provocar outros déficits de cidade, que são mais difíceis de mensurar. Eis alguns deles:

1) Habitações construídas a toque de caixa, com baixa qualidade construtiva e ambiental, podem se deteriorar em pouco tempo (embora não venham a ser recenseadas como "precárias").

2) Moradias padronizadas podem não se adequar à composição das famílias e forçosamente se tornar domicílios coabitados ou excessivamente adensados (embora o déficit seja restrito aos alugados).

3) Um volume grande de crédito e subsídios para produção e consumo de habitações, como ocorreu no Programa Minha Casa Minha Vida, provoca elevações de preços imobiliários de terrenos, com impacto em imóveis usados e também no aluguel. Isso cria um circuito que, mesmo em moradias "informais", gera ônus excessivo para as populações de baixa renda.

Os próprios estudos da Fundação João Pinheiro reconhecem que os números do "déficit" não dão conta do "problema" habitacional. Para ampliar isso, a fundação mobiliza o conceito de inadequação habitacional, que pode se basear na inadequação fundiária, na edilícia ou na de infraestrutura. Os números correspondentes a cada componente não podem ser somados, pois um mesmo domicílio pode sofrer ao mesmo tempo de todos esses tipos de inadequações. No entanto, se forem considerados aqueles domicílios com ao menos uma inadequação, chega-se, no país, a mais de 27 milhões de unidades (ainda que esse número seja subestimado, como discutimos no item a seguir).

Figura 4 – Inadequação de domicílios urbanos no Brasil (2023), por macrorregião e segundo diferentes critérios demográficos e socioeconômicos. Fonte: Fundação João Pinheiro (FJP), 2025.

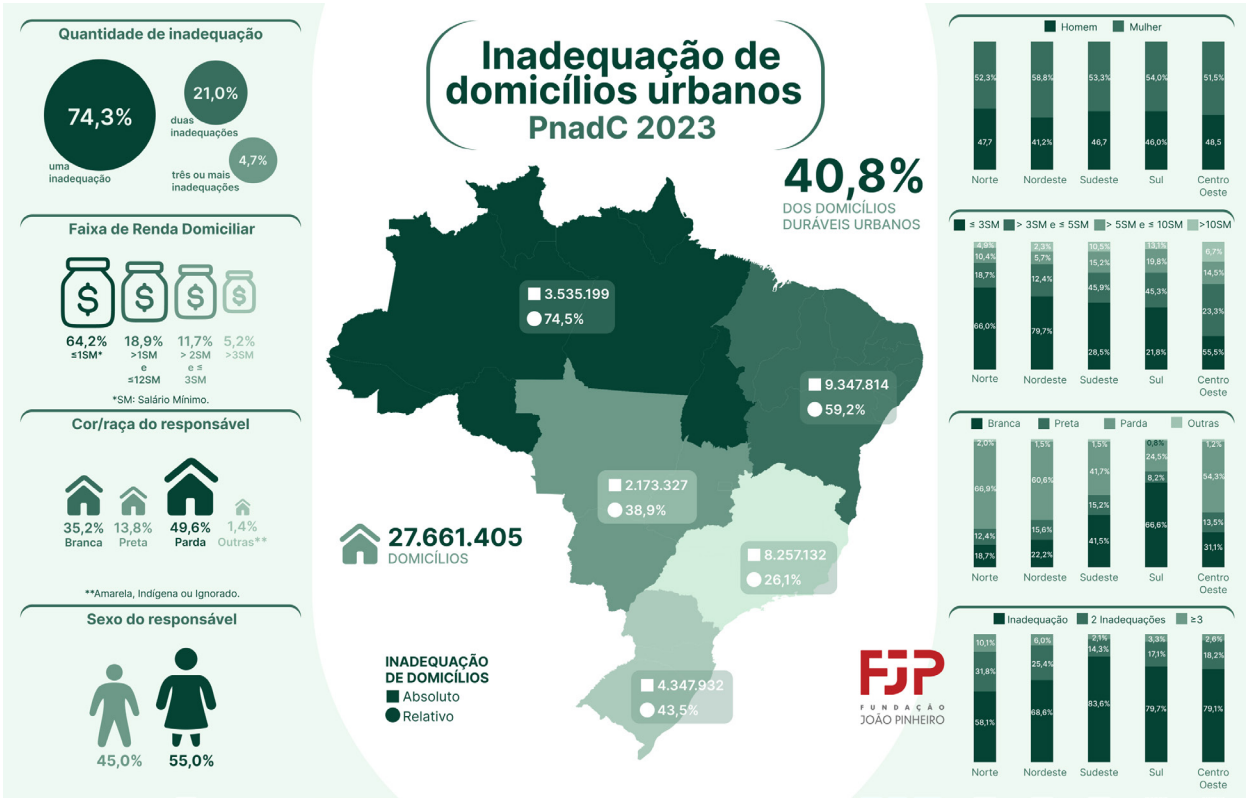
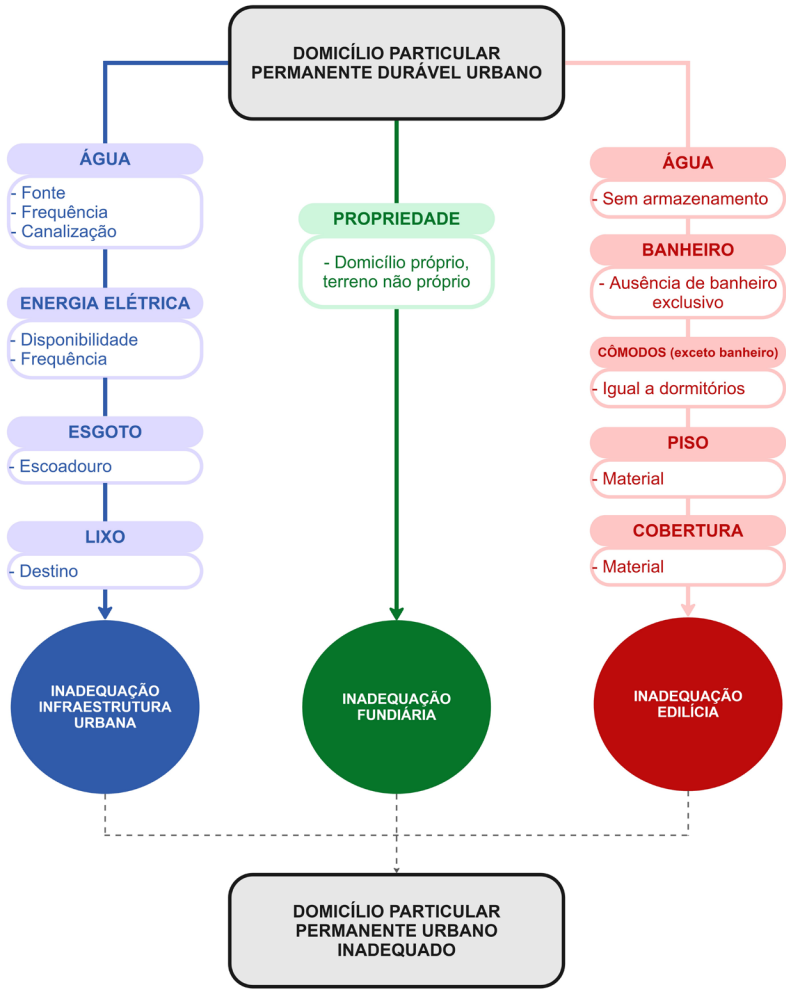


Figura 5 – Componentes e subcomponentes da inadequação de domicílios. Fonte: FJP, 2025.



Por isso, entendemos ser mais pertinente falarmos de modo mais amplo em "necessidades habitacionais", no plural, pois elas são específicas e muito diversas neste país continental. **Não existe, portanto, solução única para a questão da moradia no Brasil, e a construção habitacional é apenas uma parte da solução, sendo a necessidade de urbanização muito maior do que os esforços governamentais parecem ter dado conta de abordar**.

A agenda por urbanizar assentamentos demanda entender melhor as reais condições nacionais de moradia para além da forma como o déficit tem sido computado, via *proxy* de inadequação ou mesmo nos setores censitários do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), sob a categoria favelas e comunidades urbanas (antes "assentamentos subnormais"). Dados do Censo de 2022 indicavam que ao menos 12,3 milhões de pessoas no país viviam em favelas e comunidades que demandavam ações de qualificação urbana e ambiental, melhoria habitacional e, por vezes, reassentamento.

Esse quadro é sabidamente subestimado, dadas as limitações metodológicas do censo para identificar o universo total de favelas no país[22]. Ainda assim, esse número atesta parte de uma demanda relevante, em tamanho e diversidade, para urbanização de favelas no Brasil, com desafios quantitativos e qualitativos. Não custa ressaltar que os números anteriores do censo do IBGE para favelas e comunidades, antes intituladas aglomerados subnormais, já tiveram suas *proxies*:

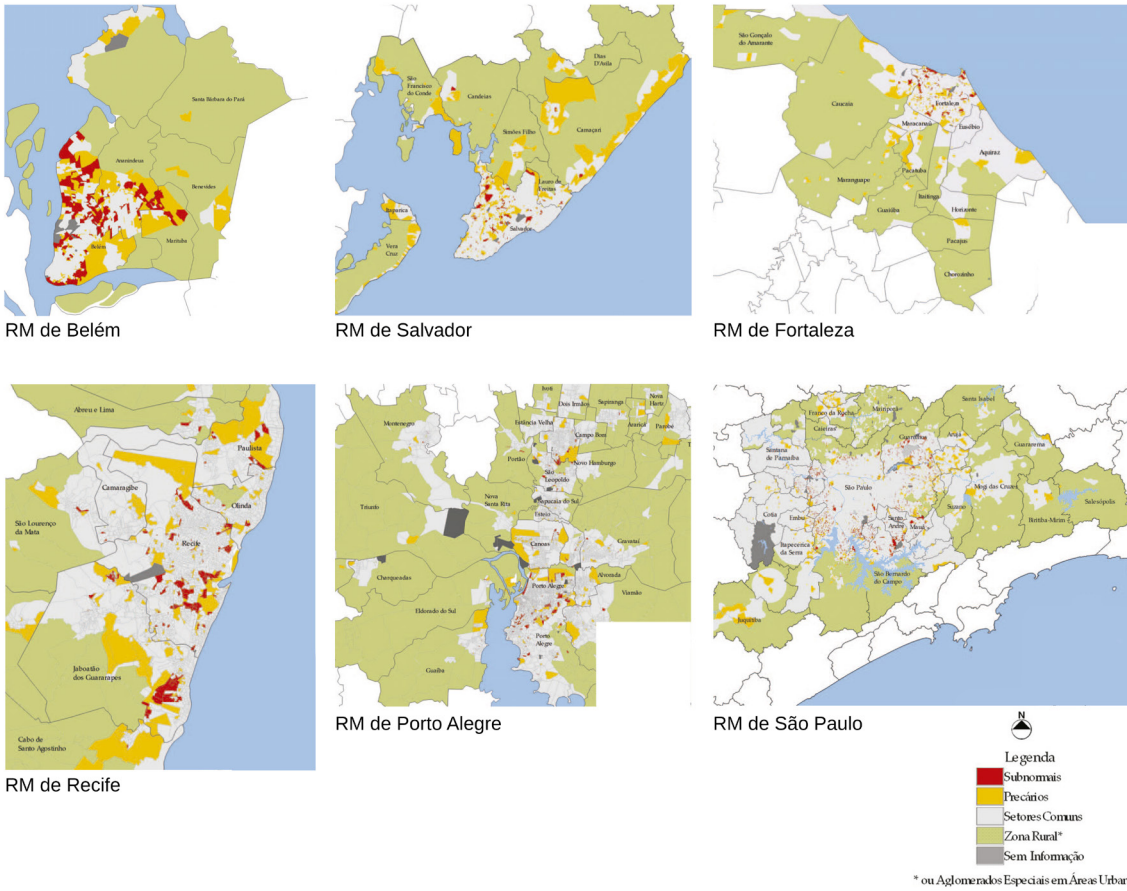
- complementadas com mais dados da análise territorial incluída no Censo 2010, possibilitando uma leitura mais informada sobre os terrenos de topografia complicada onde os aglomerados estão inseridos (20% estão em áreas declivosas), sobre o acesso comprometido aos domicílios (72,6% não apresentam nenhum espaçamento entre si) e sobre a persistente ausência de infraestrutura (apesar de observada sua melhoria geral no quadro nacional)[23];

- e calibradas em por estudos como os do Centro de Estudos da Metrópole, ligado ao Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEM-CEBRAP)[24], para caracterização de assentamentos precários,

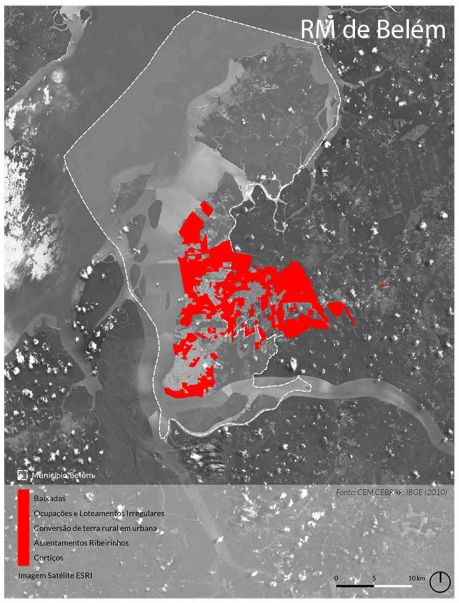
22. Cf. Denaldi, 2022.
23. IBGE. *Censo Demográfico 2010*. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.
24. In: https://centrodametropole.fflch.usp.br/pt-br/livros/assentamentos-precarios-no-brasil-urbano/, acesso em: 15 out. 2025.

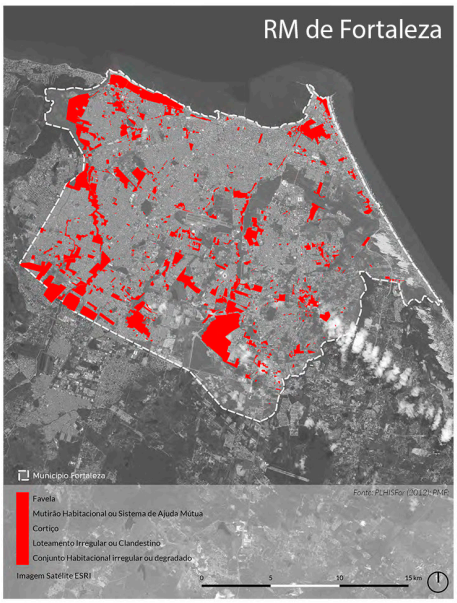
demonstrando que eles são maiores e mais disseminados do que o Censo atesta. Vide figuras a seguir, com os mapas dos aglomerados subnormais (em vermelho) para seis cidades brasileiras, somados aos assentamentos precários (em amarelo) estudados pelo CEM-CEBRAP, e, em seguida, o mapeamento das mesmas cidades incluídas informações locais (conforme a Rede Moradia e Assessoria).[25]

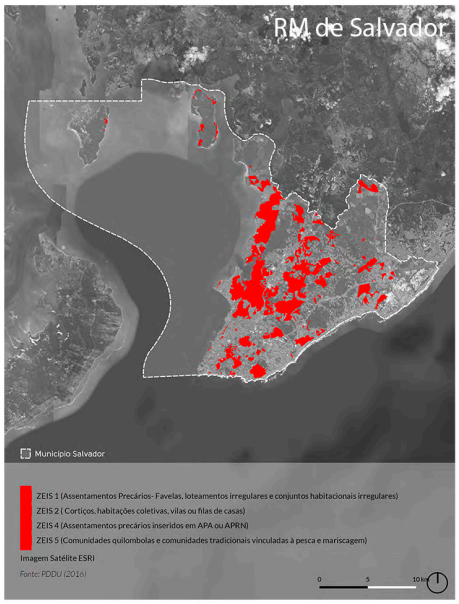
Figura 6 – Aglomerados subnormais e assentamentos precários em regiões metropolitanas selecionadas. Fonte: CEM-Cebrap, 2007.

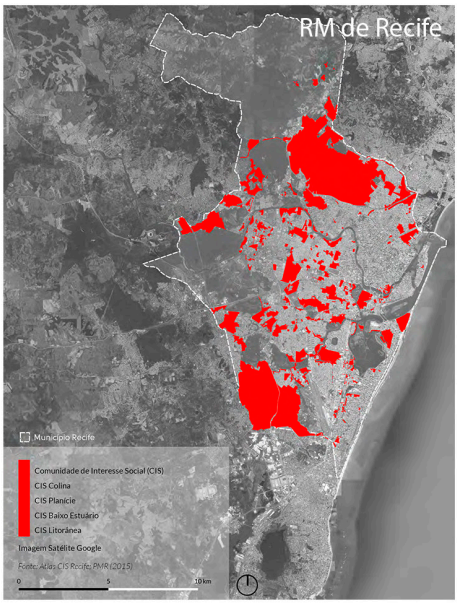


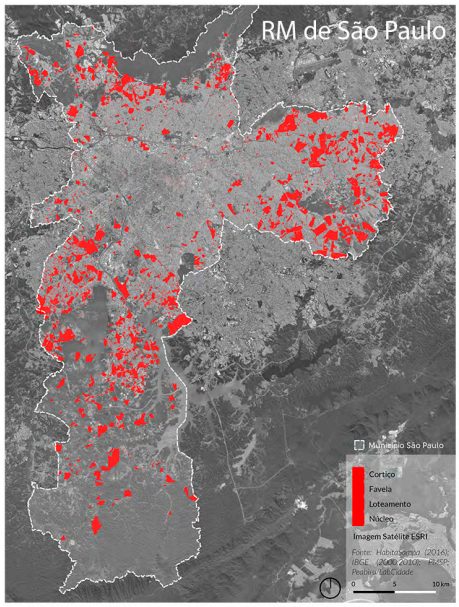
25. https://www.moradiaassessoria.org.br/, acesso em: 15 out. 2025.

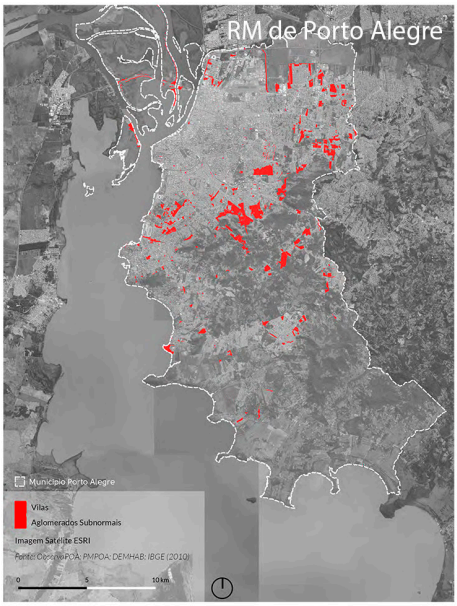

RM de Belém
Município Belém
Baixadas
Ocupações e Loteamentos Irregulares
Conversão de terra rural em urbana
Assentamentos Ribeirinhos
Cortiços
Fonte: CEM/CEBRAP; IBGE (2010)
Imagem Satélite ESRI
0 5 10 km


RM de Fortaleza
Município Fortaleza
Favela
Mutirão Habitacional ou Sistema de Ajuda Mútua
Cortiço
Loteamento Irregular ou Clandestino
Conjunto Habitacional irregular ou degradado
Fonte: PLHISFor (2012); PMF
Imagem Satélite ESRI
0 5 10 15 km


RM de Salvador
Município Salvador
ZEIS 1 (Assentamentos Precários- Favelas, loteamentos irregulares e conjuntos habitacionais irregulares)
ZEIS 2 (Cortiços, habitações coletivas, vilas ou filas de casas)
ZEIS 4 (Assentamentos precários inseridos em APA ou APRN)
ZEIS 5 (Comunidades quilombolas e comunidades tradicionais vinculadas à pesca e mariscagem)
Imagem Satélite ESRI
Fonte: PDDU (2016)
0 5 10 km


RM de Recife
Município Recife
Comunidade de Interesse Social (CIS)
CIS Colina
CIS Planície
CIS Baixo Estuário
CIS Litorânea
Imagem Satélite Google
Fonte: Atlas CIS Recife; PMR (2015)
0 5 10 km


RM de São Paulo
Município São Paulo
Cortico
Favela
Loteamento
Núcleo
Imagem Satélite ESRI
Fonte: Habitasampa (2014); IBGE (2010); GeoSAMPA; Prefeitura da Cidade
0 5 10 km


RM de Porto Alegre
Município Porto Alegre
Vilas
Aglomerados Subnormais
Imagem Satélite ESRI
Fonte: Observa POA; PMPOA; DEMHAB; IBGE (2010)
0 5 10 km

[pág. 122] **Figura 7 – Cartografia da precariedade (2019), em regiões metropolitanas selecionadas.** Fonte: Pedro Carvalho, para Rede Moradia e Assessoria, 2019, com dados do Censo 2010 e informações locais.

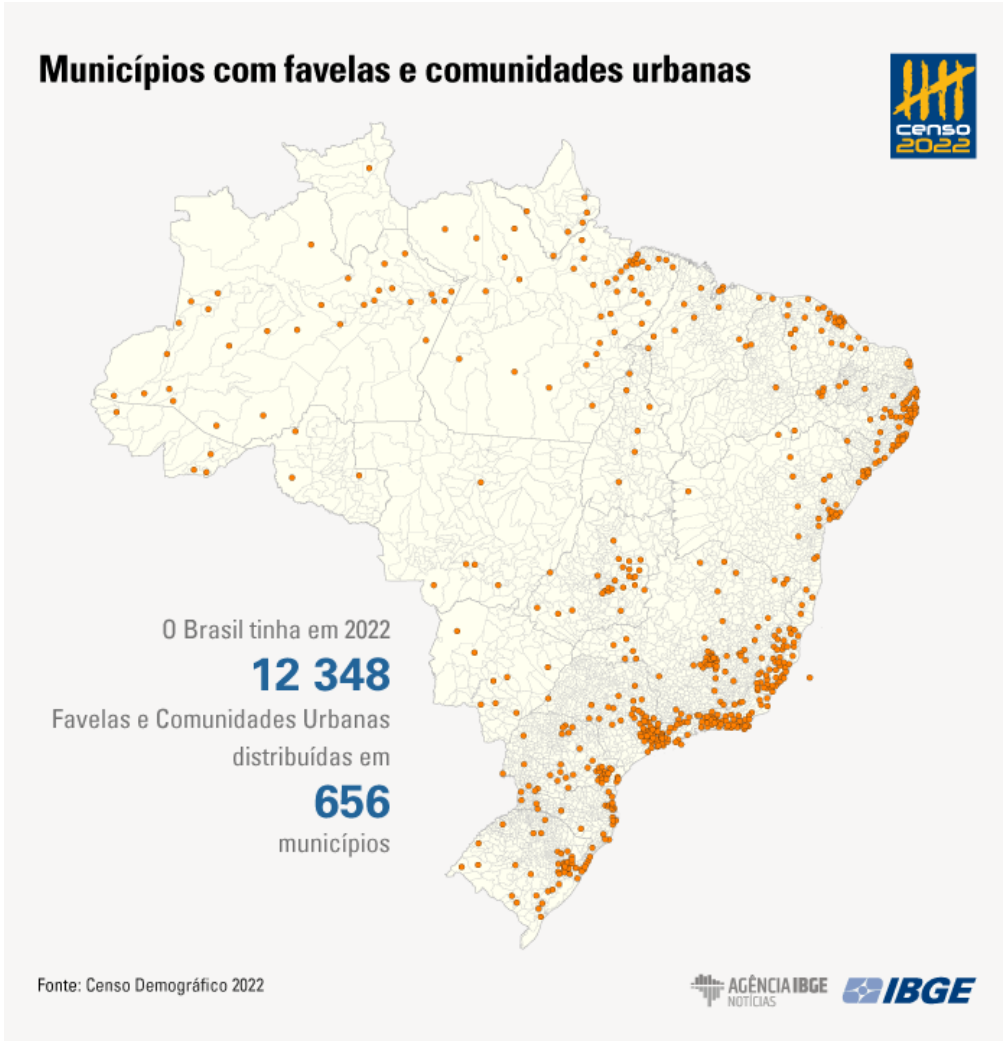
Cabe menção também aos esforços empreendidos por pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Avançada (Ipea) e da UFABC[26], lançada em 2022, para o entendimento de núcleos urbanos informais. Conjugando imagens aéreas e dados municipais, foi possível expressar o potencial de cotização dos dados censitários a outras fontes para ilustrar com mais precisão a diversidade de arranjos desses assentamentos no país.

Ainda sobre o Censo do IBGE de 2022, é importante ressaltar a importância das séries históricas desse instituto para a apreensão de uma realidade cada vez mais capilarizada no território brasileiro, como demonstra a figura a seguir. Os microdados a serem divulgados futuramente deverão trazer informações mais precisas sobre o entorno dessas favelas, suas vias, circulação, iluminação e arborização, por exemplo. Já é sabido, no entanto, que no universo de cerca de 12348 favelas e comunidades urbanas, onde habitam 16,4 milhões de pessoas (6% da população brasileira), 72,5% delas tem até 500 domicílios, 15,6% apresenta entre 501 e 1000 domicílios, e 11,9%, 1001 ou mais[27].

Ainda assim, o desafio de retratar a quantidade e a diversidade do universo de favelas permanece[28]. O entendimento dessa realidade se funde com o de uma autoconstrução intensificada, complexificada, cada vez mais verticalizada, tendo sua sociabilidade permanentemente transformada por relações mercantilizadas (Abramo, 2022) e de difícil controle pelo Estado, em todas as suas instâncias.

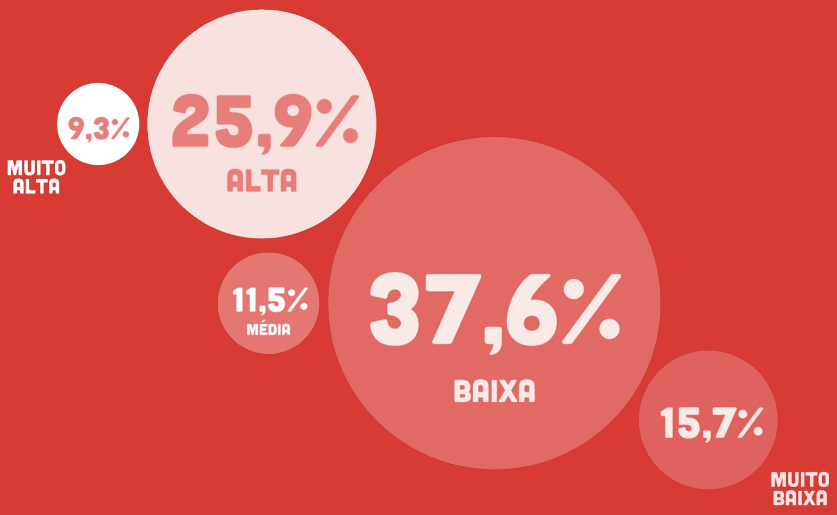
26. *In*: https://pnui.ipea.gov.br/, acesso em: 15 out. 2025.
27. https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv102062.pdf, acesso em 15 out. 2025.
28. O Centro de Estudos da Favela (Cefavela), coordenado pela UFABC, tem se dedicado a essa investigação e prevê avanços na leitura geográfica de favelas a partir da parceria estabelecida com o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe). *In*: https://cefavela.ufabc.edu.br/cefavela-e-inpe-testam-nova-plataforma-com-imagens-de-sensoriamento-remoto-de-favelas/, acesso em: 15 out. 2025.

Figura 8 – Municípios com favelas e comunidades urbanas (2022).
Fonte: IBGE, 2022.



Os aspectos mencionados constam como objetivo de investigação aprofundada da agenda de pesquisa desta linha do INCT. Por ora, cabe apenas ilustrar essa diversidade aludindo à variada densidade habitacional desses assentamentos: mais da metade (53,3%) tem densidade baixa ou muito baixa, e o restante se enquadra em faixas mediana (11,5%), alta e muito alta (35,2%).

Figura 9 – Densidade habitacional em favelas e comunidades urbanas, por faixa de densidade (2022). Elaboração: Santo Amore, 2025, com dados do Censo IBGE 2022.



Densidade de referência: 12 mil hab/km² em parcelamento do tipo loteamento, com lotes unifamiliares de 5×25 m e áreas públicas (vias, áreas verdes, áreas institucionais) não ocupadas ou não edificáveis na proporção de 50% da gleba ou poligonal. Faixas de densidade – muito baixa: até 4 mil hab/km²; baixa: entre 4 mil e 12 mil hab/km²; média: entre 12 e 16 mil hab/km²; alta: entre 16 mil e 36 mil hab/km²; muito alta: mais de 36 mil hab/km².

As altas densidades habitacionais e construtivas em favelas e comunidades talvez estejam entre os aspectos mais desafiadores para as intervenções e projetos de ações de urbanização que se pretendam de fato integrais e qualificadores da habitabilidade local. Essas condições se somam a implantações de difícil abordagem por estarem situadas em baixios, areais, mangues, colinas, aterros, sobre cursos d'água, às margens de vias, dutos e linhas de alta tensão, lixões, unidades de conservação, só para citar alguns exemplos que impõem esforços cada vez maiores ao planejamento e aos projetos de urbanização no país.

5. UM VAI E VEM NA AGENDA DE URBANIZAÇÕES

Retomando o debate sobre as ações públicas em favelas no país, quem poderia ter previsto que, na sequência do momento em que o Brasil acabara de executar o maior programa de urbanização de assentamentos precários de sua história, ocorreria o desmonte da ação do Estado no campo urbano e habitacional? Entre 1995 e 2003, o país investiu cerca de 11 bilhões de reais em urbanização de favelas (contabilizando financiamentos onerosos e repasses não onerosos para entes federados com esse fim). Em dois mandatos do presidente Lula e no primeiro da presidente Dilma (2003-2014), esse número quase foi multiplicado por 9, atingindo 102 bilhões de reais, conforme tabela a seguir. Então, o programa, que já vinha minguando, sofreu abalos dos quais ainda não se recuperou: primeiro no próprio governo Dilma, posteriormente com o golpe contra ela, em 2016, com gestão finalizada de forma truncada, seguida por trágico governo ultraconservador. Assim, o PAC-UAP foi estancado, em meio a tantos outros retrocessos institucionais, alguns deles muito mais ameaçadores à vida no país.

Houve, no momento eleitoral de 2018, alguma sinalização para a manutenção do programa de produção habitacional da era Lula/Dilma, mas ela deu lugar ao programa Casa Verde e Amarela. Em poucas linhas, a gestão iniciada em 2019 se caracterizou pela negligência com a temática urbana e por uma indefinição perversa na agenda sobre a qual o país se debruçou historicamente em busca de alternativas para seus assentamentos populares. A tabela a seguir atesta até a ausência de dados para o monitoramento das ações federais em favelas.

Tabela 2 – Recursos federais destinados à execução de obras de urbanização de favelas por ano (em R$ milhões – valores atualizados para jan. 2025*). Fonte: Elaboração própria com informações das tabelas 1 e 3 deste capítulo.

Recursos Federais destinados à execução de obras de urbanização de favelas por ano (em milhões de reais - valores atualizados para jan/2025)			
ANO	**FINANCIAMENTO**	**REPASSE**	**TOTAL**
1995-2003	8.813	2.790	11.603
2004-2014**	21.273	80.989	102.262
SUBTOTAL	30.086	83.779	**113.865**
2015-2022	sem dado	sem dado	sem dado
2023-2025	-	9.970	9.970

* Corrigidos com base no Índice Geral de Preços do Mercado, calculado pela Fundação Getúlio Vargas (IGP-M/FGV), com data-base de janeiro de 2025.

** Optou-se por iniciar o recorte temporal em 2004 por marcar o início dos programas implementados no primeiro governo Lula. Foi nesse período de onze anos que se observou um maior aporte de recursos destinados à urbanização de favelas.

Com o novo governo Lula eleito, o Ministério das Cidades foi recomposto em 2023, após ter sido extinto em 2019. Sob seu guarda-chuva, foi criada uma Secretaria Nacional das Periferias (SNP), que, dentre muitas iniciativas, tem lidado com o legado do PAC e realizado novas seleções de obras de urbanização, sob a nomeação PAC Periferia Viva[29]. Ainda que os patamares de investimento em urbanização de favelas não tenham sido recuperados na gestão federal vigente, há todo um cardápio de ações reunidas nesse programa que é de nosso interesse analisar, em razão dos novos marcos políticos e metodológicos que enseja[30].

29. Vide: https://www.gov.br/cidades/pt-br/novo-pac-selecoes/periferia-viva-urbanizacao-de-favelas.
30. As novas obras selecionadas pela SNP serão objeto de estudo desta linha de pesquisa, numa cooperação institucional já iniciada para debater os esforços que vêm sendo realizados. Como ainda se

A chamada "carteira de investimentos" do Periferia Viva contou, até o momento[31], com duas novas seleções de contrato: uma realizada em 2023, que estipulou 59 contratos para urbanização de favelas (além de 208 contratos de regularização fundiária); e outra em 2025, que listou 49 contratos para urbanização de favelas. São 108 novos contratos em diferentes partes do Brasil a serem implementados com a nova metodologia proposta pela Secretaria Nacional de Periferias, que atualmente demanda a elaboração de um plano de ação e a instalação de posto territorial nos processos de urbanização.

Além dos novos contratos, a atual carteira de projetos de urbanização do governo federal conta com 84 contratos do antigo PAC-UAP que ainda não haviam sido encerrados no início da nova gestão, em 2023, e por isso foram retomados pelo governo visando a sua finalização. Esse conjunto vem sendo designado como "PAC Legado" nas comunicações do governo federal. Desses 84 contratos, 16 foram concluídas recentemente, 50 estão com obras em andamento e 18, na chamada "ação preparatória", esperando o início das obras. Neste momento da nossa pesquisa, pareceu-nos relevante e oportuno olhar para o panorama de ações migradas do PAC que pretendem ser concluídas neste governo.

Se, por um lado, a retomada dessas obras é muito importante socialmente, por outro, pode reiterar a percepção recorrente na opinião pública de que obras de urbanização são morosas, custam a terminar e se alongam indefinidamente. Cabe entender os desafios apresentados por elas, como abordam os problemas socioespaciais nelas englobados e que medidas ensejam nos projetos de urbanização já atrasados. Os arranjos institucionais para sua realização, contratação e execução não são simples e merecem análise detida.

encontram em fase de preparação ou contratação, não oferecem, no momento, o afastamento temporal necessário para serem avaliadas neste capítulo.

31. Segundo informações da SNP coletadas em julho de 2025.

Tabela 3 – Carteira de investimentos do PAC Legado e do Periferia Viva (2023-2026). Fonte: SNP 2025. Elaboração própria.

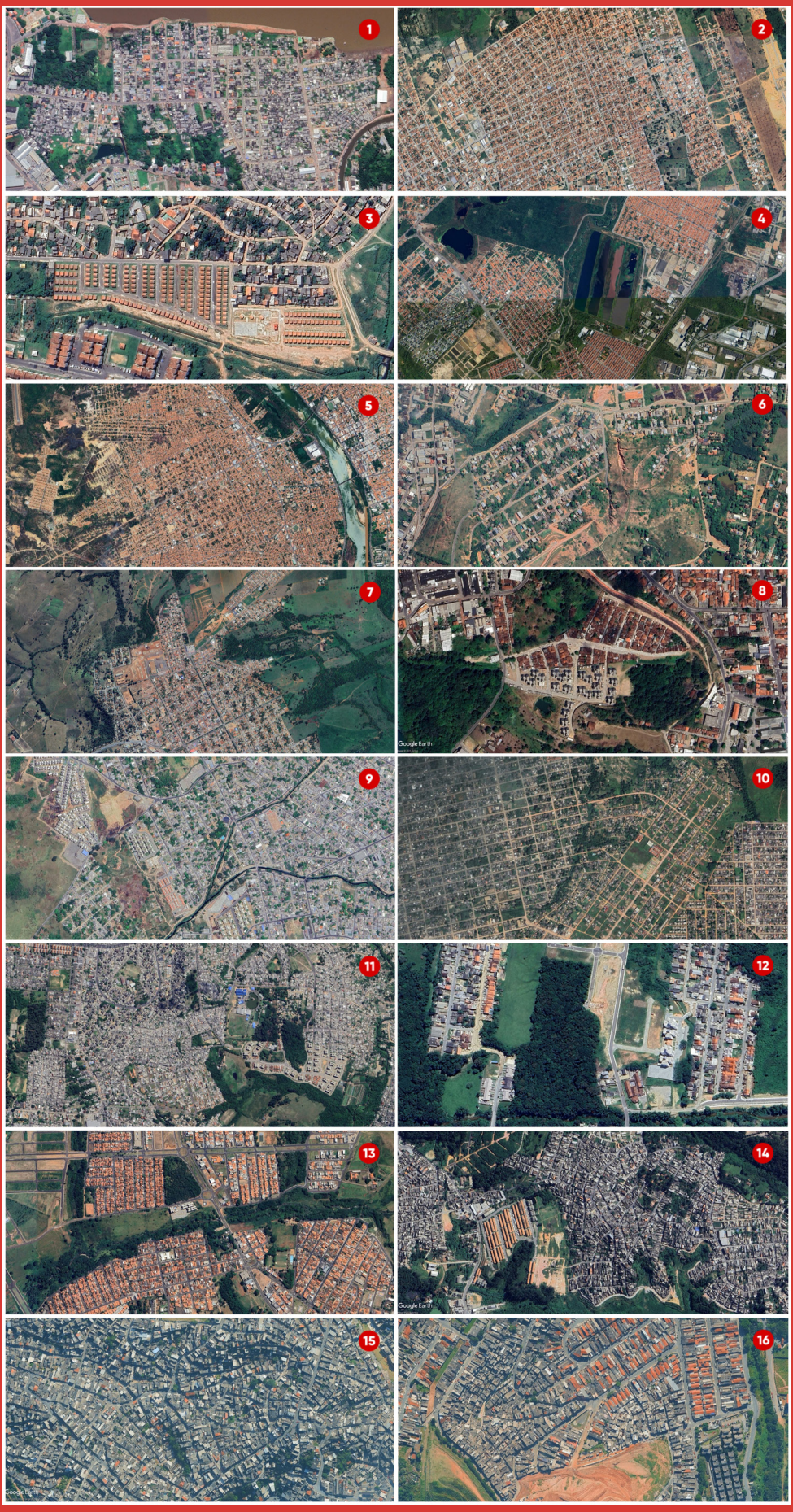
	Ano	Tipo de intervenção	Projeto/ obra	R$ (em milhões)	Municípios
PAC legado (antigo PAC-UAP, contratos assumidos na atual gestão federal)	de 2023 a 2026	**Obras** de retomada de urbanização de favelas **concluídas**	16	1.400	12
		Obras em andamento	50		38
		Em **ação preparatória**	18		15
Primeira seleção Novo PAC	2023	Urbanização de favelas	59	5.270	48
		Regularização fundiária	208	289	189
Segunda seleção Novo PAC	2025	Urbanização de favelas	49	4.700	32
Carteira Periferia Viva		**TOTAL**	**400**	**11700**	**223**

A seguir apresentamos uma tabela que lista os contratos concluídos e dois mosaicos de fotografias aéreas e elevações do Google e do Street View correspondente, como sinalização de uma pesquisa, a ser aprofundada, para entender o legado do que já foi entregue. Uma primeira aproximação a esses territórios já atesta o desafio colocado para o governo federal ao coordenar ações de urbanização em favelas: as diversas condições socioespaciais que estão sendo abarcadas e as distintas naturezas das ações.

Tabela 4 – Lista de obras do PAC Legado concluídas até 2025.
Fonte: SNP 2025. Elaboração própria.

#	UF	Municípios	Empreendimento	Estimativa do valor total do empreendimento no Novo PAC (2023-2030) (R$)	Tipo de Executor
1	AP	Macapá	Orla do Aturiá	1.644.576,00	Estadual
2	BA	Barreiras	Loteamento Santa Luzia	3.148.783,49	Municipal
3	BA	Camaçari	Buris Satuba	1.509.821,65	Municipal
4	CE	Maracanaú	Rio Maranguapinho - trecho 4	1.384.684,07	Estadual
5	MA	Timon	Parque Piauí	980.301,07	Municipal
6	MG	Santana do Paraíso	Bairro São José	0	Municipal
7	MT	Jaciara	Cidade Baixa	2.065.403,97	Municipal
8	PB	João Pessoa	Comunidade Saturnino de Brito	6.675.104,00	Municipal
9	RJ	Queimados	Bairro Eldorado - Etapa 3	2.238.094,89	Municipal
10	RO	Porto Velho	Bairros da Zona Leste	10.354.155,00	Municipal
11	RS	Porto Alegre	Vila Nazaré	4.628.616,00	Municipal
12	SC	São José	Potecas	820.012,09	Municipal
13	SP	Franca	Região da Bacia do Engenho Queimado	2.872.003,13	Municipal
14	SP	Itapecerica da Serra	Guarapiranga	24.739.145,04	Municipal
15	SP	Mauá	Jardim Oratório	16.054.466,59	Municipal
16	SP	Santo André	Favela Espírito Santo I e II	1.397.741,96	Municipal

* Numeração corresponde à das imagens nos mosaicos.


1
2
3
4
5
6
7
8
Google Earth
9
10
11
12
13
14
Google Earth
15
16

1

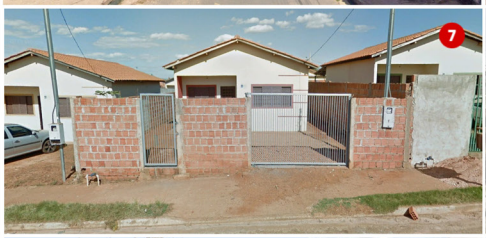
2

3

4
Sheila

5

6
Google Earth


7

8

9

10

11

12

13

14

15

16

[pág. 131] **Figura 10 – Imagens aéreas dos 16 territórios (em 12 unidades federativas do Brasil) que tiveram obras de habitação concluídas pelo governo federal (2023-2025).** Fontes: SNP, Google. Elaboração própria, 2025.

[pág. 132] **Figura 11 – Imagens de rua dos 16 territórios (em 12 unidades federativas do Brasil) que tiveram obras de habitação concluídas pelo governo federal (2023-2025).** Fontes: SNP, Google. Elaboração própria, 2025.

A tabela e as fotos dos mosaicos demonstram que os arranjos de implantação das favelas variam entre áreas: sujeitas a múltiplos regimes hidrológicos, como as movimentações de ressaca (1), beiras de rio ou mar, mangues ou bordas lacunares; áreas de preservação ambiental (4); faixas de segurança de pista de aeroporto (11); regiões de alta declividade (15) ou de cotas baixas, entre outros. Apresentam distintas características construtivas, mas tendem a uma homogeneização da paisagem na medida em que, no processo de reposição do estoque pioneiro construído com técnicas e materiais diversos, a densificação e a verticalização têm se dado mediante construção em alvenaria, com blocos e lajes pré-moldadas facilmente encontradas no varejo do mercado nacional de construção civil.

Diante das distintas condições nesses assentamentos, o rol de áreas abordadas no PAC Legado consiste em situações de diversas complexidades, a exemplo de: (1) infraestrutura de área, pavimentação e contenção de erosão na orla de Macapá, com altos índices de remoção; (4) macrodrenagem de setor de obra bastante abrangente, como o de Maracanaú no Ceará; (11) reconstrução e reforma de bairro cindido pela remoção de faixa de segurança para a pista de pouso do aeroporto de Porto Alegre; (15) urbanização de uma das maiores favelas do município de Mauá, com infraestruturação, contenção de encostas e provisão habitacional verticalizada e entrega de títulos de regularização fundiária.

Mesmo com a breve aproximação realizada, é possível retomar aspectos iniciais da argumentação deste capítulo. A realidade das favelas no país corresponde à abrangência dessa categoria-mundo, que se define assim de forma ampla, científica e politicamente, para dar conta da diversidade das necessidades instaladas por esses processos de autoconstrução das casas e das infraestruturas. Tais processos colocam desafios para os programas, projetos e obras de urbanização de favelas, suscitando a abordagem de necessidades muito variadas – por exemplo, o tratamento de risco geológico e hidrológico, a infraestruturação do território, o atendimento habitacional e social – que não têm sido abordadas na sua plenitude pelas camadas de intervenção realizadas nas urbanizações de favela no país. Portanto, essas intervenções não têm atingido os padrões de qualidade de urbanização integral, nem tão integrada, nos territórios envolvidos.

Seus termos precisam ser revisados, de forma que contratação e gestão de obras possam ser encaradas com a mesma lógica que reformas o são (como nos termos já anunciados por Petrarolli, 2015). Isso facilitaria reprogramações de projeto e a adequação a imprevistos tão comuns em assentamentos precários onde os levantamentos socioterritoriais são muito dinâmicos e apenas conhecidos em detalhe quando as intervenções se iniciam.

Faz-se urgente perseguir parâmetros de projeto que possam ser mais qualificadores, desenvolver obras de melhor qualidade e mais duradouras, assumir abordagens compreensivas do território, que forneçam ganhos ambientais reais e persistam na meta de universalização do acesso à infraestrutura de saneamento, para dizer o mínimo. Urbanizações integrais precisam ser também integradas do ponto de vista setorial da política. Para tanto, precisam romper com a inércia técnica e os padrões convencionais de obras que geram resultados de baixa qualidade.

Aprofundar essas ações, abrir novas seleções, parece ter sido o possível historicamente na atual gestão federal, em um quadro onde se está reconstruindo os escombros deixados por ultraconservadores. Lançar para o futuro novas metas de ação pretende contribuir para que o Estado dê

mais passos na direção de uma utopia incremental radical nos territórios de favela, aquela que nos permitirá agir com escala e profundidade na qualificação do estoque autoconstruído no país.

Há, na história do país, toda uma prática da arquitetura popular que nos inspira a pensar estes parâmetros ao sabor de quem quer fazer melhor, para ir além do que já se fez, sempre em busca de um bocadinho mais[32].

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMO, Pedro. Mercado de solo nas favelas do Rio de Janeiro: evidências do crescimento do mercado informal de aluguéis nas favelas. *In*: SANTOS, Eleonora Cruz (org.). **Ensaios e discussões sobre o déficit habitacional no Brasil**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2022. v. 1, p. 7-406.

BOLAFFI, Gabriel. Habitação e urbanismo: o problema e o falso problema. *In*: MARICATO, E. (org.). **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. São Paulo: Alfa-Ômega, 1979.

BUENO, Laura. **Projeto e favela**: metodologia para projetos de urbanização. Tese (doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2000.

CARDOSO, Adauto. Urbanização de favelas no Brasil: revendo a experiência e pensando os desafios. *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 12, Belém, 21-25 maio 2007. **Anais** [...]. Belém: Anpur, 2007.

CARDOSO, Adauto; DENALDI, Rosana. **Urbanização de favelas no Brasil**: um balanço preliminar do PAC. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2018.

CARDOSO, Adauto; FERRARA, Luciana; MACHADO, Érica (org.). **A dimensão ambiental na urbanização de favelas**: olhares críticos a partir da drenagem urbana nos projetos do PAC. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2022.

32. Como na canção "Vatapá", de Dorival Caymmi: se quer comer um bom vatapá, que procure fazer, apurando o sabor, aprendendo a mexer, botando tempero, com um bom dendê.

CARVALHO, Pedro. **Olhar favela, ver cidade**: intervenções do PAC-UAP em Fortaleza. 2019. Dissertação (mestrado em Arquitetura e Urbanismo e Design) – Centro de Tecnologia, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2019.

CORDEIRO, Débora Ortegosa. **Políticas de intervenção em favelas e as transformações nos programas, procedimentos e práticas**: a experiência de atuação do município de Embu. Dissertação (mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

DENALDI, Rosana. Identificação e caracterização da precariedade habitacional: desafios conceituais e metodológicos. *In*: KRAUSE, C.; DENALDI, R. (org.). **Núcleos urbanos informais**: abordagens territoriais da irregularidade fundiária e da precariedade habitacional. Brasília: Ipea, 2022, p. 29-56.

DENALDI, Rosana. **Políticas de urbanização de favelas**: evolução e impasses. Tese (doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.

FERREIRA, Lara Isa Costa. **Arquitetos militantes em urbanização de favelas**: uma exploração a partir de casos de São Paulo e do Rio de Janeiro. Dissertação (mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

FERREIRA, Paulo Emílio Buarque. **O filé e a sobra**. Tese (doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP). **Déficit habitacional do Brasil.** Belo Horizonte: FJP, 2016.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP). **Déficit habitacional do Brasil.** Belo Horizonte: FJP, 2025.

GONÇALVES, Rafael Soares. **Favelas do Rio de Janeiro**: história e direito. Rio de Janeiro: Pallas, 2013.

LESSA, Lucas Golignac. **Até o chão**: produção de moradia com assessoria em Fortaleza. Dissertação (mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Centro de Tecnologia, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2021.

MACHADO DA SILVA, Luiz Antonio. A vida política na favela. **Cadernos Brasileiros**, v. 41, 1967.

MACHADO DA SILVA, Luiz Antonio. **Fazendo a cidade**: trabalho, moradia e vida local entre as camadas populares urbanas. Rio de Janeiro: Mórula, 2016.

MACHADO DA SILVA, Luiz Antonio; FIGUEIREDO, Ademir. **Urbanização x remoção.** In: MACHADO DA SILVA, L. A. (org.). **Fazendo a cidade**: trabalho, moradia e vida local entre as camadas populares urbanas. Rio de Janeiro: Mórula, 2016, p. 70-81.

MARICATO, Erminia (org.). **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial.** São Paulo: Alfa-Ômega, 1979.

MARICATO, Erminia. **Brasil, cidades**: alternativas para a crise urbana. Petrópolis: Vozes, 2001.

MARICATO, Erminia. **O impasse da política urbana no Brasil.** Petrópolis: Vozes, 2011.

MARICATO, Erminia; CALAZANS, José Fábio; FINGERMAN, Luís. Depoimentos – formação e prática profissional do arquiteto: três experiências em participação comunitária. **Espaço e Debates**, n. 8, jan./abr. 1983.

NAKAMURA, Milton. **O controle urbano nas favelas urbanizadas**: o caso da região do ABC. Dissertação (mestrado em Planejamento e Gestão do Território) – Universidade Federal do ABC, São Bernardo do Campo, 2014.

NISIDA, Vitor. **Os desafios da regulação urbanística em favelas.** Dissertação (mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

PETRAROLLI, Juliana. **O tempo nas urbanizações de favelas**: contratação e execução de obras do PAC no Grande ABC. Dissertação (mestrado em Planejamento e Gestão do Território) – Universidade Federal do ABC, Santo André, 2015.

REDE MORADIA E ASSESSORIA. **Panorama preliminar das condições de moradia popular.** São Paulo: LabHab; Peabiru, 2019.

REZENDE, Heloísa. **Forma, reforma, desforma**: o novo formato da política pública para favelas. Dissertação (mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

SANTO AMORE, Caio; LEITÃO, Karina. Favela de nome, cidade de fato. *In*: FERREIRA, L. *et al*. **Dimensões do intervir em favelas**. São Paulo: Lablaje; Peabiru TCA, 2019. p. 16-20.

SANTO AMORE, Caio; LEITÃO, Karina. **O espaço existe, o espaço importa.** São Paulo: Fundação Friedrich Ebert (FES), 2018.

SANTO AMORE, Caio; MORETTI, Ricardo. "Gelo não é pedra": informalidade urbana e alguns aspectos da regularização fundiária de interesse social na Lei 13.465/2017. **Cadernos da Defensoria Pública do Estado de São Paulo**, v. 3, p. 73-83, 2018.

SANTOS, Carlos Nelson Ferreira dos. **Movimentos urbanos no Rio de Janeiro.** Rio de Janeiro: Zahar, 1981.

PRODUÇÃO ESTATAL DA MORADIA, PLANEJAMENTO URBANO E MEIO AMBIENTE: CONDICIONANTES, POLÍTICAS E PROGRAMAS

Luciana de Oliveira Royer
Renata da Rocha Gonçalves
João Bosco Moura Tonucci Filho[1]

HABITAÇÃO EM TESE:
MAPEAMENTO SOBRE POLÍTICAS HABITACIONAIS IMPLEMENTADAS NO BRASIL A PARTIR DE 1980

CAPÍTULO 3

1. A realização do Mapeamento Sistemático da Literatura contou com a participação das graduandas Gabriela Martins Miranda, Beatriz Couto e Layra Cunha. Agradecemos a leitura do capítulo e os comentários de Maria Lucia Refinetti Rodrigues Martins, Karina Oliveira Leitão e Victor Martinez Corrêa e Sá.

No final da década de 1970, o retrato da realidade brasileira que se colocava diante dos pesquisadores e teóricos do campo dos estudos urbanos revelava um país de base produtiva capitalista já predominantemente urbana. As cidades se expandiam em ritmo acelerado por meio de loteamentos periféricos, principalmente em áreas metropolitanas (Kowarick *et al.*, 1975; Oliveira, 1979; Sader, 1988). A partir de um diagnóstico da migração campo-cidade, pesquisas realizadas à época identificaram que a população migrante em busca de empregos enfrentava os velhos problemas de acesso à moradia digna e à terra urbanizada (Maricato, 1979). O país vivenciava o regime militar, e nosso federalismo caracterizava-se pela excessiva centralização de poder, em um modelo marcado pelo autoritarismo e pela verticalização da divisão de poder entre as esferas federativas de governo (Abrucio, 2005).

A política habitacional no país havia estabelecido um importante marco de referência com a criação do Banco Nacional da Habitação (BNH), em 1964, quando o discurso da intervenção prioritária do Estado na provisão da casa própria se insere na agenda governamental federal. O modelo de política pública desse período era altamente centralizado no governo federal, que a formulava e traçava suas diretrizes gerais por meio do BNH e do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), órgãos centrais do Sistema Financeiro de Habitação (SFH). Em nível regional e local, o BNH operava por meio de seus agentes financeiros e promotores, em especial as companhias habitacionais (Cohabs)[2], contando com recursos originários do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) (Melo, 1990; Azevedo; Andrade, 1982; Arretche, 1996; Feldman, 2019).

2. A Lei nº 4.380/1964, que instituiu o SFH e o BNH, previu a possibilidade de concessão de financiamentos a entidades públicas e privadas sem fins lucrativos, como autarquias e empresas de economia mista com participação majoritária do poder público. Nesse arranjo institucional, foram criadas, por leis estaduais e municipais específicas, as Companhias de Habitação (Cohabs), que, vinculadas aos governos subnacionais e integradas ao SFH, passaram a atuar como agentes promotores e financeiros dos programas habitacionais do BNH.

Com a lente voltada para essa realidade e a partir do contexto paulistano, o livro *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial*, publicado originalmente em 1979, constituiu-se em um marco da interpretação teórica sobre a urbanização brasileira e seus processos. Influenciados pelo contexto político da época e pelas ideias de intelectuais marxistas dos campos da sociologia e da economia política urbana dos anos 1960 e 1970, os estudos nele reunidos trouxeram importantes contribuições para o entendimento das complexidades do crescimento urbano. A partir de uma pioneira chave de interpretação teórica crítica sobre o urbano na produção capitalista brasileira, jogaram luz sobre a relação entre a questão da moradia da classe trabalhadora e os processos de acumulação do capital e de reprodução da força de trabalho no espaço da cidade[3].

A partir desse marco teórico crítico da urbanização na periferia do capitalismo, o Estado é interpretado não como um agente neutro de provisão de bens sociais, mas como um componente central das estratégias de reprodução do capital no espaço urbano (Lojkine, [1977] 1997; Topalov, 1979; Castells, [1972] 2000)[4]. Em diálogo com a escola da sociologia urbana francesa, esses autores brasileiros analisaram o Estado como mediador fundamental na articulação entre os interesses do capital industrial e a estruturação urbana, particularmente no que diz respeito à produção da moradia como um meio de consumo coletivo central à reprodução da força de trabalho (Oliveira, 2003 [1972]).

3. Arantes (2009, p. 103) traz "um balanço da produção pioneira de intelectuais marxistas que, na década de 1970, procuraram entender os paradoxos do crescimento de São Paulo e, mais amplamente, ensaiaram as primeiras formulações de uma teoria crítica da urbanização na periferia do capitalismo".

4. Cabe pontuar a periodização de Marques (2006) para a literatura sobre o Estado no Brasil, em que cada momento reflete o contexto político e intelectual de sua época. Em linhas gerais, o autor identifica que, até o início dos anos 1980, tal literatura esteve focada em macrodimensões relacionadas ao Estado brasileiro, analisando seu papel no desenvolvimento nacional, a criação de uma ordem política moderna e a formação de um capitalismo periférico e dependente. Os anos 1980 marcam o início dos estudos de políticas públicas no país, com análises críticas sobre a produção de políticas estatais e seu legado histórico, especialmente no Estado Novo e nos governos militares. Nos anos 1990, o campo de estudos sobre o Estado brasileiro teria sido marcado por uma fragmentação temática, disciplinar e analítica, com uma produção teórica e macrossociológica ampla, de um lado, e uma grande quantidade de estudos de caso muito detalhados e específicos, de outro. Marques defende, já a partir do contexto do século XXI, a necessidade de construção de pontes entre os modelos de interpretação do Estado e a análise concreta de políticas públicas.

Nessa chave analítica, a política habitacional se estruturaria a partir de um "falso problema" (Bolaffi, 1979), pois seu objetivo real seria garantir a reprodução social da força de trabalho a um custo compatível com a acumulação capitalista, assim como sustentar setores do capital vinculados à produção imobiliária. As políticas habitacionais implementadas no período do BNH são analisadas como uma expressão concreta dessa lógica, funcionando como uma engrenagem institucional que transfere recursos públicos para setores privados e canaliza a política habitacional para a lógica da propriedade individual. Para tanto, promovem a construção de novas unidades, independentemente da localização e do acesso a outros equipamentos e serviços urbanos, excluindo a maior parte da população de formas alternativas de provisão e gestão da moradia.

Passados mais de quarenta anos, a realidade brasileira apresenta transformações substantivas. Em termos institucionais, a década de 1980 foi atravessada pela transição democrática, pela retomada das eleições diretas e pela promulgação da Constituição Federal de 1988, com importantes desdobramentos para a estrutura federativa e as relações governamentais, incluindo a atuação do Estado na habitação. Com o fim do BNH em 1986, a política habitacional passou a ser de competência concorrente entre União, estados e municípios, abrindo espaço para novos arranjos institucionais e diferentes modelos de gestão pública, com a multiplicação de experiências locais de políticas habitacionais. Ao longo das últimas décadas, foram consolidados avanços legais, como a emenda que trouxe o reconhecimento do direito à moradia como direito social na Constituição Federal[5] e a promulgação do Estatuto da Cidade[6]; as

5. A Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000, alterou o artigo 6º da CF e incluiu o direito à moradia dentre os direitos sociais garantidos constitucionalmente: "São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição". Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc26.htm. Acesso em: 22 dez. 2025.

6. Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 22 dez. 2025.

fontes de financiamento se diversificaram, com aumento expressivo dos investimentos em programas habitacionais nacionais, como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e o Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV); e a participação da sociedade civil nos processos decisórios se ampliou.

É importante salientar que o período pós-1980 combinou contraditoriamente neoliberalismo, reforma do Estado, regimes de austeridade, Constituição Cidadã, estruturação e universalização de políticas sociais. Somem-se a isso as contradições do desenvolvimento histórico do capitalismo brasileiro, assentado na combinação de modernidade e atraso, em um sistema desigual e excludente (Oliveira, 2003 [1972]); e uma produção do urbano marcada pela iniquidade do acesso ao solo urbano e à habitação, intrínseca à formação histórica socioespacial brasileira (Maricato, 1997). Também ocorreram mudanças na organização do Estado, com o fortalecimento dos órgãos de controle e da transparência de dados no contexto da gestão pública, assim como nas relações entre Estado, mercado e sociedade, havendo uma complexificação das demandas sociais (Abrucio, 2007).

Contudo, nas cidades brasileiras, apesar da melhora significativa de muitos índices de cobertura e distribuição de infraestruturas sociais e urbanas nas últimas décadas (Morais; Costa, 2010[7]; Tavares, 2024), muitos dos problemas urbanos enfrentados cotidianamente pelos cidadãos permanecem. Isso se materializa em persistentes desigualdades que se manifestam no espaço urbano e, entre outros aspectos, na dificuldade de acesso à moradia e/ou na precariedade dela, nas desigualdades de acesso a bens e serviços públicos, nos enormes tempos de deslocamento e na baixa qualidade dos serviços de transporte público, ou na baixa qualidade

7. O conceito de infraestrutura social e urbana adotado para fins do estudo organizado por Morais e Costa (2010, p. 31) "envolve um amplo conjunto de bens e serviços sociais, equipamentos comunitários e redes de suporte à vida cotidiana das pessoas, das famílias, das comunidades e das cidades, com forte impacto sobre o desenvolvimento econômico, a promoção do bem-estar social e a garantia dos direitos humanos".

de vida em geral, agravada cada vez mais pelas consequências da crise ecológica, em particular pelas mudanças climáticas. As duas primeiras décadas do século XXI vêm explicitando um notável paradoxo: apesar da melhoria da distribuição de renda e da retomada de investimentos públicos significativos em políticas urbanas e habitacionais, não foi possível garantir a uma enorme parcela da população brasileira um avanço substancial nas condições de vida urbana e o pleno acesso a serviços públicos de qualidade (Maricato; Royer, 2017).

Diante de um contexto tão desafiador à produção do conhecimento, emergem inquietações iniciais para uma agenda de pesquisa: Em que medida os marcos teóricos formulados em um período específico ainda oferecem respostas adequadas para interpretar a política habitacional nas condições atuais? Como dar conta, teoricamente, das transformações ocorridas no período democrático, que, na dimensão institucional, envolvem rearranjos federativos, mudanças nos modelos de gestão de políticas públicas, novas formas de financiamento e crescentes exigências de *accountability* e participação social? Quais abordagens analíticas podem ser mobilizadas para o estudo sobre as capacidades estatais e os condicionantes da implementação de políticas públicas? A presente investigação parte dessas questões com o objetivo de contribuir para o desenvolvimento de uma agenda de pesquisa sobre os condicionantes da ação estatal e da produção pública da moradia e da cidade no Brasil.

Buscamos, ainda, articular a tradição crítica da sociologia urbana com abordagens das ciências sociais e da administração pública que ressaltam, entre outros, o papel das capacidades estatais, da governança e dos legados institucionais (Skocpol, 1985; Pires; Gomide, 2018), considerando-se sobretudo a herança da estrutura institucional da política de habitação, de seu sistema de financiamento (SFH) e de seus *fundings* (FGTS, SBPE e OGU). O impacto do reescalonamento territorial do Estado trazido pela globalização (Brenner, 2004; Klink; Souza, 2018) a um país que saía de um período ditatorial e aprovou uma nova Constituição que estabelecia competências concorrentes e o mote da descentralização das políticas

públicas resultou em um contexto complexo e de difícil manejo para as experiências e políticas locais de habitação, com muitas disparidades e diferenças regionais. Por sua vez, a persistência de modelos hegemônicos, por exemplo, na produção de novas unidades habitacionais, com fortes incentivos ao setor financeiro e da construção civil, traz luz às tipologias das políticas e à influência das coalizões sobre o conteúdo e as direções de determinada política pública (Lowi, 1995; Sabatier; Jenkins-Smith 1993; Sabatier; Weible, 2007), além de revelar como as características e permanências institucionais tendem a ter mais força explicativa do que parecem a um primeiro olhar.

Assim, observar o período histórico pelas lentes das pesquisas doutorais desenvolvidas em todo o país parece ser um esforço investigativo relevante para a compreensão da longa duração das políticas públicas. Como primeira etapa desse esforço, optou-se por realizar um levantamento sistemático e uma análise das teses sobre a atuação do Estado brasileiro na habitação defendidas a partir de 1980 em programas de pós-graduação de diferentes regiões do país e áreas do conhecimento. Buscou-se, com isso, organizar um panorama atualizado do conhecimento técnico e sistematizado sobre programas e políticas habitacionais. Inicialmente, são apresentados os passos metodológicos adotados e uma metanálise dessa produção acadêmica ao longo do tempo e do território nacional, visando identificar como o conhecimento sobre a política habitacional tem sido produzido, sistematizado e disputado no país. A partir disso, são categorizadas e analisadas criticamente as principais temáticas abordadas nas teses.

Cabe ressaltar que se buscou não simplesmente realizar uma pesquisa instrumental de caráter descritivo, mas, em termos metodológicos e a partir de questões norteadoras, subsidiar a elaboração de um levantamento abrangente, que supere as barreiras regionais e temporais da produção do conhecimento. Assim como em outras áreas de políticas públicas, o uso sistemático de evidências científicas no planejamento, formulação, implementação e avaliação de políticas públicas é um desafio, sobretudo em contextos como o brasileiro, de desigualdades sociais e territoriais,

limitações de capacidade estatal e complexidades da coordenação federativa, e, notadamente, diante das especificidades da habitação como questão social a ser enfrentada pelo Estado brasileiro. Por fim, espera-se com este mapeamento, em diálogo com a tradição crítica sobre habitação no Brasil urbano, contribuir para o desenvolvimento da agenda de pesquisa acerca dos condicionantes da ação estatal, das capacidades administrativas e da implementação da produção pública de moradia no país.

1. MAPEANDO A PRODUÇÃO CIENTÍFICA

O uso de metodologias de revisão sistemática da literatura possibilita visualizar o estado da arte da produção científica sobre o tema a ser pesquisado. Essa abordagem envolve um levantamento abrangente e sistemático de determinada literatura; a classificação e categorização de estudos selecionados; a produção de metanálises sobre a origem e a periodização dos estudos; e análises de contextualização sobre as principais temáticas e as tendências e enfoques predominantes[8]. Embora mais frequentes nas áreas da saúde e das ciências biológicas[9], essas metodologias vêm sendo adaptadas e incorporadas pelas ciências sociais aplicadas para a produção de metanálises visando mapear agendas de pesquisa, identificar eventuais lacunas do conhecimento

8. Em uma etapa anterior de pesquisa, foram estudadas e testadas técnicas e ferramentas de trabalho voltadas à revisão sistemática da literatura, como o software Start (*State of the Art through Systematic Review*). Após avaliações, reuniões de equipe, conversas com outros acadêmicos e leituras sobre o método, concluiu-se que a pesquisa deveria ter inicialmente um mapeamento sistemático da literatura, dado o grande número de teses e dissertações identificadas e a variedade de temáticas e áreas do conhecimento. Nesse processo, foi possível compreender que a RSL consistia em um processo mais restritivo de seleção de textos, com o intuito de incluir apenas produções que interagiam diretamente com a análise final. O MSL, por sua vez, permitiria olhar para todas as produções que, de certa forma, tangenciam o tema pesquisado e compreender, a partir de um panorama mais abrangente, a produção acadêmica relacionada às políticas habitacionais implementadas no Brasil desde 1980.

9. As metodologias de revisão sistemática da literatura (RSL) surgiram como forma de reunir e avaliar criticamente evidências empíricas sobre a eficácia de intervenções clínicas ou tecnologias médicas, permitindo sumarizar resultados de estudos primários e verificar a robustez das evidências que sustentam ou refutam determinadas hipóteses teóricas, contribuindo para a prática baseada em evidências (Brasil, 2012; Sampaio; Mancini, 2007; entre outros).

e orientar investigações futuras, ainda que com flexibilizações de protocolos e adaptação de critérios de análise às especificidades epistemológicas das áreas.

No campo da habitação, os trabalhos que se debruçaram sobre a produção científica já realizada abrangem variadas metodologias, fontes de dados e recortes analíticos e temporais. O estudo de Muianga e Kowaltowski (2022) combinou técnicas de revisão sistemática da literatura (RSL) e estudo de mapeamento sistemático (EMS) da literatura para analisar e mapear a produção de artigos sobre habitação de interesse social (HIS). A partir daí, foi possível apontar que, embora os programas de habitação social implementados no Brasil tenham incidido sobre o déficit habitacional, eles ainda geram impactos negativos, como segregação espacial e prejuízos ao bem-estar dos moradores. Já o trabalho produzido por Rodrigues e Moreira (2016) teve como foco a produção científica sobre a política habitacional implementada no país entre 1964 e 2014, em particular a inter-relação entre habitação e políticas públicas, a partir da administração e de outras áreas das ciências sociais aplicadas. Os autores concluem que a produção científica sobre política habitacional brasileira, principalmente a partir dos anos 2000, tem sido predominantemente avaliativa (com ausência ou poucos estudos direcionados a outras etapas do ciclo de políticas públicas) e focada em programas de abrangência nacional.

Nascimento Neto e Moreira (2014) realizaram um estudo bibliométrico para debater a produção científica nacional sobre habitação, tomando como fonte de dados os programas de pós-graduação *stricto sensu*, os periódicos científicos de consistência editorial e os eventos científicos de abrangência nacional da área de Planejamento Urbano e Regional/ Demografia (PUR/D). Com maior enfoque na produção a partir dos anos 2000, os autores recorreram, ainda, à metodologia de análise de redes sociais para investigar a rede de relacionamento estabelecida entre os pesquisadores dos estudos analisados. Em suas conclusões, apontam que, apesar do progresso na formulação de políticas públicas

habitacionais no país e do crescimento do volume de conhecimento produzido pela academia, os valores e ideais adotados na práxis da gestão pública estão descolados daqueles presentes no discurso acadêmico. Nesse sentido, o trabalho de Abreu (2012) também aponta uma lacuna entre o meio acadêmico e o Estado, que não é o alvo do conhecimento científico produzido e raramente participa ou se beneficia das pesquisas realizadas. De natureza descritivo-exploratória, a pesquisa da autora teve como objetivo caracterizar, qualitativa e quantitativamente, a produção acadêmica sobre HIS dos programas de pós-graduação brasileiros entre 2006 e 2010, apresentando indicadores e um panorama das teses e dissertações sobre o tema.

Na presente pesquisa, a aplicação inicial do mapeamento sistemático da literatura visou dar as bases para uma análise atualizada e aprofundada dos condicionantes da ação estatal e da implementação das políticas habitacionais no país, buscando identificar as principais temáticas estudadas e considerando uma vasta abrangência temporal, regional e de área do conhecimento. Tendo isso em vista, foi preciso construir antes um protocolo de pesquisa[10].

Considerou-se como início do recorte temporal a década de 1980, que inaugura um ciclo de transformações no país decorrentes da transição para o período democrático das décadas seguintes. Esse período compreende mudanças no contexto institucional brasileiro e a diversificação de experiências de políticas habitacionais em todo o território nacional, nos três níveis de governo, bem como das formas

10. O protocolo de pesquisa para elaboração do mapeamento incluiu a definição dos seguintes itens: objeto de pesquisa, tipos de estudos a serem considerados, formas e critérios de busca (abrangência temporal e territorial, fontes de dados, idioma), critérios de inclusão e exclusão dos estudos, variáveis de classificação e categorização dos estudos. Por sua vez, a metodologia de mapeamento envolveu uma abordagem rigorosa e sistemática, baseada nos seguintes passos: (i) planejamento, no qual foram definidos o protocolo e as principais questões e termos de busca de pesquisa; (ii) busca sistemática em bases de dados relevantes utilizando palavras-chave; (iii) seleção de estudos com base nos critérios definidos no protocolo de pesquisa; (iv) classificação dos estudos; (v) análise e mapeamento dos estudos.

de organização e participação da sociedade civil nas políticas públicas. Com o fim do regime civil-militar, a retomada das eleições diretas e a promulgação da Constituição Federal de 1988, foram ampliados os direitos sociais e redefinidas as bases do pacto federativo. No que diz respeito à política habitacional, isso se expressou notadamente com a distribuição concorrente das atribuições de formulação e execução entre os entes federados, alterando o padrão de relações governamentais e dando início a uma multiplicidade de experiências locais, estaduais e federais.

Em paralelo, no âmbito da produção do conhecimento científico, considerou-se o crescimento do número de programas de pós-graduação e, consequentemente, da produção de teses e dissertações no país nesse período, sobretudo nas últimas três décadas. Se até 1979 existiam apenas 97 cursos de mestrado e 53 de doutorado credenciados no país em todas as áreas de conhecimento (Diniz, 2023), em 1996 o total de programas de pós-graduação correspondia a 1.209, saltando para 4.691 em 2021, um aumento de 288% nesse último período[11].

O processo de expansão e consolidação dos cursos de doutorado no país foi impulsionado por fatores como a implementação de políticas públicas e investimentos em educação, a crescente exigência de formação nesse nível para exercer atividades de docência universitária e de pesquisa, além da desconcentração regional dos cursos no território nacional. No caso dos cursos de doutorado, que antes eram muito concentrados na região Sudeste, o maior ritmo da expansão nas demais regiões alterou de forma significativa as participações regionais. Cabe ainda destacar o aumento expressivo da participação da grande área do conhecimento em ciências sociais aplicadas no total dos títulos de doutorado do período entre 1996 e 2021[12] – área que, como se observará, se destaca na produção acadêmica sobre o campo habitacional.

11. Conforme estudo *Brasil: mestres e doutores 2024*, elaborado com base nos dados gerados a partir da Plataforma Sucupira, da Capes, e divulgado pelo Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE) do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI). Disponível em: https://mestresdoutores2024.cgee.org.br/-/apresentacao. Acesso em: 17 jan. 2025.
12. Idem.

O mapeamento aqui apresentado teve como elemento norteador a superação de barreiras geográficas da produção do conhecimento sobre o objeto pesquisado no país nesse período de quatro décadas. As revisões sistemáticas da literatura, em geral, tomam como *corpus* documental artigos científicos e, como fonte de pesquisa, plataformas de indexação de artigos publicados em periódicos acadêmicos nacionais e/ou internacionais (como Scopus, SciELO e Academia). Embora tais plataformas sejam relevantes para compreender a evolução do conhecimento científico e para o reconhecimento no meio acadêmico, uma vez que ampliam o alcance da divulgação das pesquisas, os periódicos acadêmicos também são meios de comunicação de resultados alcançados em pesquisas de mestrado e doutorado, havendo uma estreita relação entre as temáticas de interesse de dissertações e teses e o volume de artigos publicados sobre elas (Nascimento Neto; Moreira, 2014). Considerou-se que, para abranger estudos produzidos ao longo de quatro décadas em todo o território nacional, a opção por tais documentos e fontes de dados poderia, por um lado, restringir e/ou, por outro, tornar redundante a busca pelo universo dos estudos produzidos.

Assim, arbitrou-se por uma busca sistemática do *corpus* de análise (trabalhos acadêmicos produzidos no país a partir de 1980) em uma fonte prioritária: a Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD), que integra os sistemas de informação dos programas de pós-graduação nacionais e disponibiliza um catálogo nacional unificado de teses e dissertações em texto integral[13].

13. Lançada em 2002, a BDTD é mantida pelo Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (IBICT), que coleta e disponibiliza os metadados (título, autor, resumo, palavra-chave etc.) das teses e dissertações, mantendo o documento original na instituição de defesa. Também se utilizou como fonte a base Minerva, catálogo *on-line* do acervo das bibliotecas da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), uma vez que se verificou, na etapa de tratamento da base, que as teses defendidas naquela universidade não haviam sido identificadas pela busca na BDTD.

A partir de conhecimentos prévios sobre o campo, definiu-se uma questão inicial de pesquisa em conformidade com os objetivos estabelecidos no protocolo: como e por que, na trajetória da política habitacional no Brasil, a produção de unidades novas se torna hegemônica em relação a outras modalidades de atendimento? A partir dessa questão, e para que fosse possível abranger as diversas abordagens relacionadas à atuação do Estado na questão habitacional e mapear as políticas habitacionais de modo amplo, foram estruturadas outras questões de pesquisa, buscando captar análises sobre: diferentes modalidades de políticas públicas e investimentos voltados à habitação; fontes de financiamento; déficit habitacional e demanda futura por moradias; influência de agendas internacionais; relação entre as alternativas de atendimento habitacional e as políticas urbanas; e a emergência de temas atuais, como o enfrentamento da emergência climática. Procurou-se, com isso, compreender todos os aspectos que perpassam as políticas habitacionais brasileiras, desde sua estrutura institucional e política predominante até os debates que tangenciam a produção pública.

Estabelecidos o objetivo e as questões de pesquisa, foram definidas palavras-chave para orientar a busca sistemática de estudos indexados na BDTD[14], bem como critérios de inclusão e exclusão ancorados nas questões centrais. Inicialmente foram realizadas buscas exploratórias pelas palavras-chave, que resultaram na identificação de cerca de 2 mil teses de doutorado e 6 mil dissertações de mestrado. Após análises preliminares sobre o conteúdo delas, as teses foram definidas como universo amostral a ser mapeado.

14. Termos de busca pesquisados na base da BDTD, incluindo caracteres convencionados para abranger variações semânticas e relevância entre termos: "*(política* AND habitaciona* OU urbaniza* AND favela OU assentamento* AND precário* OU locação AND social OU financiamento habitacional^5 OU ATHIS OU regulariza* AND fundi?ria OU moradia OU produção AND habitacional OU déficit AND habitacional OU melhoria* AND habitaciona* OU habitação AND interesse social^5)*".

Os 2.213 registros de documentos da amostra foram organizados em um banco de dados para início dos procedimentos de tratamento, análise, classificação e seleção. Com base nas questões definidas no protocolo de pesquisa, a seleção dos estudos envolveu avaliações de mais de um pesquisador, considerando-se como critério prioritário de inclusão ou exclusão a adesão ou não da temática abordada na tese às questões investigadas no mapeamento[15]. Chegou-se, assim, a um *corpus* final de 503 teses de doutorado defendidas em programas de pós-graduação no Brasil entre 1980 e 2024. Estas foram classificadas segundo sua vinculação institucional, distribuição geográfica e área do conhecimento, de modo a permitir não apenas visualizar o comportamento da produção científica ao longo do tempo, mas também identificar tendências específicas por região, década e área do conhecimento[16].

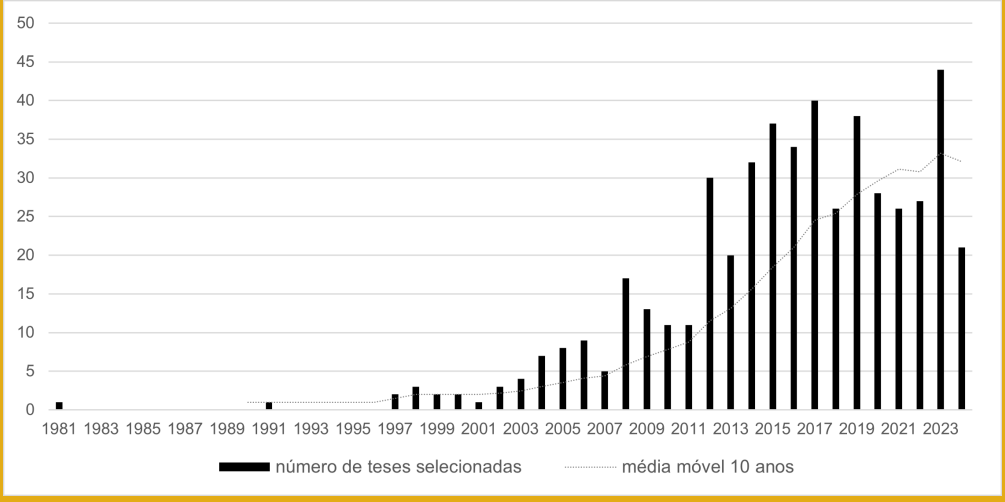
15. Para ficar em um exemplo, na análise de inclusão ou não das teses buscadas por meio das palavras-chave, um conjunto de teses de áreas como ciências biológicas, ciências da saúde e linguística, letras e artes foi excluído pelo critério de adesão às temáticas investigadas no mapeamento.
16. A seleção dos estudos partiu da avaliação dos 2.213 registros com base em seus títulos e resumos, para, em um segundo momento, verificar os arquivos dos documentos, incluindo-se a análise dos sumários e de trechos de introdução e conclusões. Tal etapa se deu de forma simultânea ao tratamento da base, no qual houve a verificação de *links* para os documentos, a classificação por grande área e área do conhecimento e programa de pós-graduação, e a exclusão de registros duplicados e de dissertações erroneamente classificadas como teses, por exemplo.

A etapa subsequente do mapeamento consistiu na análise e categorização das teses de acordo com temáticas abordadas e eixos: técnica, fenômenos e Estado e políticas públicas, conforme se detalhará a seguir.

2. POLÍTICAS HABITACIONAIS PÓS-REDEMOCRATIZAÇÃO COMO OBJETO DE ESTUDO

As 503 teses selecionadas revelam uma diversidade significativa em termos de distribuição temporal, institucional e temática. Apesar de variações ao longo dos anos, observa-se uma tendência média de crescimento da produção acadêmica sobre a temática pesquisada ao longo das décadas, com maior concentração de defesas entre 2012 e 2019, e destaque para o ano de 2023.

Figura 1 – Número de teses selecionadas por ano (1980-2024).
Fonte: Elaboração própria a partir do mapeamento sistemático da literatura.



É interessante observar que o aumento da produção acadêmica sobre as políticas habitacionais no país acompanha não só o aumento do número de cursos de pós-graduação nas duas primeiras décadas do século XXI, como também importantes dinâmicas relacionadas à atuação do Estado nessa área de políticas públicas. Na década de 2000, estrutura-se um novo arcabouço legal urbano, com a aprovação do Estatuto da Cidade (2001), da Política Nacional de Habitação (aprovada pelo Conselho das Cidades em 2004) e da lei que instituiu o Sistema e o Fundo Nacional de Habitação (Lei nº 11.124/2005); assim como um novo modelo de organização institucional, com a criação do Ministério das Cidades em 2003 e; a partir do segundo Governo Lula e primeiro Governo Dilma, a ampliação expressiva dos investimentos em infraestrutura urbana e habitação, direcionados a grandes programas federais, como o PAC e o MCMV (Maricato; Royer, 2017).

A maioria das teses está vinculada a instituições públicas de ensino, refletindo a centralidade das universidades federais e estaduais na produção de conhecimento sobre políticas habitacionais. Em termos geográficos, destaca-se a concentração nas instituições da região Sudeste (67%), puxada notadamente por São Paulo, estado em que foram defendidas 221 teses selecionadas, seguido por Rio de Janeiro (74 teses) e Minas Gerais (34 teses). As regiões Nordeste e Sul concentram, respectivamente, 14% e 12% das teses selecionadas, sendo menor a participação das regiões Centro-Oeste (5%) e, sobretudo, Norte, com apenas 8 teses (menos de 2% do total).

Ainda assim, o mapeamento evidencia uma crescente pluralização regional da produção acadêmica sobre habitação, reduzindo a concentração inicial dos estudos nos grandes centros do Sudeste, sobretudo em São Paulo e, em menor medida, no Rio de Janeiro. Essa diversificação reflete a emergência de novas agendas e experiências locais, especialmente em municípios que, a partir da redemocratização, desenvolveram políticas próprias de habitação e urbanização de assentamentos precários. As experiências de gestões municipais marcadas pelo ciclo popular-democrático e pela criação

de instrumentos como as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), o orçamento participativo da habitação e programas de urbanização de favelas revelam uma rica trajetória de inovações que, entretanto, foram gradualmente enfraquecidas com a centralização de recursos e a padronização das ações federais nos programas Minha Casa Minha Vida e PAC Urbanização de Favelas (Maricato, 2011; Rossi, 2025). As teses mapeadas permitem, assim, reconstituir esse movimento de autonomização e posterior recentralização relativa das políticas habitacionais no país.

É interessante observar que as políticas habitacionais têm sido objeto de estudo de diferentes áreas do conhecimento, o que reforça o reconhecimento da natureza transversal e complexa da questão. A maioria dos estudos se insere na grande área de ciências sociais aplicadas (59%) – notadamente teses de programas de pós-graduação nas áreas de arquitetura e urbanismo (171 teses), direito (42 teses), planejamento urbano e regional (33 teses), seguidos pelas áreas de serviço social, economia e administração e demografia. A grande área de ciências humanas é a segunda em termos de participação no conjunto das teses selecionadas – notadamente na geografia (81 teses) e em outras áreas relacionadas às ciências sociais. Com participação menor, mas presente na seleção, estão as grandes áreas de engenharias – em especial a engenharia civil – e de ciências ambientais, esta última criada na última década e de caráter multidisciplinar. Cabe pontuar que a seleção abrangeu estudos produzidos na saúde coletiva, pertencente à grande área de ciências da saúde, ainda que sua participação tenha sido pequena.

Dada a riqueza e diversidade dos estudos abarcados no *corpus* selecionado de teses, prosseguiu-se com a categorização dos estudos em três grandes eixos analíticos, a fim de estruturar e interpretar o campo de estudos sobre políticas habitacionais. Essa etapa foi orientada pela leitura dos títulos, resumos e palavras-chave e, em determinados casos, do sumário e de trechos de introdução e conclusões dos trabalhos. Simultaneamente à identificação dos eixos em que se enquadram, as

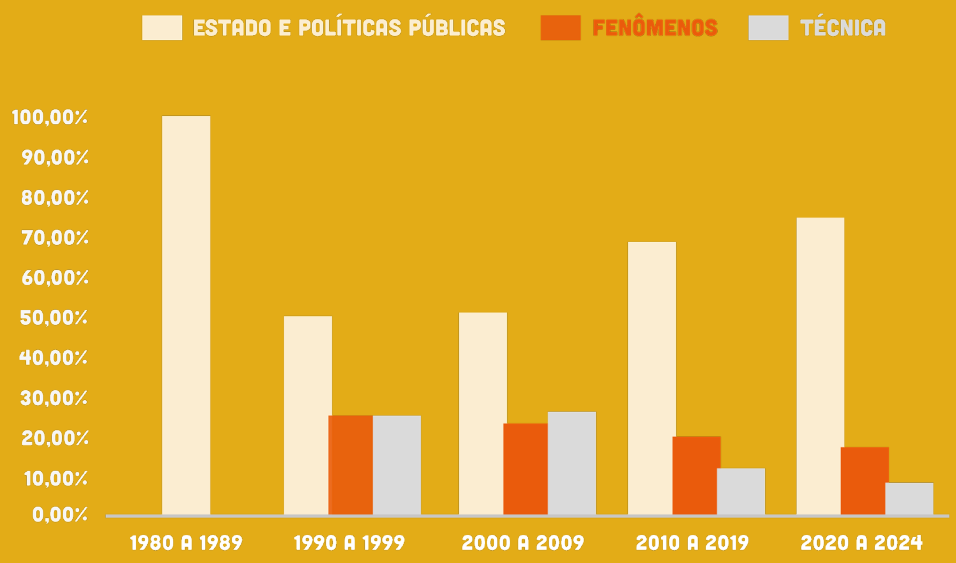
teses foram classificadas em temáticas, procedimento em que se buscou identificar seus objetos centrais. Assim, cada eixo organiza um conjunto de temas recorrentes identificados no conjunto de teses selecionadas, que expressam diferentes formas de problematização e inter-relação de temáticas ligadas à questão habitacional na produção acadêmica.

O primeiro deles, com 65 teses, relaciona-se ao que se classificou como **Técnica**, por abranger estudos voltados a soluções arquitetônicas, tecnológicas e de engenharia para a habitação de interesse social. O segundo grande eixo foi classificado como **Fenômenos**, com 99 teses resultantes de pesquisas que tratam da questão habitacional como expressão de processos urbanos mais amplos, como precariedade habitacional, segregação socioespacial e formas de atuação da sociedade. Por fim, o terceiro eixo relaciona-se à classificação **Estado e políticas públicas**, com 339 teses que abordam a atuação pública na questão habitacional, os marcos normativos, o papel dos diferentes entes federados, arranjos institucionais, tipos de financiamento e as diferentes fases do ciclo das políticas públicas, além da avaliação de programas e seus impactos no território e para os beneficiários.

Figura 2 – Distribuição das teses selecionadas por eixo. Fonte: Elaboração própria a partir do mapeamento sistemático da literatura.

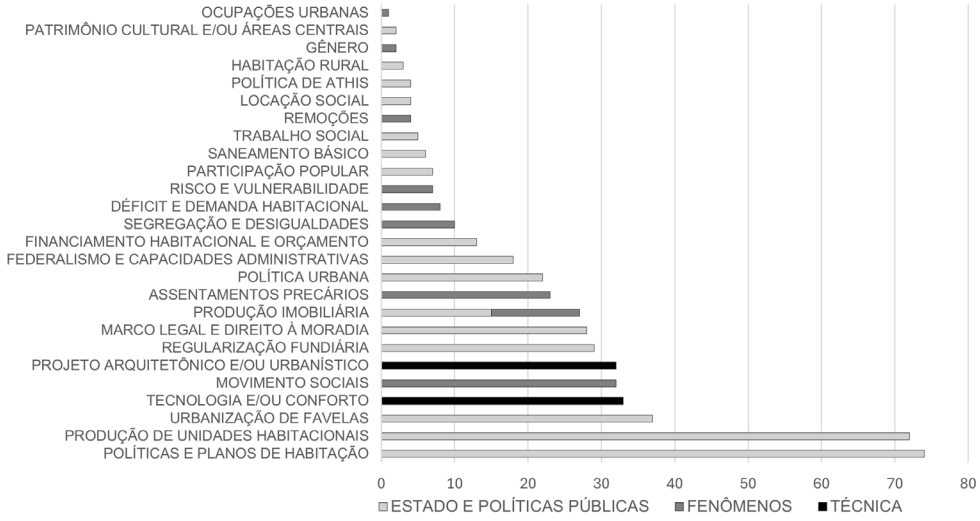
Identificou-se, dessa maneira, uma significativa participação de estudos relacionados à atuação do Estado e a políticas públicas, eixo com maior afinidade com os objetivos da presente pesquisa, ao mesmo tempo que se constatou uma relevante participação de estudos acerca dos fenômenos ou das técnicas, abrangendo temáticas que tangenciam as políticas habitacionais. Esses eixos, mais preponderantes nas primeiras décadas analisadas, viram sua participação diminuir proporcionalmente ao longo dos anos no *corpus* selecionado, em razão do aumento no número de teses mais diretamente focadas na atuação pública sobre a questão habitacional. Como mencionado, esse crescimento de uma agenda de pesquisa que tem a atuação do Estado como objeto de estudo acompanhou os próprios desdobramentos do contexto democrático na Nova República.

Figura 3 – Participação das teses selecionadas segundo o eixo, por década (1980-2024). Fonte: Elaboração própria a partir do mapeamento sistemático da literatura.



A seguir, são sistematizadas as principais temáticas abordadas nos eixos fenômenos e técnica; depois, a análise se detém sobre os estudos do eixo Estado e políticas públicas.

Figura 4 – Temáticas mais abordadas no conjunto de teses e seu enquadramento por eixo. Fonte: Elaboração própria a partir do mapeamento sistemático da literatura.



2.1 Técnica: projeto, conforto e inovação

Este eixo agrupa teses voltadas às dimensões técnicas e projetuais da habitação. As pesquisas estão divididas entre as que exploram os sistemas construtivos, parâmetros de qualidade e conforto ambiental e aquelas relacionadas ao desenho arquitetônico e urbanístico.

As principais temáticas abordadas por esses estudos incluem:

• **Tecnologia e/ou conforto ambiental**: teses sobre materiais, eficiência energética, ventilação, insolação e outros parâmetros técnicos relacionados a políticas e planos de habitação e produção de unidades habitacionais de interesse social, incluindo avaliações de desempenho construtivo pós-ocupação.

- **Projeto arquitetônico e/ou urbanístico**: reflexões sobre tipologias, inovação projetual e desenho urbano que têm interface com políticas e planos de habitação e produção de unidades habitacionais.

Temporalmente, estudos deste eixo têm maior participação a partir dos anos 2000, sobretudo a partir da década seguinte. Eles entraram na seleção do mapeamento porque, de algum modo, abordam aspectos relacionados a políticas públicas habitacionais, muitas vezes com caráter aplicado. É o caso dos que tratam de políticas de produção de unidades habitacionais, com destaque para o Programa Minha Casa Minha Vida, que aparece em 67% das teses produzidas a partir de 2010, seja como estudo de caso, referência e/ou contexto analisado, a partir do olhar sobre o projeto arquitetônico e/ou urbanístico e da tecnologia e/ou conforto.

Outros temas, abordados por uma menor quantidade de teses, são: sustentabilidade e/ou meio ambiente; melhorias habitacionais; urbanização de favelas; produção imobiliária.

Assim, embora este eixo dialogue menos diretamente com as abordagens sociopolíticas da habitação, registra-se sua contribuição para o debate sobre a qualidade do ambiente construído e para a crítica das soluções adotadas pelas políticas públicas nas últimas duas décadas.

2.2 Fenômenos: expressões da desigualdade socioespacial

Este segundo eixo compreende estudos que analisam a habitação como parte de dinâmicas sociais, urbanas e econômicas mais amplas. As pesquisas nele incluídas operam com categorias como exclusão, vulnerabilidade, resistência, informalidade e reprodução do capital no espaço urbano. Embora não necessariamente se concentrem na política habitacional em si, elas abordam aspectos estruturais ou conjunturais que produzem e reproduzem a desigualdade no acesso à moradia, compreendendo fenômenos relacionados à produção do espaço urbano que demandam a ação do Estado por meio de políticas públicas.

As principais temáticas tratadas pelos estudos neste eixo incluem:

• **Movimentos sociais e ocupações urbanas**: investigações sobre formas de resistência, organização popular e disputas por direito à cidade, incluindo estudos sobre ocupações urbanas. Também se enquadram aqui reflexões sobre a atuação de arquitetos e urbanistas em projetos de assessoria técnica e práticas de autogestão da construção de moradias.

• **Assentamentos precários**: abordagens centradas em processos informais e populares de produção e reprodução da habitação, com destaque para favelas, ocupações urbanas e cortiços, além das que se voltam para a precariedade da moradia à luz do marco legal da política urbana, da sustentabilidade e/ou do meio ambiente e das dimensões de risco e vulnerabilidade.

• **Produção imobiliária**: estudos que se debruçam sobre a produção do urbano e da habitação pelo mercado formal e suas interfaces com a política urbana, políticas e planos de habitação, projeto arquitetônico e/ou urbanístico e produção de unidades habitacionais.

• **Segregação socioespacial e desigualdades urbanas**: teses que analisam a relação entre dinâmicas e estrutura urbanas e o aprofundamento de desigualdades socioespaciais, considerando aspectos como raça, precariedade da moradia e sustentabilidade e meio ambiente, além de interfaces com a política urbana, políticas e planos de habitação, e produção de unidades habitacionais.

• **Déficit e demanda habitacional**: estudos com ênfase em diagnósticos quantitativos e qualitativos da necessidade habitacional, a partir de enfoques sobre a precariedade habitacional, a demografia, o abastecimento de energia e políticas e planos de habitação.

• **Risco e vulnerabilidades**: teses que tratam principalmente de populações de baixa renda em situação de vulnerabilidade e moradores de áreas de riscos ambientais, notadamente em assentamentos precários e/ou ocupações urbanas.

- **Remoções:** investigações sobre áreas e populações sob ameaças de despejo, especialmente as decorrentes de intervenções públicas.

- **Gênero e raça**: em menor número, estudos que partem da análise sobre marcadores sociais relacionados aos padrões de acesso à moradia.

Este eixo reúne uma importante vertente crítica da produção acadêmica, que vê a questão habitacional como expressão de conflitos e estruturas sociais desiguais, muitas vezes invisibilizadas ou negligenciadas pelas políticas públicas.

2.3. Estado e políticas públicas: ação institucional e planejamento

O terceiro eixo temático, foco principal do presente mapeamento, reúne as teses que investigam diretamente as políticas públicas de habitação, seus marcos legais e as etapas de formulação, implementação e avaliação das políticas, os atores nelas envolvidos, a estrutura programática e as formas de financiamento, bem como suas interfaces com outras políticas urbanas. De modo geral, os estudos analisam a atuação do Estado nas suas diversas escalas (federal, estadual e municipal), voltando-se para as capacidades institucionais e os desafios de governança federativa.

As principais temáticas identificadas abrangem:

- **Políticas e planos de habitação:** análise de políticas, planos e estratégias de provisão de moradia, com abordagens relacionadas principalmente a programas de produção de unidades e à interface das políticas habitacionais com a política urbana.

- **Produção de unidades habitacionais**: estudos cujos objetos de pesquisa são programas de construção de novas unidades habitacionais, com destaque, a partir de 2009, para o MCMV. Significativa parcela desses estudos abordam a segregação socioespacial e as desigualdades de acesso; o papel da assessoria técnica e/ou das formas de autogestão da produção da moradia; e a dimensão da qualidade do projeto arquitetônico e/ou urbanístico.

• **Urbanização de favelas:** pesquisas com foco em experiências de implementação de programas de urbanização de assentamentos precários, com destaque para intervenções desenvolvidas no âmbito do PAC.

• **Regularização fundiária**: estudos com foco em políticas de titulação e regularização fundiária, destacando-se maior número de contribuições da área do direito.

• **Marco legal e direito à moradia**: pesquisas centradas no papel do arcabouço jurídico e normativo relacionado à habitação.

• **Política urbana**: estudos que tratam da dimensão habitacional a partir de sua interface com a política urbana, abrangendo os planos diretores e a aplicação de instrumentos como as Zonas Especiais de Interesse Social.

• **Federalismo e capacidades administrativas**: com contribuições sobretudo da área da administração pública, esses estudos abordam a distribuição de competências voltadas à questão habitacional na federação brasileira, bem como as capacidades administrativas dos entes federados.

• **Produção imobiliária**: estudos cujo objeto principal está relacionado à produção imobiliária por agentes privados, com foco nos incentivos e nas políticas públicas de construção de unidades habitacionais.

• **Financiamento habitacional e orçamento**: investigações sobre recursos orçamentários e mecanismos de financiamento da política habitacional.

• **Participação popular**: estudos com foco na dimensão participativa das políticas e planos de habitação, tendo como pano de fundo o paradigma da gestão democrática.

• **Saneamento básico**: teses que articulam políticas de habitação com a provisão de infraestruturas urbanas essenciais a assentamentos precários.

• **Trabalho social**: abordagens que tratam da articulação com beneficiários, moradores e organizações da sociedade civil como um componente dos processos de planejamento e implementação de políticas habitacionais.

• **Locação social:** análises sobre experiências e/ou potencialidades dessa modalidade específica de atendimento habitacional para a população de baixa renda.

• **Políticas de Assistência Técnica para Habitação de Interesse Social (ATHIS)**: análises sobre experiências e/ou potencialidades de implementação da Lei nº 11.888/2008 como um serviço público e gratuito prestado por profissionais das áreas de arquitetura, urbanismo e engenharia, para projeto, acompanhamento e execução de obras de edificação, reforma, ampliação ou regularização fundiária de habitação de interesse social.

• **Habitação rural**: em número reduzido, estudos que tratam de políticas transversais de desenvolvimento social, em interface com a produção habitacional voltada ao atendimento de populações rurais, ribeirinhos e quilombolas.

• **Patrimônio cultural e/ou habitação em áreas centrais:** também pontuais, estudos que relacionam políticas de habitação a políticas de preservação do patrimônio cultural e/ou com foco na produção habitacional em centros históricos e/ou áreas urbanas centrais.

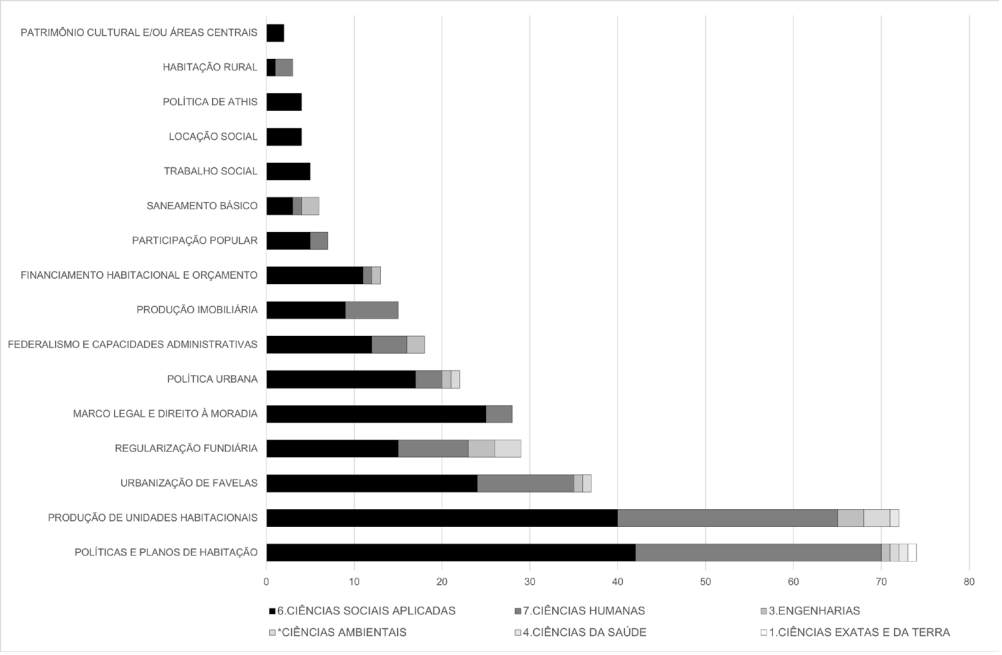
Assim, este eixo permite compreender como as decisões tomadas no âmbito das políticas públicas são estruturadas, legitimadas, financiadas e executadas, e como elas se articulam (ou não) às necessidades concretas da população.

3. A PRODUÇÃO PÚBLICA DE MORADIA: ANÁLISE DOS ESTUDOS MAPEADOS

A análise das teses classificadas no eixo temático Estado e políticas públicas, que representam a principal área de interlocução da presente pesquisa, permite apreender as transformações e continuidades nos modos de atuação estatal no campo habitacional desde a redemocratização do país. Esses estudos estão altamente concentrados nas últimas duas décadas, acompanhando o movimento de fortalecimento do papel do Governo Federal no campo da habitação, a expressiva ampliação dos investimentos e a institucionalização de políticas, planos e programas habitacionais, notadamente, a partir da implementação do MCMV, objeto recorrente de análise crítica.

A grande área ciências sociais aplicadas concentra 65% das teses desse eixo temático, seguida pela grande área de ciências humanas (28%). Verifica-se que as pesquisas sobre as políticas habitacionais implementadas no Brasil nas últimas quatro décadas contam com uma maior participação das áreas de arquitetura e urbanismo e de planejamento urbano e regional, investigando com maior frequência as temáticas da produção de unidades habitacionais, políticas e planos de habitação, urbanização de favelas e política urbana; temáticas estas também de interesse das áreas de geografia e ciências sociais. Nesse eixo destacam-se, ainda, pesquisas da área de serviço social, que analisam políticas e planos de habitação e trabalho social; e também estudos na área do direito, com contribuições relacionadas ao marco legal e ao direito à moradia, à regularização fundiária e a políticas e planos de habitação; da administração pública, sobretudo na temática de federalismo e capacidades administrativas; e da economia, tratando de temas como financiamento habitacional e orçamento e produção imobiliária.

Figura 5 – Temática principal dos estudos no eixo Estado e políticas públicas, por grande área do conhecimento. Fonte: Elaboração própria a partir do mapeamento sistemático da literatura.



Regionalmente, os trabalhos desse eixo concentram-se na região Sudeste (67%); em seguida, estão os estudos do Nordeste (15%), Sul (9%), Centro-Oeste (7%) e Norte (2%). Foram observadas variações quanto à predominância ou ausência de determinadas temáticas nos estudos de cada região.

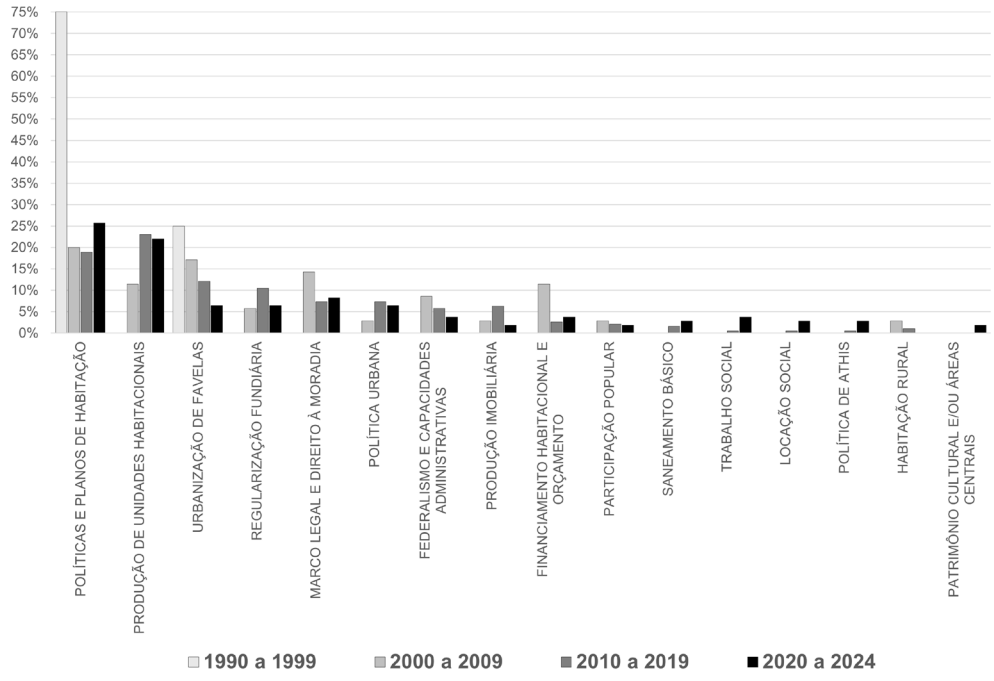
Figura 6 – Principais temáticas abordadas no eixo Estado e políticas públicas, por região. Fonte: Elaboração própria a partir do mapeamento sistemático da literatura.

Região	SE	NE	S	CO	N	Total por temática
Políticas e Planos de Habitação	52	11	3	5	3	**74**
Produção de unidades habitacionais	43	13	10	6		**72**
Urbanização de favelas	31	2	2	1	1	**37**
Regularização fundiária	18	3	2	3	3	**29**
Marco legal e Direito à Moradia	15	4	5	3	1	**28**
Política urbana	15	5		2		**22**
Federalismo e capacidades administrativas	13	1	3	1		**18**
Produção imobiliárias	10	3	2			**15**
Financiamento habitacional e orçamento	9	1	2	1		**13**
Participação popular	4	2	1			**7**
Saneamento básico	5	1				**6**
Trabalho social	4		1			**5**
Locação social	2	1		1		**4**
Política de ATHIS	4					**4**
Habitação rural	1	2				**3**
Patrimônio cultural e/ou áreas centrais	1	1				**2**
Total por região	**227**	**50**	**31**	**23**		**339**

A partir do mapeamento, é possível visualizar a predominância das temáticas abordadas nesse eixo por época e região, destacando-se análises sobre políticas e planos de habitação (74 teses) e sobre a produção pública de unidades habitacionais (72 teses). Considerando-se as três temáticas principais investigadas nas teses, esse número é ainda mais significativo: em relação ao total das 339 enquadradas no eixo Estado e políticas públicas, 69% abordam políticas e planos de habitação e 40% especificamente a produção de unidades habitacionais promovida pelo Estado.

A produção acadêmica das últimas quatro décadas de certa forma acompanha a trajetória da política habitacional no Brasil, revelando a hegemonia da produção de unidades novas em relação a outras modalidades de atendimento. Por outro lado, é interessante observar a diversificação de temas investigados à medida que a produção acadêmica aumentou no período analisado.

Figura 7 – Temáticas abordadas no eixo Estado e políticas públicas, por década (%). Fonte: Elaboração própria a partir do mapeamento sistemático da literatura.



Os poucos estudos mapeados que foram produzidos na década de 1990 tinham como foco políticas e planos de habitação, e se debruçavam sobre experiências de gestões e companhias de habitação municipais, na esteira da reestruturação da política trazida pela transição para a democracia e pela extinção do BNH. Na década seguinte, além da predominância das temáticas relacionadas às políticas e planos de habitação, sobressaem os

estudos sobre urbanização de favelas; marco legal e direito à moradia, já sob a vigência do Estatuto da Cidade; produção de unidades habitacionais, com destaque para experiências de assessoria técnica e autogestão. São tratados, ainda, temas como financiamento e orçamento; e federalismo e capacidades administrativas, com foco no debate sobre o papel dos municípios.

Na década de 2010, a temática da produção habitacional é a mais expressiva, associada a outras como segregação e desigualdades, assessoria técnica e/ou autogestão, projeto arquitetônico e/ou urbanístico, pós-ocupação de unidades; o MCMV é recorrente como objeto de estudo, contexto e/ou estudo de caso. Também se destacam as temáticas de políticas e planos de habitação; e urbanização de favelas e regularização fundiária. Ainda nessa década surgem estudos pontuais sobre políticas de ATHIS, locação social e saneamento básico, que até então não apareciam como temática principal. No início da década de 2020, que já concentra um número significativo de produções, mantém-se a predominância de estudos sobre políticas e planos de habitação e produção de unidades habitacionais. Identifica-se também uma maior diversificação de estudos em outras temáticas relacionadas a esse eixo, como a do trabalho social.

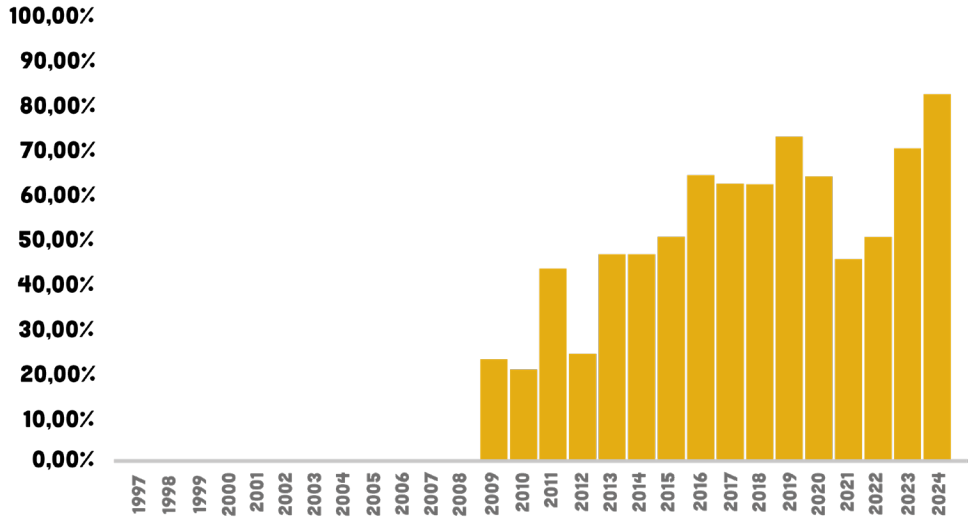
De modo geral, cabe ressaltar entre os principais temas tratados: a estrutura e governança das políticas habitacionais; os modelos de financiamento e a atuação dos agentes financeiros; a aplicação de instrumentos legais e urbanísticos; os desafios da implementação local das políticas federais; e, sobretudo, os impactos das políticas sobre o território e os beneficiários. Observa-se uma crescente preocupação em compreender as capacidades administrativas e técnicas dos governos subnacionais e os limites estruturais enfrentados para a produção de moradia digna em contextos marcados pela desigualdade socioespacial.

O expressivo número de teses que debatem a produção de unidades habitacionais aponta a produção de unidades novas como modelo predominante da política habitacional no país. Contudo, os caminhos da atuação do Estado na política habitacional parecem responder mais a uma

lógica de financiamento e de padronização da política pública em nível federal do que à diversidade das necessidades habitacionais e a abordagens mais integradas e territorializadas. Nesse sentido, o mapeamento atualiza achados de trabalhos anteriores sobre a produção acadêmica, que vinham apontando para o descolamento entre o conhecimento científico produzido e a atuação do Estado para o enfrentamento da questão habitacional no país (Nascimento Neto; Moreira, 2014; Abreu, 2012). Sobretudo nas últimas duas décadas, a produção acadêmica dos programas de doutorado parece ter sido mais pautada pelas respostas dadas pelo Estado, tomando como objeto de estudo as políticas implementadas e os marcos legais instituídos.

É expressivo o caso do Programa Minha Casa Minha Vida, que a partir de 2009 ganha centralidade na produção acadêmica mapeada, sendo abordado como objeto de investigação, contexto e/ou estudo de caso por mais de 50% das teses. Considerando-se especificamente a produção do eixo Estado e políticas públicas no período subsequente ao lançamento do programa, em alguns anos o programa chega a estar presente em 70% das teses defendidas; em 2024, último ano da série, aparece em 82% delas.

Figura 8 – Estudos que abordam o MCMV no eixo Estado e políticas públicas, por ano (1997-2024, %). Fonte: Elaboração própria a partir do mapeamento sistemático da literatura.



Schlumberger
Bandeirante

4. APONTAMENTOS PARA UMA AGENDA DE PESQUISA

A partir do mapeamento sistemático da produção acadêmica sobre as políticas habitacionais implementadas no Brasil nas últimas quatro décadas, buscou-se construir um panorama abrangente e atualizado das formas pelas quais o tema tem sido abordado nos programas de pós-graduação do país. A análise das 503 teses selecionadas evidenciou a complexidade e transversalidade do campo habitacional como objeto de pesquisa, ao mesmo tempo que revelou tendências, permanências e transformações nas temáticas abordadas, conforme a região e a época.

Como era de esperar, em razão do próprio procedimento metodológico e da definição das palavras-chave e questões orientadoras da pesquisa, a predominância de estudos no eixo Estado e políticas públicas indica o crescimento de uma agenda de pesquisa mais pluralizada em termos regionais e preocupada em compreender os condicionantes da ação estatal, os arranjos federativos, os modelos de financiamento e os desafios de implementação das políticas habitacionais. Tais estudos acabam também refletindo a permanência da produção de novas unidades habitacionais como principal modalidade de atendimento – um padrão já apontado por Gabriel Bolaffi na década de 1970 (Bolaffi, 1979).

A partir da transição para o período democrático, o predomínio da solução "construção de unidade nova" se mostra fortemente associado à criação de marcos institucionais e legais e à ampliação da atuação do governo federal no setor, especialmente dos anos 2000 em diante. É também nesse último período que programas como o Minha Casa Minha Vida ganharam centralidade no debate público e acadêmico. Observa-se também uma tendência, ainda que mais discreta, de diversificação das temáticas, com mais estudos buscando avançar em uma discussão crítica sobre as formas tradicionais de provisão habitacional no país a partir de investigações sobre outras modalidades de atendimento habitacional por políticas públicas, como a locação social, a assistência técnica para habitação de interesse social, a regularização fundiária, a urbanização de favelas e formas de produção de unidades pautadas em processos de autogestão.

A maior parte dos estudos mapeados analisa as políticas existentes com forte teor crítico. A atuação do Estado no campo da habitação e o movimento geral das políticas habitacionais implementadas nas últimas décadas seguem fortemente pautados por lógicas de padronização e verticalização do desenho da política, com baixa diversificação de formas de atendimento e o olhar mais focado no indicador do déficit habitacional que nas necessidades habitacionais específicas de cada território. Ainda que no período democrático o tema da habitação tenha se mantido na agenda pública, cabe compreender melhor quais as formas e os níveis de incidência desses campos do conhecimento científico sobre a tomada de decisões estratégicas na arena das políticas públicas de habitação. Nesse sentido, o estudo do debate sobre a institucionalização da habitação como política de Estado no Brasil feito pelas teses pode ajudar a evidenciar a circulação de ideias, pesquisadores e técnicos entre a academia e o Estado, mostrando como críticas acadêmicas e experiências locais influenciaram adaptações e reformulações de políticas nacionais, especialmente no Ministério das Cidades.

Nesse contexto, uma agenda de pesquisa futura pode se estruturar em algumas frentes prioritárias. Em primeiro lugar, entende-se necessário revisitar os marcos teóricos que sustentam a análise da política habitacional, especialmente no que se refere ao papel do Estado na reprodução da força de trabalho e na estruturação urbana. A reatualização do debate crítico inaugurado por autores que inspiraram estudos sobre a produção do urbano na década de 1970 (como o livro *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial*), à luz das características do capitalismo contemporâneo, das transformações do Estado e da governança urbana, pode oferecer chaves interpretativas renovadas para compreender os impasses atuais.

Ao longo do período democrático, nota-se um tensionamento entre a ampliação de direitos e instrumentos legais voltados à questão habitacional e a permanência de modelos operacionais herdados do período autoritário, centralizado, tecnocrático e com frágil articulação entre os entes subnacionais. Autores como Maricato (1987), Melo (1989) e Arretche (1990, 1996), entre outros que realizaram pesquisas logo após a promulgação da Constituição Federal de 1988, salientaram tanto as permanências nas estruturas institucionais da Nova República como os novos aspectos relevantes das políticas habitacionais em formação. Nesse sentido, impõe-se a reflexão sobre a relação entre estrutura e agência; e o aprofundamento dos estudos sobre a articulação federativa da política habitacional, as capacidades administrativas dos entes subnacionais, os desafios de coordenação entre escalas de governo e os conflitos distributivos envolvendo o orçamento público, em contextos marcados por desigualdades regionais, assimetrias institucionais e limites orçamentários.

O que a presente pesquisa propõe é uma reflexão sobre como pensar o Estado e sua ação no campo da moradia. A partir do mapeamento, verifica-se que as pesquisas nas diferentes áreas do conhecimento transitam entre uma perspectiva marxista do Estado, inspiradas em leituras críticas como as de Francisco de Oliveira, e abordagens mais institucionalistas. A primeira compreende o Estado não como um agente neutro voltado à eficácia das políticas públicas, mas como uma relação social constitutiva

do próprio processo de produção capitalista e das formas urbanas que dele decorrem enquanto instrumento de dominação ou mediação das lutas de classes; já as últimas enfatizam as características e trajetória das instituições, as capacidades estatais e condicionantes administrativos e orçamentários da implementação. Essa dupla chave interpretativa permite tensionar a leitura da política habitacional entre sua dimensão estrutural – de reprodução social e econômica – e os desafios concretos de sua gestão e formulação no contexto contemporâneo.

Dadas a complexidade e a multidimensionalidade da questão habitacional e urbana, seria profícua a busca por maior integração entre diferentes áreas do conhecimento, articulando-se chaves analíticas para avançar na produção do conhecimento sobre as dimensões institucional e territorial. Nesse sentido, a partir dos quantitativos da produção acadêmica mapeada, reforça-se a ideia de que é preciso expandir o olhar para além da produção de novas unidades habitacionais, que segue sendo o modelo hegemônico da política habitacional. Defende-se valorizar, em vez disso, abordagens integradas, baseadas em soluções territorializadas, participativas e sustentáveis. Isso implica analisar criticamente as condições de viabilidade políticas e econômicas e os obstáculos à implementação de modalidades até o momento menos exploradas, tanto na prática institucional quanto na pesquisa acadêmica.

Por fim, em tempos de globalização neoliberal e aprofundamento do individualismo, enfatiza-se a urgência de canais e práticas mais efetivas de diálogo entre universidade, governos, movimentos sociais e sociedade civil. A compartimentalização do saber, somada à distância entre o lócus de produção do conhecimento científico e o lócus de definição das políticas públicas desse campo, se mostram como barreiras ao aproveitamento mais amplo da produção acadêmica na formulação de políticas habitacionais mais democráticas e eficazes para a diminuição da desigualdade socioespacial. No campo das ciências sociais aplicadas, essa dimensão é ainda mais forte, sobretudo no contexto posterior à redemocratização, no qual diversos instrumentos e canais de participação foram institucionalizados pelo Estado.

Compreender a política habitacional da jovem democracia brasileira requer a articulação entre a crítica histórica aos modelos herdados do passado (e mesmo do presente) e a investigação sobre as possibilidades institucionais, técnicas, sociais e econômicas de atuação e construção de novos paradigmas de provisão da moradia. Espera-se que os apontamentos sistematizados neste capítulo contribuam como uma base para esse esforço, reafirmando o papel estratégico da pesquisa científica na construção de cidades mais justas e menos desiguais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, Mariana Garcia. **Habitação de interesse social no Brasil:** caracterização da produção acadêmica dos programas de pós-graduação de 2006-2010 Dissertação (Mestrado em Engenharia de Edificações e Ambiental) – Faculdade de Arquitetura, Engenharia e Tecnologia, Universidade Federal do Mato Grosso, Cuiabá, 2012.

ABRUCIO, Fernando Luiz. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, n. 24, p. 41-67, jun. 2005.

ABRUCIO, Fernando Luiz. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista da Administração Pública**, v. 41, n. spe, p. 67-87, 2007. DOI: 10.1590/s0034-76122007000700005

ARANTES, Pedro Fiori. Em busca do urbano: marxistas e a cidade de São Paulo nos anos de 1970. **Novos Estudos Cebrap**, n. 83, p. 103-127, mar. 2009. DOI: https://doi.org/10.1590/S0101-33002009000100007

ARRETCHE, Marta T. Desarticulação do BNH e Autonomização da Política Habitacional. *In*: AFFONSO, R. B.; SILVA, P. L. (org.). **Descentralização e políticas sociais**. São Paulo: Fundap, p. 107-138, 1996.

ARRETCHE, Marta T. Financiamento federal e gestão local de políticas sociais: o difícil equilíbrio entre regulação, responsabilidade e autonomia. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 8, n. 2, p. 331-345, 2003.

ARRETCHE, Marta T. Intervenção do Estado e setor privado: o modelo brasileiro de política habitacional. **Espaço & Debates**, v. X, n.31, p. 21-36, 1990.

ARRETCHE, Marta T. Relações federativas nas políticas sociais. **Educação & Sociedade**, v. 23, n. 80, p. 25-48, set. 2002.

ARRETCHE, Marta T; CARVALHO, Sônia N. São Paulo: A política habitacional nos anos 80. **Cadernos de Pesquisa NEPP-Unicamp**, n. 18, 1990.

ALMEIDA, Maria Hermínia T. de. Federalismo e políticas sociais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 10, n. 28, 1995.

AZEVEDO, Sérgio de. Vinte e dois anos de política de habitação popular (1964-1986): criação, trajetória e extinção do BNH. **Revista de Administração Pública**, v. 22, n. 4, p. 107-119, 1988.

AZEVEDO, Sérgio de; ANDRADE, Luís Aureliano da Gama. **Habitação e poder**: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional da Habitação. Rio de Janeiro: Zahar, 1982. DOI, 2011: https://doi.org/10.7476/9788579820557.

BOLAFFI, Gabriel. Habitação e urbanismo: o problema e o falso problema. *In*: MARICATO, E. (org.). **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. São Paulo: Alfa-Ômega, 1979.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Ciência, Tecnologia e Insumos Estratégicos. Departamento de Ciência e Tecnologia. **Diretrizes metodológicas**: elaboração de revisão sistemática e metanálise de ensaios clínicos randomizados. Brasília: Editora do Ministério da Saúde, 2012.

BRENNER, Neil. **New State Spaces**: Urban Governance and the Rescaling of Statehood. Oxford: Oxford University Press, 2004.

CARDOSO, Adauto *et al*. (org.). **Vinte e dois anos de política habitacional no Brasil**: da euforia à crise. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrópoles, 2017.

CASTELLS, Manuel. A questão urbana. Trad.: Arlene Caetano. São Paulo: Paz e Terra, [1978] 2000.

CASTELLS, Manuel (org.). **Imperialismo y urbanización en América Latina**. Barcelona: Gustavo Gili, 1973.

DINIZ, Isis. **A pós-graduação no Brasil**: evolução e desafios. *Instituto Questão de Ciência – Observatório de Políticas Científicas*, 11 jan. 2023. Disponível em: https://iqc.org.br/observatorio/artigos/educacao/a-pos-graduacao-no-brasil-evolucao-e-desafios. Acesso em: 17 jan. 2025.

FELDMAN, Sarah. O Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (Serfhau) e a reconfiguração do campo profissional do urbanista. *In*: LEME, M. C. (org.). **Urbanismo e política no Brasil dos anos 1960**. São Paulo: Annablume, 2019, p. 99-128.

GALVÃO, Taís Freire; PEREIRA, Mauricio Gomes. Revisões sistemáticas da literatura: passos para sua elaboração. **Epidemiologia e Serviços de Saúde**, v. 23, n. 1, p. 183-184, mar. 2014. Disponível em: http://scielo.iec.gov.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1679-49742014000100018&lng=pt&nrm=iso . Acesso em: 16 jan. 2026.

KITCHENHAM, Barbara. **Procedures for Performing Systematic Reviews**. Jul. 2004. Disponível em: https://www.inf.ufsc.br/~aldo.vw/kitchenham.pdf. Acesso em: 7 jan. 2026.

KLINK, Jeroen J.; SOUZA, Marcos Barcellos de. De uma economia política das escalas espaciais a uma agenda renovada para os estudos críticos espaciais. *In:* BRANDÃO, C. A.; FERNÁNDEZ, V. R.; RIBEIRO, L. C. Q. (org.). **Escalas espaciais, reescalonamentos e estatalidades**: lições e desafios para América Latina. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrópoles, 2018, p. 361-397.

KOWARICK, Lúcio. **A espoliação urbana**. São Paulo: Paz e Terra,1979.

KOWARICK, Lúcio; BRANT, Vinicius; CAMARGO, Cândido Procópio Ferreira de (org.). **São Paulo 1975**: crescimento e pobreza. São Paulo: Loyola, 1975.

LOJKINE, Jean. **O Estado capitalista e a questão urbana**. Trad. Estela dos Santos Abreu. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, [1977] 1997.

LOTTA, Gabriela S.; GONÇALVES, Renata da R.; BITELMAN, Marina F. A coordenação federativa de políticas públicas: uma análise das políticas brasileiras nas últimas décadas. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 19, n. 64, p. 2-18, jan.-jun. 2014. DOI: http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v19n64.5817.

LOWI, Theodore J. Distribution, Regulation, Redistribution: The Functions of Government. *In*: THEODOULOU, S.; CAHN, M. A. (org.) **Public Policy**: The Essential Readings. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall, 1995, p. 15-25.

LOWI, Theodore J. Four Systems of Policy, Politics and Choice. **Public Administration Review**, v. 32, n. 4, p. 298-310, jul.-ago. 1972.

MARICATO, Erminia. **O impasse da política urbana no Brasil**. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2011.

MARICATO, Erminia. **Habitação e Cidade**. São Paulo: Atual (série Espaço & Debate), 1997.

MARICATO, Erminia; ROYER, Luciana de Oliveira. A política urbana e de habitação. *In*: MARINGONI, Gilberto; MEDEIROS, Juliano (org.). **Cinco mil dias**. São Paulo: Boitempo, 2017.

MARQUES, Eduardo Cesar. Notas críticas à literatura sobre Estado, políticas estatais e atores políticos. **BIB – Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, n. 43, p. 67-102, 1997. Disponível em: https://bibanpocs.emnuvens.com.br/revista/article/view/184. Acesso em: 29 set. 2025.

MARQUES, Eduardo Cesar. Redes sociais e poder no estado brasileiro: aprendizados a partir das políticas urbanas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 21, n. 60, p. 16-41, 2006. Disponível em: https://doi.org/10.1590/s0102-69092006000100002. Acesso em: 29 set. 2025.

MELO, Marcus André. Estruturação intraurbana, regimes de acumulação e sistemas financeiros de habitação: Brasil em perspectiva comparada. **Espaços e Debates**, v. 10, n. 31, p. 37-51, 1990.

MELO, Marcus André. Políticas públicas e habitação popular: continuidade e ruptura, 1979-1988. **RAM**, v. 36, n. 191, p. 44-57, abr.-jun. 1989.

MORAIS, Maria da Piedade; COSTA, Marco Aurélio (org.). **Infraestrutura social e urbana no Brasil**: subsídios para uma agenda de pesquisa e formulação de políticas públicas, livro 6, v. 2. Brasília: Ipea, 2010. (Eixos Estratégicos do Desenvolvimento Brasileiro).

MUIANGA, Elisa; KOWALTOWSKI, Doris. Mapping of Brazilian Social Housing Studies: State of the Art. *In*: **XIX Encontro Nacional de Tecnologia do Ambiente** (ENTAC), Canela-RS, 2022. Anais [...], Canela-RS, 2022.

NASCIMENTO Neto, Paulo; MOREIRA, Tomás Antonio. Novas equações para antigas incógnitas: a questão habitacional no Brasil sob a ótica da produção acadêmica nacional. **Revista Brasileira de Pós-Graduação**, v. 11, p. 1-27, 2014.

OLIVEIRA, Francisco de. "Crítica à razão dualista". *In*: **Crítica à razão dualista**/ O ornitorrinco. São Paulo: Boitempo, 2003. Publicado originalmente em Estudos Cebrap, n.2,1972.

OLIVEIRA, Francisco de. Prefácio. *In*: MARICATO, E. (org.). **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. São Paulo: Alfa-Ômega, 1979.

PETERSEN, Kai; FELDT, Robert; MUJTABA, Shahid; MATTSSON, Michael. Systematic Mapping Studies in Software Engineering. *In*: **12th International Conference on Evaluation and Assessment in Software Engineering**. Anais [...], BCS Learning & Development Ltd., 2008, p. 68-77.

PIRES, Roberto R. C.; GOMIDE, Alexandre de A. Governança e capacidades estatais a partir da abordagem dos arranjos e instrumentos de políticas públicas. *In:* CAVALCANTE, P. L. C; PIRES, R. R. C. (org.). **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 1, p. 25-32. Brasília: Ipea, 2018. DOI: http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8966.

RODRIGUES, Lucas P. D.; MOREIRA, Vinícius de S. Habitação e políticas públicas: o que se tem pesquisado a respeito? **urbe**. Revista Brasileira de Gestão Urbana, v. 8, n. 2, p. 167-180, maio 2016. DOI: https://doi.org/10.1590/2175-3369.008.002.AO01.

ROSSI, Pedro Freire de Oliveira. **Ciclo virtuoso das prefeituras democráticas e populares no Brasil**. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo e Design, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2025. DOI: https://doi.org/10.11606/T.16.2025.tde-22052025-114637.

ROYER, Luciana de Oliveira. **Política habitacional no estado de São Paulo**: estudo sobre a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo (CDHU). Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.

SABATIER, Paul A.; JENKINS-SMITH, Hank. **Policy Change and Learning**: An Advocacy Coalition Approach. Boulder, CO: Westview, 1993.

SABATIER, Paul A.; WEIBLE, Christopher M. The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications. *In:* SABATIER, P. A. (org.), **Theories of the Policy Process**. Cambridge, MA: Westview, 2007, p. 189-220.

SADER, Eder. **Quando novos personagens entraram em cena**: experiências, falas e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo, 1970–80. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SAMPAIO, Rosana F.; MANCINI, Marisa C. Estudos de revisão sistemática: um guia para síntese criteriosa da evidência científica. **Revista Brasileira de Fisioterapia**, v. 11, n. 1, p. 83-89, jan.-fev. 2007.DOI: https://doi.org/10.1590/S1413-35552007000100013

SKOCPOL, Theda. Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research. *In:* EVANS, P. B.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. (org.). **Bringing the State Back In**. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1985, p. 3-43.

SOUZA, Celina. Coalizões eleitorais e ajuste fiscal nos estados brasileiros. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 22, n. 63, p. 31-53, fev. 2007.

SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Revista de Sociologia e Política**, n. 24, p. 105-121, jun. 2005.

TAVARES, Jeferson. **Infraestruturas urbanas nas cidades brasileiras: quadro nacional, mudanças climáticas e a agenda para ordenamento territorial. Síntese Territorial**. Universidade de São Paulo. Instituto de Arquitetura e Urbanismo, 2024. DOI: https://doi.org/10.11606/9786586810943

TOPALOV, Christian. **La urbanización capitalista**. Algunos elementos para su analisis. Ciudad de México: Edicol, 1979.

TOPALOV, Christian. Fazer a história da pesquisa urbana: a experiência francesa desde 1965. **Espaço & Debates**, ano 8, n. 23, p. 5-30, 1988.

Beatriz Kara José
Helena Menna Barreto Silva
Letizia Vitale
Ana Gabriela Akaishi
Luiz Kohara
Rebecca Moura Moreira[1]

O CENTRO TRADICIONAL DE SÃO PAULO NA DINÂMICA CONTEMPORÂNEA DE (RE)PRODUÇÃO DA CIDADE CAPITALISTA

CAPÍTULO 4

1. Agradecemos a colaboração da pesquisadora Isabel Fernandes François, bolsista de iniciação científica da linha de pesquisa Moradia popular em áreas centrais de metrópoles brasileiras: condições, programas e políticas.

INTRODUÇÃO

O livro *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial* (Maricato, 1982) tratava do tema da habitação como parte de um "esforço teórico de chegar ao concreto da urbanização não apenas como *locus*, mas como forma da expansão capitalista" (Oliveira, 1982, p. 16). Naquele momento, a forma principal de acesso à moradia pelos trabalhadores das grandes cidades era a autoconstrução em lotes adquiridos a prestações em loteamentos clandestinos e em localizações cada vez mais distantes, caracterizadas pela ausência de infraestruturas e pelo afastamento dos empregos e serviços urbanos. Isso apesar dos imensos recursos disponibilizados pelo Banco Nacional de Habitação (BNH) à indústria da construção, que em vez de atender à população trabalhadora de menor renda, expandiu a oferta da casa própria a setores de maior poder aquisitivo. Esse processo ocorreu especialmente pela verticalização de bairros tradicionais pericentrais, favorecendo a expansão da valorização fundiária e a expulsão da moradia popular desses bairros.

O centro tradicional de São Paulo atravessava um processo comum em várias cidades – e descrito por Singer e Bolaffi no livro –, de perda de funções, esvaziamento populacional e desvalorização imobiliária, provocando o abandono e deterioração dos imóveis residenciais, comerciais e industriais. Nesse centro, milhares de trabalhadores e suas famílias continuavam a morar de aluguel em casas unifamiliares nos bairros mais baratos, como Belém, Mooca e Bexiga, ou em cortiços insalubres na parte mais central, por não terem recursos para comprar um lote nas bordas da cidade ou preferir viver próximo ao trabalho. Embora se mencione a intrínseca relação entre o crescimento das áreas periféricas e a progressiva deterioração dos setores centrais da metrópole (Bolaffi, 1982, p. 58), a problemática da produção da moradia e das condições do morar no centro tradicional não é objeto de análise específica no livro; são lançadas, contudo, chaves analíticas para trabalhos posteriores sobre o tema.

Quase meio século depois, o lugar dos centros tradicionais das cidades brasileiras na dinâmica da produção urbana e nas disputas a ela correlatas vem mudando, e pautando uma agenda específica de lutas e pesquisas. Os processos ocorridos não são homogêneos, mas variam conforme as características das cidades, como condições geográficas, modo de crescimento, forma de uso e ocupação, relevância arquitetônica do patrimônio histórico, agentes sociais envolvidos, fluxos e atividades econômicas, dinâmicas do mercado, entre outros fatores. Mais recentemente, observa-se em algumas dessas regiões a intensificação de intervenções dos setores público e privado que reproduzem arranjos financeiros e instrumentos urbanísticos vinculados à lógica da financeirização.

Nesse quadro, a nova retórica tem sido a da defesa da produção habitacional, tanto para o mercado como a de interesse social. De modo geral, esses fenômenos articulam-se diretamente às dinâmicas macroeconômicas, sociais e territoriais mais amplas e, por isso, não devem ser analisados de forma separada, tendo em vista a formulação de políticas públicas efetivas. Poucas vezes os projetos lidam de forma inclusiva com as realidades sociais e culturais existentes, como as de trabalhadores e moradores de baixa renda. Geralmente são propostas caracterizadas por apagamentos, exclusão, branqueamento de grupos sociais e atividades, voltadas para a atração de consumidores e empreendedores de maior poder aquisitivo com o objetivo de desencadear uma transformação da paisagem atrelada à recuperação de valores imobiliários. Trata-se hoje, e desde sempre, de territórios de disputa crescente entre os interesses do capital e a garantia do direito de permanência da população mais vulnerável.

Como parte do esforço de elucidação do lugar e da complexidade dos centros tradicionais na reprodução da cidade brasileira contemporânea, este capítulo apresenta processos e agentes que têm configurado as dinâmicas da área central de São Paulo[2] entre 1980 e 2019, bem como

2. Em nossas pesquisas, consideramos área central o conjunto dos treze distritos do perímetro de implementação do Programa Morar no Centro da Prefeitura Municipal de São Paulo, iniciado em 2001. Os

as diferentes retóricas presentes no período. Desde a década de 1980, movimentos sociais, entidades não governamentais e universidades têm intensificado sua atuação na região, porém com objetivos diferentes: ora mais comprometidos com os interesses do setor imobiliário, ora com a melhoria das condições de vida de moradores de baixa renda. Tal oscilação tem permeado as políticas públicas para lá formuladas. Nesse processo, foram implantados instrumentos e programas com repercussões em outras gestões municipais e estaduais brasileiras, como as operações urbanas e a locação social. A forma de atuação dos movimentos sociais pelo direito de morar dignamente no centro – através das ocupações de edifícios ociosos como forma de pressão para efetivação de programa público de habitação – foi pioneira, assim como os modelos habitacionais baseados em parcerias público-privadas (PPPs) atrelados à financeirização da produção do espaço. A leitura crítica desses marcos é importante para alimentar o debate sobre esses fenômenos nas diferentes cidades brasileiras.

Em perspectiva histórica, é possível identificar três grandes períodos, definidos pela dominância de determinados discursos ideológicos e pela forma de atuação de agentes específicos. O primeiro, de 1980 a 2000, é caracterizado por iniciativas legais e investimentos em cultura do governo do Estado de São Paulo (ESP) e da Prefeitura do Município de São Paulo (PMSP), com foco na transformação do perfil do centro, tendo poucos efeitos sensíveis imediatos. Nesse período, também surgem experiências pontuais de habitação de interesse social (HIS) e de organização dos movimentos de moradia no centro.

fatores principais na análise dos distritos foram o esvaziamento populacional, a presença de imóveis vazios, a inexistência ou a escassez de lançamentos imobiliários, a predominância das moradias imobiliárias, a forte incidência de cortiços e a presença de movimentos organizados de habitação. No entanto, esses fatores não incidem com a mesma importância nos diferentes distritos do perímetro. O conjunto compreende oito distritos da atual Subprefeitura da Sé, Sub-Sé (Bela Vista, Bom Retiro, Consolação, Cambuci, Liberdade, República, Santa Cecília e Sé); quatro distritos da atual Subprefeitura da Mooca, Sub-Mooca (Belém, Brás, Mooca e Pari); e o distrito da Barra Funda, situado na Subprefeitura da Lapa, Sub-Lapa.

O segundo período, de 2000 a 2019, é caracterizado, inicialmente, pelo crescimento e consolidação dos movimentos sociais e suas lutas e conquistas, pela implantação de políticas de reabilitação urbana voltadas para a população de baixa renda e, num momento seguinte, pelo recrudescimento de posturas violentas e pela implantação de programas de parceria público-privada cada vez mais vantajosos para o setor privado. Esse último aspecto incluiu a disponibilização de imóveis públicos para a produção de unidades habitacionais (UH) destinadas a setores de média renda, e o encarecimento do solo disso resultante dificultou programas populares. Tal período também foi marcado pelo protagonismo de distritos centrais no ranking de lançamentos imobiliários residenciais do município.

O terceiro período se inicia em 2020 (pós-pandemia), quando se intensifica o interesse pelas áreas centrais como novas frentes para investimentos direcionados a faixas de renda média e alta. Além disso, são aprovadas políticas públicas permissivas e incentivos tributários estaduais e municipais, com a ampliação de PPPs para a construção de novos empreendimentos, e incentivos para reabilitação de prédios antigos. A produção habitacional passa, então, a ser usada como justificativa para discursos de transformação urbana, tornando-se uma nova retórica.

Abordaremos aqui os dois primeiros períodos, que representam mudanças significativas nas políticas públicas, na atuação dos movimentos sociais e nas pesquisas acadêmicas sobre a área central. A análise do terceiro será apresentada posteriormente em outro texto.

1. DÉCADAS DE 1980 E 1990

No início dos anos 1980, quando foi escrito o livro *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial*, órgãos públicos e serviços conexos, assim como o comércio ligado às camadas de alta e média renda, já tinham migrado do centro tradicional de São Paulo em direção à avenida Paulista e bairros ao sudoeste da cidade. Embora dotada de infraestrutura e grande estoque construído, a região central entra num processo progressivo

de esvaziamento populacional, degradação ambiental e desvalorização imobiliária. Muitas indústrias saem de bairros como Belém, Barra Funda e Mooca, deixando enormes áreas construídas e terrenos vagos. Nos distritos da Sé e da República, prédios residenciais e comerciais, públicos e privados, alguns hotéis e sedes de bancos são abandonados e se deterioram. Entre 1980 e 2000, os oito distritos da antiga administração regional da Sé, mais os distritos de Pari, Belém e Brás, perderam cerca de 30% dos moradores[3]. Os grupos de maior renda continuaram seguindo para os apartamentos que se multiplicavam em bairros de maior prestígio próximos ao centro; os casarões abandonados por essas famílias foram sendo transformados em cortiços. Os imóveis desocupados pela obsolescência ou pela falta de demanda ou de promotores interessados passaram a constituir um vasto estoque imobiliário subaproveitado. O aproveitamento desses edifícios por grupos de menor renda, já proposto no livro por Singer (1982, p. 31), não é colocado como possibilidade naquele momento nem pelo mercado imobiliário nem pelo poder público.

Apesar do decréscimo de moradores e empresas, o centro, especialmente os distritos da Sé e da República, manteve-se como um dos principais polos de atividades econômicas e de serviço da cidade. Segundo a pesquisa Origem e Destino (OD) feita pela Companhia do Metrô em 1997, esses dois distritos representavam as maiores concentrações de empregos do município: 1.371 e 1.004 empregos por hectare, respectivamente (Metrô, 1997). Nessa área, concentram-se empregos formais e informais, diversos tipos de serviços dos setores público e privado, além de um comércio diversificado. As ruas de comércio popular e as de comércio especializado, como a 25 de Março, a Santa Ifigênia e a José Paulino, atraem consumidores de diferentes partes do Brasil e até de países vizinhos, reforçando o caráter metropolitano e nacional do centro paulistano. Dentre os trabalhadores informais, destacam-se os ambulantes e catadores de materiais recicláveis, com forte presença na economia e no funcionamento cotidiano da região.

3. Segundo dados dos censos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) desde os anos 1980.

A vitalidade econômica do Centro está diretamente relacionada à ampla oferta de transportes coletivos, como ônibus, metrô e trens, permitindo conexões com todas as regiões da cidade e municípios vizinhos. Essa facilidade de deslocamento contribui para a intensa circulação de pessoas e mercadorias, sustentando uma dinâmica urbana marcada pela diversidade de usos e atividades.

1.1. Condições de moradia e lutas da classe trabalhadora pelo direito ao centro

Embora parte da população mais pobre que vivia no centro tradicional tenha saído em busca da casa própria autoconstruída, a proximidade do trabalho e a rede de transporte público mantiveram famílias de baixa renda ali. Para usufruir das vantagens da localização, muitos trabalhadores, especialmente os que estão fora do mercado formal, ficam reféns das locações informais em cortiços e moradias precárias, a valores exorbitantes. Apesar das ressalvas relacionadas às pesquisas sobre cortiços[4], que podem acarretar imprecisões na construção de séries históricas, dados pontuais revelam uma enorme concentração dessa forma de moradia no centro. Dados de 1997 da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (Fipe) estimam 120 mil pessoas em cortiços nos dez distritos da antiga Administração Regional da Sé, cerca de 20% do total da população encortiçada da cidade na época (Schor; Teixeira, 2006). O mercado informal é altamente rentável, controlado por intermediários, e apresenta um dos custos por metro quadrado mais altos da cidade (Kohara, 1999).

Outra face da precariedade habitacional existente no centro é a da população em situação de rua, sem moradia nem acesso a saúde, alimentação, água potável, trabalho digno e educação, exposta a discriminação e violência. Sua permanência no centro se vincula às maiores possibilidades de acesso aos meios de sobrevivência, alimentação e trabalhos informais.

4. Decorrentes de diferenças nas abordagens metodológicas e conceituais, nos perímetros e nos períodos.

Nos anos 1980, as más condições habitacionais mobilizaram as primeiras ações dos movimentos sociais na região central. Em 1984, a Associação dos Trabalhadores da Mooca (ATRM) criou a União dos Quintais da Mooca, articulando moradores de cortiços. Pastorais do setor Sé da Arquidiocese de São Paulo e militantes fundaram em 1988 o Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos (CGGDH). No ano seguinte, surge o Movimento de Moradia dos Encortiçados e Catadores de Materiais Recicláveis, formado por oito grupos atuantes em bairros como Bela Vista, Bom Retiro, Campos Elíseos, Liberdade, Luz, Pari, Ponte Pequena e Sé. Em junho de 1991, os movimentos se agruparam na Unificação das Lutas de Cortiços (ULC, depois ULCM). Posteriormente, foram criados Fórum dos Cortiços e Sem Teto, Movimento de Moradia do Centro (MMC), Movimento Sem Teto do Centro (MSTC), Grupo de Articulação para Moradia de Idosos (Garmic) e Movimento de Moradia da Região Central (MMRC). Essa configuração se manteve até o final da década, com novos movimentos surgindo das ocupações de imóveis ociosos.

A perspectiva do direito à permanência no centro foi também enfatizada nesse momento através da atuação dos movimentos dos catadores de materiais recicláveis e dos vendedores ambulantes. A presença desses grupos e dos movimentos por moradia, além de materializar o direito e a necessidade de permanência deles nesse território para sua sobrevivência, define estratégias de resistência à lógica da expulsão e da higienização do espaço, tensionando a ideologia da revitalização urbana que passa a circular nas representações e ações de outros grupos sociais a partir dos anos 1990.

1.2. Iniciativas municipais para induzir transformações na área central

Durante os anos 1990, diversos fatores colocaram o centro de São Paulo na agenda do poder público, da sociedade civil e dos movimentos sociais. No contexto de difusão global de políticas neoliberais, o reaparelhamento urbano passa a ser justificado pela capacitação das cidades em novo cenário econômico-político. Cidades ao redor do mundo investem em grandes projetos urbanos como estratégia para reverter a alegada degradação de

regiões como os centros antigos e as áreas portuárias ou industriais em declínio. No Brasil pós-Constituinte – em meio à crise econômica arrastada desde os anos 1980 e à queda dos investimentos federais nas cidades em função do movimento municipalista –, gestões municipais buscam criar estratégias de recuperação econômica e desenvolvimento local. A partir da segunda metade da década, intervenções em centros urbanos degradados ganharam destaque, com instrumentos urbanísticos e projetos envolvendo o setor privado.

Em São Paulo, embora ações esparsas em nome da "revitalização" do centro tradicional tenham ocorrido ainda nas décadas de 1970 e 1980, uma nova perspectiva, enfatizando a melhoria das condições de vida na região, será colocada em pauta a partir de 1989, com a gestão municipal de Luiza Erundina (1989-1992). Após debates internos sobre investir ou não em uma região historicamente privilegiada, prevaleceu na gestão o entendimento de que o habitante da periferia depende cotidianamente do centro. As ações integraram diversas melhorias dos espaços públicos, preservação do patrimônio cultural e participação popular. Uma das ações mais emblemáticas da gestão foi a mudança da sede da prefeitura do parque Ibirapuera para o palácio das Indústrias, que incluía projeto de restauração do parque Dom Pedro II, ambos no distrito Sé, revertendo física e simbolicamente o afastamento das instâncias de governo do centro.

A primeira operação urbana de São Paulo foi lançada no centro pela gestão Erundina, a fim de financiar, prioritariamente, as obras de reurbanização do vale do Anhangabaú e a conclusão do túnel sob ele. Para tanto, a Operação Urbana Anhangabaú (OUA) buscava atrair o interesse de investidores privados ao estabelecer, para um perímetro delimitado nas redondezas do Vale (841.600 m^2), benefícios como: a possibilidade de ultrapassar os limites construtivos determinados pelo zoneamento; a regularização de construções e reformas em desacordo com a legislação; a transferência de potencial construtivo de edifícios históricos; e a cessão onerosa de espaços públicos e subterrâneos para criação de passagens e galerias. A OUA não alcançou os resultados esperados pela Empresa Municipal de Urbanização

(Emurb), e as obras acabaram sendo financiadas exclusivamente com verbas públicas. A falta de interessados em aderir ao instrumento resultava da visão negativa dos investidores imobiliários sobre o centro como frente de bons negócios (Kara-José, 2007, 2010), posição que mudaria a partir da segunda década dos anos 2000.

A atenção dada ao centro da cidade decorreu não apenas da constatação da diversidade social de seus usuários, mas também de pressões oriundas de diferentes setores da sociedade: alguns deles ligavam-se aos princípios da gestão, como os movimentos por moradia; outros, à necessidade da prefeita de abrir-se a negociações que lhe dessem condições mínimas de governabilidade.

As pressões por moradia social levaram à adoção de um programa de produção habitacional para encortiçados, garantindo aos moradores a permanência no mesmo local. Nesse programa viabilizou-se o projeto Celso Garcia, no distrito do Brás, com 182 unidades, e o projeto Madre de Deus, com 45 unidades, no distrito da Mooca; também foram feitos cinco convênios (total de 93 unidades) com moradores de cortiços para autogestão de reformas em seus cortiços. Esses convênios foram interrompidos, e as obras, concluídas somente em 2004 (Silva *et al.*, 2006). Em 1991, a Lei Moura (Lei Municipal n. 10.928/1991) reconheceu os cortiços como alternativa de moradia coletiva para a população de baixa renda, estabelecendo parâmetros mínimos de habitabilidade.

Outra pressão sobre a gestão Erundina vinha de setores privados, preocupados com nova evasão de empresas e a desvalorização imobiliária. Estes setores se reuniram em torno da Associação Viva o Centro (AVC), fundada em 1991 por empresários e capitaneada pelo Bank Boston. A expectativa de resgate da renda imobiliária perdida irá definir também o comportamento dos proprietários. A partir de estudos e planos iniciais elaborados por um pequeno núcleo técnico contratado pela entidade no início da década de 1990, obteve-se o diagnóstico: “O Centro não está decadente. Ele simplesmente se desenvolve numa direção errada. Não necessita ser revitalizado, porque ele é extremamente vital. Deve, isto sim,

ser requalificado – reordenado, refuncionalizado" (Barreto, 1997). Com esse posicionamento, influenciado por teóricos de Planejamento Estratégico, a AVC substituiu o termo "revitalização" por "requalificação", alterando seu viés social e político. A entidade lançou ampla campanha publicitária em defesa da "requalificação urbana", influenciando fortemente as ações do poder público no centro.

As iniciativas ocorridas na gestão Erundina foram pontuais, sem estabelecer uma política ampla para reabilitação física e funcional da região. De qualquer modo, apesar de suas eventuais contradições, a administração se diferenciou das anteriores ao priorizar a permanência da população de baixa renda, enfrentando conflitos como os havidos entre ambulantes, lojistas e a própria AVC, que iniciaram uma "guerra" contra os camelôs[5]. As iniciativas relacionadas à moradia social foram abortadas nas gestões seguintes. Deixaram, contudo, sementes para nova mobilização dos movimentos de moradia a partir da segunda metade da década de 1990, quando estes passaram a reivindicar a requalificação dos edifícios vazios da região em HIS.

Nas gestões de Paulo Maluf (1993-1996) e Celso Pitta (1997-2000), a AVC ampliou sua influência, defendendo a capacitação da área central como premissa para que São Paulo assumisse seu posto de cidade global emergente. Dentre os principais resultados da influência dessa associação na política municipal desse período estiveram a criação do Programa de Requalificação Urbana e Funcional do Centro de São Paulo (Procentro, de 1993) e da Operação Urbana Centro (OUC, de 1997).

O Procentro, criado durante a gestão de Paulo Maluf e coordenado pela Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano (Sehab na época), tinha como objetivo gerenciar e implementar ações visando a "requalificação" da região através de mudanças na legislação e medidas administrativas que estimulassem o investimento privado. Dentre suas ações destacam-se a

5. Cf. Frúgoli Jr., 1999.

implantação da OUC e da Lei de Fachadas. Também foram iniciadas tratativas junto ao governo federal e ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) para financiamento do programa.

Os resultados da OUC foram semelhantes aos da OUA. Pressupondo uma demanda reprimida de investimentos na área central em função das restrições do zoneamento, a OUC retomou o conceito de venda do solo criado e flexibilizações urbanísticas para obtenção de recursos para obras. Contudo, tais medidas não se mostraram atrativas para os investidores imobiliários – apenas sete propostas foram encaminhadas –, indicando não serem as restrições do zoneamento o principal motivo do desinteresse do mercado. Segundo José Eduardo Lefèvre, chefe do Departamento de Operações Urbanas da Emurb, seria necessário recuperar o "status" da região: "Essa imagem criaria condições de atratividade para que as pessoas, as firmas e empresas investissem na área central" (Lefèvre, 1997).

1.3. Entrada do governo estadual na pauta do centro

A construção da imagem como caminho para atrair investidores e desencadear a transformação urbana passa a orientar as ações do governo do estado durante a gestão de Mário Covas (1995-2001), com foco na substituição dos cortiços e na implantação de um polo cultural na região da Luz.

1.3.1. O Programa de Atuação de Cortiços (PAC)

A primeira frente de atuação da gestão Covas na questão urbana e habitacional da região central foi o Programa de Atuação de Cortiços (PAC), coordenado pela Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU) e financiado pelo BID. A criação desse programa em 1998 respondeu às pressões dos movimentos de moradia sobre o governo do estado, diante do desinteresse da gestão municipal pela pauta do centro. Focando em soluções pontuais, o programa apresentava o objetivo de "erradicação dos

cortiços" – nada realista, dada a impossibilidade de atender imediatamente uma demanda tão grande apenas com políticas públicas, por não ser alvo da produção do mercado.

O PAC previa três tipos de atendimento, sendo o principal a produção de unidades habitacionais em lotes com edificações encortiçadas, além da opção de cartas de crédito para aquisição. De acordo com o relatório geral do programa (CDHU, 2012), desde o início de sua implantação, no início dos anos 2000, até 2012, a CDHU entregou 1.543 unidades habitacionais, com mais 554 em andamento ou previstas para início em 2013. Apesar da utilização de 870 cartas de crédito, avalia-se que a faixa de renda entre 0 e 3 salários-mínimos – na qual se enquadra a maioria dos residentes em cortiços – não foi adequadamente atendida, e o programa não atingiu suas metas iniciais, sendo encerrado com o fim do financiamento do BID, em 2006.

1.3.2. As âncoras culturais

A segunda frente do governo Covas, alinhada à política cultural da administração de FHC no governo federal (1994-2002) e ao receituário internacional de reaparelhamento urbano, propunha a recuperação do patrimônio histórico para implementação de equipamentos culturais como forma de desencadear a transformação urbana, partindo do bairro da Luz[6].

Naquele momento, em função da política desenvolvida pela Secretaria Federal de Cultura, que estimulou o marketing cultural empresarial, algumas instituições privadas e estatais, proprietárias de edifícios históricos localizados na região da Sé e da República, realizaram obras para recuperá-los e neles implantaram centros culturais. Tais iniciativas foram pontuais, sem articulação com políticas públicas locais. Já os bairros da Luz e de Campos Elíseos, caracterizados pela concentração de imóveis de interesse monumental e de propriedades do governo do estado, foram o principal alvo

6. Sobre este assunto, ver Kara-José, 2007.

da gestão Marcos Mendonça na Secretaria Estadual de Cultura (1995-2002). A ideia era de que "a construção de equipamentos culturais ambiciosos, sediados em edifícios de forte apelo arquitetônico" funcionaria como "*âncora* [*sic*] para a requalificação urbana ao seu redor, além de polo de atração da cultura mundial" (Muarrek, 1997). A meta de criar o Polo Luz Cultural[7] obteve grande apoio da AVC, que chegou a participar diretamente na formulação de projetos (Complexo Cultural Júlio Prestes/Sala São Paulo) e na captação de recursos de empresas privadas.

As intervenções realizadas, contudo, não geraram a transformação divulgada, e algumas deixaram um rastro de estragos. Um caso emblemático a demonstrar a fragilidade do tema habitação social dentro das gestões foi o do Casarão Santos Dumont, nos Campos Elíseos, ocupado desde 1983. Em 1995 o complexo foi tombado pelo Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico, Arqueológico, Artístico e Turístico do Estado de São Paulo (Condephaat) e deveria ser desocupado para restauro. Para tanto, a CDHU ofereceu aos moradores 30 cartas de crédito, no valor de 10 mil reais cada, para compra de apartamentos construídos em Guarulhos. Mesmo com negociações em andamento, as 128 famílias ocupantes acabaram sendo despejadas sem indenizações em agosto do mesmo ano. Em 1997, o Casarão foi reocupado, agora por integrantes do Fórum de Cortiços e Sem-Teto. Em decorrência da pressão, o governador emitiu em 1998 um Decreto de Interesse Social (DIS) prevendo 196 unidades habitacionais financiadas pelo PAC. Porém, por decisões internas do governo, em março de 2001 foi executada a reintegração de posse do imóvel, que foi disponibilizado para implantação de um museu alinhado com o projeto do Polo Luz Cultural, ignorando as determinações relacionadas ao atendimento da demanda habitacional.

7. Integrado por equipamentos como a Sala São Paulo, no interior da estação Júlio Prestes, a Pinacoteca do Estado, restaurada, o Museu da Língua Portuguesa, no interior da estação da Luz, entre outros de menor porte.

1.4. As ocupações como novas formas de atuação dos movimentos sociais e a adesão da universidade à questão do direito ao centro

Na segunda metade dos anos 1990, os movimentos de moradia voltaram à cena do centro mais organizados e com apoio de assessorias técnicas, passando a ocupar edifícios vazios para reivindicar sua destinação para HIS. Entre 1997 e 2005, foram realizadas 44 ocupações na área central. Inicialmente, o objetivo das ocupações era "pressionar o poder público por política habitacional" (Silva *et al.*, 2006, p. 208). Posteriormente, os movimentos atuaram de forma mais estratégica, ocupando imóveis ociosos que tivessem grandes potencialidades para serem reformados em habitação. Essas ações, somadas à participação de representantes dos movimentos em instâncias de políticas públicas, acabaram influenciando a elaboração de novos programas e linhas de financiamento para produção de HIS. Uma proposta com grandes ganhos sociais, econômicos e ambientais.

É importante destacar que essa mudança na atuação dos movimentos estava em consonância com o que vinha acontecendo em outros campos de atuação e produção do conhecimento. Em 1999 e 2000, eventos sobre reabilitação de centros reforçaram a articulação entre universidade, movimentos de moradia e assistências técnicas, impactando politicas publicas posteriores. Em setembro de 1999, foi realizado o Laboratório de Projeto Integrado e Participativo para Requalificação de Cortiços (Santos *et al.*, 2002) numa ocupação do MMC com cerca de 200 pessoas, localizada na rua do Ouvidor, na Sé. A experiência reuniu movimentos de moradia, assessorias técnicas, estudantes e pesquisadores de diversas universidades, repercutindo na imprensa e na opinião pública. Ela evidenciou, de um lado, as necessidades das famílias que ocupavam os inúmeros imóveis ociosos do centro visando ter acesso a equipamentos públicos e, de outro, a falta de programas habitacionais desenhados para este fim.

Em novembro de 2000 aconteceu o seminário nacional Habitação no Centro de SP: Como Viabilizar Essa Ideia?, organizado pelo Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos (LabHab) da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAUUSP) em cooperação com a Companhia do Metrô e a Caixa Econômica Federal. Nesse seminário os movimentos apresentaram os projetos em desenvolvimento para reformar prédios e transformá-los em HIS com recursos da Caixa (por meio do Programa de Arrendamento Residencial – PAR) ou da CDHU. Outros destaques foram duas edições do curso Gestão de Programas de Reabilitação Urbana[8] e o seminário Movimentos Sociais e Universidade, organizado em 2000 na Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da USP (FFLCH). Nesse mesmo ano foi fundado o Fórum Centro Vivo, como reação a propostas excludentes para transformação do centro, especialmente as da AVC. Reunindo estudantes universitários e diversas entidades e movimentos sociais do centro, promoveu debates, seminários e manifestações, além de ter elaborado documentos com sugestões para políticas públicas.

Esses debates foram muito importantes para demonstrar a viabilidade e oportunidade de uma política de habitação popular no centro, num contexto de desinteresse do setor imobiliário e de forte ociosidade das propriedades construídas. As ideias neles discutidas influenciaram a política de moradia desenvolvida nos anos seguintes pela administração municipal Marta Suplicy (2001-2004).

8. O primeiro curso (1999) teve participação da AVC e da Faculdade de Belas Artes, enquanto o segundo (2000) foi organizado pelo LabHab. Ambos tiveram apoio da Caixa e participação da cooperação francesa, por meio das instituições École Nationale des Ponts et Chaussées (ENPC) e Fédération Nationale des Pact-Arim.

HOTEL

2. DÉCADAS DE 2000 E 2010

A primeira década dos anos 2000 marca mudanças significativas na área central de São Paulo, especialmente na dinâmica de uso dos edifícios comerciais e nas posturas das gestões públicas. As reestruturações macroeconômicas e as privatizações ocorridas nos anos 1990 favoreceram o surgimento de empresas de serviços e corporações, que fortaleceram o caráter de metrópole terciária de São Paulo. Essas transformações tiveram impacto nos tipos de empregos localizados no centro. Parte das empresas que haviam mudado suas sedes para novas centralidades de maior prestígio mantiveram na área central as unidades com atividades de menor qualificação (administrativas, telefônicas, *back office* de instituições financeiras e educacionais), às quais se somaram novos tipos de serviços, como consultorias, tecnologia e telemarketing, derivados das privatizações. A partir de 2001, o retorno de departamentos governamentais e a chegada de instituições de ensino superior também impactaram na ocupação dos edifícios comerciais e das ruas do centro (Kara-José, 2010; Silva; Biava; Sígolo, 2009).

Esse contexto, assim como as pautas sociais levantadas na década anterior, impactou a gestão da prefeita Marta Suplicy (2001-2004), colocando a reabilitação do centro como prioridade da política pública municipal. No início da gestão foi elaborado o programa Reconstruir o Centro, coordenado pela então Administração Regional da Sé (AR-SE, subprefeitura a partir de 2002), com o objetivo de valorizar a inclusão social e a diversidade de funções. A intensificação do uso residencial e a implementação de um amplo programa habitacional foram partes fundamentais dessa política pública, que incluía o programa Morar no Centro (2001). Para isso contribuíram as propostas dos movimentos de moradia, que participaram dos levantamentos feitos nas subprefeituras da Sé e da Mooca a fim de identificar perímetros para produção de habitação social e melhoramento das condições urbanas. Tais áreas, caracterizadas pela elevada densidade de cortiços, moradias precárias e imóveis ociosos ou subutilizados, seriam gravadas como Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS-3) no Plano Diretor aprovado em 2002.

A partir de 2002, a prefeita atribuiu à Emurb a coordenação das intervenções no centro, que envolviam 16 secretarias e 5 empresas municipais. O órgão também ficou responsável por viabilizar a aprovação do financiamento do BID, proposto na gestão anterior, diante da escassez de recursos municipais para as ações propostas. Durante os três anos seguintes houve discussões entre técnicos da prefeitura e do banco em torno da readequação do contrato do financiamento, especialmente em relação ao conflito entre os objetivos de revalorização e a inclusão social[9]. Em outubro de 2003 foi aprovada a concepção final do programa Ação Centro, composto de cinco eixos: reversão da desvalorização imobiliária e recuperação da função residencial; transformação do perfil econômico e social; recuperação do ambiente urbano; circulação e transportes; e fortalecimento institucional. Antes mesmo da assinatura do contrato de financiamento, obras importantes foram iniciadas com recursos municipais, como o restauro do Mercado Municipal, do Parque Dom Pedro II, entre outras.

O Morar no Centro vigorou até 2004, compreendendo diferentes modalidades de atendimento da demanda habitacional, desenvolvidas a partir de três formas principais de intervenção: projetos habitacionais em terrenos ou edifícios vazios; Perímetros de Reabilitação Integrada do Habitat (PRIH), a serem implantados nas ZEIS-3; projetos especiais (edifício São Vito e requalificação da foz do Tamanduateí/parque do Gato), assim denominados por apresentarem maior complexidade social (Prefeitura de São Paulo, 2004, p. 9-13). Os projetos em terrenos e edifícios vazios foram realizados com recursos do Fundo Municipal de Habitação (FMH) e do PAR. A implantação destas iniciativas se deu em forte articulação com os movimentos de moradia, que já vinham realizando com o governo federal projetos de reabilitação de edifícios nas áreas centrais utilizando o financiamento PAR.

9. Por exemplo, o BID e certos setores da Prefeitura julgavam que uma vasta oferta de moradias populares tornaria o centro menos atrativo para a classe média. Nesse contexto, a discussão sobre a demolição do edifício São Vito, visto como símbolo de moradia degradada, esteve presente em toda a gestão de Marta Suplicy. O edifício chegou a ser desapropriado para a realização de um projeto de renovação, mas acabou sendo demolido junto com dois prédios adjacentes, por determinação da gestão municipal seguinte, de José Serra (Cymbalista, 2008).

Ainda em 2002, foi criado o Programa de Locação Social, baseado na produção de imóveis públicos na região central para locação de famílias com renda de 1 a 3 salários mínimos, excluídas dos programas de financiamento habitacional. Ele entrou no contrato de financiamento do BID assinado para o programa Ação Centro, e, embora tenha resultado em poucas unidades[10], seria mais tarde reconhecido e amplamente mencionado como o caminho mais viável para atendimento a famílias de menor renda. Em 2004 o governo federal repassou para a prefeitura recursos do Programa Especial de Habitação Popular (PEHP) para desapropriação de edifícios já objeto de negociação prévia com os proprietários, a serem direcionados para locação social de famílias dessa mesma faixa de renda (Silva; Sígolo, 2007).

Outra inovação foram os PRIH, que combinavam produção de moradias com reabilitação urbana em áreas como ZEIS-3. Sua atuação previa um Plano Integrado de Intervenção (PII), elaborado com moradores, proprietários, comerciantes e técnicos da prefeitura. Criava-se um grupo de trabalho, o Escritório Antena, responsável por articular atores sociais e setor público. No PII eram articuladas ações de diversas naturezas: produção habitacional, melhoria de cortiços, reabilitação de patrimônio histórico, criação e requalificação de equipamentos e áreas verdes, ações de estímulo a atividades de geração de renda e instituição de fóruns e comitês locais para acompanhamento dos projetos e aplicação dos recursos públicos alocados. Parte das ações do PRIH também foram incorporadas no financiamento do BID. Entre 2002 e 2004 foram iniciados os trabalhos na Luz e no Glicério, mas eles acabaram interrompidos com a mudança de administração da PMSP (Silva *et al.*, 2006, p. 69). No PRIH Luz, o Escritório Antena viabilizou o primeiro empreendimento em ZEIS-3, com cerca de 370 unidades de HIS via PAR ou crédito associativo e 250 unidades de habitação de mercado popular (HMP) via crédito associativo.

Nesse período, foi criado o programa Bolsa Aluguel, originalmente como um apoio a outros programas habitacionais municipais mediante concessão

10. Até 2014 haviam sido produzidas pela Prefeitura 903 unidades do Programa de Locação Social. Em 2019, foi entregue o empreendimento Asdrúbal II, com 34 unidades para população em situação de rua.

de bolsa mensal para pagamento de aluguel de imóveis disponíveis no mercado. A intermediação da prefeitura nas locações visava dar aos proprietários segurança para alugar seus imóveis a famílias de baixa renda.

Do ponto de vista quantitativo, pode se considerar que a produção foi aquém da demanda para a região. Apesar disso, foram experimentadas e estruturadas políticas consideradas inovadoras, que, no entanto, não chegaram a ter continuidade nas gestões seguintes.

Para além da habitação, na gestão de Marta Suplicy a Secretaria de Assistência Social estruturou o Projeto Boraceia, na Barra Funda, para atender a população em situação de rua e catadores de materiais recicláveis. O projeto integrou serviços de alojamento, alimentação, higiene, assistência social, geração de renda, educação, saúde e telecentro. Quanto às dinâmicas de uso dos edifícios corporativos, a chegada de secretarias municipais e estaduais à Sé e República foi significativa. As do município seguiram a mudança da sede da prefeitura do parque Dom Pedro II para o edifício conhecido como Banespinha, situado à rua Líbero Badaró, ocupando outros edifícios de propriedade pública no entorno. O fluxo de funcionários impactou o comércio e os serviços e gerou nova demanda de aluguel residencial.

Ao longo dos anos 2000, as ocupações consolidaram-se como estratégia central de denúncia dos imóveis ociosos, marcando a fase de mobilização "ocupar, resistir e construir" (Barbosa; Pita, 2006). Nesse período, contaram com apoio técnico e social das assessorias técnicas e universidades, por meio de projetos de extensão. Em 2004, surgiu a Frente de Luta por Moradia (FLM), ampliando a atuação de movimentos e grupos de famílias vulnerabilizadas na região central de São Paulo. Com a visibilidade das ocupações, intensificaram-se reintegrações de posse violentas e a criminalização de lideranças pelas mídias, pela polícia e pelo judiciário. Inquéritos e processos foram abertos, marcando uma repressão crescente[11].

11. É emblemático da forte criminalização dos movimentos e das suas ações o caso de uma liderança do MMC: em 2002, ao acompanhar a organização das famílias de uma ocupação, foi acusado de homicídio, preso por 50 dias e só seria absolvido definitivamente em 2011 por um júri popular. Sua perseguição ao lon-

Em resposta, movimentos e organizações não governamentais lançaram a Campanha Nacional do Comitê Lutar Não É Crime, denunciando à opinião pública a violação de direitos humanos pelos governos de direita.

2.1. Entraves e contradições para as políticas de reabilitação e produção de moradia

A partir de 2005, a produção de HIS pelo município diminuiu, limitando-se à conclusão de projetos anteriores, apesar da oferta de recursos federais no governo Lula. Um dos principais entraves para realização de projetos nessa categoria, segundo pesquisadores e lideranças dos movimentos, foi o alto valor dos imóveis, que inviabiliza a utilização das linhas de financiamento disponíveis. A implantação das ZEIS-3 buscava conter os preços e viabilizar a produção de HIS pela iniciativa privada (Silva *et al.*, 2006, p. 106). No entanto, faltou articular os instrumentos disponíveis na política do município, assim como essa política e os recursos federais, a fim de gerar uma sinergia que afetasse esse quadro, acirrado nas décadas seguintes pelo direcionamento para o centro de parte do setor imobiliário[12].

Na gestão Serra/Kassab (2005-2006 e 2006-2012), programas anteriores foram desmantelados, e os recursos do BID redirecionados para ações de "limpeza social", especialmente na região da Luz. Essa mudança seria particularmente evidente na área estigmatizada pela imprensa como "Cracolândia"[13], que se tornou alvo do projeto Nova Luz, a principal proposta dessa administração para o centro.

---

go de nove anos e sua posterior absolvição evidenciaram uma armação com envolvimento direto de novos atores criminais na disputa dos territórios em questão. Disponível em: https://fpabramo.org.br/2011/04/05/ativista-do-movimento-de-moradia-gege-e-absolvido-apos-9-anos/. Acesso em: 30 set. 2025.

12. A aplicação do Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios (PEUC) em São Paulo, voltado à garantia do uso social dos imóveis, teve início em novembro de 2014, após a revisão do Plano Diretor Estratégico (PDE).

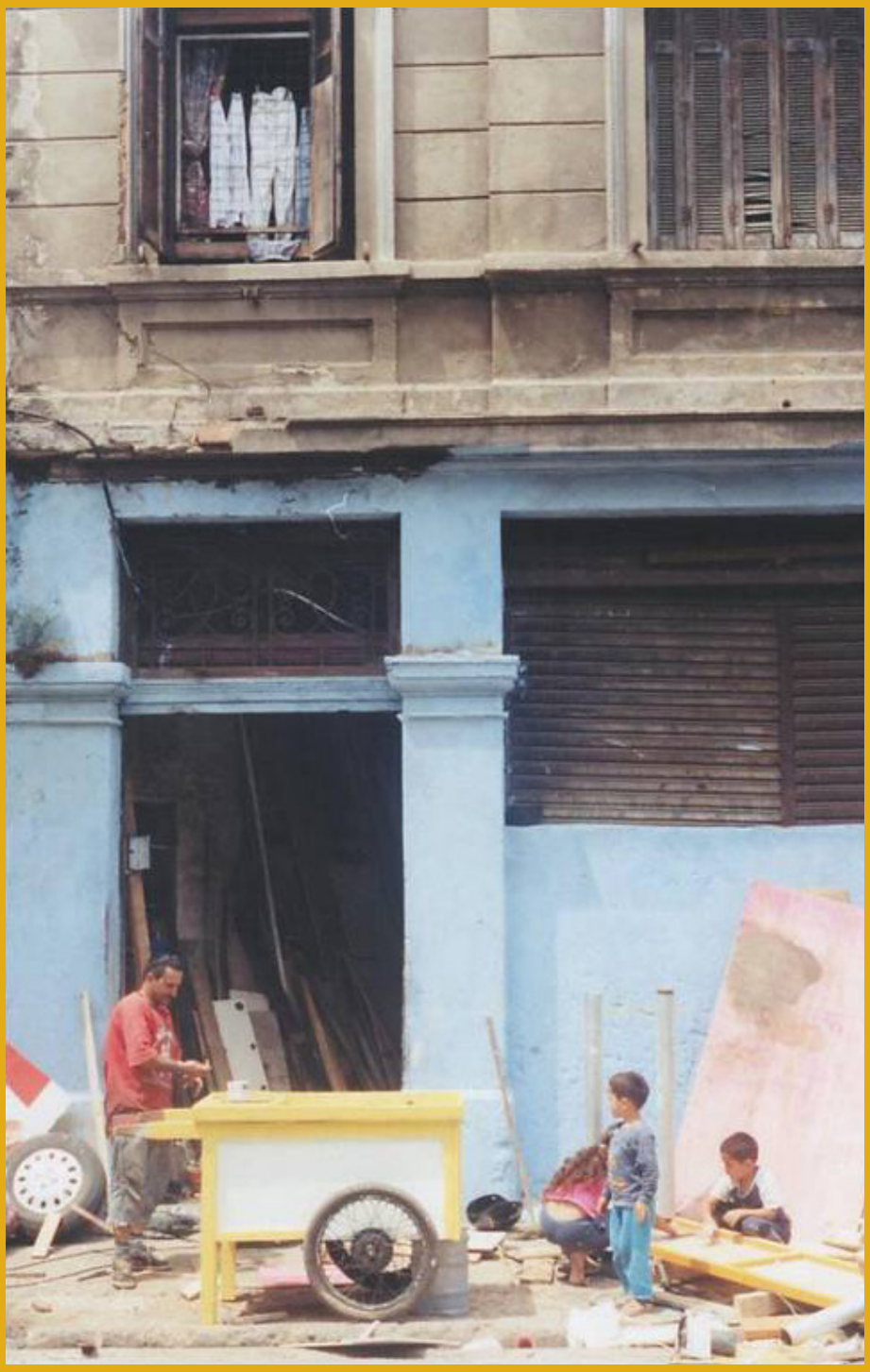
13. A região foi assim denominada porque, desde 1995, consumidores de crack começaram a se concentrar no entorno da estação da Luz – entre as avenidas Duque de Caxias, Ipiranga, Rio Branco, Cásper Líbero e a rua Mauá (Campos, 1999).

O projeto de revitalização urbana via equipamentos culturais não gerou a transformação socioespacial esperada. Com a entrada de Andrea Matarazzo na Subprefeitura da Sé (2005), iniciou-se a Operação Limpa, com batidas de três meses contra tráfico, drogas, pirataria e imigrantes ilegais, fechando estabelecimentos e abordando pessoas suspeitas. Apesar do discurso de transformação urbana, as ações foram criticadas como "higienistas" e prejudiciais à população vulnerável. Em setembro de 2005, desapropriaram-se 105.000 m², ampliados para 270.000 m² em 2007, para plano urbanístico com mudanças de uso do solo. Amparado pela Lei de Incentivos Seletivos, o projeto previa polo comercial e de serviços, e a atração de empresas de tecnologia. Para viabilizá-lo, foi aprovada a lei de Concessão Urbanística (Lei n. 14.917/2009), a ser aplicada neste perímetro e já prevista no PDE (artigo 239), mas que ainda não havia sido regulamentada. O projeto autorizava obras de urbanização, loteamento, remembramento, demolição, reconstrução e uso de instrumentos como preempção, consórcio imobiliário e concessão real de uso. Em troca, empresas poderiam explorar ou revender imóveis e espaços reurbanizados.

A atração de empresas com atividades voltadas a grupos sociais de maior renda, excluindo o comércio popular varejista instalado na região e a população residente, sem estudo de realocação, fez comerciantes e moradores se mobilizarem contra o projeto (Gatti, 2015), resultando em sua interrupção na gestão seguinte, de Fernando Haddad (2013-2016). Apesar de ter levado à desapropriação de uma área significativa e à demolição de edifícios, o projeto Nova Luz não resultou em grandes transformações, criando vazios urbanos e especulação imobiliária, sem os investimentos privados esperados.

Embora com menor intensidade, a ideia de cultura como veículo de requalificação urbana persistia em ações do governo do estado e motivou a demolição do antigo terminal rodoviário localizado na região da Luz, em 2010, para dar lugar a um complexo cultural[14]. Contudo, após controvérsias em torno da contratação do projeto de um escritório suíço sem licitação nacional e dos valores envolvidos, a construção foi descartada em 2014, restando um terreno vazio de 18 mil m².

14. Complexo Cultural Luz. Portal Vitruvius, 21 mar. 2012. Disponível em: https://vitruvius.com.br/jornal/news/read/1270. Acesso em: 30 set. 2025.



2.2. A produção residencial formal volta ao centro?

Ainda na primeira década dos anos 2000, importantes mudanças no campo da produção imobiliária impactaram na relação desse setor com o centro. A inserção na economia financeirizada levaria à ampliação dos territórios de atuação das grandes empresas do setor, tanto em âmbito nacional como intraurbano, e à ampliação de suas carteiras, com a criação de braços voltados à população de renda média e média-baixa (Fix, 2011; Rufino, 2017). As transformações foram ainda influenciadas pela política desenvolvida pelo governo Lula, através de mudanças regulatórias de estímulo ao crédito e do lançamento do programa Minha Casa, Minha Vida (MCMV) em 2009, com o objetivo de acudir o setor imobiliário em meio à crise internacional iniciada em 2008 e reativar a economia nacional (Arantes; Fix, 2009; Fix, 2011; Royer, 2014; Rufino, 2017).

Embora nova, a oferta de lançamentos na região central no início dos anos 2000 é insignificante, com 15 empreendimentos lançados no perímetro da OU Centro em 6 anos (2007-2012), perfazendo um total de 3.713 unidades habitacionais. Nesse período, os vetores de expansão do mercado se deslocavam em direção às franjas da metrópole (Sígolo, 2014), e o cenário de estagnação do setor na região central persistia. No entanto, constata-se o aumento de demanda por aluguel em pesquisa junto às imobiliárias em 2007 (Silva; Biava; Sígolo, 2009). Esta pode ser uma das causas do aumento da população registrado pelo Censo do IBGE de 2010.

No triênio 2013-2015 – definido por Castro e Sígolo (2017, 2021) como de desaceleração da oferta na metrópole –, a região central desponta e mostra expressividade na oferta residencial. A Subprefeitura Sé alcança a primeira posição no *ranking*, apresentando participação de 12% (10.630 UHs). Essa posição permanece no triênio seguinte, caracterizado pelas autoras como o ciclo de retração da produção na metrópole. A "redescoberta" da região pelo setor é identificada ao mesmo tempo como abertura de um nicho específico na estratégia de diversificação de portfólio das empresas e como expansão do mercado (Akaishi, 2022). Destacam-se empreendimentos

verticalizados de uma única torre no segmento econômico, com unidades compactas, caracterizadas como *studios* e unidades de 2 dormitórios, sem vagas de garagem. É importante observar, contudo, que o aumento da produção nos bairros centrais não foi homogêneo, como se pode aferir das bibliografias mencionadas.

Além dos fatores relacionados à financeirização e à oferta de crédito, alguns acontecimentos do âmbito local atraíram grandes empresas do setor imobiliário para o centro. Um deles foi a falta de potencial construtivo a ser adquirido em outros bairros de maior poder aquisitivo; outro, bastante significativo, relaciona-se à mobilidade. Em 2010 foram inauguradas as primeiras estações da linha amarela do metrô, que conecta a Vila Sônia à Luz, passando por bairros mais valorizados da cidade, como Butantã, Pinheiros, Jardins e Higienópolis. Esta facilitação da mobilidade entre a área central e a região que concentra postos de trabalhos de maiores salários e ocupados, em boa parte, por um público mais jovem tende a criar uma demanda para o tipo de produto imobiliário que tem sido oferecido no centro, especialmente na região da República, Santa Cecília e arredores.

O aumento da concorrência por terrenos e edifícios tem aprofundado os desafios para a produção de HIS na região central. Embora alguns dos novos empreendimentos tenham sido realizados em perímetros classificados como ZEIS-3 no PDE de 2014, foram lançados em anos anteriores à sua aprovação e, portanto, não foram obrigados a oferecer o percentual mínimo para HIS nele previsto ou, quando foram obrigados, seus valores atingiam o teto da classificação da renda (Bottini, 2021).

Durante a década de 2010, o mote da cultura como motor de transformação do centro desapareceria definitivamente das ações do governo do estado, sendo substituído pelo da produção de habitação social: foi o que aconteceu com a incorporação do terreno produzido para o Complexo Cultural Luz ao programa PPP Habitacional pela agência Casa Paulista (2012). O programa foi estruturado em parceria com a Prefeitura de São Paulo, que contribuiu com recursos e terrenos, enquanto o Governo do Estado ficou responsável pela construção dos empreendimentos. Este, porém, sob o discurso

da ineficiência pública, adotou o modelo de concessão administrativa, repassando a uma concessionária privada a responsabilidade pela aquisição de terrenos, elaboração de projetos, execução de obras habitacionais e de infraestrutura, implantação de equipamentos sociais e prestação de serviços. Foram definidos seis setores prioritários para a implantação de habitação social, em áreas semelhantes às ZEIS-3. Do total das unidades, 80% seriam direcionadas a famílias residentes na periferia com vínculo de trabalho no centro e apenas 20% a moradores da região central[15].

As primeiras obras da Parceria Público-Privada Habitacional, implementadas em grande parte na região da Luz, são empreendimentos de torre única, alguns dos quais vinculados à demanda de entidades associativas. Em 2017 tem início a construção do Complexo Júlio Prestes no terreno da antiga rodoviária, área demarcada pelo PDE de 2014 como ZEIS-5. Esse projeto ampliou a escala de produção, com oito torres, e passou a contemplar uma faixa de renda maior que a das unidades produzidas anteriormente, incluindo as de HMP (Moreira, 2025). O conjunto tem grande repercussão por se situar no epicentro do "fluxo"[16] da chamada Cracolândia, que, contudo, não deixou de existir. Nesse mesmo ano, um novo episódio de grande violência marcou as ruas próximas aos novos empreendimentos, com ataques realizados por mais de 900 agentes das polícias Civil e Militar, a pedido do prefeito João Dória. Após demolições, abordagens e prisões que chegaram a ser questionadas pelo Ministério Público, a prefeitura declarou, mais uma vez dentre tantas, o "fim da Cracolândia".

Outras intervenções por meio da PPP no mesmo perímetro ocorreram nas quadras 36, 37 e 38, estas classificadas como ZEIS-3. Essas obras foram acompanhadas de repressão, remoção e expulsão dos antigos moradores. Embora a eleição de Conselhos Gestores nas ZEIS seja exigida pelo PDE, isto

15. Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação. PPP da Habitação. Disponível em: https://www.habitacao.sp.gov.br/habitacao/servicos/sobre_a_ppp. Acesso em: jun. 2023.
16. "*Fluxo*" é um termo utilizado em São Paulo para identificar a concentração cotidiana e móvel de usuários de drogas em determinado trecho no bairro da Luz, caracterizada por organização informal de consumo, comércio e convivência.

só foi acontecer nas referidas quadras após pressão de setores da sociedade civil. Apesar das tentativas, ambos os conselhos tiveram pouca capacidade deliberativa sobre o projeto, e a população removida seguiu, em sua maioria, sem atendimento habitacional (Santos; Ungaretti; Rolnik, 2022)[17].

A partir desse momento, o modelo de política habitacional da PPP passa a influenciar os programas desenhados para o centro, que incluem fortes incentivos e redução de risco para parceiros privados, aprofundando a neoliberalização da política pública. Uma série de aspectos críticos levantados por entidades da sociedade civil e pela universidade à época do lançamento do Casa Paulista (Silva; Kara-José, 2013) têm se mostrado realidade e são pertinentes às políticas planejadas nos anos seguintes.

No final da segunda década dos anos 2000, antes da pandemia, uma tragédia colocou o centro de São Paulo e ocupações de edifícios ociosos na mídia nacional: o incêndio e desabamento do edifício Wilton Paes de Almeida, em 1º de maio de 2018. Na época, o imóvel estava ocupado por moradores não vinculados a movimentos organizados, e a tragédia gerou forte repercussão pública em torno da questão do risco. Os movimentos de moradia ficaram sob os holofotes da mídia e na mira de órgãos públicos, como a Defesa Civil, o Ministério Público e o judiciário. Foi evidenciado que nem todas as ocupações são vinculadas a movimentos organizados por moradia e que há grupos que as utilizam para explorar famílias vulneráveis; apesar disso, algumas lideranças de movimentos consolidados foram criminalizadas com denúncias infundadas e prisões temporárias. Em resposta, foi constituída uma comissão de vistoria das condições de segurança das ocupações da região central integrando representantes dos movimentos de moradia, de assessorias técnicas, da universidade, do CGGDH e da prefeitura[18]. O relatório dessa vistoria trouxe à tona uma série

17. Dentre as ações de resistência ao projeto do governo do estado, cabe destacar a iniciativa do Fórum Mundaréu da Luz, que contestava as demolições e a violação dos direitos dos moradores e comerciantes da região.
18. Durante dois meses, o Grupo Executivo (representantes dos movimentos de moradia, universidades e Ministério Público, secretarias municipais de Direitos Humanos, Assistência Social, Infraestrutura e Obras, Habitação, Defesa Civil e Guarda Civil Metropolitana) fez visitas técnicas em 75 imóveis e identificou 51 ocupações.

de informações, confirmando que, na falta de políticas habitacionais de amplo atendimento, as ocupações, inicialmente realizadas como forma de pressão, se tornaram alternativa de moradia permanente para famílias vulneráveis.

Não obstante o conjunto de ações públicas e privadas, assim como dos movimentos sociais, os distritos centrais não apresentaram crescimento populacional expressivo. Mesmo com um pequeno aumento mostrado pelo censo de 2010, o total de moradores em 2022 era menor que em 1970. O crescimento foi maior na República e nos distritos localizados às franjas do perímetro central, próximos aos eixos de expansão dos lançamentos imobiliários no período (Brás, Mooca, Cambuci, Belém e especialmente Barra Funda).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As transformações ocorridas na área central da cidade de São Paulo ao longo das últimas quatro décadas expressam não apenas dinâmicas e conflitos urbanos locais, mas também a incidência de processos de reestruturação econômica e socioespacial, em escala metropolitana, nacional e internacional. Tais modificações evidenciam o papel dessa região na conformação de estratégias de reprodução do capital e de disputas em torno do acesso à terra urbana bem localizada. Contudo, a complexidade e as contradições inerentes a este território impõem a necessidade de aprofundar investigações acadêmicas como as que vêm sendo conduzidas por esta linha de pesquisa do INCT.

Desde os anos 1980, sucessivas gestões municipais propõem transformar o centro, com foco na atração de públicos de maior renda. As intervenções e políticas públicas realizadas, ao mesmo tempo que não levaram às transformações propagandeadas, aumentaram as tensões em torno da presença de populações mais vulneráveis. A partir dos anos 2000, surge a retórica da permanência da população de baixa renda, mas as propostas pouco avançam nesse sentido. Os programas oficiais tiveram curta duração, sendo descontinuados com a alternância das gestões. As ações adotadas carecem de articulação intersetorial e de uma perspectiva estrutural de enfrentamento das desigualdades socioespaciais: prevalecem medidas pontuais, muitas vezes orientadas por ações que violam direitos humanos, particularmente a partir de 2005, quando se intensificou a criminalização dos movimentos de moradia, das ocupações de prédios e da população em situação de rua e ambulantes.

As políticas mais recentes têm dificultado a presença e a produção de moradia social, pois contribuem para o encarecimento do solo. Os programas federais de financiamento habitacional têm sido absolutamente desarticulados dos programas de reabilitação e construção popular nos centros e mesmo contraditórios com estes, pois têm favorecido claramente

os empreendimentos do mercado. Tampouco é pautada uma política urbana para o centro que aponte para a qualificação e manutenção de espaços e serviços públicos.

Neste contexto, os movimentos de moradia mostram-se agentes políticos centrais na defesa da função social da propriedade, com experiências concretas de produção habitacional autogestionária, socialmente integrada e economicamente viável, voltada à garantia da permanência das famílias trabalhadoras que sobrevivem com as atividades econômicas da região. Reafirmam assim, na prática, a relevância do direito à moradia no centro urbano. Contudo, embora suas pautas e realizações partam da realidade concreta e atual das regiões centrais, elas não têm sido absorvidas na formulação de políticas e projetos da mesma forma como o são as pressões do setor imobiliário.

O avanço do interesse do mercado pela área central parece inexorável, e ficará mais evidente na década de 2020, apoiado nos estímulos públicos (financeiros, tributários etc.) e no contexto da financeirização. Trata-se de um verdadeiro problema quando se defende o direito ao centro para o conjunto dos cidadãos, agravando a degradação de áreas que não são interessantes para os investimentos, o que gera ilhas de exclusão e precariedade no tecido urbano. Do ponto de vista das políticas públicas, é necessário refletir sobre a legislação que favorece o superaproveitamento dos prédios, as leis de retrofit e o crédito facilitado ao mercado formal voltado para rendas média e alta, e não para faixas menores.

É necessário entender, ainda, o papel do tráfico, que, como na maioria dos assentamentos habitacionais informais das regiões periféricas, está presente nas moradias precárias do centro e é utilizado para legitimar medidas repressivas contra a população mais pobre. A ascendência do tema da migração também foi bastante acentuada durante e após a pandemia de covid-19. Nos últimos anos tem aumentado o afluxo de imigrantes de diversas regiões do mundo, que chegam ao Brasil por causas diversas e se estabelecem no centro de São Paulo pelos motivos de atração já mencionados e pela existência de entidades de apoio.

As reflexões apresentadas de forma sintética ao longo do texto dão base para o desenvolvimento das pesquisas ora em andamento na linha 2.2 e também para uma proposta de reflexão ampliada sobre áreas centrais das cidades brasileiras. Apesar das diferenças e especificidades, os processos em curso apresentam questões e determinantes comuns, que podem ser melhor reconhecidos num campo de trocas formado por estudiosos, movimentos sociais, assessorias técnicas e outros agentes atuantes nas diferentes centralidades. A construção coletiva desses conhecimentos é fundamental para a formulação de caminhos mais adequados para os centros tradicionais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AKAISHI, Ana Gabriela. **A herança mercantil e os entraves dos imóveis ociosos no centro de São Paulo**. Tese (Doutorado em Habitat) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2022.

ARANTES, Pedro; FIX, Mariana. Como o governo Lula pretende resolver o problema da habitação. Alguns comentários sobre o pacote habitacional Minha Casa, Minha Vida. **Correio da Cidadania**, v. 30, 2009. Disponível em: https://unmp.org.br/wp-content/uploads/2009/08/PacotePedroMariana.pdf. Acesso em: 13. jun 2026.

BARBOSA, Benedito Roberto; PITA, Sidney Eusébio. **A trajetória das lutas do centro**: das ocupações e resistência às conquistas. Curso de capacitação: Programa de reabilitação da área urbana. São Paulo: Lincoln Institute of Land Policy; LabHab, 2006.

BARRETO, Jule. Uma ONG para o centro. **Revista URBS**, São Paulo, n. 2, 1997.

BOLAFFI, G. Habitação e urbanismo: o problema e o falso problema. In: MARICATO, E. (org.). **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. São Paulo: Alfa-Omega, 1982.

BOTTINI, Marina Villano. **Centro para quem?** Transformações urbanas e habitação social no centro de São Paulo. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2021.

CASTRO, Carolina; SÍGOLO, Letícia. A oferta residencial na retração imobiliária da metrópole paulistana nos anos 2000. **Cadernos Metrópole**, v. 24, n. 53, p. 225-255, 2021.

CASTRO, Carolina; SÍGOLO, Letícia. Condicionantes territoriais e socioeconômicos evidenciados na expansão do mercado residencial formal na RMSP dos anos 2000. *In*: **Encontro Nacional da Anpur**, 17., 2017, São Paulo. Anais [...]. Belo Horizonte: Anpur, 2017.

CDHU, Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano. **Relatório geral do Programa de Atuação em Cortiços**. São Paulo: CDHU, 2012.

CYMBALISTA, Renato. Na metrópole, a infraestrutura subutilizada. **Polis**, São Paulo, 10 out. 2008, p. 3-6. Disponível em: https://polis.org.br/wp-content/uploads/2014/10/531.pdf. Acesso em: 26 jun. 2025.

FIX, Mariana. **Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil**. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2011.

FRÚGOLI JR., H. A questão dos camelôs no contexto da revitalização do centro da metrópole de São Paulo. In: SOUSA, M. A. A. de et al. **Metrópole e globalização: conhecendo a cidade de São Paulo**. São Paulo: CEDESP, 1999. p. 151–165.

GATTI, Simone Ferreira. **Entre a permanência e o deslocamento**: ZEIS 3 como instrumento para a manutenção da população de baixa renda em áreas centrais. O caso da ZEIS 3 C 016 (Sé) inserida no perímetro do Projeto Nova Luz. Tese (Doutorado em História e Fundamentos de Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

KARA-JOSÉ, Beatriz. **A popularização do centro de São Paulo**: um estudo de transformações ocorridas nos últimos 20 anos. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

KARA-JOSÉ, Beatriz. O que acontece para além dos discursos de revitalização urbana: novos atores da recuperação de edifícios no centro de São Paulo. *In*: **Encontro Nacional da ANPUR**, 15., Recife, 2013. Anais [...]. Belo Horizonte: Anpur, 2013.

KARA-JOSÉ, Beatriz. **Políticas culturais e negócios urbanos**. São Paulo: Annablume; Fapesp, 2007.

KOHARA, Luiz Tokuzi. **As contribuições dos movimentos de moradia do centro para as políticas habitacionais e para o desenvolvimento urbano do centro da cidade de São Paulo**. Relatório final (Pós-Doutorado em Sociologia Urbana) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

KOHARA, Luiz Tokuzi. **Rendimentos obtidos na locação e sublocação de cortiços**: estudo de casos na área central da cidade de São Paulo. Dissertação (Mestrado em Engenharia) – Escola Politécnica, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1999.

LEFÈVRE, José Eduardo de A. **A operação urbana no centro**. Palestra proferida na 20ª Reunião do Clube das Ideias – Instituto para o Desenho Avançado (Idea), São Paulo, 1997.

MARICATO, Ermínia (org.). **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. 2. ed. São Paulo: Alfa-Ômega, 1982.

METRÔ. **Pesquisa origem e destino (OD)**. Síntese das Informações. Companhia Metropolitana de São Paulo, São Paulo. 1997.

MOREIRA, Rebecca Moura. **Retorno ao centro de São Paulo**: parceria público-privada e a disputa pela moradia no bairro Campos Elíseos. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade São Judas Tadeu, São Paulo, 2025.

MUARREK, Ubiratan. Cultura Âncora. JT, São Paulo, 27 set. 1997.

OLIVEIRA, F. Prefácio. In: MARICATO, E. (org.). **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. São Paulo: Alfa-Omega, 1982.

PREFEITURA DE SÃO PAULO. Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano. **Programa Morar no Centro**. São Paulo: PMSP/Sehab, 2004.

ROYER, Luciana de O. **Financeirização da política habitacional**: limites e perspectivas. 1. ed. São Paulo: Annablume, 2014.

RUFINO, Maria Beatriz. Financeirização do imobiliário e transformações na produção do espaço: especificidades da reprodução do capital e expansão recente na metrópole paulistana. *In*: FERREIRA, A; RUA, J.; MATTOS, R. C. **Espaço e a metropolização**: cotidiano e ação. Rio de Janeiro: Consequência, 2017, p. 213-240.

SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Despacho de Conselheiro relativo à concorrência internacional e ao contrato de concessão administrativa firmado entre o Estado de São Paulo e a SPE – PPP Habitacional Lote 1 S.A. São Paulo, 2017.

SANTOS, André Luiz T. dos *et al.* (org.). **Laboratório de projeto integrado e participativo para requalificação de cortiços**: o projeto da rua do Ouvidor, 63, no centro de São Paulo. São Paulo: Annablume; FAUUSP, 2002.

SANTOS, Renato A.; UNGARETTI, Débora; ROLNIK, Raquel. Famílias removidas dos Campos Elíseos correm risco de serem excluídas da PPP Habitacional no Centro. **LabCidade**, 30 ago. 2022. Disponível em: https://www.labcidade.fau.usp.br/familias-removidas-dos-campos-eliseos-correm-risco-de-serem-excluidas-da-ppp-habitacional-no-centro/. Acesso em: 1 jul. 2025.

SCHOR, Silvia Maria; TEIXEIRA, Rodrigo Alves. **O mercado de imóveis e os instrumentos urbanísticos para revitalização do centro de São Paulo**. Relatório de consultoria da pesquisa do Observatório do Uso do Solo e da Gestão Fundiária do Centro de São Paulo. São Paulo: LabHab/FAUUSP; Lincoln Institute of Land Policy, 2006.

SÍGOLO, Letícia Moreira. **O boom imobiliário na metrópole paulistana**: o avanço do mercado formal sobre a periferia e a nova cartografia da segregação socioespacial. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

SILVA, Helena Menna Barreto (coord.). **Relatório da pesquisa**: Observatório do uso do solo e da gestão fundiária do centro de São Paulo. São Paulo: Lincoln Institute of Land Policy/LabHab-FAUUSP, 2006.

SILVA, Helena Menna Barreto; BIAVA, Adriano H.; SÍGOLO, Letícia Moreira. **Tributos imobiliários e imóveis vazios no Centro de São Paulo**. São Paulo: LabHab, 2009. Disponível em: https://www.labhab.fau.usp.br/wp-content/uploads/2018/01/silva_tributos_vazios_centrosp.pdf. Acesso em: 26 jun. 2025.

SILVA, Helena Menna Barreto; KARA-JOSÉ, Beatriz. A PPP da Casa Paulista: solução ou impasse para a moradia popular no centro de São Paulo? **Carta Maior**, São Paulo, 9 dez. 2013.

SILVA, Helena Menna Barreto; SÍGOLO, Letícia Moreira. **Oportunidades e limites para a produção de habitação social no centro de São Paulo**. São Paulo: Lincoln Institute of Land Policy; LabHab-FAUUSP, 2007. Disponível em: https://www.labhab.fau.usp.br/wp-content/uploads/2018/01/silva_oportlimites_prodhabsocial.pdf. Acesso em: 22 jun. 2025.

SINGER, P. O uso do solo na economia capitalista. In: MARICATO, E. (org.). **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. São Paulo: Alfa-Omega, 1982.

Maria Lucia Refinetti Martins
Dânia Brajato
Rosana Yamaguti[1]

POTENCIAL E LIMITES DA REGULAÇÃO URBANÍSTICA

CAPÍTULO 5

1. Agradecemos à Jeanne C. V. F. Sapata (FAU-USP/Bolsista FAPESP); Carlos Eduardo de S. Cruz (FAU-USP/Bolsista FAPESP); Raissa Dias de Carvalho (Bolsista INCT); Lara Girardi Caitano (Bolsista FAPESP); Laura Fragoso Gonçalves da Conceição (Bolsista FAPESP) pela contribuição aos levantamentos e subsídios ao texto.

A Constituição Federal de 1988 trouxe nova base jurídica para a formulação de políticas urbanas e habitacionais, fundamentada no princípio da função social da propriedade urbana. Tal princípio, incluído em seus artigos 182 e 183, que conformam o capítulo de Política Urbana, posteriormente foi regulamentado pelo Estatuto da Cidade. Em grande medida, as conquistas legislativas nesse sentido tiveram como base as reivindicações dos movimentos sociais urbanos surgidos a partir de meados da década de 1970, expressas no ideário defendido pelo Movimento Nacional de Reforma Urbana (MNRU). Por sua vez, o termo "reforma urbana" foi cunhado no bojo das reformas de base propostas no início da década de 1960, particularmente da reforma agrária, em que a propriedade ociosa era percebida como ilegítima (Maricato, 2010). Sua primeira formulação se deu no Seminário de Habitação e Reforma Urbana intitulado "O homem, sua casa, sua cidade", realizado no Hotel Quitandinha, em Petrópolis, em 1963.

Nos anos seguintes, entre a realização do Seminário do Quitandinha e a promulgação da Constituição Federal, o aumento da crise nas cidades e das demandas de organizações da sociedade civil ensejou a elaboração do Projeto de Lei (PL) n. 775, de 1983. Este representou a consolidação da proposta de um novo marco regulatório de desenvolvimento urbano, que vinha sendo gestado desde meados da década anterior pelo Conselho Nacional de Política Urbana, com apoio de técnicos e consultores progressistas (Ribeiro, 2003). Muitos dos institutos previstos nesse PL constaram da Emenda Popular de Reforma Urbana, apresentada pelo MNRU, quatro anos depois, à Assembleia Nacional Constituinte de 1986 (Bassul, 2010, p. 76).

Com tramitação longa no Congresso Nacional e sucessivas emendas e substitutivos (Ribeiro, 2003), o PL 775/1983 marcou o início da "saga" do Estatuto da Cidade (Maricato, 2010). Em 1995, foi retirado de pauta devido à tramitação de outro projeto de lei – o PL 181/1989 –, de autoria do senador Pompeu de Souza (PMDB-RJ), com proposta de regulamentação dos artigos 182 e 183 da Constituição Federal (Lucchese; Rossetto, 2018; Bonduki, 2018).

A aprovação do Estatuto da Cidade, após 11 anos de tramitação do PL 181/1989, gerou expectativa de reorientação da política urbana para o enfrentamento das desigualdades socioterritoriais características da formação urbana brasileira (Bassul, 2010; Maricato, 2001, 2010; Santos Junior, 2008; Ribeiro, 2003; Klink; Denaldi, 2015). Seu texto final expressa uma combinação de reivindicações e interesses dos diversos setores sociais que compõem e atuam no ambiente urbano.

O documento apresenta um amplo rol de instrumentos, em especial os institutos jurídicos e políticos: alguns destes já existentes e que haviam sido testados, tanto por administrações municipais progressistas e populares como pelo setor imobiliário; outros foram definidos e formalizados apenas a partir do Estatuto. Nessas condições, inclui uma gama de instrumentos que buscam responder às demandas das diferentes forças sociais presentes no contexto.

Contém instrumentos que objetivam o cumprimento da função social da propriedade, particularmente o Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC), ou que buscam reconhecer áreas ocupadas por população de baixa renda, em favor de sua regularização urbanística e fundiária – como as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) de urbanização, ou garantir áreas para promoção de habitação de interesse social (HIS) – como as ZEIS de imóveis vazios ou subutilizados. Ao mesmo tempo, estão previstos instrumentos que se relacionam ao funcionamento do setor imobiliário com contrapartidas sociais, como a Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC).

Contudo, a implementação dos instrumentos do Estatuto da Cidade deve ser avaliada considerando não apenas a dificuldade de "tirar os instrumentos do papel", mas também a sua efetividade, quando aplicados, de alcançarem as finalidades para as quais foram concebidos. Muitas intervenções nas cidades vêm sendo feitas por meio desses instrumentos, tidos como promotores do interesse público e inspirados pelo ideário da reforma urbana. Contudo, observa-se que o balanço entre a livre-iniciativa e a construção

de uma sociedade mais justa e solidária, com redução de desigualdades socioterritoriais, tem resultados ainda pouco avaliados, e a percepção geral é a de que esses instrumentos não atendem, em grande parte dos casos, os objetivos e benefícios expressos (Fix, 2001; Fernandes, 2021; Ferro; Carriço, 2017; Martins, 2018; Nogueira, 2019; Brajato, 2020).

Nesse sentido, dois movimentos simultâneos e aparentemente opostos parecem ocorrer nas últimas décadas nas cidades brasileiras: um forte avanço do capital imobiliário como fator determinante na conformação dos espaços urbanos, em paralelo à formulação de uma legislação urbana que busca, em tese, assegurar direitos sociais e favorecer a redistribuição do excedente urbano e a participação social. Ademais, nos (quase) 25 anos de vigência do Estatuto da Cidade, tem-se visto no país uma série de deslocamentos dos ideais da função social da propriedade para ideais de liberdade econômica, além de uma mudança da prioridade do reforço do direito público para o reforço do direito privado.

Os estudos iniciais aqui abordados priorizaram os fundamentos, as práticas e as reflexões atuais acerca de instrumentos urbanísticos que têm apresentado maior relevância e mais fortes impactos, diretos e indiretos, na produção da cidade e da moradia, e, ao mesmo tempo, possuiriam maior potencial para o cumprimento da função social da propriedade: o PEUC, as ZEIS de imóveis vazios ou subutilizados e a OODC. Tais instrumentos caracterizam-se por diferentes fundamentações e por envolverem atuações do Estado de diversas naturezas. Sua regulamentação específica depende de legislação municipal, que é extremamente variável desde sua forma de compreensão, bem como o são os procedimentos para sua implementação e seus entrelaçamentos.

Uma análise atenta à configuração desses instrumentos permite identificar que todos envolvem a dimensão do “potencial construtivo”. Só se tornam passíveis de aplicação porque a Constituição Federal, em seu artigo 182, ao prever o atendimento obrigatório à função social da propriedade urbana, desvincula indiretamente o direito de propriedade do solo e o direito de construir. É assim que, conforme o Estatuto da Cidade, considera-se

subutilizado, e consequentemente sujeito ao PEUC, o imóvel cujo coeficiente de aproveitamento seja inferior ao mínimo definido no Plano Diretor ou em legislação dele decorrente. É também por esse motivo que o pagamento pela OODC pode ser exigido ou dispensado, como forma de incentivo para a produção de HIS em ZEIS de imóveis vazios. Mas essa dissociação entre propriedade do solo e direito de construir levará a procedimentos e operacionalizações que diferem para cada instrumento. Compreender o papel desses instrumentos e sua interferência na produção da cidade e da moradia num universo tão complexo quanto o dos municípios brasileiros é a tarefa que esta linha de pesquisa se propõe a enfrentar.

Numa avaliação inicial, o que se observa é que o PEUC, cuja implementação depende de ação direta e contínua do Estado, não tem sido aplicado na grande maioria dos municípios – apenas oito o colocaram em prática (Denaldi *et al.*, 2015a). Enquanto isso, as ZEIS de imóveis vazios ou subutilizados e a OODC – que se implementam por meio de regulação e/ou incentivos, dependendo de interação da sociedade e do setor econômico – vêm sendo aplicadas, mas com interpretações e procedimentos nem sempre correspondentes a seus objetivos originais, podendo levar a resultados proporcionalmente mais funcionais ao mercado do que às conquistas sociais defendidas pelo ideário da reforma urbana (Martins, 2025).

Cabe destacar que o substrato para os estudos desses instrumentos advém de três pesquisas anteriores inseridas no INCT Produção da Casa e da Cidade, recuperadas no âmbito de cada item a seguir. Com perspectivas, prioridades e procedimentos distintos, elas abordam desde o funcionamento e gestão de cada instrumento até o debate quanto à sua fundamentação, natureza e imbricação nos processos mais gerais da economia e do funcionamento das cidades. Sua articulação permitirá um melhor entendimento do papel desses instrumentos na gramática da produção da casa e da cidade que fundamenta o INCT. No plano operacional, evidenciará como a aplicação desses instrumentos, justapostos ou associados, pode favorecer o cumprimento da função social da propriedade ou, reversamente, causar efeitos que se anulam ou mesmo levam a resultados evidentemente opostos àqueles princípios.

Lote 5

1. CONSOLIDAÇÃO DE EXPERIÊNCIAS DE IMPLEMENTAÇÃO DOS INSTRUMENTOS

Os estudos sobre o PEUC, iniciados em 2013, buscam compreender as condicionantes territoriais, institucionais e políticas que vêm moldando as (poucas) experiências de implementação do PEUC no país, bem como identificar e analisar os resultados e a lógica urbanística adotada na sua aplicação. De forma mais ampla, pretende-se conhecer o potencial do instrumento para alcançar o cumprimento da função social da propriedade na direção do ideário reformista. Tais estudos têm como ponto de partida o panorama nacional sobre a regulamentação e aplicação do PEUC e do IPTU progressivo no tempo em capitais estaduais e nos demais municípios com mais de 100 mil habitantes, traçado por Denaldi et al. (2015a), com base nas informações constantes da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic) de 2013, e também em normativas e dados municipais.

A pesquisa sobre ZEIS, que remonta a 2017, objetiva avaliar a implementação desse instrumento sobre imóveis vazios ou subutilizados no município de São Paulo, além de traçar um panorama de sua regulamentação e aplicação em outros municípios brasileiros. Com isso, buscou-se identificar os impasses em torno do instrumento e iluminar seu potencial para a reserva de áreas adequadas à produção de habitação de interesse social (HIS) (Yamaguti; Denaldi, 2020, 2024).

Por sua vez, os estudos da OODC, em curso desde 2022, questionam se a capacidade de socializar benefícios urbanos proposta pelo instrumento tem se mostrado efetiva ou, colateralmente, vem trazendo resultados regressivos. Com foco em São Paulo, buscam avaliar se os recursos angariados pela OODC no município compensam os impactos negativos do diferencial de valorização que acabam induzindo em determinadas áreas (Martins; Magami, 2023), e se esses impactos não prejudicam particularmente os mais desfavorecidos.

Articuladas as questões, o que se espera é compreender o papel desses instrumentos na produção da casa e da cidade, identificando ganhos e perdas no presente e interseções/articulações com processos mais amplos do contexto nacional. Busca-se, ainda, resgatar como isso se configurou desde a institucionalização desses instrumentos, com a entrada em vigor do Estatuto da Cidade em 2001 e os planos diretores aprovados desde então.

2. PEUC: FUNDAMENTOS, PRÁTICAS E IMPLICAÇÕES

O Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC) e as sanções dele decorrentes – imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU) progressivo no tempo e a desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública (desapropriação-sanção) – foram explicitamente previstos na Constituição Federal de 1988 (art. 182). Posteriormente, foram regulamentados pelo Estatuto da Cidade (art. 5º ao 8º) para o enfrentamento da ociosidade imobiliária.

Tais instrumentos têm como objetivo sancionar proprietários de terrenos ou imóveis ociosos que não cumprem uma função social, permanecendo por vários anos total ou parcialmente vazios – não edificados ou não utilizados, ou então subutilizados –, em setores das cidades onde há oferta de infraestrutura e demanda para sua utilização.

Destaca-se que a Emenda Popular da Reforma Urbana, apresentada durante a Assembleia Nacional Constituinte, introduziu tais instrumentos no debate social, em meio à construção de uma nova concepção de cidade e de gestão urbana. Na redação original da emenda, o PEUC, o IPTU progressivo no tempo e a desapropriação-sanção eram independentes: a intenção era que fossem utilizados de forma autônoma, a depender das estratégias do município, sem a necessidade de aplicação sucessiva, como acabou prevalecendo na redação final do Art. 182, parágrafo 4º, da Constituição Federal (Denaldi *et al.*, 2015b).

O PEUC impõe a obrigação de que imóveis ociosos sejam parcelados, edificados ou utilizados em determinado prazo de tempo. Em caso de descumprimento, o município deverá aplicar sucessivamente, o IPTU progressivo no tempo: a alíquota do imposto será majorada, podendo ser duplicada por cinco anos consecutivos, até o limite de 15%. Se, ainda assim, o proprietário não der o devido aproveitamento ao imóvel, faz-se possível a desapropriação-sanção (Brasil, 1988, 2001).

Como instrumento jurídico-urbanístico, o PEUC teria potencial para promover o ordenamento territorial, por meio da indução à ocupação do estoque ocioso das cidades, e para favorecer a produção de HIS, se articulado com as ZEIS de vazios. Nessa condição, contribuiria para a democratização do acesso à terra urbanizada e à moradia, finalidades da reforma urbana tal como institucionalizada na Constituição (Denaldi *et al.*, 2015a; Brajato, 2015, 2020).

Apesar de sua relevância para o cumprimento da função social da propriedade e para o enfrentamento da ociosidade imobiliária, fenômeno presente em diversas grandes e médias cidades brasileiras, há poucos registros de experiências de aplicação do PEUC (e sucedâneos) no país (Denaldi *et al.*, 2015a). Os autores constataram que, até 2015, dentre os 288 municípios brasileiros com população acima de 100 mil habitantes à época, 25 haviam regulamentado o PEUC de forma a torná-lo aplicável. Destes, apenas oito municípios aplicaram o instrumento em algum período após a edição do Estatuto da Cidade: Santo André, São Bernardo do Campo, Diadema e São Paulo, na Região Metropolitana de São Paulo/SP, além de Maringá/PR e três capitais estaduais: Curitiba/PR, Goiânia/GO e Palmas/TO. Deste total, quatro municípios avançaram na implementação do IPTU progressivo no tempo: Maringá, Palmas, São Bernardo do Campo e São Paulo (Brajato; Denaldi, 2018).

O estudo das poucas experiências colocadas em prática possibilitou identificar diferentes finalidades associadas à aplicação do PEUC (Brajato, 2015, 2020; Brajato; Denaldi, 2018): promoção do ordenamento territorial e democratização do acesso à terra urbanizada e à moradia; e, no

sentido oposto, dinamização e alavancagem do setor imobiliário local e viés tributário, isto é, adoção de lógica arrecadatória, finalidades que se afastam do ideário reformista.

A finalidade de promoção do ordenamento territorial esteve associada: (i) à indução da ocupação de glebas e lotes vazios em áreas infraestruturadas em Goiânia e Palmas, duas cidades planejadas com expressivo estoque ocioso; (ii) à priorização de perímetros com maior concentração de imóveis ociosos, como a área de abrangência do Projeto Eixo Tamanduatehy em Santo André (Denaldi *et al.*; 2015a), ou os distritos centrais de São Paulo, especialmente o perímetro da Operação Urbana Centro (Costa; Santoro, 2019); e (iii) à notificação de todo o estoque ocioso em São Bernardo do Campo, ainda que reduzido e disperso na malha urbana consolidada, visando diminuir a pressão e a expansão da ocupação na direção de áreas ambientalmente protegidas, já parcialmente afetadas por assentamentos precários (Souza, 2018). Por sua vez, a ampliação do acesso à terra urbanizada e à moradia esteve associada à notificação de imóveis vazios ou subutilizados gravados como ZEIS de vazios: em Santo André e São Bernardo do Campo, tais imóveis corresponderam a cerca de 40% da área total notificada de 2,3 milhões de metros quadrados; em São Paulo, a pouco mais de 70% da área total notificada de 3 milhões de metros quadrados.

A finalidade de dinamização e alavancagem do setor imobiliário local e o viés tributário foram observados na experiência de Maringá. Nesse município, o PEUC foi aplicado em duas etapas. Na primeira, com a finalidade de induzir a ocupação de vazios urbanos em áreas infraestruturadas, com zoneamento restritivo, em um cenário de forte aquecimento do setor imobiliário local e alto preço da terra urbana. Na segunda, o PEUC apresentou-se como uma alternativa para o aumento da receita do município: foram notificados 600 imóveis, perfazendo 10 milhões de metros quadrados, boa parte deles em setores periféricos, com pouca oferta ou nenhuma infraestrutura (Brajato, 2015). A experiência de Maringá mostra que, quando dissociado de uma legislação urbanística e de um projeto de cidade inclusivos, o PEUC pode contribuir tanto para

a alavancagem da dinâmica imobiliária, mantendo a lógica (excludente) da produção do espaço urbano, quanto para a expansão da ocupação urbana, alimentando a periferização e a produção de vazios (Brajato, 2015, 2020; Brajato; Denaldi, 2019).

Considerando os resultados das três experiências que mais avançaram na implementação do PEUC no país – Maringá, São Bernardo do Campo e São Paulo –, é possível argumentar que a efetivação do potencial do PEUC para o ordenamento territorial por meio da indução à ocupação do estoque ocioso depende diretamente da forma como ele é implementado. Ou seja, seus possíveis efeitos sobre o ordenamento territorial vão depender também: (i) da lógica urbanística que conduz a aplicação do instrumento, que envolve desde a definição, no Plano Diretor, de sua área de incidência, até o delineamento de uma estratégia espaçotemporal para notificação dos imóveis ociosos; e (ii) da articulação e diálogo do PEUC com o conjunto da legislação urbanística vigente, especialmente com o zoneamento (Brajato; Denaldi, 2018).

Quanto à lógica urbanística, entende-se que a aplicação do instrumento deveria contar com uma estratégia de distribuição das notificações no espaço e no tempo, a partir de uma análise do universo sujeito ao PEUC baseada nas disposições do Plano Diretor. Tal estratégia deveria priorizar áreas a notificar considerando o estímulo à ocupação dos setores de maior interesse e/ou a alavancagem de algum projeto urbano ou programa habitacional, além da viabilidade de sua utilização em determinado tempo (Brajato; Denaldi, 2018). Destaca-se que, em Maringá, a estratégia espaçotemporal esteve ausente, especialmente na segunda etapa: a adoção da lógica arrecadatória resultou na notificação de um volume expressivo de imóveis e no afastamento do PEUC de suas finalidades urbanísticas.

O zoneamento, por sua vez, é importante para o ordenamento territorial porque estabelece usos permitidos e parâmetros para a ocupação dos imóveis. A associação do PEUC a determinado zoneamento pode tanto induzir e potencializar usos desejados – como nos casos de São Bernardo

e São Paulo, que priorizaram a notificação em ZEIS de imóveis vazios ou subutilizados – como inibir a ocupação em zonas mais restritivas – como no caso de Maringá, onde, no conjunto de imóveis notificados nas duas etapas, prevaleceu o Zoneamento Residencial 2 (ZR2), bastante restritivo.

Ou seja, a definição do universo de áreas notificáveis e sua distribuição no tempo, bem como o zoneamento incidente nos imóveis notificados, podem comprometer o alcance e a efetividade do PEUC, resultando, por vezes, em efeitos contrários às finalidades para as quais foi concebido (Brajato; Denaldi, 2018).

Cabe registrar, ainda, que outras condicionantes podem dificultar uma aplicação reformista do PEUC, como o reduzido estoque de imóveis ociosos e a alternância administrativa (caso de São Bernardo do Campo) ou a falta de articulação do instrumento com programas habitacionais ou projetos urbanos (como no caso de São Paulo).

Os resultados preliminares do levantamento normativo e da revisão bibliográfica em curso indicam que o panorama de regulamentação e/ou aplicação do PEUC parece não ter se alterado desde então. Ou seja, há indícios de que este continua sendo um instrumento pouco aplicado no país. Diante da permanência de imóveis ociosos nas áreas centrais e do quadro de aumento dos domicílios vagos em diferentes regiões das cidades (Brajato; Royer, 2023), o desenvolvimento desta pesquisa procurará, a partir do estudo e avaliação dos casos implementados de PEUC, compreender seu papel e sua interferência na produção da casa e da cidade nos anos recentes, e sua capacidade de reverter essa possível intensificação da ociosidade imobiliária.

3. ZEIS: FUNDAMENTOS, PRÁTICAS E IMPLICAÇÕES

A aplicação das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) se iniciou na década de 1980 como resultado das lutas sociais por moradia e da análise crítica da urbanização de baixos salários nos países latino-americanos. Ela

ocorreu em um contexto de escassez de recursos públicos, em razão da crise econômica que levou à falência do Banco Nacional da Habitação (BNH) (Ancona, 2011; Maricato, 1996; Rolnik; Santoro, 2013). As cidades de Recife/PE e Belo Horizonte/MG foram pioneiras na implementação desse instrumento voltado à regularização e à integração urbana de assentamentos informais de população de baixa renda. A partir de então, as ZEIS de regularização se tornaram um instrumento de reconhecimento dessas ocupações pelo Estado e de justificativa junto aos órgãos financiadores para investimentos em urbanização de favelas e de resistência à remoção (Rolnik; Santoro, 2013).

Na década de 1990, o município de Diadema, na região do ABC paulista, inovou ao associar o instrumento a imóveis vazios ou subutilizados, com o objetivo de direcionar essas áreas à produção habitacional articulada com políticas de urbanização de favelas. Desse modo, seria possível desadensar áreas ocupadas e quebrar o círculo vicioso de surgimento de novas ocupações (Baltrusis, 2007). A concepção das chamadas ZEIS de imóveis vazios ou subutilizados, ou ZEIS de vazios, gerou expectativas não só de constituição de um estoque fundiário para produção de HIS, mas também de garantia de melhores localizações desse tipo de imóveis produzidos pelo mercado e de regulação dos preços dos terrenos, protegendo-os da especulação imobiliária e reduzindo o custo da habitação (Affonso; Denaldi, 2012; Ferreira; Motisuke, 2007; Rolnik; Santoro, 2013; Santo Amore, 2013).

A partir dessas experiências, as ZEIS passaram a ser implementadas por outros municípios e foram incluídas no rol de instrumentos do Estatuto da Cidade. Todavia, essa inclusão foi pontual, resultando em um "instrumento de guias, cartilhas e manuais", sem referência de sua aplicação em âmbito nacional (Santo Amore, 2013). Somente com a Lei n. 11.977, de 2009, que instituiu o Programa Minha Casa, Minha Vida (MCMV), a definição de ZEIS passou a constar em normativa federal como "parcela de área urbana instituída pelo Plano Diretor ou definida por outra lei municipal, destinada predominantemente à moradia de população de baixa renda e sujeita a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo" (Brasil, 2009). Trata-se, assim, de um instrumento baseado no zoneamento que

estabelece parâmetros especiais de uso e ocupação do solo visando à reurbanização e à regularização fundiária de assentamentos precários e à ampliação de oferta de solo urbano para a produção habitacional de interesse social (Ancona, 2011).

Trabalhos que buscaram traçar um balanço nacional da aplicação de instrumentos urbanísticos (Nakano *et al*., 2023; Santos Junior; Montandon, 2011) apontam para uma ampla disseminação das ZEIS nos municípios brasileiros, em sua maior parte relativa à modalidade de regularização. A inclusão do instrumento nas legislações municipais, entretanto, implica disputas e conflitos, e nem sempre foi acompanhada da demarcação de perímetros e do estabelecimento de parâmetros e regramentos autoaplicáveis (Cardoso; Silveira, 2011; Oliveira; Biasotto, 2011). Além disso, observa-se uma baixa associação entre as ZEIS e a instituição de programas habitacionais em âmbito municipal, indicando um potencial limitado de ação no sentido da universalização do direito à moradia (Nakano *et al*., 2023).

A efetivação das ZEIS de imóveis vazios depende de uma série de fatores, que incluem: (i) a conformação de estoque fundiário com localização adequada, possibilitando a aplicação das ZEIS no sentido de reverter a lógica de periferização da produção habitacional de interesse social; (ii) o estabelecimento de regramentos específicos, em especial a vinculação das ZEIS a um conceito adequado de HIS, voltado ao atendimento da demanda prioritária do déficit habitacional, produzindo-se um percentual dedicado a esse uso, o que, em muitos casos, é incentivado com a isenção de pagamento de OODC, a majoração dos potenciais construtivos adicionais e a flexibilização de outros parâmetros urbanísticos nessas áreas; (iii) a existência de fontes de financiamento subsidiado; (iv) a associação com outros instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, em especial o PEUC e seus sucedâneos; (v) uma participação ativa do poder público local na gestão e viabilização das ZEIS; e (vi) o devido controle da destinação e do repasse das unidades produzidas nessas áreas, para que o instrumento não seja desvirtuado (Rolnik; Santoro, 2013; Yamaguti; Denaldi, 2024).

Tomando alguns desses fatores como referência, Yamaguti e Denaldi (2024) traçaram um panorama da aplicação das ZEIS de vazios a partir de casos encontrados em teses, dissertações e artigos, alguns dos quais nos servirão aqui para ilustrar a diversidade das experiências com o instrumento. Há casos como o do município do Rio de Janeiro, em que as ZEIS de vazios são previstas na legislação, mas o instrumento não é autoaplicável, dependendo de leis específicas para instituir os perímetros e os parâmetros urbanísticos incidentes (Pina; Ximenes; Luft, 2023). Outros municípios demarcaram essas zonas em localizações inapropriadas: em conflito com áreas ambientais, como em Piracicaba/SP (Braga, 2016; Goulart; Terci; Otero, 2016); ou servindo como motor de expansão imobiliária e ampliação do perímetro urbano, como em Votuporanga/SP (Cucato, 2017). Também há casos em que elas são voltadas somente à flexibilização de parâmetros, como em Curitiba (Polucha; Nascimento Neto, 2023). Já Fortaleza/CE configura um exemplo peculiar de "autossabotagem", com um mecanismo que permitiu a liberação de terrenos demarcados como ZEIS para outros usos após um prazo de cinco anos da promulgação da lei (Brasil, 2016; Mattos, 2017). Há, ainda, casos como o de Uberaba/MG, onde, apesar da demarcação de ZEIS em áreas adequadas, os empreendimentos do MCMV foram executados em locais mais periféricos, fora desse zoneamento (Soares *et al.*, 2013).

Dentre as experiências positivas de aplicação das ZEIS de vazios se destacam Santo André e São Bernardo do Campo, na região do ABC paulista. Inicialmente, esses municípios instituíram um conceito adequado de HIS, voltado a famílias com renda de até três salários-mínimos, e demarcaram ZEIS em áreas bem localizadas. A partir da associação com a aplicação do PEUC e da atuação direta da Prefeitura na aquisição de terrenos, direcionaram a produção subsidiada pelo MCMV para essas áreas (Bruno Filho; Denaldi, 2012; Brajato, 2020; Jesus; Denaldi, 2018). Entretanto, pressões do setor imobiliário vêm forjando retrocessos.

Em pesquisa que buscou avaliar o papel das ZEIS de vazios no município de São Paulo, Yamaguti e Denaldi (2020) observaram que os empreendimentos nelas localizados, quando comparados àqueles situados em outras zonas

de uso, apresentam maior porte e maior utilização do subsídio cruzado – ou seja, da mescla de unidades de HIS com outros usos residenciais e não residenciais no mesmo empreendimento, a fim de viabilizá-lo economicamente. As autoras também apontam que a maior parte das unidades produzidas pela iniciativa privada não foi destinada à demanda prioritária do déficit habitacional, evidenciando a importância da produção pública no atendimento a essa população. Já Borges de Oliveira (2023) entende que as ZEIS têm se aproximado de Grandes Projetos Urbanos ao possibilitar transformações radicais na produção do espaço por meio de megaempreendimentos habitacionais e da atuação de novos agentes financeirizados, como empresas voltadas ao segmento de locação, responsáveis pela gestão de empreendimentos de propriedade de fundos imobiliários.

Nesse contexto, reforça-se a necessidade de atuação direta do poder público na implementação das ZEIS de vazios e no devido direcionamento da produção nelas realizada. Em Taboão da Serra/SP, essas zonas foram adotadas como base para o planejamento das intervenções públicas no território (Rolnik; Santoro, 2013). Já em Diadema, município pioneiro na implementação do instrumento, a descontinuidade da atuação pública contribuiu para a promoção de empreendimentos irregulares, o desrespeito ao cadastramento dos beneficiários e a ampliação da especulação imobiliária sobre essas áreas (Baltrusis, 2007; Reali; Alli, 2010). No município de São Paulo, a falta de atuação da prefeitura sobre a gestão das ZEIS e de controle quanto à destinação das unidades de HIS têm levado ao desvirtuamento destas. Em que pesem a demarcação de áreas bem localizadas como ZEIS, a priorização do PEUC nessas áreas e a revisão do conceito de HIS em 2014, de modo a exigir a destinação de unidades a famílias com renda de até três salários-mínimos na maioria das modalidades de ZEIS de vazios, as unidades produzidas muitas vezes são vendidas a investidores ou a um público que não se enquadra no conceito de HIS. Esse desvirtuamento resulta no encarecimento do preço geral da moradia e agrava os problemas habitacionais enfrentados no município.

Assim, embora as ZEIS tenham surgido a partir da hipótese de que "intervir sobre as regras que definem uso e ocupação do solo poderia operar no sentido de ampliar o acesso à terra para populações que não encontram esta possibilidade no mercado" (Rolnik; Santoro, 2013, p. 1), as experiências de aplicação vistas possibilitam interpretar o instrumento sob óticas distintas. De um lado, como uma subversão ao zoneamento, tornando-se um instrumento de controle social e econômico que possibilita a máxima exploração do solo (Mancuso, 1980), adequando-o às pautas da reforma urbana; de outro, como instrumento a serviço da lógica capitalista ao possibilitar a resolução antecipada de conflitos e a pacificação social, estabelecendo previamente as regras vigentes e indicando uma possibilidade futura de atendimento às demandas sociais (Yamaguti; Denaldi, 2024).

Por fim, cabe mencionar as dificuldades de avaliação do instrumento, considerando a inexistência, na maioria dos municípios, de dados sistematizados sobre o licenciamento edilício e sobre a produção imobiliária. É, assim, um desafio identificar quais empreendimentos incluíram unidades de HIS, quantas unidades foram enquadradas nesse uso e quais incentivos foram recebidos. Mesmo quando localizados em ZEIS, os empreendimentos podem ter sido aprovados por legislação anterior, quando não havia exigência de produção de HIS, ou ter se utilizado de alguma exceção, não raro incluída no texto legal. Desse modo, diferentes metodologias são aplicadas nas pesquisas que investigam o instrumento, dificultando a construção de um balanço nacional das ZEIS de vazios, com números e localização dos empreendimentos aprovados.

4. OODC: FUNDAMENTOS, PRÁTICAS E IMPLICAÇÕES

A Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) possibilita a construção acima do coeficiente de aproveitamento básico vigente e/ou a alteração do uso solo permitido pelo zoneamento em determinado local, mediante o pagamento de uma contrapartida pelo beneficiário. A OODC não é um tributo, pois não é obrigatória, mas uma obrigação urbanística

estabelecida pelo princípio constitucional da função social da propriedade. Os proprietários só efetuam esse pagamento se forem utilizar o potencial construtivo adicional, ou seja, se tiverem interesse em construir mais do que o permitido originalmente pelo coeficiente de aproveitamento, que é a relação entre a área edificável e a área do terreno.

Esse instrumento é amparado pelo conceito de solo criado, constituído por toda área construída que exceda a área do lote: ou seja, tudo que se estende além do coeficiente de aproveitamento igual a um. Esse conceito, desenvolvido no Brasil na década de 1970 a partir de referências internacionais similares, estabelecia que a expansão vertical da área útil requeria contrapartida correspondente às áreas públicas exigidas no caso de loteamentos. O conceito foi incorporado ao Estatuto da Cidade de 2001 e aplicado por meio da OODC, da Transferência do Direito de Construir (TDC) e do potencial construtivo adicional em Operação Urbana Consorciada (OUC) (Magami, 2025).

Conforme disposto no Estatuto da Cidade, é o Plano Diretor que fixará áreas nas quais poderá ser aplicada a outorga onerosa, ou seja, onde “o direito de construir poderá ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico adotado, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário”, entendendo que “coeficiente de aproveitamento é a relação entre a área edificável e a área do terreno” (art. 28). A mesma ideia de modificação do disposto por meio do pagamento de contrapartida pelo beneficiário se estende à alteração do uso do solo (art. 29). Apesar da lógica semelhante, seu interesse e aplicação são muito distintos: enquanto a alteração de coeficiente de aproveitamento envolve área urbanizada, a mudança de uso afeta principalmente a passagem de uso rural para urbano, o que se associa muito mais à ampliação do perímetro urbano do que a condições de edificação. Tratamos aqui especificamente do primeiro caso.

Uma vez que, a partir da Constituição de 1988, o direito de construir está associado ao cumprimento da função social da propriedade, cabe questionar qual a natureza jurídica desse espaço virtual passível de utilização via pagamento de Outorga Onerosa do Direito de Construir.

A noção de patrimonialização o identifica como “bem autônomo”, que pode ser incorporado ao patrimônio de pessoa ou instituição, e, portanto, negociado como algo comercializável (Pinto, 2005; Apparecido Jr., 2017). No caso da cidade de São Paulo, por exemplo, a patrimonialização do direito de construir aparece no Plano Diretor Estratégico de 2014 em dois dispositivos: o artigo 116, que classifica o potencial adicional de construção como bem jurídico dominical, e o § 3º do artigo 144, que, ao tratar da concessão urbanística, prevê o potencial adicional de construção como objeto de remuneração da concessão (Martins; Magami, 2023).

Apesar da institucionalização dos instrumentos de planejamento urbano se dar no âmbito federal (com o Estatuto da Cidade), a regulação urbana brasileira tem tradição municipalista. Assim, a normativa federal estabeleceu apenas princípios e dispositivos, cuja interpretação e aplicação são de responsabilidade dos municípios – que, ao fim, o fazem cada um a seu modo, e muitas vezes de forma contraditória à concepção original.

A OODC vem sendo aplicada com formulações variadas em diferentes municípios, priorizando objetivos diversos e em diferentes proporções. Isso ocorre basicamente em cinco direções: redistribuição de benefícios urbanos; fomento ao equilíbrio e à funcionalidade urbana; fomento à ampliação da oferta de habitação de interesse social; qualificação de áreas deterioradas ou subaproveitadas; e ampliação de arrecadação. Há experiências bem-sucedidas no sentido dos objetivos da reforma urbana, mas com alguns efeitos contrapostos, como a sobrevalorização de determinadas áreas e a perda de eficácia por incentivos concedidos. Há também casos de utilização apenas arrecadatória, em que os recursos obtidos são remetidos para o orçamento geral – incluindo custeio – e não para investimentos específicos com objetivos redistributivos (Furtado; Araújo, 2017; Martins; Ferreira; Gonçalves, 2023).

De modo geral, as operações se desenham da seguinte maneira em relação às cinco direções mencionadas:

• Redistribuição de benefícios urbanos: configura-se pela destinação dos recursos recebidos pela OODC para um fundo específico, primordialmente voltado para investimentos em aquisição de áreas para promoção de HIS, transporte público e infraestrutura em regiões deles desprovidas. Diversos municípios recorreram a essa prática, mas em alguns deles, como Florianópolis/SC e Maringá, o fundo específico não foi regulamentado, e os recursos se destinaram ao orçamento geral (Martins; Ferreira; Gonçalves, 2023).

• Equilíbrio e funcionalidade urbana: expresso particularmente em São Paulo, com descontos no montante a pagar pela OODC em determinadas regiões e para determinados usos. O objetivo é fomentar o adensamento junto a corredores de transportes e estações de metrô, bem como a adoção de usos residenciais ou não residenciais em determinadas áreas da cidade. Isso, no entanto, acaba por reduzir o valor destinado ao fundo específico de caráter redistributivo mencionado no item anterior, Fundurb, no caso da São Paulo.

• Fomento à HIS: também praticado em São Paulo, por meio da isenção do pagamento da outorga onerosa para empreendimentos de HIS ou abatimentos para aqueles empreendimentos que tiverem parte de suas unidades destinadas a interesse social.

• Qualificação de áreas deterioradas ou subaproveitadas: são fundamentalmente as OUCs e as Áreas de Intervenção Urbana, que têm como objetivo alcançar, em determinados perímetros, transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental. Nesses perímetros, os recursos da outorga onerosa devem ser investidos em infraestrutura no próprio local. No caso das OUCs, também é prevista a operacionalização da outorga onerosa sob forma de certificados de potencial adicional de construção (Cepacs), alienados em leilão, antecipando para o município o recebimento dos valores. Os Cepacs são livremente negociados, mas conversíveis em direito de construir unicamente na área objeto da OUC. Existem em São Paulo, em Curitiba e no Rio de Janeiro.

- Ampliação de arrecadação: configura-se pela cobrança da OODC sem destinação a um Fundo de Desenvolvimento Urbano com fim específico. Os casos vão desde a obtenção de recursos para construção de hospital, como em Sorocaba/SP (Massari, 2020), até a retribuição a prestadores de serviços e obras contratados, como em São Paulo, na Operação Urbana Água Espraiada. Cabe ainda destacar situações em que a arrecadação da outorga é atribuída a terceiros como parte da modelagem da concessão, como no caso do estádio do Pacaembu, em São Paulo (Magami, 2025).

Sem sombra de dúvida, São Paulo se mostra como o grande laboratório para esse instrumento que articula urbanismo com incentivos econômicos equivalentes a uma modalidade de renúncia fiscal para atingir determinadas prioridades ou políticas públicas. Um dos principais paradoxos do pagamento de outorga onerosa para ampliação do potencial construtivo é a maior valorização de áreas já valorizadas, uma vez que o pagamento da OODC só se justifica economicamente ao investidor em áreas de maior interesse do mercado. É muito difícil avaliar em que medida os recursos angariados com a OODC pelo município compensam os impactos negativos desse diferencial de valorização (Martins; Magami, 2023), e se esses impactos não prejudicam particularmente os mais desfavorecidos.

BOULEVARD DIÁLOGO

ESTACIONE
ATÉ 1 HORA
78
Breve

5. ENTRELAÇAMENTO DA APLICAÇÃO DOS INSTRUMENTOS E QUESTÕES DECORRENTES

Os três instrumentos aqui analisados têm sido aplicados de forma conjunta, de modo articulado ou isoladamente, produzindo impactos muito diversos, conforme os formatos e as associações adotadas.

A associação das ZEIS de vazios com outros instrumentos previstos no Estatuto da Cidade tem potencial de ampliar ou esvaziar sua aplicação. A incidência de PEUC nessas zonas, por exemplo, pode direcionar imóveis ociosos ao atendimento das demandas habitacionais (Denaldi *et al.*, 2017). A isenção da OODC para empreendimentos em ZEIS configura uma forma de viabilizá-los economicamente, compensando as baixas taxas de retorno com que operam. Entretanto, em áreas de OUC ou em outros projetos urbanos que intensifiquem a valorização da terra, a utilização de áreas demarcadas como ZEIS pode ser inviabilizada (Yamaguti; Denaldi, 2024).

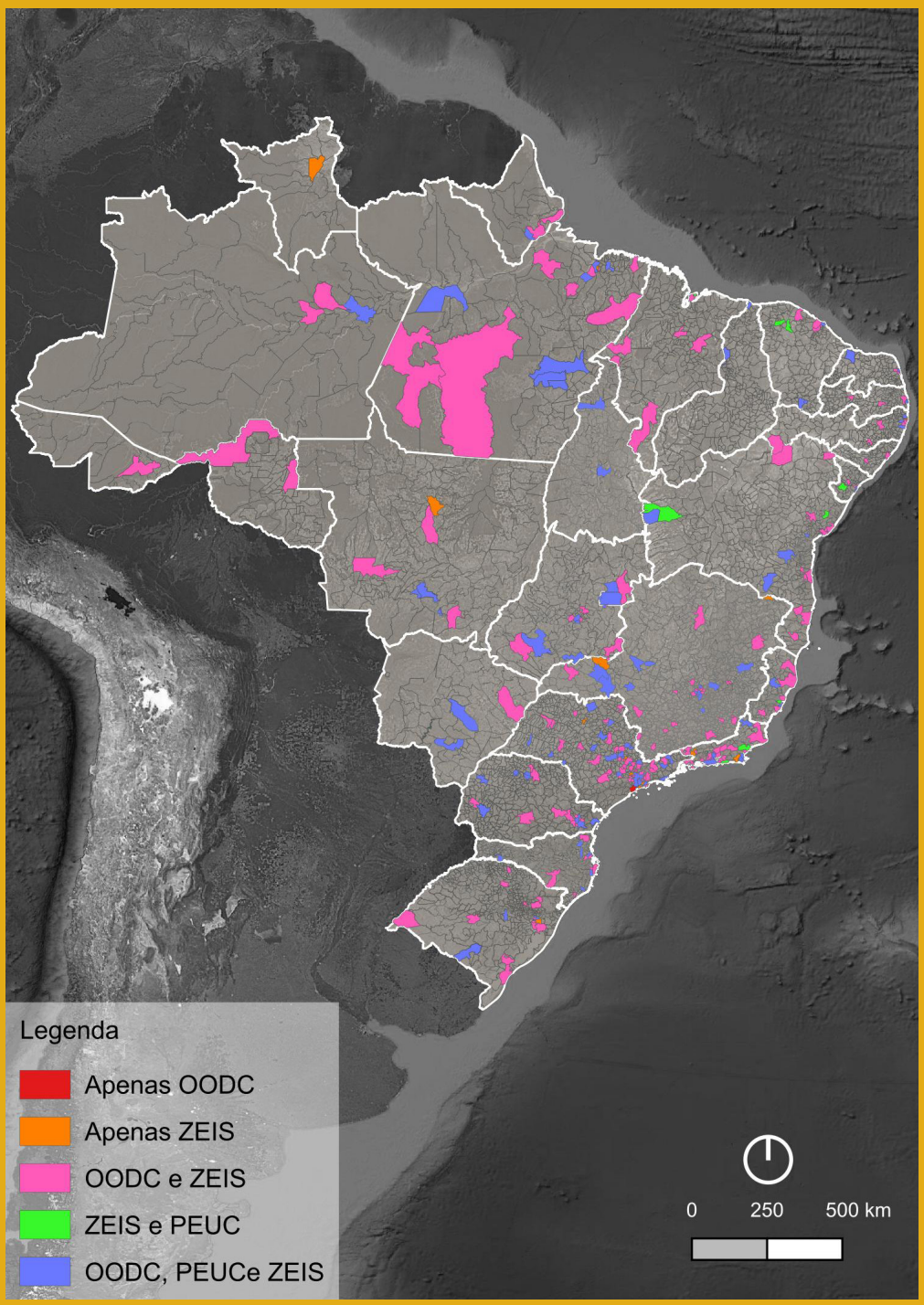
Em relação à notificação de ZEIS de imóveis vazios ou subutilizados para PEUC, em São Bernardo do Campo e em São Paulo não houve resultados importantes, observando-se as ações tomadas pelos proprietários notificados. Em São Paulo, o maior percentual das ações desses proprietários corresponde à apresentação de projetos em momento anterior à aplicação do PEUC (Brajato, 2020). Tal constatação pode ser um reflexo tanto do contexto favorável entre os anos de 2006 e 2013 – quadro macroeconômico positivo e disponibilidade de recursos subsidiados do MCMV para a produção de HIS – como também dos parâmetros menos restritivos então vigentes para a ocupação das ZEIS de vazios. Destaca-se, nesse sentido, o conceito de HIS adotado no município antes da revisão do Plano Diretor Estratégico em 2014, que possibilitava a destinação das unidades em ZEIS para famílias com renda de até 6 salários mínimos, sem exigência mínima para o atendimento à população na faixa de renda até 3 salários mínimos (Brajato, 2020).

O desenvolvimento da pesquisa tratada neste capítulo procurará identificar as diversas interpretações práticas, bem como os impactos socioterritoriais da aplicação de PEUC, ZEIS de vazios e OODC em diferentes cidades do país. Os municípios que terão estudos aprofundados serão definidos a partir da evidência de destaques no uso dos instrumentos e da interação e articulação com os eixos e demais linhas do INCT Produção da Casa e da Cidade no Brasil contemporâneo.

Para tanto, a pesquisa vem levantando a existência de regulamentação e/ou aplicação dos três instrumentos em capitais de estado e demais municípios com mais de 100 mil habitantes, que regulamentaram e/ou aplicaram tais instrumentos, com base nas informações constantes da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic)[2]. Justifica-se tal recorte pelo entendimento de que os instrumentos estudados têm um papel mais relevante para cidades médias e grandes, que apresentam maior dinamismo demográfico e econômico (inserção na rede urbana e nas dinâmicas produtivas da região). Ademais, embora representem apenas cerca de 6% do total dos atuais 5.570 municípios brasileiros, aqueles enquadrados no recorte abrigam mais da metade da população brasileira, segundo o Censo Demográfico de 2022. O conjunto de municípios desse levantamento inicial e os instrumentos previstos em sua legislação municipal pode ser visto na Figura 1.

2. Essa pesquisa realiza um levantamento periódico pormenorizado de informações sobre a estrutura, a dinâmica e o funcionamento das instituições públicas municipais, tendo como unidade de investigação o município e, como informante principal, a prefeitura do município, por meio dos diversos setores que a compõem. Ela fornece informações variadas sobre a gestão pública municipal, incluindo a legislação vigente e os instrumentos de planejamento existentes nessa esfera da administração, especialmente aqueles discriminados no Estatuto da Cidade; organização das prefeituras; composição do quadro de pessoal por vínculo empregatício, tanto na administração direta quanto na indireta; recursos financeiros utilizados para a gestão; políticas públicas setoriais nas áreas pesquisadas (habitação, transporte, agropecuária, meio ambiente etc.), entre outros aspectos. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/educacao/10586-pesquisa-de-informacoes-basicas-municipais.html?=&t=o-que-e. Acesso em: 29 jul. 2025.

Figura 1 – Previsão legal de PEUC, ZEIS de vazios e OODC em municípios com mais de 100 mil habitantes em 2024. Elaboração própria da equipe e desenho de Raissa Carvalho, a partir de dados da Munic (2013, 2021) e do IBGE (2024).



A partir desse panorama será feita uma sistematização das informações e dados coletados, com apoio de amplo levantamento bibliográfico sobre os três instrumentos em bases da produção acadêmica. Na sequência, haverá a avaliação geral e o estudo aprofundado de municípios selecionados, por meio de pesquisa documental e entrevistas com atores qualificados, que permitirão a visualização de tipologias e casos paradigmáticos de implementação e seus impactos na produção da casa e da cidade nos anos recentes.

O levantamento bibliográfico já realizado identificou 421 produções relacionadas ao PEUC, 483 sobre ZEIS de vazios e 566 sobre OODC. A metodologia adotada contou com duas fases. Na primeira, foram realizadas buscas na base Google Scholar (Google Acadêmico), na Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD) e na base Scientific Electronic Library Online (SciELO), por meio de palavras-chave associadas a cada um dos instrumentos, sem delimitação temporal. Na segunda fase, foram inseridos novos termos ao conjunto inicial de palavras-chave e realizadas buscas complementares na base Scopus, nos Anais dos Encontros Nacionais da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo (Enanparq) e da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (Enanpur), e também nos periódicos *Cadernos Metrópole*, *Estudos Avançados*, *Revista Brasileira de Direito Urbanístico* (RBDU), *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais* (RBEUR) e *Urbe – Revista Brasileira de Gestão Urbana*.

6. AVALIAÇÕES INICIAIS E PROSSEGUIMENTO DA PESQUISA

Nos três instrumentos urbanísticos estudados, o dimensionador/objeto/conceito motor é sempre o potencial construtivo. Se no caso da OODC ele é a essência do instrumento, nos demais ele é parte da operacionalização: no PEUC, porque se entende que o não atendimento ao potencial construtivo mínimo significa que a área não cumpre sua função social e fica, portanto, sujeita a sanções; nas ZEIS de vazios, porque a dispensa de pagamento pelo potencial construtivo adicional constitui uma forma de fomento e subvenção.

Observa-se, ainda, uma interação entre os instrumentos e o funcionamento do mercado imobiliário, e, por isso, uma forte relação da forma de aplicação e dos resultados obtidos com o quadro econômico e o contexto municipal em cada momento. No caso das ZEIS de vazios e da OODC, isso decorre da regulação direta e da implementação a partir das ações de terceiros. Em relação ao PEUC, o instrumento pode "destravar" a atuação do mercado segundo oportunidades na região, por vezes desvinculado de um planejamento com interesse social.

É por meio do escrutínio e aprofundamento da interpretação de todos esses aspectos, considerando a sobreposição ou não dos instrumentos, que se propõe delinear caminhos para identificar potenciais e condicionantes, bem como as transferências de renda operacionalizadas por esses instrumentos urbanísticos que têm por base o potencial de aproveitamento. Para tanto, serão avaliados, em casos a serem selecionados, os impactos positivos e negativos da aplicação dos instrumentos, segundo o ponto de vista das finalidades da reforma urbana. É também um objetivo compreender de que modo esses instrumentos configuram um novo contexto de produção do urbano e da moradia.

Mas não basta identificar padrões e observar a prática e seus impactos em relação ao que as propostas formuladas tinham como expectativa: é necessário aprofundar-se na natureza jurídica e econômica dos instrumentos – desafios colocados para o prosseguimento da pesquisa. Desse modo, o propósito da investigação não é apenas o de verificar como tais instrumentos operam e são geridos, mas também o de compreender as relações entre suas intervenções na produção da cidade e da moradia e as formas de acumulação e de distribuição na economia nacional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AFFONSO, Aylton Silva; DENALDI, Rosana. A efetividade da delimitação de áreas vazias como Zonas Especiais de Interesse Social no município de Santo André: um balanço preliminar. *In*: DENALDI, R. (org.). **O desafio de planejar a cidade**: política urbana e habitacional de Santo André/SP, 1997-2008. São Paulo: Annablume, 2012. p. 65-92. Disponível em: https://edc77e.a2cdn1.secureserver.net/wp-content/uploads/2019/07/O-Desafio-de-Planejar-a-Cidade.pdf. Acesso em: 19 jan. 2026.

ANCONA, Ana Lucia. Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS. *In*: SANTOS JUNIOR, O. A.; MONTANDON, D. T. (org.). **Os planos diretores municipais pós-Estatuto da Cidade**: balanço crítico e perspectivas. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrópoles; IPPUR/UFRJ, 2011.

APPARECIDO JR., José Antonio. **Direito urbanístico aplicado**: os caminhos da eficiência jurídica nos projetos urbanísticos. Curitiba: Juruá, 2017.

BALTRUSIS, Nelson. As Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS) em Diadema. Viabilizando o acesso à terra urbana. *In*: CARDOSO, A. L. (org.). **Habitação social nas metrópoles brasileiras**: uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX. Porto Alegre: ANTAC, 2007.

BASSUL, José Roberto. Estatuto da Cidade: a construção de uma lei. *In*: CARVALHO, C. S.; ROSSBACH, A. (org.). **O Estatuto da Cidade comentado**. Brasília: Ministério das Cidades; São Paulo: Aliança das Cidades, 2010.

BONDUKI, Nabil. Dos movimentos sociais e da luta pela reforma urbana na Constituinte ao Estatuto da Cidade (1981-2001). *In*: BONDUKI, N. (org.). **A luta pela reforma urbana no Brasil**. São Paulo: Instituto Casa da Cidade, 2018

BRAGA, Roberto. Indicadores de sustentabilidade para avaliação de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) para implantação de habitação social na cidade de Piracicaba-SP. **Caderno de Geografia**, v. 26, n. 46, p. 464-485, 2016.

BRAJATO, Dânia. **A efetividade dos instrumentos do Estatuto da Cidade:** o caso da aplicação do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios no Município de Maringá (PR). Dissertação (Mestrado em Planejamento e Gestão do Território) – Universidade Federal do ABC, Santo André, 2015.

BRAJATO, Dânia. **Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC) e a função social da propriedade urbana**: uma análise crítica a partir de três experiências de aplicação. Tese (Doutorado em Planejamento e Gestão do Território) – Universidade Federal do ABC, Santo André, 2020.

BRAJATO, Dânia; DENALDI, Rosana. A aplicação do PEUC: notas sobre a estratégia espaço-temporal de notificação. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico**, v. 4, n. 7, p. 179-206, jul./dez. 2018.

BRAJATO, Dânia; DENALDI, Rosana. O impasse na aplicação do Estatuto da Cidade: explorando o alcance do PEUC em Maringá/PR (2009-2015). **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 21, n. 1, p. 45-62, 2019.

BRAJATO, Dânia; ROYER, Luciana de Oliveira. **Ociosidade imobiliária**: metodologia de identificação e reflexões sobre a aplicação do PEUC em São Paulo. São Paulo: FAUUSP, 2023.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília: Senado, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 28 jul. 2025.

BRASIL. **Lei Federal n. 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os Arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Estatuto da Cidade. Brasília, 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 28 jul. 2025.

BRASIL. Lei Federal n. 11.977, de 7 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida. Brasília: Casa Civil, 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm. Acesso em: 20 jan. 2026.

BRASIL, Amíria Bezerra. **A ineficácia das ZEIS**: um problema de legislação ou uma questão político-social? O caso de Fortaleza. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo. São Paulo. 2016.

BRUNO FILHO, Fernando Guilherme; DENALDI, Rosana. Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios: um instrumento (ainda) em construção. In: DENALDI, R. (org.). **O desafio de planejar a cidade**: política urbana e habitacional de Santo André. São Paulo: Annablume, 2012, p. 93-112.

CARDOSO, Adauto Lucio; SILVEIRA, Maria Cristina Bley da. O Plano Diretor e a Política de Habitação. *In*: SANTOS JUNIOR, O. A.; MONTANDON, D. T. **Os planos diretores municipais pós-Estatuto da Cidade**: balanço crítico e perspectivas. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrópoles; IPPUR/UFRJ, 2011. p. 99-126.

COSTA, Fernanda Carolina; GONÇALVES, Norma Lacerda. Zonas Especiais de Interesse Social: novas fronteiras de acumulação urbana? **Revista Brasileira de Direito Urbanístico**, v. 9, n. 16, p. 35-62, 2023. Disponível em: https://biblioteca.ibdu.org.br/direitourbanistico/article/view/829. Acesso em: 22 jul. 2025.

COSTA, Fernanda Carolina; SANTORO, Paula Freire. O processo de implementação do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios: o caso dos imóveis não utilizados nos distritos centrais de São Paulo (SP). **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 21, n. 1, p. 63-79, 2019.

CUCATO, Janaina Andréa. As contradições no zoneamento de interesse social (ZEIS) no processo capitalista de (re)produção do espaço urbano: agentes e processos. *In*: **Encontro Nacional da Anpur**, 17., 2017, São Paulo. Anais [...]. Belo Horizonte: Anpur, 2017.

DENALDI, Rosana *et al.* **Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC) e IPTU progressivo no tempo**: regulamentação e aplicação. Brasília: Ministério da Justiça, 2015a. (Projeto Pensando o Direito, 56)

DENALDI, Rosana *et al.* **Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios e IPTU progressivo no tempo**: caderno técnico de regulamentação e implementação. Brasília: Ministério das Cidades, 2015b. (Cadernos Técnicos de Regulamentação e Implementação de Instrumentos do Estatuto da Cidade, 2) Disponível em: http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/Biblioteca/PlanelamentoUrbano/CT_PEUC_e_IPTU_progressivo.pdf. Acesso em: 23 jul. 2025.

DENALDI, Rosana *et al*. A aplicação do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC). **urbe**, v. 9, n. 2, p. 172-186, 2017. Disponível em: https://www.scielo.br/j/urbe/a/53jR6hSRpxT378PTHk7pGbx/?lang=pt. Acesso em: 23 jul. 2025.

FERNANDES, Edésio (org.). **20 Anos do Estatuto da Cidade**: experiências e reflexões. Belo Horizonte: Gaia Cultural – Cultura e Meio Ambiente, 2021.

FERREIRA, João Sette Whitaker; MOTISUKE, Daniela. A efetividade da implementação de Zonas Especiais de Interesse Social no quadro habitacional brasileiro: uma avaliação inicial. *In*: BUENO, L. M. de M.; CYMBALISTA, R. (org.). **Planos diretores municipais**: novos conceitos de planejamento territorial. São Paulo: Annablume, 2007. p. 33-58.

FERRO, Andréia Leal; CARRIÇO, José Marques. Outorga onerosa do direito de construir: natureza jurídica e justiça social. **Vitruvius**, Arquitextos, 2017. Disponível em: https://vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/18.211/6826. Acesso em: 20 jan. 2026.

FIX, Mariana de Azevedo Barretto. **Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil**. 2011. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2011.

FIX, Mariana. **Parceiros da exclusão:** duas histórias da construção de uma "nova" cidade em São Paulo: Faria Lima e Água Espraiada. São Paulo: Boitempo, 2001

FURTADO, Fernanda; ARAÚJO, Jefferson Tomaz. Outorga Onerosa do Direito de Construir no planejamento municipal brasileiro: percurso, avanços e permanências no último decênio. **3º Congreso Iberoamericano de Suelo Urbano**, Curitiba, 2017.

GOULART, Jefferson O.; TERCI, Eliana T.; OTERO, Estevam Vanale. Segregação socioespacial e política urbana em cidades médias no Brasil contemporâneo (2001-2011). **Caderno CRH**, v. 29, n. 78, p. 553-570, 2016.

JESUS, Patrícia M. de; DENALDI, Rosana. Experiências de regulação urbana e suas possibilidades: análise a partir do Programa Minha Casa Minha Vida na Região do Grande ABC (São Paulo). **Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales**, v. 44, n. 132, p. 67-87, 2018.

KLINK, Jeroen; DENALDI, Rosana. On Urban Reform, Rights and Planning Challenges in the Brazilian Metropolis. **Planning Theory**, v. 15, n. 4, p. 402-417, 2015.

LUCCHESE, Maria Cecília; ROSSETTO, Rossella. A política urbana no governo militar (1964-1985). *In* BONDUKI, N. (org.). **A luta pela reforma urbana no Brasil**. São Paulo: Instituto Casa da Cidade, 2018.

MAGAMI, Douglas Tadashi. **A economia política do solo criado**: mudanças e permanências dos aspectos jurídicos e urbanísticos. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo e de Design, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2025.

MANCUSO, Franco. **Las experiencias del zoning**. Barcelona: Gustavo Gili, 1980.

MARICATO, Erminia. **Brasil, cidades**: alternativas para a crise urbana. Petrópolis: Vozes, 2001.

MARICATO, Erminia. **Metrópole na periferia do capitalismo**: ilegalidade, desigualdade e violência. São Paulo: Hucitec, 1996.

MARICATO, Erminia. O Estatuto da Cidade Periférica. *In*: CARVALHO, C. S.; ROSSBACH, A. (org). **O Estatuto da Cidade comentado**. Brasília: Ministério das Cidades; São Paulo: Aliança das Cidades, 2010.

MARICATO, Erminia. **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 2011.

MARTINS, Maria Lucia Refinetti. **Instrumentos jurídico urbanísticos estruturados pelo solo criado**: desvendando impactos à população vulnerável. Relatório de pesquisa. São Paulo: Fapesp, 2025.

MARTINS, Maria Lucia Refinetti. **Responsabilidade pública frente aos moradores em intervenções de renovação urbana**. Relatório de pesquisa. São Paulo: FAUUSP; Fapesp; NWO; ESRC, 2018.

MARTINS, Maria Lucia Refinetti; MAGAMI, Douglas Tadashi. O solo criado na cidade de São Paulo: a terra virtual como elemento da produção do espaço e de desigualdades. **Cadernos Metrópole**, v. 25, n. 56, p. 143-163, jan./abr. 2023. doi:10.1590/2236-9996.2023-5606.e.

MARTINS, Maria Lucia Refinetti; FERREIRA, Jeanne Christine Versari; GONÇALVES, Ana Letícia Saquete. What's Urban Planning in the Brazilian 21st Century? **Planning Practice and Research**, v. 39, n. 2, p. 171-186, 2023.

MASSARI, Marco Antônio Leite. **Solo criado e Outorga Onerosa do Direito de Construir**: gênese e transformação do instrumento na cidade de Sorocaba/SP. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020.

MATTOS, Fernanda Cavalcante. **ZEIS de papel:** a especificidade das ZEIS de vazio em Fortaleza/CE e seus entraves como instrumento de democratização do acesso à terra urbana. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

NAKANO, Anderson Kazuo *et al*. Panorama nacional de instituição da Zona Especial de Interesse Social (ZEIS) em municípios brasileiros: disseminação com baixa implementação. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico**, v. 9, n. n. 16, p. 117-142, 2023. Disponível em: https://biblioteca.ibdu.org.br/direitourbanistico/article/view/821. Acesso em: 21 jul. 2025.

NOGUEIRA, Kaio Matheus Santos. **Outorga Onerosa do Direito de Construir:** uma exploração da aplicação na cidade de São Paulo a partir do mercado imobiliário. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Gestão do Território) – Universidade Federal do ABC, São Bernardo do Campo, 2019.

OLIVEIRA, Isadora Fernandes Borges de. Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS): das lutas populares pelo acesso à terra urbanizada à viabilização de Grandes Projetos Urbanos em São Paulo. *In*: **Encontro Nacional da Anpur**, 20., 2023, Belém. Anais [...]. Belo Horizonte: Anpur, 2023. Disponível em: https://anpur.org.br/wp-content/uploads/2023/05/st05-65.pdf. Acesso em: 19 jan. 2026.

OLIVEIRA, Fabrício Leal de; BIASOTTO, Rosane. O acesso à terra urbanizada nos planos diretores brasileiros. *In*: MONTANDON, D. T.; SANTOS JUNIOR, O. A. (org.) **Os planos diretores municipais pós-Estatuto da Cidade**: balanço crítico e perspectivas. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrópoles; IPPUR/UFRJ, 2011.

PINA, Alice Matos; XIMENES, Luciana Alencar; LUFT, Rosangela Marina. As multifaces das Áreas de Especial Interesse Social (AEIS) nas políticas e programas de habitação social no Rio de Janeiro. *In*: CARDOSO, A. L.; LUFT, R. M.; XIMENES, L. A. (org.). **Urbanização de favelas no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2023.

PINTO, Victor Carvalho. **Direito urbanístico:** plano diretor e direito de propriedade. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.

POLUCHA, Ricardo Serraglio; NASCIMENTO NETO, Paulo. ZEIS × SEHIS: análise crítica a partir do caso de Curitiba, PR. In: **Encontro Nacional da Anpur**, 18., 2019, Natal. Anais [...]. Belo Horizonte: Anpur, 2019.

REALI, Mário; ALLI, Sérgio. A cidade de Diadema e o Estatuto da Cidade. *In*: CARVALHO, C. S.; ROSSBACH, A. (org.). **O Estatuto da Cidade comentado**. Brasília: Ministério das Cidades; São Paulo: Aliança das Cidades, 2010.

REVISTA BRASILEIRA DE DIREITO URBANÍSTICO. Dossiê ZEIS. São Paulo, 2023.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. O Estatuto da cidade na questão urbana brasileira. *In*: RIBEIRO, L. C. Q.; CARDOSO, A. L. (org.). **Reforma urbana e gestão democrática:** promessas e desafios do Estatuto da Cidade. Rio de Janeiro: Revan; FASE, 2003.

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

ROLNIK, Raquel; SANTORO, Paula Freire. **Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) em Cidades Brasileiras**: trajetória recente de implementação de um instrumento de política fundiária. [*S. l.*]: Lincoln Institute of Land Policy, 2013. Disponível em: https://www.lincolninst.edu/app/uploads/legacy-files/pubfiles/rolnik-wp14rr1po-full_0.pdf. Acesso em: 18 jul. 2025.

SANTO AMORE, Caio. **Entre o nó e o fato consumado, o lugar dos pobres na cidade**: um estudo sobre as ZEIS e os impasses da Reforma Urbana na atualidade. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16139/tde-05072013-102906/publico/CAIO_SANTO_AMORE_TESE.pdf. Acesso em: 18 jul. 2025.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. Reforma urbana: desafios para o planejamento como práxis transformadoras. *In*: COSTA, G. M.; MENDONÇA J. G. (org.). **Planejamento urbano no Brasil:** trajetória, avanços e perspectivas. Belo Horizonte: Coleção Estado da Arte, 2008.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; MONTANDON, Daniel Todtmann. **Os planos diretores municipais pós-Estatuto da Cidade**: balanço crítico e perspectivas. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrópoles; IPPUR/UFRJ, 2011.

SHIMBO, Lúcia Zanin. **Habitação social, habitação de mercado**: a confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro. Tese (Doutorado em Engenharia) – Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2010.

SOARES, Isabelle Oliveira *et al*. Interesses especulativos, atuação do Estado e direito à cidade: o caso do programa Minha Casa Minha Vida em Uberaba (MG). **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 5, n. 1, p. 119-131, jan./dez. 2013.

SOUZA, Claudia-Virginia Cabral de. **Planejamento reformista-progressista.** Instrumentos urbanísticos e (re)produção do espaço em tempos de neoliberalização: uma exploração a partir do caso de São Bernardo do Campo (São Paulo). Tese (Doutorado em Planejamento e Gestão do Território) – Universidade Federal do ABC, São Bernardo do Campo, 2018.

YAMAGUTI, Rosana; DENALDI, Rosana. As Zonas Especiais de Interesse Social de imóveis vazios ou subutilizados e a produção de habitação de interesse social. **PosFAUUSP**, São Paulo, v. 31, n. 58, p. e216472–e216472, 2024. Disponível em: https://revistas.usp.br/posfau/article/view/216472. Acesso em: 9 jul. 2025.

YAMAGUTI, Rosana; DENALDI, Rosana. As Zonas Especiais de Interesse Social de imóveis vazios ou subutilizados no município de São Paulo. **Oculum Ensaios**, v. 17, p. 1-19, 2020. Disponível em: https://periodicos.puc-campinas.edu.br/oculum/article/view/4813. Acesso em: 9 jul. 2025.

PRODUÇÃO IMOBILIÁRIA E DE INFRAESTRUTURAS NO BRASIL CONTEMPORÂNEO

Beatriz Rufino

A INFRAESTRUTURA NA PRODUÇÃO DA CIDADE:

DAS INSUFICIÊNCIAS ÀS NOVAS FRONTEIRAS (I)MOBILIÁRIO-FINANCEIRAS

CAPÍTULO 6

INTRODUÇÃO

Este capítulo constitui-se como um esforço para contextualizar e delimitar questões de pesquisa orientadoras do desenvolvimento da Linha 3.1 do INCT Produção da Casa e da Cidade – Fronteiras (i)mobiliárias: finanças, tecnologias digitais e mobilização da natureza na transformação da habitação e das infraestruturas[1]. Essa linha de pesquisa, inserida no eixo 3 – Produção Imobiliária e de Infraestruturas, concentra-se na análise das transformações nas relações de produção e de propriedade do imobiliário e das infraestruturas urbanas. Seus integrantes sustentam a hipótese de que as finanças, as tecnologias digitais e a crescente mobilização da natureza têm impulsionado a emergência de novas fronteiras (i)mobiliárias, as quais passam a redefinir a produção e os sentidos da habitação e das infraestruturas em novas dinâmicas de reestruturação do espaço no Brasil. A pesquisa se centra na problematização teórica dessas questões e se orienta por análises empíricas que privilegiam a atuação dos agentes hegemônicos. Ademais, beneficia-se do amplo diálogo com a produção do instituto como um todo e de seu enfoque em distintas realidades.

A pesquisa inova ao ampliar para o campo das infraestruturas os estudos sobre produção imobiliária e habitação na etapa atual de financeirização do capitalismo, questionando visões homogêneas do urbano. Com a extensão da lógica da propriedade privada do espaço – base da acumulação imobiliária – às infraestruturas, a renda passa a assumir papel central também nesse domínio da produção do espaço. No entanto, a infraestrutura apresenta relações sociais específicas, pois se constitui simultaneamente como condição geral da acumulação e da reprodução da força de trabalho (Lencioni, 2021).

1. Também participam da Linha 3.1: os professores Paulo Cesar Xavier (FAUUSP), Lúcia Shimbo (IAU-USP), Luciana Ferrara (UFABC) e Guilherme Petrella (Unifesp); os pós-doutorandos Bruno Avellar e Cristina Wehba; os pós-graduandos Ana Claudia Oliveira, Ana Lígia Magalhães, Débora Bruno, Isadora Oliveira, Kamir Gemal, Lucas Batista, Marcos Ribeiro, Maria Sylvia Serra, Mariana Adão, Paula Corrente, Pedro Faria, Pollyana Machiavelli, Tadeu Rocha, Tatiane Garcia e Vinicius Nakama; e os graduandos Amanda das Virgens, Ana Beatriz Barbosa, Catarina Godoy, Maria Clara Bucchianeri e Yu Weibin.

Por poderem produzir fluxos de rendimento previsíveis e seguros durante longos períodos de tempo, lastreados em um relacionamento monopolista com os usuários, as infraestruturas têm se tornado objeto privilegiado das finanças (Leyshon; Thrift, 2007, p. 102). Assim, uma interpretação crítica sobre as transformações da urbanização contemporânea deve ter como estratégia-chave voltar-se para esses processos, em suas intrínsecas relações com a produção imobiliária. Tal urbanização contemporânea sob domínio das finanças tem se colocado crescentemente a serviço da circulação do capital financeiro, mobilizando estratégias contraditórias de alinhamento a preocupações ambientais, sociais e tecnológicas. Neste sentido, procuramos reivindicar a centralidade da compreensão das relações de produção e propriedade das infraestruturas na interpretação do processo de urbanização, buscando explorar as articulações com a produção imobiliária e as mudanças ocorridas nesses setores na transição de um "Brasil industrial" para um "Brasil imobiliário-financeiro".

O capítulo estrutura-se em três partes principais. Na primeira, referenciando-nos sobretudo na "Produção da casa e da cidade", procuramos recuperar o debate sobre a insuficiência histórica da produção das infraestruturas na urbanização periférica, localizando aí a necessidade de aprofundar a discussão sobre as relações de produção das infraestruturas. Na segunda parte, buscamos centrar nossas discussões sobre essas relações, situando-as como processo dentro de transformações da economia e da metrópole. Iluminando os interesses imediatos envolvidos na produção e operação das infraestruturas, discutimos as mudanças ocorridas no contexto de "privatização das políticas", a partir dos anos 1970, e na ascensão das "políticas de privatização", a partir dos anos 1990. Na terceira parte, com base em uma revisão bibliográfica preliminar concentrada nos esforços já desenvolvidos por pesquisadores do nosso grupo, procuramos aproximar uns dos outros os estudos recentes sobre o imobiliário e as infraestruturas em sua crescente relação com os processos de financeirização. A partir da percepção da constituição incessante de novas fronteiras (i)mobiliárias na produção do espaço, nos dedicamos a delinear questões de pesquisa, organizadas por três inquietações principais: as novas formas de propriedade; a intensificação dos nexos entre a produção de

infraestrutura e do imobiliário; e as novas fronteiras (i)mobiliárias que emergem de sofisticados mecanismos daquilo que provisoriamente chamamos de capitalização tecno-socioambiental. Como notas finais, apresentamos a estratégia de pesquisa para esta linha, decorrente das questões discutidas.

1. A PRODUÇÃO DA CIDADE E A INSUFICIÊNCIA DAS INFRAESTRUTURAS URBANAS NO BRASIL INDUSTRIAL

Em 1979, ao prefaciar o livro *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial*, organizado por Erminia Maricato, Francisco de Oliveira ressaltou a emergência de um "campo teórico especificamente urbano" com potência para "fornecer as chaves para o entendimento não apenas do presente, mas sobretudo do futuro da economia e da sociedade nacional". Olhando para a metrópole de São Paulo, o livro iluminou "como o espaço socialmente produzido se põe a serviço da acumulação do capital e, em especial, como esse espaço socialmente produzido sustenta uma atividade produtiva tecnicamente atrasada que configura-se como uma das mais lucrativas" (Oliveira, 1982, p. 15). A particularidade e contradição revelada ao se aprofundar a análise da urbanização da maior metrópole industrial do país é "de como uma enorme massa de assalariados não chega a constituir-se num mercado para a produção capitalista, seja da residência, seja de melhoramentos públicos" (Oliveira, 1982, p. 16). Assim,

> por esses caminhos, percebe-se, pois, a íntima conexão não apenas entre os processos de exploração e de acumulação, genericamente, mas sobretudo entre as formas que esses processos tomam. Aqui, num movimento que vai do abstrato para o concreto, no caso da habitação popular, reside um dos momentos da especificidade da questão urbana no Brasil. (Oliveira, 1982, p. 17)

Nessa forma particular de urbanização, a reprodução do capital realizava-se tanto pelo avanço das relações capitalistas na consolidação de uma indústria da construção imobiliária como pelo rebaixamento do custo de reprodução da força de trabalho, expresso na autoconstrução da habitação

popular. A habitação popular, que ganha destaque como manifestação dessa forma de expansão capitalista, se revela também um "falso problema" ao tornar-se objeto de intervenção dos governos autoritários da época. Falseamento que se opera como ideologia, procurando, em um momento de crise e mudança do regime político no país, "capturar a boa vontade das classes sociais subalternas, maiores vítimas do golpe militar de 1964" (Oliveira, 1982, p. 16), e "converter-se num mecanismo de, junto com outras frentes e atividades, contribuir para retirar a economia da crise depressiva dos anos [19]63-67" (Oliveira, 1982, p. 17).

A ação estatal que se engendra desta operação acaba por consolidar-se na viabilização da produção da casa às populações de mais alta renda, ampliando os processos de diferenciação espacial em uma metrópole cujo crescimento era comandado por loteamentos periféricos – "forma predominante de habitação de baixa renda na Grande São Paulo" (Bonduki; Rolnik, 1982, p. 118). A centralidade dada à habitação popular na interpretação das questões urbanas fez da "produção da casa" o objeto central do debate desta obra, como o próprio título do livro anuncia – ainda que em meio a esforços mais amplos de decifrar o urbano na economia capitalista periférica, "a partir de uma ótica em que são os processos de reprodução do capital industrial e sua articulação pelo capital em geral, suprema abstração do capitalismo dos oligopólios, que determinam os processos particulares" (Oliveira, 1982, p. 16).

Essa produção da casa no Brasil industrial toma sua forma em vastas periferias nas quais ficou em segundo plano a produção da infraestrutura, elemento determinante na transformação da forma urbana (Oseki; Mautner, 1993). Nesse sentido, sua presença, ou melhor, sua insuficiência é explicitada como aspecto resultante das relações e interesses capitalistas aí investigados e traço marcante desta urbanização. Como apresenta Maricato em seu capítulo "Autoconstrução, a arquitetura possível":

> O extravasamento da localização industrial da região metropolitana para os municípios que estão fora dela, principalmente quando se faz através da grande indústria, leva consigo também a proletarização do espaço: vastas áreas de autoconstrução de casas, sem qualquer outro equipamento ou serviço público ou particular à exceção do precário transporte, barracas de venda de alimentos ou pequenos empórios-botecos. São bairros que se assemelham a canteiros de obras, e mantêm essas características por muitos anos, não raramente por mais de vinte anos, até chegar os primeiros elementos de infraestrutura urbana (Maricato,1982, p. 87).

A limitação de recursos públicos para a provisão de infraestruturas passa a ser predominante nesses processos, dando espaço até à produção de uma infraestrutura que, à semelhança da produção da casa, se estabelece como produção doméstica, na chamada autoconstrução. Como mostra Maricato em outra passagem de seu capítulo,

> Os parcos recursos aplicados no assentamento residencial popular ou no crescimento urbano que diz respeito à reprodução da força de trabalho (habitação, infraestrutura e equipamentos urbanos) determina que o espaço da periferia das grandes cidades, local de residência da classe trabalhadora, seja produzido através de prática de subsistência, entre as quais se conta a autoconstrução da casa, que se estende frequentemente para obras de infraestrutura e equipamentos coletivos (Maricato, 1982, p. 92).

Em diálogo com a importante literatura da chamada sociologia urbana francesa, Bonduki e Rolnik (1982, p. 125) já reconheciam a centralidade do Estado nessa provisão de infraestrutura. Demandando grandes investimentos sem retornos financeiros, dada a baixa renda da população desses espaços, a produção de infraestrutura envolveria assim a forte mobilização de um capital desvalorizado disponibilizado pelo Estado. Na sociologia urbana francesa, as infraestruturas emergiram como aspecto central da interpretação crítica dos chamados problemas urbanos. Elas guardavam uma particularidade dentro da reprodução capitalista por serem

condição geral de consumo coletivo, cuja provisão era essencialmente garantida pelo Estado (Castells, 1975). Como tais, as infraestruturas se "constituem como requisitos ou premissas necessários à reprodução do capital" (Lencioni, 2021, p. 37), tornando-se necessárias à produção das mercadorias e às necessidades sociais em sentido mais amplo.

No contexto latino-americano, o debate sobre as condições gerais da produção tornou-se central para as discussões a respeito do Estado, do urbano e das possibilidades de transformação social (Lencioni, 2021, p. 49). A fragilidade estrutural da acumulação de capital nos países periféricos – resultado de sua posição subordinada na cadeia capitalista mundial – levou à conformação de um padrão de provisão de infraestrutura orientado prioritariamente para "valores de uso diretamente ligados à acumulação de capital, particularmente para a produção de mercadorias, em detrimento daqueles ligados ao consumo e à reconstituição das classes trabalhadoras" (Jaramillo, 1988, p. 29-31). Assim, a infraestrutura passou a cumprir sobretudo a função de sustentar uma dinâmica de acumulação subordinada e dependente do capital.

A resultante espacial do predomínio dessa racionalidade ligada ao desenvolvimentismo urbano-industrial é que os investimentos estatais acabam por se concentrar nas grandes metrópoles em formação e, dentro destas, em torno dos poucos centros principais, reforçando a desigualdade dos equipamentos e as tendências à concentração espacial (Jaramillo, 1988). Evidenciando essas contradições na produção do espaço de São Paulo, Bonduki e Rolnik (1982) indicam assim que

> os equipamentos urbanos não são oferecidos uniformemente para toda a cidade, privilegiando as parcelas habitadas pelas faixas de renda média e alta. Para a habitação de baixa renda inexiste subsídio de unidades prontas, e a implantação dos bens de consumo coletivo em loteamentos periféricos, quando ocorre, está sempre em atraso. Neste caso, a intervenção estatal se concentra principalmente no estabelecimento de legislação reguladora da abertura de loteamentos,

> que, sob a forma de padrões mínimos de urbanização, visa garantir os suportes físicos para a futura e incerta instalação dos equipamentos de infra e superestrutura urbana (Bonduki; Rolnik, 1982, p. 125).

A produção da casa popular por meio de loteamentos irregulares impõe assim um crescimento fragmentado da metrópole, marcada pela urbanização precária e descontínua de glebas, onde as infraestruturas são poucas vezes prolongadas para atender especificamente um único loteamento (Bonduki; Rolnik, 1982, p. 124). Dessa maneira, a provisão de infraestrutura não se expande maneira linear nem acompanha a formação de novos bairros,

> Pelo contrário, o processo de implantação de infraestrutura ocorre descontinuamente, aos saltos, sendo que, quando acontece, cobre uma grande área de uma só vez. E isto porque os investimentos feitos pelo poder público em bairros de população de baixa renda dependem muito mais de conjunturas políticas do que de um processo de planejamento (Bonduki; Rolnik, 1982, p. 124).

Se a insuficiência das infraestruturas se torna determinante na definição de um crescimento fragmentado, o incremento de investimentos, progressivamente orientado por interesses empresariais e desarticulado de um planejamento mais global, passa a anunciar importantes mudanças nessa urbanização. Maricato, por exemplo, já indicava que as políticas oficiais estatais tratavam "infraestrutura e equipamento urbano, coletivos ou não, como mercadorias, a exemplo dos setores privados ou quando não e mais frequentemente, combinadas a eles" (Maricato, 1982, p. 74). A mesma autora apontava como o Banco Nacional de Habitação (BNH) orientava parte cada vez maior dos recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) – poupança compulsória dos trabalhadores – para obras de "infraestrutura (transporte, saneamento, equipamentos urbanos, drenagem), buscando evidentemente atingir um mercado com poder aquisitivo que pudesse fazer frente aos preços dos imóveis e às taxas de juros e correções monetárias", as quais aumentavam em desproporção ao salário mínimo (Maricato, 1982, p. 80).

Embora a insuficiência na produção de infraestruturas fosse bastante percebida na urbanização contraditória da maior metrópole industrial do país, a constatação da expansão dos investimentos em serviços urbanos, já identificada na obra, põe em relevo a necessidade de maior compreensão das infraestruturas. O aprofundamento das análises sobre tal expansão evidencia transformações nas relações de produção atreladas a fortes interesses de frações de capital e determinantes em importantes movimentos da urbanização. São essas relações, suas modificações ao longo destes 40 anos e suas profundas conexões com a urbanização que procuramos discutir a seguir. Transformações que ganham força na transição de uma metrópole urbano-industrial a uma metrópole imobiliário-financeira, com a produção do espaço em sua totalidade se projeta como fronteira de acumulação de capital.

2. AS RELAÇÕES DE PRODUÇÃO NA PROVISÃO DAS INFRAESTRUTURAS URBANAS: DA PRIVATIZAÇÃO DAS POLÍTICAS ÀS POLÍTICAS DE PRIVATIZAÇÃO

Ao analisarem as relações de produção das infraestruturas referenciando-se na metrópole de São Paulo, Oseki e Mautner (1993) dão destaque à precoce atuação de interesses capitalistas na concepção fragmentada das redes de infraestrutura. Para os autores, a formulação da questão urbana como um problema técnico e econômico já no final do século XIX – em resposta às precárias condições sanitárias enfrentadas pela classe trabalhadora – inaugurou um campo de intervenção política profundamente associado ao desenvolvimento urbano-industrial de São Paulo.

Iluminando a centralidade das infraestruturas na conformação da urbanização, eles observam como a operação de companhias privadas na oferta de serviços como água, luz, esgoto, telefone e transporte, por meio de concessões estatais, contribuiu decisivamente para a configuração de uma nova forma de cidade, estruturada pela concepção fragmentada das redes. Decisivos para a consolidação da produção do espaço como negócio capitalista, esses processos permitiram "o aparecimento do trabalho assalariado, as primeiras indústrias na construção e a produção nacional de materiais de construção" (Oseki; Mautner, 1993, p. 14).

Ao examinarem particularmente as dinâmicas do setor de saneamento ao longo do século XX, Oseki e Mautner (1993, p. 18) argumentam que grande parte dos problemas relacionados aos esgotos em São Paulo derivava precisamente dessa concepção fragmentada. A cidade contava com uma somatória de redes de serviços inicialmente estruturadas por companhias privadas, que operavam a partir da lógica da reprodução de seus próprios capitais e nem sempre convergiam em seus objetivos. Essa desarticulação entre interesses privados dificultou a consolidação de um planejamento integrado, embora não tenha impedido "a sobrevalorização de áreas urbanas, bem como a apropriação privada de investimentos públicos" (Oseki; Mautner, 1993, p. 18).

Toda vez que são feitos investimentos na produção de infraestruturas na cidade, há implicações para a valorização do espaço (Seabra, 2015), com capitais particulares usufruindo de investimentos públicos que criam diferenciação do espaço urbano por meio da renda da terra. A produção de infraestrutura "como capital incorporado à terra" (Harvey, 2013, p. 307) torna-se assim determinante nas possibilidades de elevação dos preços imobiliários, formada pela capitalização de rendas futuras, as quais são majoradas pela transformação do valor de uso do espaço. Dessa forma, pode-se compreender que as infraestruturas se realizam de maneira particular, emergindo, ao menos em parte, como renda nos processos de fragmentação da propriedade privada.

Na urbanização brasileira, a ausência e precariedade de infraestruturas nas periferias, associada à expressiva concentração de investimentos nas áreas mais centrais, acabou por extremar as condições de capitalização de renda na produção imobiliária (Rufino, 2025). De fato, ainda que tal concentração fosse vista em muitos casos como barreira à extensão dos investimentos da indústria imobiliária, ela acabou por provocar substancial diferenciação do espaço, exacerbando a variação dos gradientes dos preços imobiliários, sobretudo nas grandes metrópoles[2].

A estatização dos serviços urbanos, que ganhou impulso na segunda metade do século XX, não foi suficiente para reverter a fragmentação das redes e a concentração dos investimentos. Ao contrário, de forma geral, a provisão de infraestruturas manteve-se ancorada no favorecimento de grandes projetos, cada vez mais orientados pelos interesses privados, os quais passaram a exercer papel decisivo "tanto na definição das prioridades sociais como das dimensões mínimas de projetos" (Oseki; Mautner, 1993, p. 18).

2. Como nos lembra Pereira (2005), na produção imobiliária, valorização e capitalização articulam-se precocemente na instituição da moderna propriedade da terra, com a acumulação resultando da valorização pelo trabalho de construção no canteiro, associado à capitalização da renda da terra referenciada nos processos globais de acumulação.

Com o início do esgotamento do desenvolvimentismo industrial no final dos anos 1970, a produção do espaço urbano passa a acomodar e reestruturar poderosos interesses de frações de classe. Isso resultou em uma expansão dos investimentos em infraestrutura urbana que prolongava os interesses capitalistas para além da produção da casa, implicando maiores níveis de concentração e centralização de capital.

A partir do lançamento do II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), em 1974, toma forma no país uma importante estratégia de descentralização econômica, discursivamente também orientada para a resolução dos problemas decorrentes da acelerada urbanização das metrópoles brasileiras, particularmente São Paulo. Como elabora Lessa, se o II PND, por um lado, colocou a Grande São Paulo em certa obscuridade nas políticas econômicas, declarando-a saturada de indústrias, por outro, concentrou nessa metrópole os investimentos relacionados a políticas de "bem-estar urbano" – abrangendo o reforço da infraestrutura de transporte, o controle da poluição, a provisão de áreas de lazer etc. (Lessa, 1978, p. 46).

A precária urbanização da metrópole conferiu importante legitimidade à implementação de vultosos projetos de infraestrutura urbana, fortemente associados à consolidação de grandes empresas públicas mais alinhadas aos princípios empresariais em sua ação. A estruturação de fundos e empresas públicas para a implementação de obras urbanas articulou-se ainda aos interesses de empreiteiras nacionais de maior porte, cuja atuação até então se concentrava em pesadas obras regionais – rodovias, grandes barragens etc.

A ampla experiência de estatização da demanda de infraestruturas no século XX (Camargos, 1993), colocada como pressuposto ao avanço da industrialização brasileira, fez consolidar, por meio do acesso privilegiado aos fundos públicos, importantes frações de classes, estruturando um mercado controlado por um grupo restrito de grandes empreiteiras. Com a ampliação do porte dos investimentos urbanos, passa a se reproduzir no urbano a mesma dinâmica de concentração dos grandes projetos de

infraestrutura sob controle das maiores empreiteiras (Rufino, 2025). Um exemplo desse processo de concentração é evidenciado nas obras do metrô de São Paulo, com a empreiteira Camargo Corrêa na construção de todas as três primeiras linhas, entre 1976 e 1990. A liderança da empresa, sustentada em parte pelo uso de maquinários como os famosos "tatuzões", a habilita também para a construção de grandiosas obras de saneamento promovidas pela Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (Sabesp), que, entre 1973 e 1984, controlou 77,4% dos investimentos nacionais do setor (Campos, 2012, p. 492).

O reescalonamento no porte e na complexidade das obras, em seu profundo entrelaçamento à reinserção das grandes empreiteiras no urbano, tornou-se determinante para a "privatização das políticas" – termo cunhado por Fagnani (1985) no exame das novas relações que se configuram naquele momento. Para o autor,

> Na ausência de controles efetivos, democráticos e transparentes da sociedade civil sobre as ações do Estado, o formato específico assumido pelas articulações entre organizações governamentais e segmentos privados nos processos de formulação, implementação e gestão das políticas sociais permitiu a ocorrência de elevados níveis de *privatização* dessas políticas de governo, acompanhadas da possibilidade de *maximização de interesses imediatos e particulares* de segmentos empresariais e burocráticos em detrimento dos interesses da coletividade em seu conjunto. (Fagnani, 1985, p. 9)

O autor argumenta que nesse contexto se configuram

> amplos espaços para a ocorrência de conexões privilegiadas entre órgãos estatais e segmentos privados, que passam a deter controles sobre o encaminhamento dos processos decisórios de formulação, gestão e implementação de políticas públicas. (Fagnani, 1985, p. 10)

Como resultado desses processos de privatização da política e maximização dos interesses particulares, evidenciou-se "a implementação de programas muitas vezes portadores de elevados graus de sofisticação, nem sempre considerados prioritários do ponto de vista social" (Fagnani, 1985, p. 12). Privilegiando opções tecnológicas caras e complexas, grande parte dos projetos desconsiderou alternativas tecnicamente aceitáveis com menores custos e prazos de implementação. Em detrimento dos interesses da sociedade em seu conjunto, esses programas implicaram, de uma maneira geral, respostas bastante lentas às necessidades de expansão dos investimentos para áreas mais precárias. Aprofundaram, assim, a diferenciação do espaço da metrópole, lançando as bases para seletivos processos de reestruturação urbana.

Com o acentuado êxodo industrial para outras cidades do estado e a forte retração dos investimentos públicos no contexto de estagflação dos anos 1980, agravaram-se as crises habitacional e do transporte coletivo na metrópole de São Paulo (Rolnik *et al.*, 1990). Nesse cenário, sobreveio uma reversão perversa do chamado padrão periférico de crescimento urbano, marcada pelo adensamento e empobrecimento das áreas centrais e pela emergência de novas centralidades. Estas últimas, assentadas sobre a distribuição desigual das condições gerais da urbanização, foram determinadas por um padrão de desenvolvimento imobiliário marcado pela ampliação da fragmentação, em uma produção orientada às camadas de mais alta renda. São processos intrinsecamente articulados às transformações da metrópole, que se consolidava como centro comercial e de serviços altamente diversificado, com destaque para a concentração de atividades financeiras. A emergência de novas centralidades ganha destaque em antigos espaços industriais (Menegon, 2008), com a expansão de atividades imobiliárias tomando a forma de sofisticados processos de reestruturação urbana, mediados por instrumentos como as Operações Urbanas Consorciadas (OUC).

Nesse contexto, a infraestrutura passa a ser concebida primordialmente como paisagem a serviço da ampliação do preço dos imóveis, consolidando-se como significativo meio de capitalização suplementar das propriedades imobiliárias (Rufino, 2022). Embora a lógica de valorização imobiliária subordine e condicione a produção das infraestruturas[3], os interesses ligados à construção das obras – conforme analisado por D'Almeida (2019) e Rolnik (2015) – não se tornam desprezíveis. O substancial aumento da arrecadação proporcionado pelas OUCs (Nobre, 2016)[4] permitiu grandes investimentos urbanos para as áreas nela enquadradas, com forte concentração de obras de infraestrutura nas mãos das grandes empreiteiras nacionais (Wehba, 2018).

Em outra frente, as grandes empreiteiras nacionais foram também favorecidas pelas políticas de privatização implementadas pelo Estado brasileiro nos anos 1990. Sua experiência de internacionalização e sua boa condição financeira, associada à diversificação econômica de seus conglomerados no contexto de crise, impulsionaram seus proprietários como figuras-chave da privatização das infraestruturas (Rufino; Wehba; Magalhães, 2021). Como observa Campos (2012), as políticas de privatização não apenas permitiram a continuidade e sobrevivência dessas grandes empreiteiras como também asseguraram um novo ciclo de expansão ao longo dos anos 2000, transformando-as em conglomerados de projeção mundial.

No Brasil, as políticas de privatização alcançam os serviços públicos em 1995 por meio da aprovação da Lei n. 9.879, conhecida como Lei de Concessões. Difundida em um contexto de ajuste fiscal e acelerado avanço de reformas neoliberais, a política de privatização caracterizou-se naquele

3. Essa racionalidade é particularmente evidente na Operação Urbana Consorciada Água Espraiada. Em prol da ampliação do interesse do mercado pelos títulos de Certificados de Potencial Adicional de Construção (Cepacs) e da valorização imobiliária, foram priorizadas intervenções como a Ponte Estaiada, que se tornou símbolo da região e da cidade.
4. No município de São Paulo, até 2015, as Operações Urbanas arrecadaram cerca de 6,3 bilhões de reais. As duas operações do quadrante sudoeste (OUC Faria Lima e OUC Águas Espraiadas) concentraram "89% do montante total arrecadado por todas as operações" (Nobre, 2016).

momento por uma importante seletividade, marcada pelo protagonismo de concessões relacionadas a infraestruturas que demandavam baixos níveis de investimento e permitiam altas taxas de retorno por meio das tarifas (Dutra; Sampaio, 2017). Com isso, verificou-se um substancial avanço das chamadas "concessões comuns"[5] para setores como o rodoviário, com impacto limitado nas infraestruturas urbanas.

Com a chegada do Partido dos Trabalhadores (PT) ao poder (2003-2016), a provisão das infraestruturas passa por importantes transformações. Estabeleceu-se um arranjo que associou maiores intervenções do Estado, por meio do planejamento e de investimentos financiamentos, à expansão das possibilidades de privatização, em novas modalidades de concessão. Por meio da Lei 11.079/2004 (Lei das PPPs), que regulamentou a concessão patrocinada e administrativa[6], verificou-se substancial extensão dos processos de privatização para as infraestruturas urbanas, antes vistas como não lucrativas (Rufino, 2016).

É verdade que a concessão não implica necessariamente uma privatização *stricto sensu*, pois as infraestruturas são concedidas à exploração do agente privado por tempo determinado, sem a cessão absoluta de sua propriedade. No entanto, pode-se afirmar que essa relação que se estabelece entre entes públicos e privados, ao definir direitos de exploração das infraestruturas por longos períodos, traz os fundamentos da capitalização de rendas futuras para o centro dessa provisão. A crescente sofisticação contratual das concessões, ao configurar novas formas de propriedade e proprietários em profundas articulações com racionalidades financeiras, tem reforçado e incrementando as possibilidades de captura de rendas, realizadas em muitos casos por meio do acesso a financiamentos subsidiados, garantias e contraprestações públicas.

5. A concessão comum é caracterizada por não envolver a contraprestação pecuniária do ente público ao parceiro privado, sendo a concessionária remunerada pelas tarifas cobradas dos usuários e por outras receitas alternativas.
6. A primeira consiste em concessões de serviços ou obras públicas nas quais, além da tarifa paga pelos usuários, o governo também arca com algum tipo de contraprestação pecuniária. Já no caso da segunda, somente o poder público é responsável pelo pagamento do serviço.

Pautada por contratos de maior atratividade financeira, a expansão da privatização de infraestruturas por meio de concessões tem se dado de maneira bastante concentrada, com metrópoles como São Paulo protagonizando esses experimentos desde a origem (Rufino; Borges; Yassu, 2023). Como resultado da pioneira aprovação do Programa Estadual de Desestatização (PED) do estado de São Paulo em 1996, verificou-se inicialmente um forte avanço das concessões das rodovias paulistas, sobretudo daquelas que convergiam para a metrópole de São Paulo[7]. Esses processos se expandiriam nas décadas seguintes[8].

A partir do século XXI, a adoção das Parcerias Público-Privadas (PPPs) passou a desempenhar papel decisivo na atração de investimentos privados de grande escala (Santos, 2020). São Paulo foi novamente pioneira nesse processo ao sediar a primeira PPP do país: a Linha 4 – Amarela do metrô. Desde então, tanto as PPPs quanto as concessões convencionais têm ocupado posição central nas discussões sobre a ampliação e privatização da malha metroferroviária, incluindo mais recentemente a rede da Companhia Paulista de Trens Metropolitanos (CPTM). Entre 2006 e 2020, metade das quarenta PPPs registradas no estado de São Paulo concentrava-se na Região Metropolitana da capital, o que consolidou esse arranjo como elemento-chave da economia política da metrópole (Santos, 2020).

7. Na segunda metade dos anos 1990, como parte da primeira rodada de concessões, foram concedidas as rodovias Dutra (1996, federal), Bandeirantes e Anhanguera (1998, estaduais), Castello Branco e Raposo Tavares (1998, estaduais) e Anchieta e Imigrantes (1998, estaduais).

8. Na segunda etapa do PED, durante os anos 2000, foi dado seguimento às concessões com a inclusão de trechos das rodovias Fernão Dias e Régis Bittencourt (2008, federais) e Ayrton Senna (2009, estadual). Ao longo das primeiras décadas do século XXI, o Rodoanel foi também construído e concedido. Seus dois primeiros trechos, oeste e sul, foram implementados pelo governo do estado e concedidos em 2008 (oeste) e 2011 (sul). Nesta última, foi também incluída a finalização da construção e operação do trecho leste. Mais recentemente, em 2023, as obras e operação futura do trecho norte foram repassadas para a iniciativa privada. O Rodoanel, ao conectar as dez rodovias privatizadas que acessam a região metropolitana e atravessar 17 cidades, ampliou ainda mais as condições de circulação, intensificando os fluxos nessa metrópole.

Por meio da Lei Municipal n. 16.703 de 2017, as concessões e PPPs assumiram também centralidade no planejamento urbano da cidade, com a aprovação do Plano Municipal de Desestatização (PMD). Concebido em contexto de crise econômica e política, o plano passou a orientar importante processo de generalização do cercamento de propriedades e equipamentos públicos, em uma subordinação ampliada a lógicas rentistas. A lei, que originalmente previu a concessão de equipamentos como parques, praças, mercado e estacionamentos, estenderia posteriormente seu escopo para abranger cemitérios, equipamentos culturais, de lazer e esportes, ciclovias, entre outros[9].

Embora as concessões como instrumento de privatização das infraestruturas tendam a representar apenas uma pequena parcela dos investimentos totais em infraestrutura no processo de urbanização, sua promoção tem implicações que vão além de sua importância financeira (Bayliss *et al.*, 2021), imprimindo racionalidades e cálculos que se generalizam no planejamento da metrópole. Trata-se de investimentos que se direcionaram sobretudo à apropriação privada das infraestruturas preexistentes, pouco contribuindo com transformações mais substanciais das insuficiências históricas na distribuição de infraestruturas e serviços urbanos. Na verdade, o predomínio da apropriação sobre a produção acabou por reforçar investimentos em centralidades e áreas mais valorizadas da metrópole, exacerbando as desigualdades socioespaciais.

9. A ampliação das propriedades públicas consideradas objeto das concessões foi incluída por meio de um conjunto de regulamentações posteriores. Ver, por exemplo, Lei n. 17.131/2019, Lei n. 17.861/2022 e Lei n. 17.861/2022).

3. IMOBILIÁRIO E INFRAESTRUTURA SOB DOMÍNIO DAS FINANÇAS: QUESTÕES PARA UMA AGENDA DE PESQUISA NO BRASIL IMOBILIÁRIO-FINANCEIRO

As transformações no setor imobiliário e sua relação com a reestruturação capitalista têm sido objeto de amplos debates (Mattos, 2007; Botelho, 2007). Esse tema ganhou relevância em estudos que destacaram as profundas mudanças na produção imobiliária e os impactos do predomínio das finanças na produção do espaço (Fix, 2007), incluindo processos como o aumento do endividamento das famílias (Martins, 2010) e a intensificação da valorização imobiliária (Rufino, 2017).

A disseminação de políticas públicas habitacionais desempenhou um papel crucial para essa intensificação, ao viabilizar financiamentos e outras condições vantajosas, ampliando significativamente o mercado e tornando o setor ainda mais atrativo para investidores financeiros (Shimbo; Rufino, 2019). Em articulação com esses processos, a abertura de capital de grandes incorporadoras brasileiras na bolsa de valores consolidou o setor imobiliário como uma representativa área do mercado de capital, com forte atração de investidores estrangeiros (Shimbo, 2010; Fix, 2011; Sanfelici, 2013 Tone, 2015).

Paralelamente, observou-se uma acelerada modernização dos marcos regulatórios, impulsionada por inovações nos instrumentos financeiros (Royer, 2009) e transformações no caráter da propriedade imobiliária (Rufino, 2017). Nesse contexto, emergiram mecanismos como a securitização e os fundos de investimento imobiliário (FII), que aprofundaram os vínculos entre a produção imobiliária e o capital financeiro. Os FIIs, junto a agentes como as *properties companies* e os fundos de pensão (Sanfelici; Magnani, 2021), ganharam destaque na consolidação de uma "indústria de gestão de propriedades". O controle de propriedades por agentes financeiros, que inicialmente enfocou as lajes corporativas (Botelho, 2007), apresentou a partir de 2008 importante diversificação, com o crescimento das propriedades logísticas e dos *shoppings centers* (Nakama, 2022). Em um movimento recente, para além da expansão para outros setores, as propriedades de uso residencial entraram no radar dos investidores (Penha Filho *et al.*, 2025).

Se a expansão da habitação promovida por políticas públicas foi determinante em importantes processos de desconcentração dos investimentos imobiliários em várias metrópoles, a consolidação e diversificação de uma indústria de propriedades imobiliário-financeiras aponta para um movimento de reconcentração de investimento, impulsionando dinâmicas de renovação urbana em setores e metrópoles estratégicas. As infraestruturas urbanas, que aparecem como limitação aos movimentos de desconcentração da produção imobiliária para espaços mais periféricos, foram condição determinante para a seletividade dos processos de renovação urbana, em um contexto de acelerado avanço das dinâmicas de privatização, como discutido no caso de São Paulo.

Embora as análises da financeirização do urbano permaneçam concentradas nas dinâmicas imobiliárias, as mudanças estruturais no setor de infraestrutura têm sido crescentemente debatidas. No Brasil, elas têm ganhado destaque em relevantes estudos sobre os serviços de energia, saneamento e mobilidade (Werner, 2019; Klink *et al.*, 2020; Faustino, 2024), com menor espaço para reflexões acerca do impacto dessas mudanças na produção do espaço.

Desde os anos 1990, importantes análises têm apontado para uma transição de um modelo estatal-centralizado a um modelo descentralizado e privatizado. Nesse novo modelo, o Estado assume predominantemente um papel regulador, assegurando, por meio da privatização e concessão de ativos, ganhos extraordinários a agentes privados, favorecidos por monopólios, oligopólios e garantias tarifárias (Pírez, 1999).

Na última década, uma importante literatura centrada nos países centrais tem discutido o avanço de processos de financeirização em associação às dinâmicas de privatização. Para Christophers (2019), as políticas de privatização em um contexto de ascensão financeira têm viabilizado a emergência de novas formas de propriedade e, ao mesmo tempo, favorecido a ampliação dos direitos desfrutados pelos proprietários, facilitando e acelerando a extração de renda por meio do aperfeiçoamento

de instrumentos jurídicos e da diversificação de mecanismos financeiros. Segundo Lorrain (2011), as finanças globais passaram a deter enormes poderes sobre o setor de infraestrutura, controlando os processos e as métricas e sendo responsável pela avaliação dos ativos, cálculos de rendimentos e estimativas de riscos. Ao articular riscos e retornos, elas direcionam os investimentos desde o início. O resultado dessas dinâmicas é o controle cada vez mais centralizado das propriedades e ativos de infraestrutura por grandes grupos econômicos e corporações, que acentuam e distinguem o rentismo no momento contemporâneo.

Também no contexto brasileiro, ilustrado aqui pelo caso de São Paulo, foram verificadas profundas mudanças na provisão de infraestruturas, com o avanço considerável dos processos de privatização nos últimos 30 anos, em ampla articulação às políticas neoliberais. Sob um arranjo baseado em complexas articulações entre o Estado, as empreiteiras e o capital financeiro, as infraestruturas têm se configurado como um negócio rentista. Com o capital financeiro priorizando historicamente os investimentos de curto prazo na região, o capital nacional representado pelas grandes empreiteiras foi fração dominante pelo menos até 2015, quando o avanço da Operação Lava Jato fundou novas bases para a penetração do capital financeiro (Rufino, no prelo).

As contradições do controle das infraestruturas urbanas por interesses rentistas associados às finanças tornam-se ainda mais evidentes em sociedades nas quais a extensão das condições gerais nunca se aproximou da universalização. Com o avanço dos processos de privatização e financeirização, os investimentos são prioritariamente direcionados à apropriação das infraestruturas preexistentes localizadas em regiões mais dinâmicas do país, como São Paulo. Essa perseguição de maiores retornos na provisão de infraestruturas prolonga-se nesses espaços com a concentração de investimentos em determinados segmentos e setores da metrópole, ainda que se vislumbre um contínuo movimento de extensão dessas práticas por meio da ampliação de subsídios estatais. A reiteração da concentração de investimentos, limitando as condições e qualidade

de reprodução social dos trabalhadores, contrasta com processos de intensificação da produção imobiliária em associação às infraestruturas, coordenados em muitos casos por políticas de planejamento e gestão urbana (Rufino; Pereira, 2011).

As profundas transformações na produção imobiliária e de infraestruturas, associadas a uma importante reorganização empresarial e ao reforço dos vínculos desses setores com as finanças e seus instrumentos (Rufino *et al*., 2023), têm sido determinantes na multiplicação de fronteiras (i)mobiliárias. Estas ganham força na transformação das formas de propriedade e nos crescentes nexos entre imobiliário e infraestrutura. Mais recentemente, a associação entre a mobilização de sustentabilidade socioambiental e tecnologias digitais tem também impulsionado essas fronteiras. É a discussão desses processos que nos ajuda a delinear questões de pesquisa.

3.1. Transformação das formas de propriedade na produção do espaço

A capitalização de rendas futuras na urbanização, tradicionalmente associada à propriedade da terra e dos edifícios e realizada sobretudo no momento de venda deles, expande-se por meio de novos e velhos arranjos proprietários, tornando o controle de infraestruturas relevante. Elas se prestam aqui como artefato social sob o qual se definem novas relações de apropriação do urbano pelo capital financeiro, em sua mutação de credor a proprietário patrimonial (Chesnais, 2005). Em um movimento não previsto originalmente, concessões e PPPs vêm se disseminando ao imobiliário, sendo mobilizadas na produção de empreendimentos habitacionais e em complexos projetos de renovação urbana. As rendas futuras projetadas em longos contratos são cada vez mais objeto de cálculos precisos e passam a poder ser antecipadas por meio da concepção e disseminação de um conjunto de instrumentos financeiros e de financiamento, estruturando-se em muitos casos como poderosas engrenagens de um capitalismo sem riscos (Gabor, 2021).

A institucionalização de uma diversidade de formas de propriedade e instrumentos financeiros relacionados com a produção, controle e gestão de infraestruturas, edifícios e equipamentos da metrópole tem permitido uma crescente apropriação de rendas e sua capitalização por meio de distintas estratégias. Essas relações de propriedade cada vez mais sofisticadas comandam os processos de apropriação da riqueza social, com os maiores proprietários captando as maiores parcelas da mais-valia global (Tone, 2015).

A criação de propriedades mobiliárias e imobiliárias e a ampliação dos direitos a seus proprietários firmam-se como movimentos novos em experimentações que expandem e redefinem as possibilidades de circulação do capital financeiro e de extração do valor em sua mediação com renovadas formas de monopólio. Títulos de dívidas, ações de empresas, cotas de títulos de propriedade, entre outras formas de propriedade mobiliária, somam-se à propriedade da terra, de imóveis e de concessões, e passam a capitalizar a metrópole e seu cotidiano sob diferentes formas e ritmos (Rufino, no prelo).

A capitalização em ascensão, comandada pelo capital financeiro e associada à institucionalização dessa diversidade de formas de propriedades mobiliárias e imobiliárias – concessão, PPP, debêntures, alienação fiduciária, fundos de investimento imobiliário etc. –, parece dar destaque cada vez maior a esses movimentos de apropriação do valor. Movimentos que reforçam a urgência de estender a compreensão das relações de produção do espaço à compreensão das relações de propriedade.

3.2. Crescentes nexos entre imobiliário e infraestrutura na urbanização

Um segundo grupo de questões, fortemente relacionado às primeiras, refere-se à importância de uma melhor compreensão da intensificação dos nexos entre a produção de infraestrutura e a do imobiliário. Esses nexos tomam a forma de aceleradas transformações urbanas, mas também se fundamentam na convergência das formas de acumulação nos dois setores, com a crescente ascensão da capitalização.

Ainda que frequentemente compreendidos em separado, o imobiliário e as infraestruturas, em associação a uma proliferação de novas formas de propriedades, têm sido concebidos, produzidos e geridos em crescente articulação. Isso ocorre seja porque se aproximam fisicamente, dando origem a processos de renovação e expansão urbana cada vez mais inovadores, seja porque passam a ter proprietários e partilhar instrumentos financeiros semelhantes, compondo diversificadas carteiras de portfólios como opções diferenciadas de investimento.

No avanço de uma nova racionalidade de produção do espaço, o capital financeiro como proprietário adota estratégias mais flexíveis, ofertando volumes crescentes de investimentos e exigindo taxas ampliadas de retorno. Com isso, impulsiona significativas mudanças, tornando as diferenças entre os setores menos rígidas que as percebidas no contexto do domínio industrial. Como exemplo, vale citar que as concessionárias de infraestrutura têm considerado como parte de seus rendimentos

as chamadas receitas acessórias ou complementares – normalmente alcançadas a partir da implementação de negócios de base imobiliária. Da mesma forma, na construção de complexos imobiliários de grande porte, a produção de infraestruturas permite substancial elevação no preço dos imóveis, que se convertem em renda adicional aos seus promotores. Por fim, a crescente concepção de uma diversidade de produtos imobiliários orientados à renda e ao aluguel introduziu na produção imobiliária cálculos semelhantes aos mobilizados nos projetos de infraestruturas, com os fluxos de rendas futuras passando a guiar a concepção dos empreendimentos imobiliários.

Esse movimento de convergência em torno da capitalização é responsável por crescentes níveis de concentração de propriedades, que impulsionam a consolidação de poderosos proprietários corporativos, os quais ganham protagonismo na sofisticação da criação de fronteiras (i)mobiliárias.

3.3. Sustentabilidade socioambiental e inovações tecnológicas na renovação de fronteiras (i)mobiliárias

O terceiro grupo de questões surge justamente da sofisticação dessas fronteiras (i)mobiliárias. A partir da observação da atuação de grandes grupos econômicos e gestores de ativos – proprietários corporativos cada vez mais presentes na urbanização –, verificam-se intrincadas associações entre a impregnação de objetivos ambientais e sociais e as inovações tecnológicas na definição das estratégias empresariais e de novos produtos e frentes de atuação na produção do espaço.

De maneira global, as finanças e suas avaliações de risco passaram a considerar a sustentabilidade socioambiental, em um complexo movimento de empresariamento das questões ecológicas, que, ao criar novos negócios, se renova como um mecanismo de sobrevida ao capitalismo. Essa reestruturação "verde" do capitalismo, que envolve amplos investimentos em produtos e serviços de menor emissão de carbono, promove não apenas lucros industriais decorrentes da produção de novos equipamentos

e tecnologias mais limpas mas também novos ganhos financeiros. Estes últimos se originam de linhas especiais de financiamento, da comercialização de títulos financeiros sustentáveis, de novas formas de propriedade sobre a natureza e das rendas monopolistas obtidas pela diferenciação dos produtos (Andreucci *et al.*, 2017; Ferreira, 2021).

As novas tecnologias digitais, quando associadas às finanças sobretudo nos processos de circulação (Pessanha, 2020), também parecem desempenhar um papel central na flexibilização das barreiras da valorização (Paraná, 2024). A aceleração dos tempos de circulação das mercadorias e a das possibilidades de capitalização por meio de ferramentas tecnológicas obscurecem a ampliação dos níveis e formas de exploração do trabalho, apresentada como "empreendedorismo", e da natureza, cuja extração, reprodução e recriação alinham-se de maneira contraditória aos princípios de sustentabilidade.

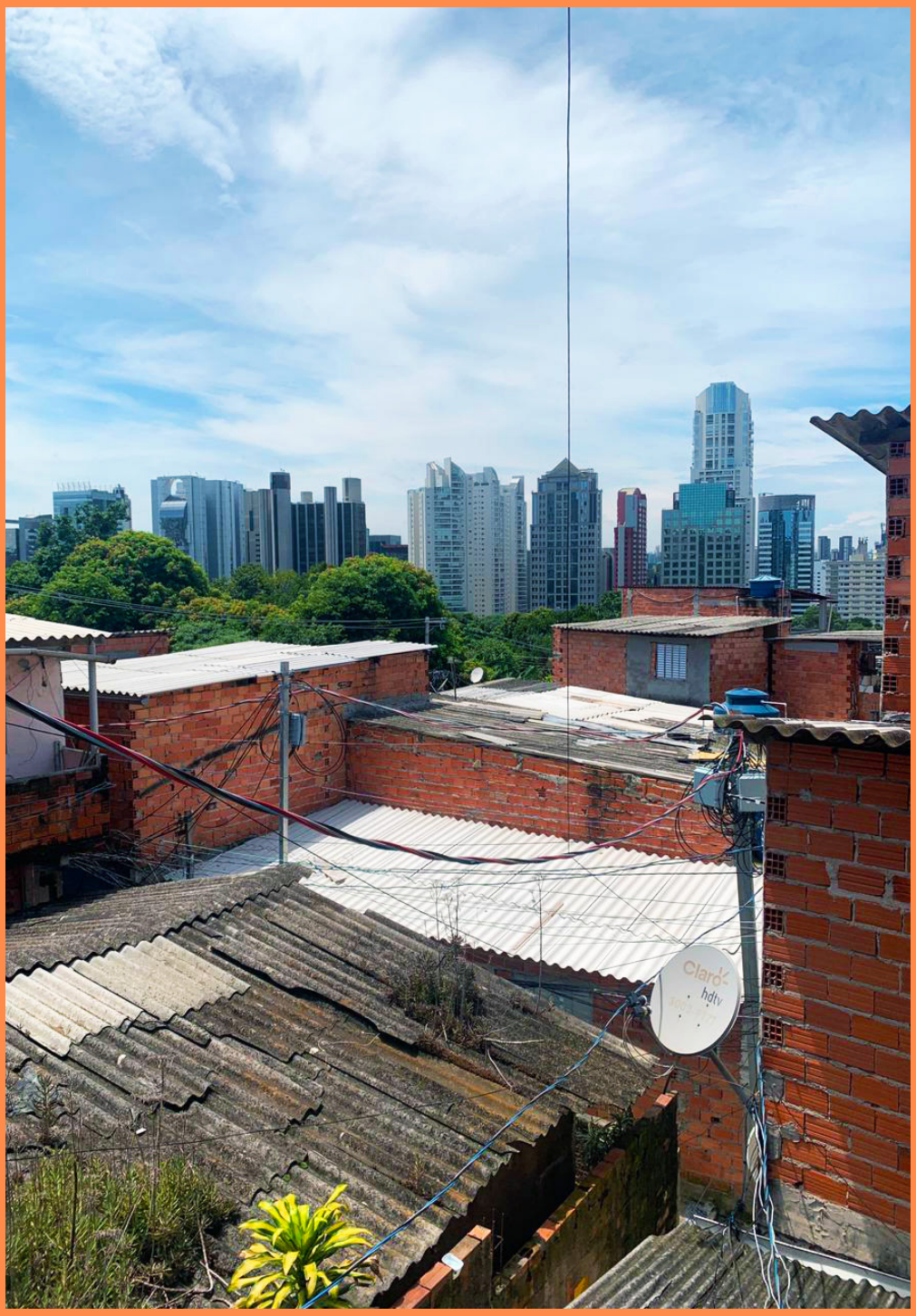
Na produção do espaço, a constante busca por novos fluxos de renda, base do capitalismo financeiro e estratégia imobiliária central, renova-se em um profundo imbricamento a essas práticas. A crise ecológica e climática torna-se, assim, intrinsecamente associada à exploração de novas fronteiras (i)mobiliárias.

No setor imobiliário, em particular, as grandes empresas de capital aberto e os proprietários corporativos têm liderado a promoção de práticas sustentáveis na concepção e construção de empreendimentos. Conceitos urbanísticos como "cidades compactas", "*smart cities*" e "cidades de quinze minutos" são mobilizados como estratégias de valorização imobiliária em projetos que também passam a se associar a noção de "impacto social". Já no setor de infraestrutura, o foco na melhoria do desempenho ambiental tem se alinhado principalmente a esforços de aprimoramento da eficiência energética: até o presente momento, foi limitada a expansão de investimentos em novas infraestruturas, fator essencial para uma mudança efetiva na matriz energética dos transportes.

Nestes setores, a crescente adesão a critérios ESG (*Environmental, Social, Governance*) e a um conjunto de certificações tem se associado a novas possibilidades de produção de propriedades mobiliárias, na forma de títulos financeiros sustentáveis, como os *green bonds* e os títulos de transição. Por outro lado, o enquadramento dos produtos imobiliários e de infraestruturas como investimentos sustentáveis e socialmente responsáveis impacta na precificação das ações das empresas de capital aberto e no seu acesso ao capital financeiro, que considera menores a possibilidade de menores retornos para investimentos com tais características.

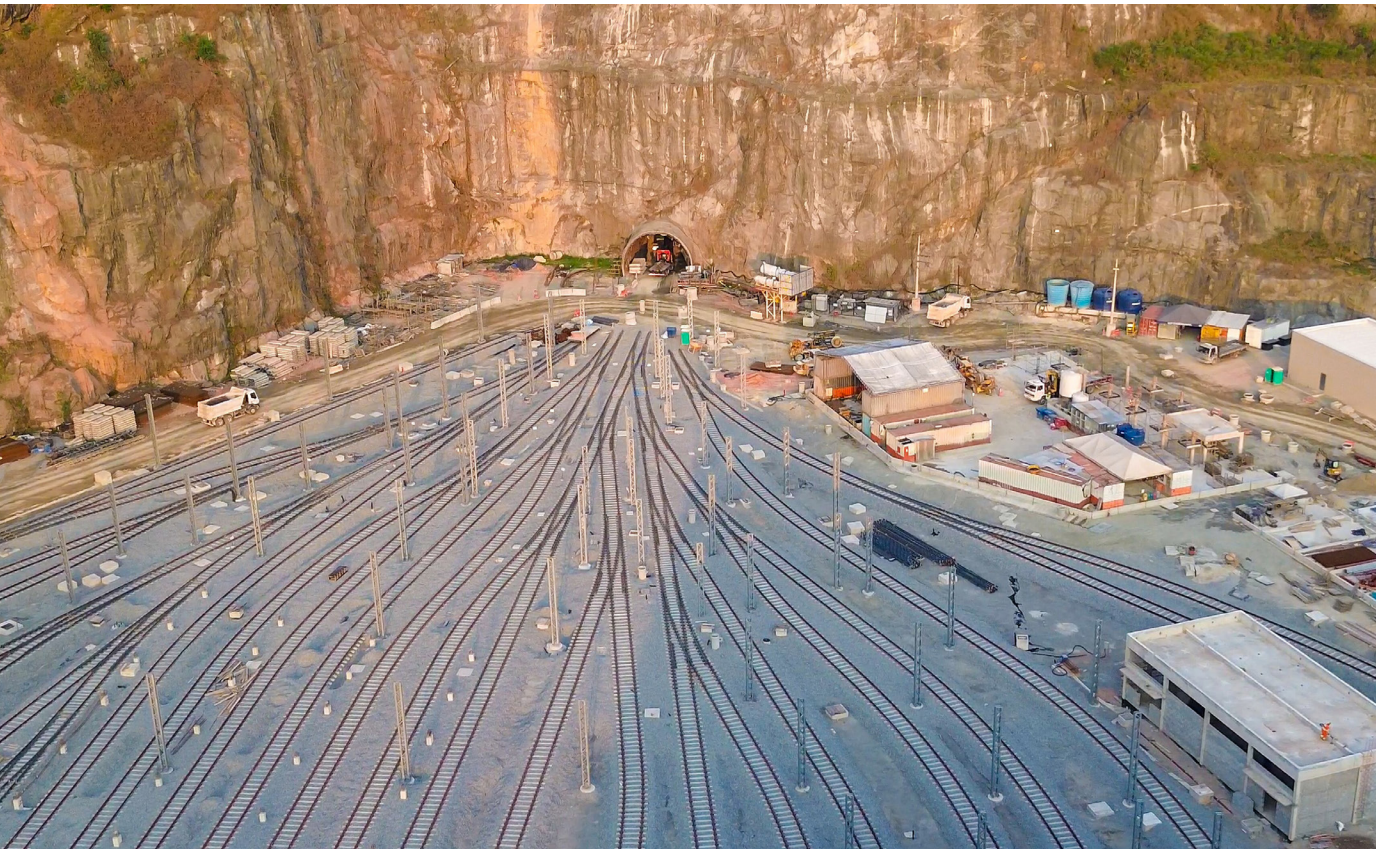
Nesse sentido, o fortalecimento das práticas socioambientais em articulação com a mobilização de tecnologias digitais no interior das companhias imobiliárias e de infraestrutura, ainda que necessário, passa a promover uma importante ascensão de formas fictícias de acumulação. Isso ocorre pelo incremento e multiplicação das formas de extração de renda resultantes da diferenciação dos produtos e da criação de novas formas de propriedade mobiliária (títulos financeiros) e imobiliária (produção e controle do espaço). O incremento de renda estrutura-se tanto pela elevação dos preços das mercadorias imobiliárias, associadas aos preceitos da sustentabilidade, quanto pela suposta ampliação da eficiência das operações alinhadas aos princípios ambientais, aumentando os retornos aos investidores. Aqui, a hegemonia financeira aliada à dominação tecnológica também passa a redefinir os padrões dos processos de expansão e renovação urbana, estruturando novos patamares de extração do valor na produção do espaço e em outras dimensões da vida social na cidade.

A difusão da noção de sustentabilidade ambiental sob um viés corporativo e de uma agenda de inovação a partir da incorporação de tecnologias digitais vem também influenciando políticas urbanas e de financiamento, e disputando a definição “dos modos de enfrentamento” da crise climática e dos desafios urbanos contemporâneos.


Claro
hdtv

4. NOTAS FINAIS: ESTRATÉGIAS DE PESQUISA

Nossa linha de pesquisa “Fronteiras (i)mobiliárias: finanças, tecnologias digitais e mobilização da natureza na transformação da habitação e das infraestruturas” ambiciona se estruturar como uma plataforma de debates sobre as mudanças que ascendem na urbanização contemporânea. São mudanças que se apropriam e transformam uma urbanização periférica profundamente associada a um processo de industrialização dependente, com contradições tão bem discutidas pela literatura crítica e brevemente indicadas nesse capítulo. Apesar do avanço das pesquisas sobre financeirização do ambiente construído no Brasil, os movimentos contínuos de extensão e intensificação de propriedades (i)mobiliárias demandam aprofundamento dos estudos, sendo ainda incipiente a análise crítica sobre como as racionalidades financeiras e tecnológicas vêm se imbricando com discursos e práticas de sustentabilidade socioambiental, especialmente na produção imobiliária e de infraestrutura.



Dadas as amplas transformações nesses setores e a articulação contraditória entre financeirização, sustentabilidade e tecnologias digitais na urbanização contemporânea, o grupo direciona seus esforços no sentido de avançar em discussões teóricas sobre essas mudanças, compartilhando orientações metodológicas na discussão dos diferentes casos aportados pelos pesquisadores. Atentas à necessidade de melhor compreensão das renovadas formas de propriedade e da complexificação dos nexos entre produção imobiliária e infraestrutura, as reflexões teóricas orientam-se para o aprofundamento da discussão crítica desses processos, com particular ênfase ao debate sobre as mudanças tecnológicas na produção imobiliária e de infraestruturas e de apropriação da natureza.

Nossas reflexões teóricas preliminares têm nos levado a questionar como essas mudanças transformam as relações sociais de produção, que no espaço sempre se particularizam pela existência da propriedade da terra que cobra renda na distribuição da mais-valia. A renda da terra, em sua associação a uma diversidade de novas formas de renda que emergem desses novos processos impulsionados pelas finanças, nos cobram avanços. Parece-nos insuficiente a análise concentrada em processos imediatos de produção, que mobiliza categorias tradicionais da crítica da economia política como composição orgânica do capital, capital constante e capital variável. As particularidades da produção do espaço, reforçadas pelo ascendente relevo de rendas imobiliárias e financeiras, estruturam a proposição de uma "composição fictícia do capital". A partir da centralidade das relações de propriedade e de sua potencial realização como capital fictício, esses processos de captura de valor social nos permitem iluminar enlaces fundamentais entre o global (reprodução ampliada do capital) e o total (cotidiano como reprodução social) (Pereira, 2018).

As pesquisas empíricas do grupo, que privilegiam a análise de agentes capitalistas hegemônicos em seus crescentes vínculos com o capital financeiro, nos apoiam na interpretação das novas fronteiras (i)mobiliárias. A partir de uma diversidade de casos, com ênfases e especificidades distintas, procuraremos avançar empiricamente na problematização de como a

mobilização de novas tecnologias e formas de governança alinhadas a preocupações sociais e ambientais tem alterado as relações de produção do espaço por meio da multiplicação de fronteiras (i)mobiliárias. Como parte de um esforço de pesquisa mais específico, também serão analisados dois grupos econômicos de capital aberto, um atuante na produção imobiliária e outro na de infraestrutura. Discutiremos os processos de reestruturação produtiva atrelados à inovação tecnológica e sustentabilidade corporativa, os novos conteúdos da produção "sustentável" e "tecnológica" do espaço pela investigação dos seus empreendimentos e sua ação política como estratégia de transformação das políticas públicas e de financiamento.

As reflexões teóricas e empíricas serão discutidas de maneira conjunta em oficinas. Neste momento, cada um dos pesquisadores, a partir de suas ênfases particulares de pesquisa, aporta contribuições na construção de uma interpretação sobre os crescentes movimentos de valorização fictícia que se estruturam na produção do espaço em seus laços cada vez mais estreitos com as finanças, problematizando o papel das formas de propriedade e seus movimentos de renovação em articulação com a natureza, a tecnologia e a sociedade. Dessa forma, procura-se avançar na compreensão desses novos movimentos da urbanização e das crescentes contradições que emergem na contínua destruição da natureza e no aniquilamento das condições de reprodução da classe trabalhadora.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDREUCCI, Diego *et al*. "Value Grabbing": A Political Ecology of Rent. **Capitalism Nature Socialism**, v. 28, n. 3, p. 28-47, 2017.

BAYLISS, Kate; ROMERO, Maria José; VAN WAEYENBERGE, Elisa. Uneven Outcomes from Private Infrastructure Finance: Evidence from Two Case Studies. **Development in Practice**, v. 31, n. 7, p. 934-945, 2021.

BONDUKI, Nabil; ROLNIK, Raquel. Periferia da grande São Paulo: reprodução do espaço com o expediente da força de trabalho. *In*: MARICATO, E. (org.). **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. 2. ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1982.

BOTELHO, Adriano. **O urbano em fragmentos**: a produção do espaço e da moradia pelas práticas do setor imobiliário. São Paulo: Annablume; Fapesp, 2007.

CAMARGOS, Regina Coeli Moreira. **Estado e empreiteiros no Brasil**: uma análise setorial. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1993.

CAMPOS, Pedro Henrique Pedreira. **A ditadura dos empreiteiros**: as empresas nacionais de construção pesada, suas formas associativas e o Estado ditatorial brasileiro, 1964-1985. Tese (Doutorado em História) – Departamento de História, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2012.

CASTELLS, Manuel. **A questão urbana**. Trad. Arlene Caetano. Lisboa: Sociedade Editorial e Distribuidora Ltda., 1975.

CHESNAIS, François (org.). **A finança mundializada: raízes sociais e políticas, configurações, consequências.** São Paulo: Boitempo, 2005.

CHRISTOPHERS, Brett. The Rentierization of the United Kingdom Economy. **Environment and Planning A: Economy and Space**, v. 55, n. 6, p. 1.438-1.470, 2019.

D'ALMEIDA, Carolina Heldt. **Concessa Venia**: estado, empresas e a concessão da produção do espaço urbano. Tese (Doutorado em Arquitetura e do Urbanismo) – Instituto de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2019.

DUTRA, Joisa Campanher; SAMPAIO, Patrícia Regina Pinheiro (org.). **20 anos de concessões em infraestrutura no Brasil**. Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, 2017.

FAGNANI, Eduardo. **Pobres viajantes**: transporte coletivo urbano – Brasil, Grande São Paulo, 1964/84. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1985.

FAUSTINO, Raphael Brito. **Transformações na provisão e financiamento de infraestrutura e serviços urbanos no Brasil**: um olhar sobre o modelo de contratação das Parcerias Público-Privadas. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2024.

FERRARA, L. N.; RUFINO, Beatriz; SHIMBO, Lucia Z. Imobiliário-Infraestrutura na cidade do século XXI: desafios para uma crítica contra-hegemônica. **Risco – Revista de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo**, v. 16, n. 3, p. 84-101, 2018.

FERREIRA, Laiana Carla. Neoliberalismo, financeirização e soluções baseadas na natureza. *In*: TORRES, Pedro Henrique Campello (org.). **Ecologia política e justiça ambiental no Brasil**. Jundiaí: Paco Editorial, 2021.

FIX, Mariana. **Cidade global**: fundamentos financeiros de uma miragem. São Paulo: Boitempo, 2007.

FIX, Mariana. **Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil**. Tese (doutorado em Desenvolvimento Econômico) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2011.

FRENCH, Shaun; LEYSHON, Andrew; WAINWRIGHT, Thomas. Financializing Space, Spacing Financialization. **Progress in Human Geography**, v. 35, n. 6, p. 798-819, 2011.

GABOR, Daniela. The Wall Street Consensus. **Development and Change**, v. 52, n. 3, p. 429-459, 2021.

HARVEY, David. **Os limites do capital**. Trad. Magda Lopes. São Paulo: Boitempo, 2013.

JARAMILLO, Samuel. Crisis de los medios de consumo colectivo urbano y capitalismo periférico. *In*: CUERVO, Luis Mauricio *et al*. **Economía política de los servicios públicos:** una visión alternativa. Bogotá: CIDEP, 1988.

KLINK, Jeroen; EMPINOTTI, Vanessa Lucena; AVERSA, Marcelo. On Contested Water Governance and the Making of Urban Financialisation: Exploring the Case of Metropolitan São Paulo, Brazil. **Urban Studies**, v. 57, n. 8, p. 1.676-1.695, 2020.

LEFEBVRE, Henri. The Theory of Ground Rent and Rural Sociology: Contribution to the International Congress of Sociology, Amsterdam, August 1956. **Antipode**, v. 48, n. 1, p. 67-73, 2016.

LENCIONI, Sandra. Condições gerais de produção e espaço-tempo nos processos de valorização e capitalização. *In*: RUFINO, Beatriz; FAUSTINO, Raphael; WEHBA, Cristina (org.). **Infraestrutura na reestruturação do capital e do espaço**: análises em uma perspectiva crítica. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2021.

LESSA, Carlos. **A estratégia de desenvolvimento 1974-1976**: sonho e fracasso. Tese (concurso de professor titular) – Faculdade de Economia e Administração, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1978.

LEYSHON, Andrew; THRIFT, Nigel. The Capitalization of almost Everything: The Future of Finance and Capitalism. **Theory, Culture & Society**, v. 24, n. 7-8, p. 97-115, 2007.

LORRAIN, Dominique. La Main discrète: la finance globale dans la ville. **Revue française de science politique**, v. 61, n. 6, p. 1.097-1.122, 2011.

MAGNANI, Maria; SANFELICI, Daniel. O e-commerce e os fundos imobiliários logísticos: estratégias de captura de rendas imobiliárias. **Cadernos Metrópole**, v. 24, n. 53, p. 173-198, 2021.

MARICATO, Erminia. Autoconstrução, arquitetura possível. *In:* MARICATO, E. (org.). **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. 2. ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1982.

MARTINS, Flavia Elaine da Silva. **A (re)produção social da escala metropolitana**: *um estudo* sobre a abertura de capitais nas incorporadoras e sobre o endividamento imobiliário urbano em São Paulo. Tese (Doutorado em Geografia Humana) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

MARX, Karl. **O capital, Livro 3:** o processo global da produção capitalista. Trad. Rubens Enderle. São Paulo: Boitempo, 2017.

MENEGON, Natasha Mincoff. **Planejamento, território e indústria**: as operações urbanas em São Paulo. Dissertação (mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

NAKAMA, Vinicius Kuboyama. **Do financiamento à financeirização**: a reestruturação do espaço pelos Fundos de Investimento Imobiliário em São Paulo. Dissertação (mestrado em Arquitetura e Urbanismo). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2022.

NOBRE, Eduardo Alberto Cuscé. Recuperação da valorização imobiliária para financiamento da transformação urbana. *In*: BALBIM, Renato; KRAUSE, Cleandro (org.). **Eixos de estruturação da transformação urbana**: inovação e avaliação em São Paulo. Rio de Janeiro: Ipea, 2016, p. 161-215.

OLIVEIRA, Francisco de. Prefácio. *In*: MARICATO, Erminia (org.). **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. 2. ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1982.

OSEKI, Jorge Hajime; MAUTNER, Yvonne. Espaço das redes de serviços urbanos: o esgoto em São Paulo. **Sinopses**, n. 20, p. 13-20, 1993.

PARANÁ, Edemilson. Platform Studies and the Finance-Technology Nexus: For a "Genetic" Approach. **Platforms & Society**, v. 1, 29768624241286779, 2024.

PENHA FILHO, Carlos Alberto, NAKAMA, Vinicius Kuboyama; RUFINO, Beatriz; MIOTO, Beatriz Tamaso. Articulações imobiliário-financeiras na consolidação dos ativos de locação residencial no Brasil: novos enlaces entre incorporadoras, instrumentos e agentes financeiros. **urbe – Revista Brasileira De Gestão Urbana**, v. 17, p. e20240193, 2025.

PEREIRA, Paulo Cesar Xavier. Dinâmica imobiliária e metropolização: a nova lógica do crescimento urbano em São Paulo. **Scripta Nova: Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales**, v. IX, n. 194, 2005.

PEREIRA, Paulo Cesar Xavier. **Espaço, técnica e construção**: o desenvolvimento das técnicas construtivas e a urbanização do morar em São Paulo. São Paulo: Nobel, 1984.

PEREIRA, Paulo Cesar Xavier. **Imediato, global e total na produção do espaço**: a financeirização da cidade de São Paulo no século XXI. São Paulo: FAUUSP, 2018.

PESSANHA, Roberto Moraes. Inovação, financeirização e startups como instrumentos e etapas do capitalismo de plataformas. GOMES, Maria Terezinha *et al*. **Geografia da inovação**: território, redes e finanças. Rio de Janeiro: Consequência, 2020.

PÍREZ, Pedro. Gestión de servicios y calidad urbana en la ciudad de Buenos Aires. **EURE**, v. 25, n. 76, 1999. DOI: 10.4067/S0250-71611999007600006. Acesso em: 6 fev. 2026.

ROLNIK, Raquel *et al*. **São Paulo: crise e mudança**. São Paulo: Sempla; Brasiliense, 1990.

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

ROYER, Luciana de Oliveira. **Financeirização da política habitacional**: limites e perspectivas. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

RUFINO, Beatriz. **A incorporação da metrópole**: centralização do capital no imobiliário e nova produção do espaço em Fortaleza. Tese (Doutorado em Habitat) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

RUFINO, Beatriz. **Capitalização da metrópole**: privatização das infraestruturas na financeirização do Espaço. Tese (Livre-docência) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, São Paulo, no prelo.

RUFINO, Beatriz. Financeirização do imobiliário e transformações na produção do espaço. *In*: FERREIRA, Alvaro; RUA, João; MATTOS, Regina (org.). **O espaço e a metropolização**: cotidiano e ação. Rio de Janeiro: Consequência, 2017.

RUFINO, Beatriz. Privatização e financeirização de infraestruturas no Brasil: agentes e estratégias rentistas no pós-crise mundial de 2008. **urbe – Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 13, p. e20200410, 2021.

RUFINO, Beatriz. Public-private Partnerships and their Implications for Inclusive Urbanization in Brazil. **Regions Magazine**, v. 303, n. 1, p. 14-15, 2016.

RUFINO, Beatriz; BORGES, Isadora; NAKAMA, Vinicius Kuboyama (org.). **Financeirização e metropolização do espaço**: imobiliário e infraestruturas sob domínio de Grandes Grupos Econômicos. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2023.

RUFINO, Beatriz; BORGES, Isadora; YASSU, Alexandre. Infraestruturas urbanas como operações imobiliário-financeiras: do subsídio estatal à subordinação rentista na disseminação das concessões no Brasil (2004-2020). **Geo UERJ**, v. 50, e55439, 2023.

RUFINO, Beatriz; PEREIRA, Paulo Cesar Xavier. Segregação e produção imobiliária na transformação da metrópole latino-americana: um olhar a partir da cidade de São Paulo. *In*: LENCIONI, Sandra *et al.* (org.). **Transformações sócio-territoriais nas metrópoles de Buenos Aires, São Paulo e Santiago**. São Paulo: FAUUSP, 2011.

RUFINO, Beatriz; WEHBA, Cristina; MAGALHÃES, Ana-Lígia. Quando empreiteiras tornam-se incorporadoras: um olhar sobre as articulações entre produção imobiliária e de infraestruturas na metrópole de São Paulo do século XXI. **EURE**, v. 47, n. 140, p.159-177, 2021.

SANFELICI, Daniel. Financeirização e a produção do espaço urbano no Brasil: uma contribuição ao debate. **EURE (Santiago)**, v. 39, n. 118, p. 27-46, 2013.

SANTOS, Raphael Bischof dos. **Governança urbana e infraestrutura**: parcerias público-privadas para o metrô e o sistema de planejamento da metrópole paulistana. Tese (Doutorado em Planejamento e Gestão do Território) – Universidade Federal do ABC, Santo André, 2020.

SEABRA, Odette Carvalho de Lima. **Os meandros dos rios nos meandros do poder**: Tietê e Pinheiros – valorização dos rios e das várzeas na cidade de São Paulo. 2. ed. São Paulo: Alameda, 2015.

SHIMBO, Lucia. **Habitação social, habitação de mercado**: a confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) - Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2010.

SHIMBO, Lucia; RUFINO, Beatriz. **Financeirização e estudos urbanos na América Latina**. Letra Capital Editora LTDA, 2019.

SHIMBO, Lucia; SANFELICI, Daniel. Globalising Financial Valuation: International Property Consultants in São Paulo. **Finance and Society**, v. 9, n. 1, p. 35-53, 2023.

TONE, Beatriz Bezerra. **São Paulo, século XXI**: valorização imobiliária e dissolução urbana. Tese (doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

WEHBA, Cristina. **Novas relações de produção imobiliária na metrópole do século XXI**: Odebrecht, Água Espraiada e o Parque da Cidade em São Paulo. Dissertação (mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

WEHBA, Cristina; RUFINO, Beatriz. Infraestrutura como plataforma de valorização financeira: PPPs, reestruturação patrimonial e desvalorização. **Revista de Ciencias Sociales, segunda época**, ano 13, n. 44, p. 29-57, 2023.

WERNER, Deborah. Neoliberalização da infraestrutura: mudanças regulatórias e configuração do setor elétrico brasileiro (1990-2018). **Semestre Económico**, v. 22, n. 50, p. 151-177, 2019.

Jefferson O. Goulart
Estevam V. Otero[1]

MERCADO IMOBILIÁRIO, REGULAÇÃO URBANÍSTICA E PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO NO INTERIOR PAULISTA[2]

CAPÍTULO 7

1. Agradecemos à Ana Júlia Bonifácio, Ana Luiza Mói Crosara, Luma Rocha Dourado e Paula de Melo Galafazzi cujas pesquisas e mapas subsidiaram esta elaboração, e estão devidamente referenciadas na fonte de mapas deste capítulo.

2. Versão revisada e ampliada de trabalho apresentado originalmente no V CIMDEPE – Simposio Internacional sobre Ciudades Medias, promovido pela Universidad de Castilla-La Mancha, campus universitário de Albacete (Espanha), 22-24 jan. 2025.

INTRODUÇÃO

Este capítulo sintetiza resultados parciais de várias pesquisas, algumas concluídas e outras em desenvolvimento, que adotam como recorte empírico as cidades que compõem os Arranjos Populacionais (APs) das Capitais Regionais B do estado de São Paulo, destacados polos regionais do interior[3]. O esforço aqui empreendido é tributário de uma agenda de pesquisa enunciada com a publicação do livro "A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial", organizado por Erminia Maricato, o qual buscou, no contexto do final dos anos 1970, formular uma compreensão da economia e da sociedade "a partir do urbano", conforme define o prefácio do sociólogo Francisco de Oliveira.

As contribuições dessa publicação lançaram luz sobre elementos centrais tanto da produção *do* espaço quanto da reprodução da força de trabalho *no* espaço. A partir dessa obra seminal, foi possível avançar na compreensão do papel da renda da terra urbana no setor imobiliário, bem como aprofundar o entendimento sobre a aparente contradição envolvendo os imensos lucros auferidos pelo setor da construção civil, segmento marcado pelo relativo atraso técnico em sua estrutura produtiva. Essa abordagem permitiu discernir os problemas reais dos "falsos problemas" que se abateram sobre as cidades brasileiras desde então, tanto em termos de discurso quanto de práticas. Longe de tomar aquela publicação como "tábua da lei", reconhecemos sua importância na instituição dessa nova agenda de pesquisa, mas também suas lacunas. Na desafiadora caracterização de Francisco de Oliveira (1982, p. 18), "é ponto de partida e não ponto de chegada".

3. Essas investigações integram a agenda de pesquisa do Laboratório de Estudos e Pesquisas em Desenvolvimento Urbano Contemporâneo (LabDUC) da Faculdade de Arquitetura, Artes e Comunicação da Universidade Estadual Paulista (FAAC/Unesp) e do Grupo de Pesquisa Desenvolvimento Urbano Contemporâneo (GPDUC/CNPq), e se inserem na Linha 3.2 do INCT Produção da Casa e da Cidade, "Produção imobiliária, reconfiguração do espaço urbano e sustentabilidade socioambiental em cidades médias paulistas". Tais pesquisas se referem mais precisamente aos municípios que compõem os Arranjos Populacionais em mancha urbana contígua de Bauru, São José do Rio Preto, São José dos Campos e Sorocaba. Conforme critérios classificatórios do IBGE, os municípios polos de cada um desses APs são Capitais Regionais B, cidades que exercem influência e polarização nas correspondentes redes urbanas regionais.

Uma dessas lacunas diz respeito justamente ao recorte territorial objeto da reflexão deste capítulo. Ainda que enuncie uma pretensão analítica sobre "A produção da casa (e da cidade) no Brasil industrial", é importante observar que o objeto daquela obra era fundamentalmente a metrópole paulistana, àquele tempo o centro dinâmico da indústria brasileira, ali concentrada sob o desenvolvimentismo, ainda que já se observasse um declínio relativo dessa concentração. Os importantes achados descritos e analisados no livro seriam igualmente válidos para a heterogênea e desigual rede urbana brasileira, àquela época e ainda hoje?

Somos da opinião de que aquelas contribuições permanecem relevantes e trazem importantes aportes teóricos à compreensão da urbanização no interior paulista, especialmente nas suas relevantes Capitais Regionais. O papel da renda da terra urbana e a concentração fundiária são elementos determinantes em qualquer interpretação sobre o fenômeno da explosão do parcelamento do solo nas cidades aqui tomadas como objeto de análise. Ademais, os indícios encontrados até aqui em nossas pesquisas, vinculando fortemente esse submercado a agentes econômicos locais em associação aos agentes públicos, apontam para a constituição de coalizões de interesses (Marques, 2016; 2018) em torno da apropriação das rendas decorrentes dessa produção. Uma aparente superprodução fundiária e habitacional nessas cidades leva a contestar a noção de déficit habitacional, tratando-o como "falso problema", nos termos propostos por Bolaffi (1982). Afinal, indícios preliminares apontam para um aumento da favelização e da precariedade exatamente nesse contexto de *boom* imobiliário (Krause, 2023). Aos estratos pauperizados dessas sociedades locais, restaram as ocupações e a autoconstrução como a "arquitetura possível" ao seu abrigo cotidiano.

Não obstante, a agenda do fim da década de 1970 exige mediações, atualizações e ajustes para ser mobilizada em uma interpretação contemporânea, quer seja pelas especificidades das situações geográficas e das características urbanas das cidades aqui tomadas como objeto de estudo, quer seja pelas próprias transformações do capitalismo e das ações

estatais ao longo das últimas cinco décadas. Isto posto, cabe reforçar que o "ponto de partida" demarcado na obra organizada por Erminia Maricato é o que nos trouxe até aqui.

As Capitais Regionais B paulistas são centros dinâmicos e polos regionais relevantes da rede urbana paulista. Escolhemos tomá-las como recorte territorial por sua relevância, especificidade e dinamismo: o estado de São Paulo é a unidade federativa mais rica e populosa do Brasil – responde por mais de 30% do PIB nacional e concentra em torno de 47 milhões de pessoas, o equivalente a quase 22% da população brasileira.

Em um país marcado estruturalmente por fortes clivagens regionais, o protagonismo e a liderança econômica do estado de São Paulo são inseparáveis de dois fatores históricos: de um lado, das origens da cafeicultura e da montagem de uma estrutura empresarial e logística (acumulação de riqueza, rede ferroviária, sistema bancário); de outro, da implantação do projeto desenvolvimentista baseado na substituição de importações e na industrialização. Esse processo se intensificou na segunda metade do século XX e foi potencializado pelas políticas estatais de interiorização do desenvolvimento e desconcentração industrial (Cano, 1990).

Marcaram esse período as deseconomias de aglomeração da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), as políticas estatais (federais e estaduais) de interiorização do desenvolvimento com consolidação de polos urbanos (Tavares, 2015) e as ações atrativas das prefeituras (através da implantação de distritos industriais e políticas de incentivos fiscais). Com isso, a participação do interior do estado de São Paulo no Valor de Transformação da Indústria (VTI) nacional saltou de 14,7% em 1970 para 23% em 1990 (o equivalente a 46,7% do VTI paulista), tornando-se o segundo aglomerado industrial do país (Negri, 1996). Essa dinâmica se intensificou nas últimas décadas e, ainda que o estado de São Paulo como um todo tenha reduzido sua participação relativa no VTI nacional de 42,5% em 2007 para 34,8% em 2021, diante do impulso de outras unidades federativas, ele segue como principal centro industrial e econômico do país. Nesse mesmo

período, a participação do interior paulista no VTI estadual passou de 61,6% para 71,6% (Seade, 2024). Em síntese, o interior paulista é um território que, embora heterogêneo, concentra expressiva parcela da riqueza nacional e registra elevados indicadores de urbanização (95,9%).

Em meio à expansão do setor terciário da economia e à desindustrialização de países da periferia do sistema capitalista (Cano, 2011), tendências amplamente evidenciadas pela literatura, adota-se a hipótese de que muitos municípios do interior paulista têm constituído um ambiente privilegiado para a reestruturação urbana (Soja, 1993) e o ativismo do mercado imobiliário, tanto de grupos locais como destes em associação com grandes incorporadoras e facções desse segmento. Tal protagonismo tem se revelado determinante para o dinamismo econômico dessas cidades e mantém estreita sintonia com o cenário de sobreacumulação em escala mundial, no sentido de que o capital gera excedentes direcionados para investimentos nos mercados fundiário e imobiliário (Harvey, 2013).

No caso brasileiro, em razão da "dominância das finanças", "ao ampliar o crédito imobiliário de forma efetiva e sustentada, o Estado promoveu uma série de alterações jurídicas que ampliaram a segurança dos credores, alimentando o circuito financeiro-imobiliário" (Fix; Royer; Oliveira, 2024, p. 892). Há evidências de que essa tendência não só não se limitou às grandes concentrações urbanas como condicionou decisivamente a intensa produção imobiliária em cidades do interior paulista, com amplo impacto urbanístico, como visto nas cidades-sede dos Arranjos Populacionais selecionados (Bauru, São José do Rio Preto, São José dos Campos e Sorocaba), classificadas como Capitais Regionais B (IBGE, 2020).

A abordagem teórico-metodológica adotada combina enfoques complementares relativos a dois agentes centrais da produção do espaço urbano: o mercado imobiliário e o Estado. Assim como o controle fundiário condiciona o desenvolvimento urbano e sua expansão (Maricato, 2011), a normativa urbanística confere legalidade e legitimidade a esses processos, afinal, o Estado detém o monopólio da lei e da ordem (inclusive urbanística).

Nesses termos, são analisadas as dinâmicas de parcelamento do solo e de produção habitacional que engendram processos de reestruturação urbana sob o impulso decisivo dos agentes privados. Essas dinâmicas são favorecidas e impulsionadas por dispositivos institucionais de regulação urbanística permissivos e flexíveis, em um contexto que se caracteriza pela difusão de concepções de empresariamento urbano (Harvey, 1996) e por uma crise urbana que dificulta o acesso à terra urbanizada e promove a mercantilização da habitação social, das cidades e dos espaços urbanos (Ferreira, 2012).

As formas vistas de extração de rendas fundiária e imobiliária têm se traduzido em forte aquecimento do mercado imobiliário sob vários formatos, tanto de produção de habitação social (e de mercado) quanto de loteamentos fechados, os enclaves fortificados (Caldeira, 2000) ou espaços fechados (Sposito; Góes, 2013). Particularmente no caso das cidades do interior paulista, a difusão dessa tipologia evidencia uma aguda tendência à fragmentação do território que combina estímulos da narrativa do medo, interesses imobiliários e demarcação de hierarquia social.

Nesses termos, analisamos as dinâmicas imobiliárias de produção do espaço e do marco institucional da Política Urbana tomando como recorte territorial municípios do interior paulista com capacidade de polarização na rede hierárquica urbana regional e mais suscetíveis a processos de reestruturação urbana (Otero, 2016). Os objetivos consistem em interpretar os termos da expansão imobiliária, a ação do Estado na produção do espaço urbano e as correspondentes políticas de regulação do uso e ocupação do solo, implantação de instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade (Lei Federal n. 10.257/2001), parcelamento do solo e as políticas de habitação social.

Para além do protagonismo do mercado imobiliário nas dinâmicas econômicas locais e regionais de produção do espaço urbano, e mesmo das políticas públicas estatais em escala nacional (crédito, regulamentação, provisão habitacional), há que se considerar o papel determinante atribuído aos governos locais pelo Art. 182 de Constituição Federal quanto

ao ordenamento territorial e à execução das políticas de desenvolvimento urbano. Nesse sentido, adota-se a hipótese de que ocorre uma coalizão entre dois agentes centrais da produção do espaço urbano: o Estado e o mercado imobiliário.

Os procedimentos metodológicos adotados compreendem ações complementares: revisão bibliográfica, em especial da literatura sobre o processo de urbanização e sobre a configuração da base empírica; caracterização das dimensões urbanística, socioeconômica e político-institucional dos municípios que integram os Arranjos Populacionais selecionados; catalogação quantitativa e territorial da produção habitacional pública e privada nas cidades selecionadas, para compreensão do papel do mercado em sua dinâmica imobiliária e seus padrões de expansão urbana; catalogação das normas urbanísticas adotadas nessas cidades, com ênfase à ampliação do perímetro urbano, à legislação de parcelamento do solo e à efetividade dos instrumentos urbanísticos.

Esses dados e informações são prioritariamente originários dos Censos do IBGE, da Fundação Seade, do Grupo de Análise e Aprovação de Projetos Habitacionais (Graprohab), das Câmaras Municipais e dos órgãos de administração direta e indireta das Prefeituras. Quanto ao recorte cronológico do estudo, foi estabelecido o período 2000-2022, tanto para utilizar a mesma base de dados do IBGE, de modo a formular uma breve série histórica do objeto de análise, quanto para priorizar o período contemporâneo.

Além desta introdução que apresenta a agenda de pesquisa e seus referenciais teórico-metodológicos, o capítulo se divide em outras quatro partes. A primeira seção (“Cidades intermediárias no interior paulista e os Arranjos Populacionais”) fundamenta conceitualmente a escolha da base empírica e esclarece a opção metodológica pelo agrupamento urbano em torno dos APs, conforme critérios definidos pelo IBGE. A seção seguinte (“Produção habitacional e dinâmica imobiliária”) apresenta dados preliminares da produção imobiliária e caracteriza os termos que orientam

o parcelamento do solo, a provisão habitacional e as ações do mercado imobiliário. A seção 3 (“A regulação urbanística nas dinâmicas de produção do espaço”) é dedicada à análise preliminar da ação do Estado (governos locais) quanto à normativa urbanística e à ordenação territorial. E a derradeira seção (“Hipóteses explicativas provisórias”) esboça considerações finais com base nos resultados preliminares das pesquisas em desenvolvimento.

1. CIDADES INTERMEDIÁRIAS NO INTERIOR PAULISTA E OS ARRANJOS POPULACIONAIS

As Capitais Regionais aqui analisadas se caracterizam como “cidades intermediárias” na hierarquia da rede urbana nacional, articulando as metrópoles aos centros locais por elas polarizados. Ainda que se evite a noção de “cidade média” – que tem contornos muito imprecisos e é objeto de amplo dissenso na literatura –, é importante recuperar brevemente o debate conceitual sobre essa tipologia urbana, que apresenta elementos interessantes quanto às especificidades de seus processos de urbanização, dados os pontos de contato entre essas reflexões e o objeto geográfico e urbano aqui analisado.

As cidades médias vêm sendo objeto de estudo – tanto no Brasil quanto em diversos países da Europa e da América Latina – desde a década de 1970, principalmente por seu papel estratégico no desenvolvimento econômico regional, considerado fundamental para o progresso nacional. No caso brasileiro, essas cidades, especialmente aquelas inseridas na densa rede urbana paulista, se tornaram protagonistas no processo de “espraiamento espacial da riqueza nacional” (Amorim Filho; Serra, 2001, p. 27). Esse fenômeno esteve fortemente vinculado à desconcentração produtiva e à interiorização do desenvolvimento impulsionadas pela expansão do setor secundário, que encontrou no interior paulista um eixo privilegiado de crescimento. A dinâmica criada pelo fortalecimento da rede urbana paulista favoreceu a “ubiquidade” das economias de urbanização, formando um “campo aglomerativo” ao redor de São Paulo, por meio

do qual as cidades médias atraíam investimentos e se beneficiavam das externalidades econômicas, como melhor infraestrutura e oportunidades de desenvolvimento (Azzoni, 1986).

As cidades médias do interior paulista se consolidaram como centros dinâmicos nas últimas décadas do século XX, com a formação de aglomerações urbanas não metropolitanas (Ipea; IBGE; Unicamp, 2002). No entanto, a função dessas cidades vai além da produção industrial. Mais recentemente, as cidades médias passaram a se sobressair também pelo seu papel como "pontos de prestação de serviços em escala regional" (Castello Branco, 2007, p. 90), tornando-se cada vez mais relevantes como centros de consumo. Suas economias se estruturaram fortemente em torno do setor de serviços (Sposito *et al*., 2007) desde a década de 1980, tornando-se cruciais na integração e dinamização das redes urbanas regionais (Goulart; Terci; Otero, 2017).

A categoria "cidade média" exige uma delimitação cuidadosa para que se compreendam suas particularidades e características fundamentais. Embora sua relevância econômica e demográfica seja amplamente reconhecida, não há consenso na literatura sobre os elementos que a definem. A utilização dessa categoria analítica varia de acordo com os objetivos de pesquisadores ou com as políticas públicas aplicadas nessas cidades (Amorim Filho; Serra, 2001; Araújo; Moura; Dias, 2011).

A dificuldade em trabalhar com a ideia de "cidades médias" reside no fato de que sua caracterização se baseia mais em evidências empíricas que em um critérios teóricos sólidos e universais, levando a uma "noção de cidade média" (Sposito, 2001, p. 613), e não a uma definição. Amorim Filho e Serra (2001) destacam que a delimitação de cidade média é dinâmica e varia no tempo e no espaço: não é possível restringir a categoria ao porte demográfico, pois "cidades médias" podem apresentar características muito diferentes, dependendo do país ou da região. As variações incluem escala populacional, estrutura interna, relações externas e problemas sociais.

A definição de cidade média depende mais de fatores qualitativos (como o papel desempenhado regionalmente e suas funções econômicas e sociais) do que de critérios demográficos quantitativos. A complexidade está em ponderar esses critérios qualitativos para construir uma definição que capture a essência dessas cidades e seu papel no desenvolvimento regional. Sposito (2001) sugere que a apreensão dessa diversidade é um caminho essencial para definir as cidades médias como objeto de estudo. Trindade Jr. reforça essa visão, afirmando que o papel dessas cidades está mais relacionado à sua função de "espaço relacional" no contexto regional, e menos ao seu tamanho populacional ou à infraestrutura (Trindade Jr., 2011, p. 144). Castello Branco (2006) ressalta que a categorização dessas cidades na geografia urbana deve levar em conta elementos como porte populacional, características funcionais e papel como elo entre centros locais e grandes metrópoles. Em estudo posterior, esta autora define as cidades médias como "nós da rede urbana que servem a sua área de influência como pontos de prestação de serviços em escala regional" (Castello Branco, 2007, p. 90).

Sposito (2001) também destaca a importância dos aspectos funcionais e ressalta que cidades com o mesmo porte populacional podem ter papéis muito diferentes nas redes urbanas, o que reforça a ideia de que a função de uma cidade não se vincula necessariamente à sua escala demográfica. Mesmo entre as cidades classificadas como "médias", não há homogeneidade em suas funções e papéis, o que confirma a diversidade dessa tipologia urbana. A definição de cidade média, portanto, está diretamente relacionada ao seu papel regional e ao "potencial de comunicação e articulação proporcionado por suas situações geográficas" (Sposito, 2001, p. 635). Nesses termos, o consumo, mais do que a produção, tem um papel central na estruturação dos fluxos que definem a função intermediária dessas cidades. Na análise dessa autora, dois aspectos se destacam para a circunscrição do conceito de cidade média: (i) a importância da situação geográfica na estruturação das redes urbanas e no papel articulador das cidades médias nessas redes; e (ii) o papel crescente do consumo na formação desses polos regionais, sendo a produção e o consumo do espaço urbano elementos-chave para entender as novas dinâmicas que hoje afetam as cidades médias.

De acordo com os critérios classificatórios do IBGE, as Capitais Regionais representam o segundo nível hierárquico, tipificadas como "centros urbanos com alta concentração de atividades de gestão, mas com alcance regional menor comparado às Metrópoles" (IBGE, 2020, p. 11). Elas caracterizam-se como "nós" articuladores na prestação de serviços em seus espaços regionais. Cidades assim definidas no contexto da rede urbana paulista vêm se destacando em diversos *rankings* imobiliários ao longo das últimas duas décadas, ultrapassando em termos relativos – e, por vezes, também em valores absolutos – a produção residencial das metrópoles (Otero; Fodra, 2022; Rossi; Otero, 2022). Essa atividade imobiliária não se restringe aos limites municipais da Capital Regional correspondente, espraiando-se pelos municípios que apresentam dinâmicas de contiguidade ou processos avançados de conurbação urbana com o município-sede, o que resulta na reestruturação de seu tecido urbano.

Assim, para apreender a dinâmica urbana das Capitais Regionais paulistas, é imperativo analisá-las no contexto do Arranjo Populacional (AP) em mancha urbana contígua (IBGE, 2020). Essa definição se baseia na "noção de integração, medida pelos movimentos pendulares para trabalho e estudo ou pela contiguidade urbana, sintetizando os diversos processos envolvidos" (IBGE, 2016, p. 19). Nesses contextos verifica-se uma integração do mercado imobiliário, com alinhamento nos preços da terra e nos níveis de produção do espaço (Otero; Fodra, 2022; Rossi; Otero, 2022), o que impõe a necessidade de analisar essa produção além dos limites territoriais e administrativos de cada município.

Em síntese, a adoção do critério classificatório de Arranjo Populacional assenta-se na caracterização de aglomerados urbanos definidos pela contiguidade territorial e por seu papel funcional na hierarquia da rede urbana. Essa opção metodológica enfatiza o protagonismo das Capitais Regionais B nas redes urbanas regionais e seu papel como polos intermediários, desobrigando-nos de uma exegese conceitual sobre "cidades médias", dada a insuficiência da escala demográfica para evidenciar a importância desses municípios na hierarquia regional. A

relevância dessas unidades territoriais pode ser interpretada, assim, a partir de suas características socioeconômicas e urbanísticas, com a vantagem metodológica adicional de dispor de dados sistematizados de uma mesma fonte (IBGE).

2. PRODUÇÃO HABITACIONAL E DINÂMICA IMOBILIÁRIA

A retomada da produção habitacional e o aquecimento do mercado imobiliário no início do século XXI remetem a um fenômeno de escala nacional. Razões complementares explicam essa tendência que combina aspectos econômicos e institucionais, após um período precedente de crise, marcado pelo colapso do modelo desenvolvimentista, pela extinção do Banco Nacional de Habitação (BNH) e por uma longa recessão (a "década perdida"). De um lado, a reestruturação do setor imobiliário acompanhou o movimento de estabilização macroeconômica inaugurado na década de 1990 pelo Plano Real, envolvendo o controle inflacionário, o ajuste fiscal e a integração do Brasil aos círculos globalizados da economia. De outro, a descontinuidade administrativa e a escassez de recursos de outrora foram paulatinamente substituídas por arranjos e políticas que ampliaram os investimentos no setor imobiliário.

Nesse rol de mudanças, merecem registro: a flexibilização da regra de descontos de crédito do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) dos agentes financeiros; a abertura do capital de grandes empresas do ramo da construção civil no mercado financeiro (Bolsa de Valores), que impulsionou a capitalização dessas companhias; e, claro, o enorme aporte de recursos estatais com o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), como resposta anticíclica aos desequilíbrios do sistema financeiro internacional originários da crise dos *subprimes* nos Estados Unidos. Nesse contexto, cumpre demonstrar como a produção do espaço urbano, em suas diversas modalidades, foi especialmente significativa no interior paulista, forjando processos de reestruturação nas cidades analisadas na escala do AP. Como primeiras referências empíricas, utilizamos dados do Grupo de Análise e Aprovação de Projetos Habitacionais (Graprohab) sobre o parcelamento do solo no estado de São Paulo no período 2010-2022 (Tabela 1).

Tabela 1 – Número de lotes aprovados no estado de São Paulo, por município (2010-2022). Fonte: Graprohab; IBGE, 2020. Organizado por Ana Crosara, 2024.

	MUNICÍPIO	POSIÇÃO NA HIERARQUIA DA REDE URBANA 2018	TOTAL (Nº DE LOTES)	APROVAÇÕES EM RELAÇÃO AO ESTADO DE SP (EM %)
1	SÃO JOSÉ DO RIO PRETO	CAPITAL REGIONAL B	64.300	4,03
2	RIBEIRÃO PRETO	CAPITAL REGIONAL A	30.132	1,88
3	INDAIATUBA	CENTRO SUB-REGIONAL A	25.683	1,61
4	PIRACICABA	CAPITAL REGIONAL C	24.356	1,52
5	ARAÇATUBA	CAPITAL REGIONAL C	21.548	1,35
6	MARÍLIA	CAPITAL REGIONAL C	21.471	1,34
7	CAMPINAS	METRÓPOLE	20.007	1,25
8	FRANCA	CAPITAL REGIONAL C	19.980	1,25
9	ITAPETININGA	CENTRO SUB-REGIONAL A	19.574	1,22
10	PRESIDENTE PRUDENTE	CAPITAL REGIONAL C	19.416	1,21
11	ARARAQUARA	CAPITAL REGIONAL C	19.356	1,21
12	BARRETOS	CAPITAL REGIONAL C	19.085	1,19
13	VOTUPORANGA	CENTRO SUB-REGIONAL B	16.215	1,01
14	SALTO	CENTRO SUB-REGIONAL A	15.207	0,95
15	IBITINGA	CENTRO SUB-REGIONAL B	14.959	0,93
16	SOROCABA	CAPITAL REGIONAL B	14.687	0,92
17	BIRIGUI	CENTRO SUB-REGIONAL B	14.173	0,88
18	COTIA	GRANDE METRÓPOLE NACIONAL	14.068	0,88
19	SERTÃOZINHO	CENTRO SUB-REGIONAL A	13.406	0,84
20	MIRASSOL	CAPITAL REGIONAL B	12.846	0,8
TOTAL DO ESTADO DE SP			**1.595.135**	**100%**

Dentre os 20 municípios que mais aprovaram novos lotes urbanos no estado de São Paulo, destacam-se diversas Capitais Regionais interioranas. Com amplos territórios para expansão e um mercado imobiliário agressivo, chama atenção que cinco dos seis primeiros municípios desse *ranking* de produção de novos lotes sejam precisamente Capitais Regionais (São José do Rio Preto, Ribeirão Preto, Piracicaba, Araçatuba e Marília).

Para ilustrar a magnitude da produção imobiliária em termos quantitativos nas Capitais Regionais paulistas e sua relevância em termos de impactos relativos, seguem-se dados quantitativos dos 20 municípios paulistas que

mais contrataram unidades habitacionais (UH) pelo PMCMV entre 2009 e 2018, organizados em ordem decrescente em relação ao estoque residencial ocupado em 2010 (Tabela 2). Como seria previsível, o município de São Paulo, sede da maior metrópole da América do Sul, lidera em números absolutos as contratações de UHs pelo PMCMV no estado.

Tabela 2 – Relação entre as unidades contratadas do PMCMV (2009-2018) e o número de domicílios particulares ocupados (2010), em ordem decrescente. Fonte: SNH/MIDR[4], Censo Demográfico 2010 e IBGE, 2020 apud Otero; Fodra, 2022.

	MUNICÍPIO	POSIÇÃO DO ARRANJO POPULACIONAL NA HIERARQUIA DA REDE URBANA	NÚMERO DE DOMICÍLIOS (2010)	UHS PMCMV CONTRATADAS (2009-2018)	RELAÇÃO ENTRE UHS PMCMV / DOMICÍLIOS (2010)
1	ARAÇATUBA	CAPITAL REGIONAL C	60.714	16.163	26,62%
2	SÃO JOSÉ DO RIO PRETO	CAPITAL REGIONAL B	137.312	36.443	26,54%
3	MARÍLIA	CAPITAL REGIONAL C	68.764	18.140	26,38%
4	SOROCABA	CAPITAL REGIONAL B	178.871	43.788	24,48%
5	ARARAQUARA	CAPITAL REGIONAL C	68.788	16.669	24,23%
6	AMERICANA	CAPITAL REGIONAL C	67.729	15.818	23,35%
7	RIBEIRÃO PRETO	CAPITAL REGIONAL A	195.531	44.392	22,70%
8	PIRACICABA	CAPITAL REGIONAL C	112.813	25.067	22,22%
9	SUZANO	GRANDE METRÓPOLE NACIONAL	74.801	16.034	21,44%
10	BAURU	CAPITAL REGIONAL B	109.947	22.860	20,79%
11	SÃO CARLOS	CAPITAL REGIONAL C	71.733	14.364	20,02%
12	SUMARÉ	METRÓPOLE	73.534	14.374	19,55%
13	FRANCA	CAPITAL REGIONAL C	97.839	18.497	18,91%
14	MOGI DAS CRUZES	GRANDE METRÓPOLE NACIONAL	116.468	17.294	14,85%
15	JUNDIAÍ	CAPITAL REGIONAL C	118.334	14.764	12,48%
16	SÃO JOSÉ DOS CAMPOS	CAPITAL REGIONAL B	189.587	22.709	11,98%
17	GUARULHOS	GRANDE METRÓPOLE NACIONAL	360.800	36.283	10,06%
18	CAMPINAS	METRÓPOLE	348.503	32.215	9,24%
19	OSASCO	GRANDE METRÓPOLE NACIONAL	201.994	15.414	7,63%
20	SÃO PAULO	GRANDE METRÓPOLE NACIONAL	3.576.864	136.074	3,80%
TOTAL DO ESTADO DE SÃO PAULO			**12.838.561**	**1.123.086**	**8,75%**

4. Dados obtidos via Lei de Acesso à Informação.

Ainda que a primazia paulistana fosse esperada devido ao porte da cidade, dois exemplos comparativos são reveladores dos contrastes entre São Paulo e Capitais Regionais do interior como São José do Rio Preto e Sorocaba. Estes municípios, com populações equivalentes a apenas 3,8% e 6% daquela residente na capital, respectivamente, apresentam volumes de contratações com um impacto proporcionalmente muito maior em seu estoque habitacional.

Essa desproporção evidencia uma chave interpretativa importante para a análise espacial dos resultados do PMCMV. Conforme os dados da Tabela 2, nas Capitais Regionais que ocupam a maioria das primeiras posições no ranking de contratações, a produção habitacional gerou um impacto significativo, muitas vezes ampliando o estoque residencial em mais de 25%. Em comparação, na capital paulista, a relação entre as contratações de UHs pelo PMCMV e os domicílios existentes em 2010 foi inferior a 4%, bem abaixo da média estadual (8,75%). Além disso, municípios da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) não figuram com destaque nessa relação, revelando importante indício de que o impacto do PMCMV foi maior nas cidades do interior, nas quais o crescimento habitacional em relação ao estoque existente foi significativamente superior.

A intensa produção imobiliária nas Capitais Regionais só pode ser plenamente entendida quando analisada na escala do Arranjo Populacional em mancha urbana contígua. É nesse contexto territorial que se desenvolvem processos que alinham os mercados fundiários com a centralidade do município-sede do AP. A produção habitacional, especialmente nos pequenos municípios tem pouca relação com demandas locais, e os preços fundiários alinhavam-se ao município-sede em resposta ao mercado consumidor da aglomeração (Rossi; Otero, 2022).

Uma vez entendido o papel dos Arranjos Populacionais como polos regionais, é preciso aprofundar a análise do setor imobiliário. A produção de unidades habitacionais nas últimas décadas excede as demandas locais aparentes, tanto no município-sede quanto nas demais cidades

da aglomeração, o que remete a algumas indagações importantes para compreender o fenômeno: essa produção reflete uma demanda na escala da rede urbana do AP, voltada para um mercado externo? Nesses termos, mesmo que a produção do espaço seja condicionada pela aglomeração, o mercado consumidor abarcaria um campo geográfico mais amplo? Esse mercado ampliado busca os valores de uso dos imóveis ou seus valores de troca como investimentos?

Diante desse conjunto de questões, cabe aprofundar o estudo sobre a produção imobiliária e analisar de que maneira o Estado (notadamente em sua esfera municipal, através dos governos locais) tornou-se um agente decisivo na facilitação da promoção da atividade imobiliária, compondo uma ampla coalizão de interesses com o mercado. Nessa autêntica "máquina de crescimento" urbana (Logan; Molotch, 2007), iniciativas de natureza econômica combinam-se à ação política orientada para a viabilização da produção de mercadorias imobiliárias altamente rentáveis.

3. A REGULAÇÃO URBANÍSTICA NAS DINÂMICAS DE PRODUÇÃO DO ESPAÇO

O Estado é um pacto de dominação e uma forma de ordenação política (no sentido de que se reporta às relações de poder) que molda as instituições responsáveis pelo regramento de todas as dimensões da vida social. Na acepção weberiana, o Estado se distingue das demais instituições porque é o detentor do monopólio da coerção legítima. E legitimidade remete a uma condição de reconhecimento de autoridade: legítimo é algo voluntariamente admitido, vinculatório, consentido, lícito, válido, enfim, politicamente aceito e juridicamente reconhecido.

O "Estado representativo" moderno é uma instituição artificial constituída através de um pacto social, e seus sujeitos "politicamente relevantes são os indivíduos singulares e não os grupos" (Bobbio, 1987, p. 118). O mesmo autor adverte, contudo, que as transformações socioeconômicas e político-institucionais das democracias contemporâneas fizeram emergir o protagonismo dos grupos sociais (classes, frações de classes, corporações), isto é, "uma sociedade composta de grupos relativamente autônomos que lutam pela sua supremacia, para fazer valer os próprios interesses contra outros grupos" (Bobbio, 1986, p. 24), consumando a "revanche dos interesses". Em síntese, o Estado tem a prerrogativa exclusiva de ordenação de políticas públicas, mas não é sociologicamente neutro e tampouco imune à influência dos diferentes grupos que operam na sociedade; ao contrário, é suscetível às correspondentes pressões, demandas e interesses.

O formato de organização do Estado brasileiro definido pela Constituição Federal de 1988 ratificou a configuração de uma república federativa com autonomia e soberania de seus entes, dentre eles os municípios. A estes, foi atribuída a importante competência da Política Urbana, regulamentada pelo Estatuto da Cidade, com o objetivo de "ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana" (Art. 2º, Lei Federal 10.257/2001).

É evidente que os demais níveis de governo interferem no desenvolvimento urbano por meio de outras políticas reconhecidas como concorrentes ou compartilhadas (saneamento, mobilidade urbana, habitação etc.), mas compete aos municípios promover a ordenação territorial. Isso significa que as Prefeituras têm autonomia e competência para legislar e ordenar formas de parcelamento do solo, definir padrões de uso e ocupação do solo urbano, prover serviços de infraestrutura e assim sucessivamente. Tais competências não são rigorosamente homogêneas em diferentes escalas urbanas porque há assimetrias nas capacidades de ordenamento, determinadas por recursos orçamentários, escala demográfica, disponibilidade de agências habilitadas para tais fins, recursos humanos qualificados e outros atributos.

Não obstante, embora o cumprimento da função social da cidade e da propriedade seja um aspecto nevrálgico na ação das Prefeituras, os resultados conhecidos revelam uma conduta invariavelmente oposta aos preceitos normativos do marco institucional da Política Urbana. No âmbito urbanístico, têm prevalecido formas variadas de ordenamento territorial que não só favorecem os interesses dos agentes privados que atuam no mercado imobiliário (proprietários de terra, loteadores, incorporadores) como promovem e/ou consolidam formas de fragmentação do tecido urbano e segregação socioespacial. Tais ações têm se consubstanciado em algumas políticas comuns às cidades analisadas (Bauru, São José do Rio Preto, São José dos Campos e Sorocaba), a saber:

> i) Planos Diretores excessivamente genéricos, inefetivos, ineficazes e sem autoaplicabilidade quanto às distorções do ordenamento urbano;
>
> ii) ampliação do perímetro urbano, convertendo antigos territórios rurais nas franjas das cidades em terras urbanas, cujas regras de parcelamento do solo são mais flexíveis, com resultados nefastos porque tais áreas demandam grandes investimentos em infraestrutura (transporte, saneamento, equipamentos sociais) e geralmente se destinam a assentamentos dos estratos sociais de baixa renda;

iii) políticas habitacionais públicas (incluindo o PMCMV) com reduzida oferta nas faixas destinadas aos estratos de menor renda, localização periférica e privilegiamento do segmento de "habitação social de mercado", em escala produtiva muito superior aos indicadores de déficit habitacional (Otero; Fodra, 2022);

iv) normas legais flexíveis que não só tornam legal como estimulam a produção de loteamentos fechados em áreas mais bem providas de infraestrutura (Bertoni, 2024; Costa, 2019), o que intensifica a fragmentação socioespacial das cidades;

v) implantação lenta, quando não inexistente ou ineficaz, de instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade e nos Planos Diretores municipais com maior potencial de incidência sobre o ordenamento territorial, como nos casos emblemáticos do Parcelamento, Edificação ou Uso Compulsório (PEUC) e do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) progressivo no tempo;

vi) Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS) litúrgicos, com baixa incidência no enfrentamento efetivo na problemática da moradia, especialmente dos assentamentos precários (favelas) que demandam regularização fundiária e provisão de bens e serviços de urbanização (pavimentação, saneamento, transportes públicos etc.) (Krause, 2023).

O problema, obviamente, está longe de se limitar à dimensão litúrgica de produção legal da normativa urbanística, e há muitos obstáculos à afirmação, nos planos urbanísticos posteriores à promulgação do Estatuto da Cidade, dos princípios inovadores que inspiraram o novo marco da Política Urbana no Brasil – notadamente, o cumprimento da função social da propriedade e da cidade (Fernandes, 2021; Maricato, 2011; Santos Jr.; Montandon, 2011). Se outrora disseminou-se um sentimento de esperança (e boa dose de ingenuidade) quanto às novas bases da Política Urbana, hoje aquele otimismo já não se sustenta, "pois vinha em boa parte da ideia generalizada da lei como *solução mágica* para os problemas urbanos" (Fernandes, 2021, p. 17). Afinal, não se pode ignorar as disputas políticas intrínsecas à aplicação das normas jurídicas, especialmente no plano da normativa urbanística.

A questão diz respeito ao caráter permissivo e flexível dessas normas implantadas em nível local e aos confusos padrões de relacionamento entre agentes privados do mercado imobiliário e poder público, resultando invariavelmente no atendimento das demandas e interesses dos primeiros. Em termos urbanísticos, tal promiscuidade resulta em intensificação da fragmentação do tecido urbano (Maia, 2019) e da segregação socioespacial. Reproduz-se, assim, o caráter tecnocrático e inefetivo da trajetória do planejamento urbano brasileiro (Caldeira; Holston, 2004) e reforçam-se os impasses da efetividade da reforma urbana, especialmente quanto ao controle fundiário restrito e à (in)efetividade do princípio da função social da propriedade (Maricato, 2011).

A título de exemplos dessas contradições entre um marco jurídico avançado e políticas objetivas opostas, entre retórica e prática (Maricato; Cunha, 2022), tomemos os padrões de desenvolvimento urbano adotados em âmbito municipal nas cidades-sede e demais municípios dos Arranjos Populacionais analisados. É possível observar intensos processos de parcelamento do solo, ampla produção de loteamentos e, particularmente, a disseminação de loteamentos fechados (Figuras 1, 2, 3 e 4).

Figura 1 – Loteamento abertos e fechados aprovados no AP de Bauru (2000-2022). Fonte: elaborado por Ana Luiza Mói Crosara com dados do Graprohab.

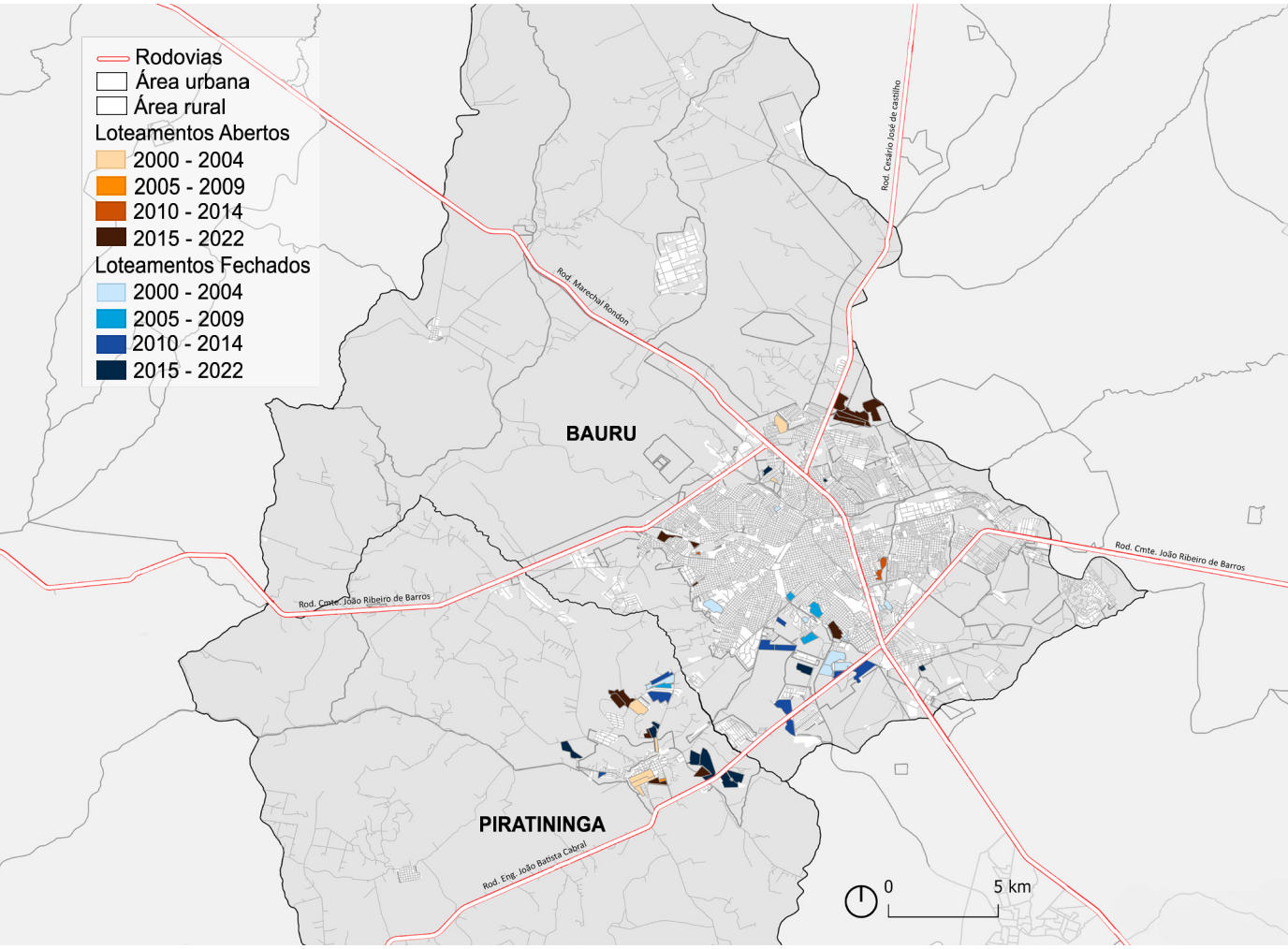


Figura 2 – Loteamentos abertos e fechados aprovados no AP de Sorocaba (2000-2022). Fonte: elaborado por Paula de Melo Galafazzi, com dados do Graprohab.

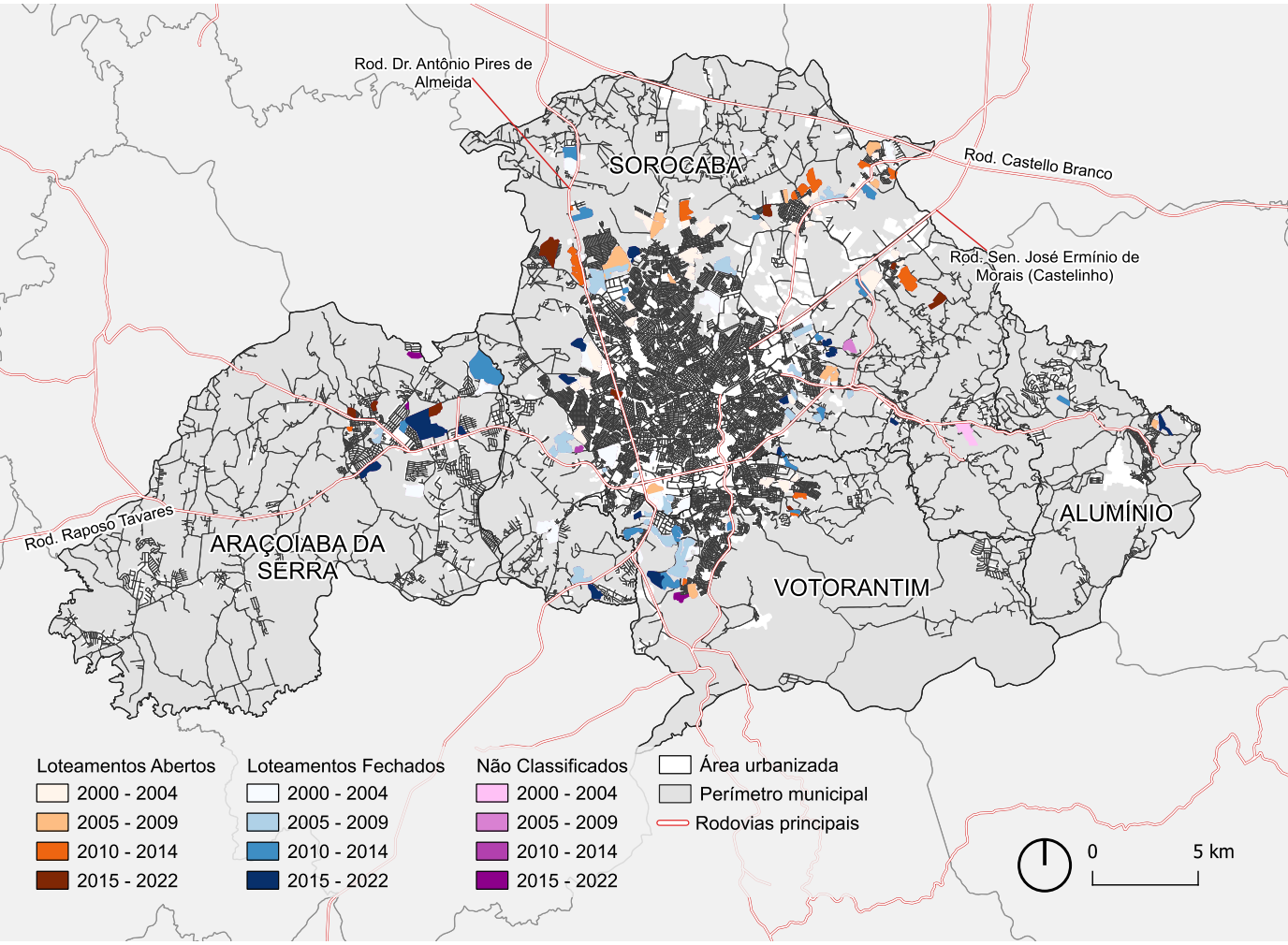


Figura 3 – Loteamentos abertos e fechados aprovados no AP de São José do Rio Preto (2000-2020). Fonte: Graprohab apud Rossi e Otero (2022, p. 13).

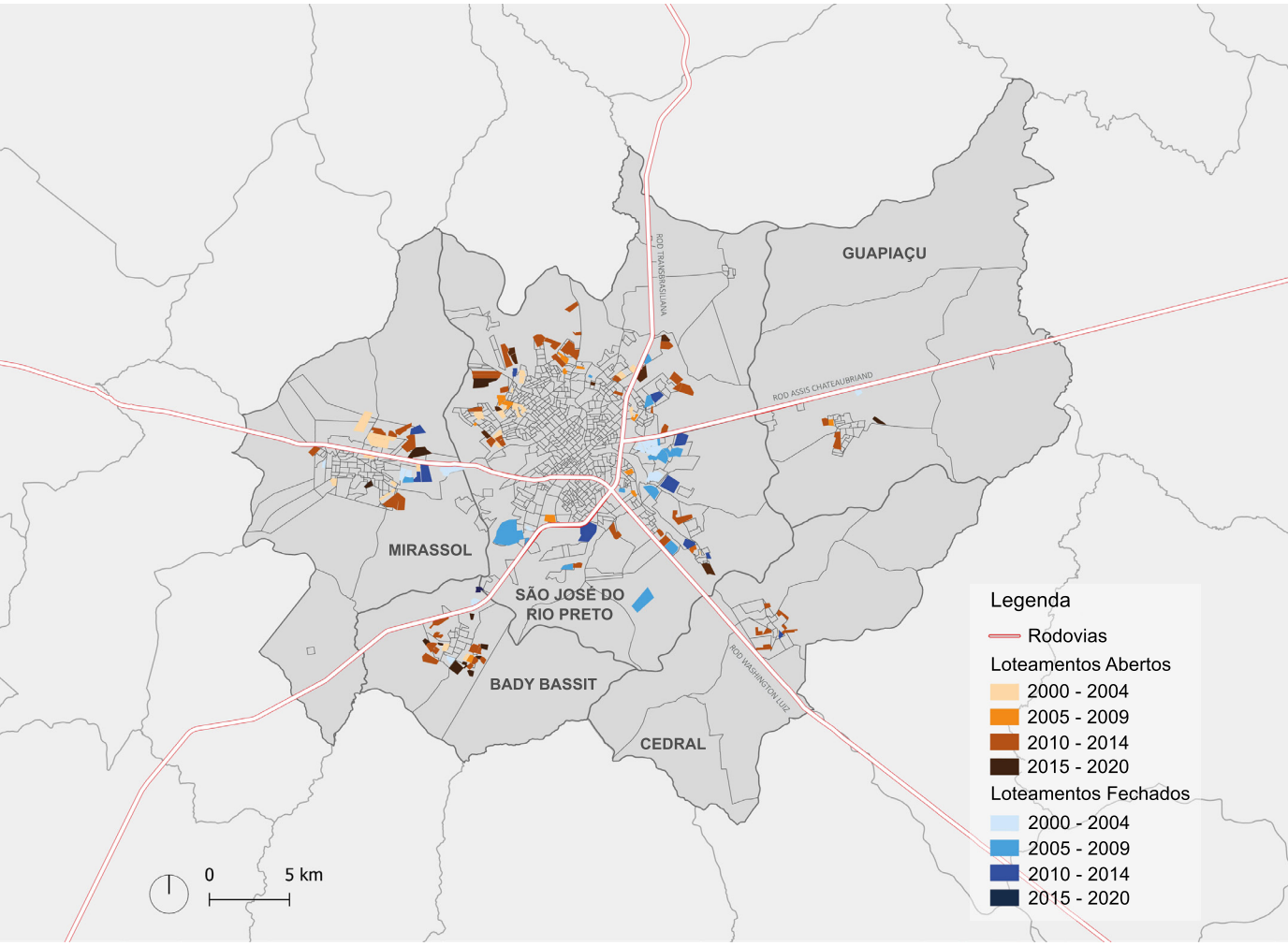
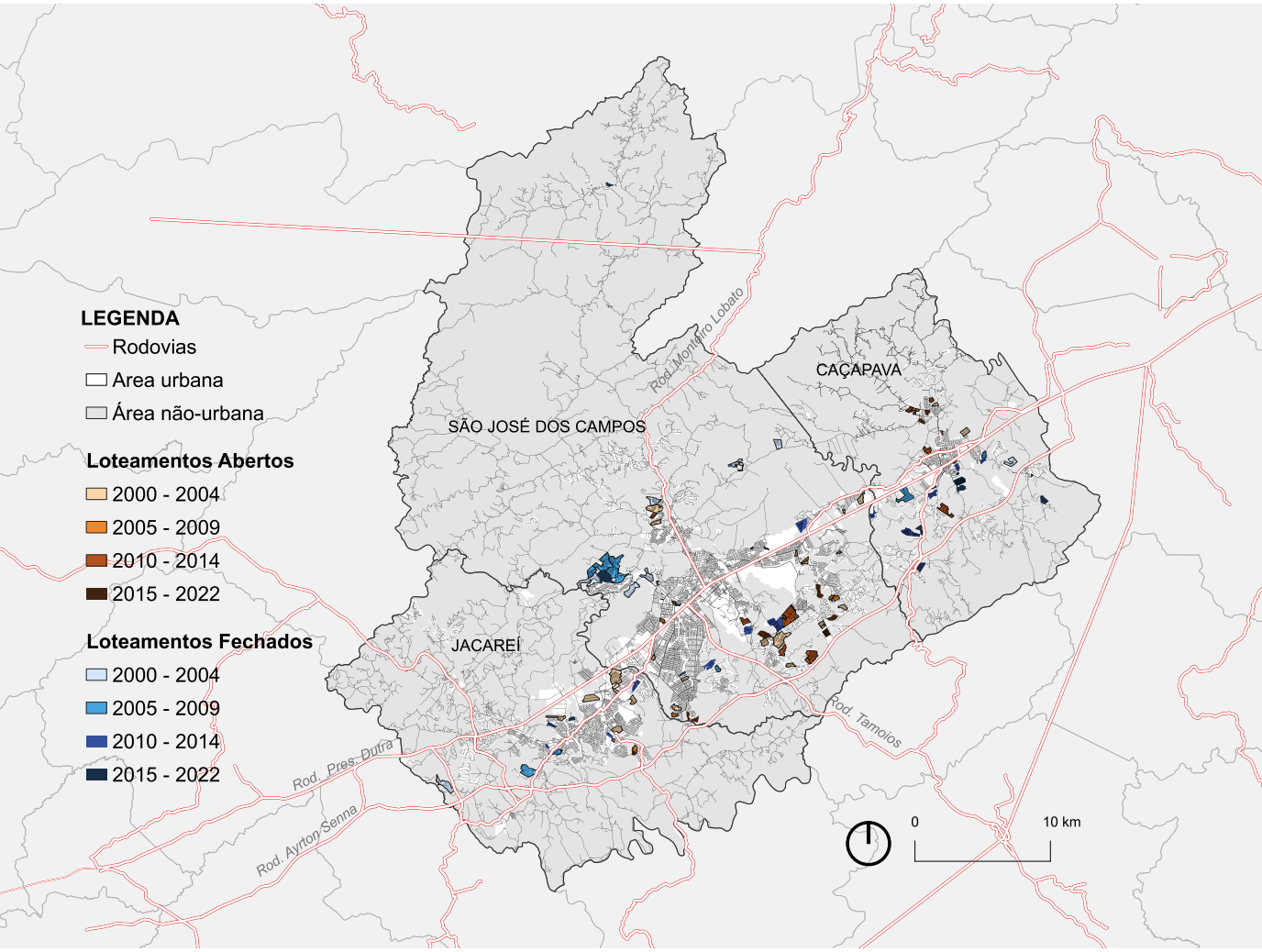


Figura 4 – Loteamentos abertos e fechados aprovados no AP de São José dos Campos (2000-2022). Fonte: elaborado por Luma Rocha Dourado com dados do Graprohab.



Como se evidencia, a difusão dessa tipologia de loteamentos fechados assumiu proporções extraordinárias, com enormes impactos no tecido urbano em termos de fragmentação territorial e intensificação dos processos de segregação socioespacial.[5]

4. HIPÓTESES EXPLICATIVAS PROVISÓRIAS

Nas Capitais Regionais dos Arranjos Populacionais abordados, a normativa urbanística frouxa adotada pelos governos locais, políticas públicas erráticas (destacadamente na questão habitacional e na aplicação tímida de instrumentos urbanísticos), a concentração fundiária e o protagonismo do mercado imobiliário promoveram a difusão do parcelamento do solo e larga oferta de produtos imobiliários, cuja intensidade supera quaisquer indicadores de demandas e déficits para todos os estratos sociais. Em suma, um cenário de superaquecimento do mercado imobiliário de alta rentabilidade para seus empreendedores (proprietários de terras, loteadores, incorporadores, controladores do mercado da construção civil). Estudos recentes vêm apontando que a contraface desse processo foi a ampliação da precariedade habitacional e urbana em alguns desses contextos (Krause, 2023), demonstrando a desvinculação entre essa superprodução e as efetivas necessidades habitacionais locais e reiterando que a própria noção de déficit habitacional é um "falso problema" (Bolaffi, 1982).

A conjunção desses fatores acentua a fragmentação do tecido urbano, com notável identificação de territórios segregados destinados a distintos grupos sociais: de um lado, pobres em assentamentos precários nas franjas urbanas,

5. Diferentes autores usam nomenclaturas distintas para nomear esses empreendimentos denominados pelo marketing do mercado imobiliário como "condomínios fechados", conforme as abordagens teóricas e a aderência disciplinar que lhes são familiares. É o caso do enfoque antropológico de "enclaves fortificados", utilizado para analisar o caso de São Paulo (Caldeira, 2000), ou da abordagem geográfica de "espaços fechados", para interpretar as dinâmicas urbanas de cidades médias do interior paulista (Sposito; Góes, 2013). Em que pesem diferenças conceituais, territoriais ou terminológicas, tais formulações se reportam basicamente ao mesmo fenômeno, aqui enunciado de forma abrangente como "loteamentos fechados", que hoje se propagam muito além das regiões metropolitanas.

com baixa cobertura de infraestrutura (habitação, saneamento, transportes, equipamentos sociais); de outro, estratos de maior renda em loteamentos e condomínios fechados de alto padrão, sofisticação arquitetônica e preços elevadíssimos. A persistente clivagem centro-periferia – adotada para situar social e territorialmente os ricos e os pobres e sintetizar o modelo da urbanização brasileira do século XX – não desapareceu, mas já não é suficiente para explicar os padrões contemporâneos de expansão urbana dessas cidades do interior paulista. Tanto porque muitos dos empreendimentos de alto padrão foram empreendidos nas franjas urbanas, em regiões próximas de assentamentos de grupos de baixa renda, quanto porque as periferias passaram a ter uma fisionomia urbanística mais complexa e heterogênea.

Essas mudanças em curso – que refletem a proeminência do mercado e a regulação urbanística patrocinada pelo Estado – sinalizam evidências de um processo de reestruturação urbana. Nele, as dinâmicas mercadológicas não só condicionam os termos territoriais da expansão urbana como sugerem um indiscutível protagonismo do mercado imobiliário nas economias locais e regionais, também marcadas por forte participação econômica do setor terciário. A intensidade e a diversidade com que a produção imobiliária vem ocorrendo (habitação social, "habitação social de mercado", loteamentos fechados) alteram a morfologia urbana e conferem novos contornos aos espaços intraurbanos, corroborando o argumento em favor da reestruturação urbana.

Em termos conceituais, trata-se de uma tendência de descontinuação, de forma que "a reestruturação transmite a noção de uma 'freada', senão de uma ruptura nas tendências seculares, e de uma mudança em direção a uma ordem e uma configuração significativamente diferentes da vida econômica, social e política" (Soja, 1993, p. 193). Assim, são alterados os padrões por meio dos quais o espaço urbano é produzido e ordenado, resultando em "quebra", descontinuidade e interrupção que não são pontuais nem tampouco restritas a uma dimensão específica do desenvolvimento urbano. Nesses termos:

> Em sua hierarquia de manifestações, a reestruturação deve ser considerada originária de e reativa a graves choques nas situações e práticas preexistentes, e desencadeadora de uma intensificação de lutas competitivas pelo controle das forças que configuram a vida material. Assim, ela implica fluxo e transição, posturas ofensivas e defensivas, e uma mescla complexa e irresoluta de continuidade e mudança. Como tal, a reestruturação se enquadra entre a reforma parcial e a transformação revolucionária, entre a situação de perfeita normalidade e algo completamente diferente (Soja, 1993, p. 194).

As formas através das quais o Estado (no caso, os governos locais) tem promovido a regulação urbanística e o ímpeto do mercado imobiliário na superprodução habitacional redefinem as dinâmicas de produção do espaço urbano, consumando uma autêntica quebra da ordem estabelecida.

A rigor, a reestruturação urbana não constitui um fenômeno localizado, ao contrário: a literatura demonstra que se trata de tendência internacional que se espalhou alhures. No entanto, é sempre problemático transpor modelos explicativos para contextos diversos daqueles de origem (no caso, transpor o esquema teórico dos países centrais do capitalismo para os países da periferia). Portanto, é preciso estabelecer mediações entre a teoria e os estudos empíricos. Observados tais cuidados, merecem destaque a intensidade e a amplitude com que essa tendência de reestruturação se manifesta nas capitais regionais do interior paulista, que assim se revelam um território privilegiado para o protagonismo do mercado imobiliário. Tais cidades contam com amplas áreas de expansão territorial e expressivo público com capacidade financeira para consumir tais produtos imobiliários (seja para uso residencial, seja para investimento patrimonial ou ainda para extração rentista), além de exercerem notável influência e polarização em suas respectivas redes urbanas regionais. Portanto, se a tendência de reestruturação urbana antes era mais facilmente identificada nas grandes concentrações urbanas e regiões metropolitanas, os dados disponíveis evidenciam que esse fenômeno de largas proporções também atinge municípios do interior paulista (Capitais Regionais) e suas respectivas configurações socioespaciais e economias locais/regionais.

De modo geral, a literatura tem escolhido grandes concentrações urbanas para interpretar as formas através das quais se produz o espaço urbano. O estudo sobre a urbanização contemporânea no interior paulista oferece uma contribuição original para suprir uma lacuna nos estudos urbanos, tomando como critérios teórico-metodológicos não apenas suas especificidades territoriais e demográficas mas também, e sobretudo, o contexto em que se produzem tais dinâmicas e como transcorrem as políticas de regulação urbanística e a ação do mercado imobiliário e seus impactos na produção e ordenação do espaço. Nesse sentido, a Política Urbana é compreendida como o conjunto de normas que condiciona o regramento territorial, ganha materialidade em instrumentos político-institucionais e se articula aos interesses de mercado.

Para a compreensão dessas tendências – aqui interpretadas ainda de forma provisória, porque as investigações sobre as cidades desses Arranjos Populacionais não foram concluídas –, o esquema explicativo adotado remete a outros dois conceitos-chave para orientar teórica e analiticamente a investigação: o empresariamento urbano (Harvey, 1996; 2005) e as coalizões no âmbito das dinâmicas urbanas (Marques, 2016; 2018).

O empresariamento supõe novas formas de tratamento do urbano que transcendem as atribuições canônicas do planejamento, limitadas ao ordenamento territorial e à provisão de bens e serviços. Assim, exige de gestores públicos postura diversa, com maior protagonismo na esfera do desenvolvimento econômico. Nos termos do autor:

> A abordagem “administrativa”, tão característica da década de 1960, deu lugar a formas de ação iniciadoras e “empreendedoras” nas décadas de 1970 e 1980. Nos anos recentes, em particular, parece haver um consenso geral emergindo em todo o mundo capitalista avançado: os benefícios positivos são obtidos pelas cidades que adotam uma postura empreendedora em relação ao desenvolvimento econômico. Digno de nota é que esse consenso, aparentemente, difunde-se nas fronteiras nacionais e mesmo nos partidos políticos e ideologias (Harvey, 2005, p. 167).

A rigor, se estabelece uma "parceria público-privada" por meio da qual o Estado assume o papel de agente de negócios e, sobretudo, promotor e garantidor dos negócios imobiliários. Nesses termos:

> Há fortes evidências de que também nos países periféricos ocorreu uma inflexão crucial no modelo de gestão urbana rumo ao *empresariamento* urbano. Ou seja, face à crise das economias industriais, as cidades passaram a ser administradas sob novas lógicas – da concorrência e da mercantilização –, cuja justificativa se baseou na necessidade de torná-las mais atrativas em um ambiente de transformações econômicas e de escassez de investimentos, como no Brasil. Concebida como unidade encravada em um sistema inescapavelmente concorrencial, a cidade deveria assim assumir seu papel protagonista em um cenário de competição interurbana (Goulart; Terci; Otero, 2017, p. 137).

Por outro lado, a ideia de coalizão – também pensada originalmente como chave explicativa para o contexto de crise das economias industriais nos países centrais do capitalismo – remete a uma aliança, um pacto entre agentes que, em princípio, se pautam por atribuições diferentes. Enquanto o Estado é um pacto de dominação vocacionado para ordenar a sociedade em todas as suas dimensões na defesa do interesse público, o mercado é um agente pautado inequivocamente pela acumulação e pela obtenção da renda imobiliária e/ou fundiária. Embora a ideia de "políticas do urbano" tenha sido formulada originalmente para interpretar contextos metropolitanos (Marques, 2016), suas bases são úteis para analisar outras escalas urbanas em termos similares, isto é:

> As coalizões urbanas buscariam construir ciclos de crescimento (baseados principalmente na renovação urbana e na promoção imobiliária), associando sempre elites políticas locais aos interesses da terra, em especial os da promoção da incorporação. Essas seriam as raízes de fundo que explicariam a existência tão disseminada do que o autor [Moloch] denominou de máquinas de crescimento na construção de coalizões (Marques, 2016, p. 20).

Nesses termos, também se produziriam coalizões entre Estado e mercado imobiliário no âmbito das cidades que compõem os Arranjos Populacionais do interior paulista, de sorte que "a política do urbano envolve a análise de diferentes configurações de atores, conectados por diversos padrões de relações e cercados de instituições e legados de políticas e espaços prévios" (Marques, 2016, p. 48). Resta, portanto, aprofundar a análise empírica da complexa relação sobre a qual repousa o paradoxo: como e por que agentes distintos (Estado e mercado) promovem alianças determinantes na conformação do espaço urbano e como essa simbiose transcorre no âmbito dos Arranjos Populacionais selecionados, os quais registram notável aquecimento do mercado imobiliário, dispõem de vastos territórios para expansão e registram traços marcantes de reestruturação urbana.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMORIM FILHO, Oswaldo; SERRA, Rodrigo Valente. Evolução e perspectivas do papel das cidades médias no planejamento urbano e regional. *In*: ANDRADE, Thompson Almeida; SERRA, Rodrigo Valente. **Cidades médias brasileiras**. Rio de Janeiro: IPEA, 2001.

ARAÚJO, Mayara Mychella Sena; MOURA, Rosa; DIAS, Patricia Chame. Cidades médias: uma categoria em discussão. *In*: PEREIRA, Rafael Henrique M.; FURTADO, Bernando Alves (org.). **Dinâmica urbano-regional**: rede urbana e suas interfaces. Brasília: Ipea, 2011.

AZZONI, Carlos Roberto. **Indústria e reversão da polarização no Brasil**. São Paulo: IPE, 1986.

BERTONI, Isabela Casalecchi. **Uma cidade sem limites**: enclaves fortificados residenciais horizontais em Bauru (SP) – 2000-2020. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura, Artes, Comunicação e Design, Universidade Estadual Paulista, Bauru, 2024.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade**: por uma teoria geral da política. 3. ed. Trad. Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. Trad. Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BOLAFFI, Gabriel. Habitação e urbanismo: o problema e o falso problema. *In*: MARICATO, Erminia (org.). **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil Industrial**. São Paulo: Alfa-Omega, 1982. p. 37-70.

CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. **Cidade de muros:** crime, segregação e cidadania em São Paulo. São Paulo: Editora 34; Edusp, 2000.

CALDEIRA, Teresa Pires do Rio; HOLSTON, James. Estado e espaço urbano no Brasil: do planejamento modernista às intervenções democráticas. *In*: AVRITZER, Leonardo (org.) **A participação em São Paulo**. São Paulo: Editora da Unesp, 2004.

CANO, Wilson. **Ensaios sobre a crise urbana do Brasil**. Campinas: Editora da Unicamp, 2011.

CANO, Wilson. **Raízes da concentração industrial em São Paulo**. 3. ed. São Paulo: Hucitec, 1990.

CASTELLO BRANCO, Maria Luisa Gomes. Algumas considerações sobre a identificação de cidades médias. *In*: SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão (org.). **Cidades médias**: espaços em transição. São Paulo: Expressão Popular, 2007.

CASTELLO BRANCO, Maria Luisa Gomes. Cidades médias no Brasil. *In*: SPOSITO, Eliseu Savério; SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão; SOBARZO, Oscar (org.). **Cidades médias**: produção do espaço. São Paulo: Expressão Popular, 2006.

COSTA, Gislaine Aparecida. **São José dos Campos**: cidades de loteamentos fechados e a construção dos muros que segregam. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – Instituto de Pesquisa e Desenvolvimento, Universidade do Vale do Paraíba, São José dos Campos, 2019.

FERNANDES, Edésio (org.). **20 anos do Estatuto da Cidade**: experiências e reflexões. Belo Horizonte: Gaia Cultura, 2021.

FERREIRA, João Sette Whitaker (coord.). **Produzir casas ou construir cidades?** Desafios para um novo Brasil urbano. São Paulo: LabHab; Fupam, 2012.

FIX, Mariana; ROYER, Luciana de Oliveira; OLIVEIRA, Melissa Ronconi de. Entre a política habitacional e o real state: endividamento e circuito financeiro-imobiliário. *In*: LAVINAS, Lena *et al.* (org.). **Financeirização**: crise, estagnação e desigualdade. São Paulo; Rio de Janeiro: Contracorrente; Centro Internacional Celso Furtado, 2024.

GOULART, Jefferson O.; TERCI, Eliana T.; OTERO, Estevam V. **Desenvolvimento e planejamento urbano em cidades médias**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2017.

HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço**. Trad. Carlos Szlak. São Paulo: Annablume, 2005.

HARVEY, David. Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio. **Espaço & Debates,** v. 16, n. 39, p. 48-64, 1996.

HARVEY, David. **Os limites do capital**. Trad. Magda Lopes. São Paulo: Boitempo, 2013.

IBGE. **Regiões de influência das cidades** – 2018. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101728. Acesso em: 12 ago. 2020.

IBGE. **Arranjos Populacionais e Concentrações Urbanas do Brasil**. Rio de Janeiro: IBGE, 2016.

IPEA; IBGE; UNICAMP. **Caracterização e tendências da rede urbana do Brasil, v. 5** – Redes urbanas regionais: Sudeste. Brasília: Ipea, 2002.

KRAUSE, Anna Beatriz Pianca . **Desenvolvimento urbano, favelização e atuação do poder público**: o caso de Bauru (SP). Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura, Artes, Comunicação e Design, Universidade Estadual Paulista, Bauru, 2023.

LOGAN, John; MOLOTCH, Harvey. **Urban Fortunes**: The Political Economy of Place. Los Angeles: University of California Press, 2007.

MAIA, Amanda Carvalho. **Descontinuidade territorial e formação de vazios urbanos**: um padrão de crescimento em cidades médias paulistas. Dissertação (Mestrado em Arquitetura, Tecnologia e Cidade) – Faculdade de Engenharia Civil, Arquitetura e Urbanismo, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2019.

MARICATO, Erminia. **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 2011.

MARICATO, Erminia (org.). **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. 2. ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1982.

MARICATO, Erminia; CUNHA, Tales Fontana Siqueira. Planejamento urbano no Brasil: a distância entre a retórica e a prática. **Cadernos Jurídicos**, ano 23, n. 62, p. 85-99, abr.-jun. 2022.

MARQUES, Eduardo Cesar Leão. Notas sobre a política e as políticas do urbano. **Textos para Discussão/CEM**. São Paulo: Centro de Estudos da Metrópole, 2016.

MARQUES, Eduardo Cesar Leão. (org.) **As políticas do urbano em São Paulo**. São Paulo: Ed. Unesp; Centro de Estudos da Metrópole, 2018.

NEGRI, Barjas. **Concentração e desconcentração industrial em São Paulo (1880-1990).** Campinas: Editora Unicamp, 1996.

OLIVEIRA, Francisco de. Prefácio. *In*: MARICATO, Erminia (org.). **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. 2. ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1982.

OLIVEIRA, Clarice Misoczky. Entrepleneurialism: empresariamento ou empreendedorismo urbano – duas traduções, dois significados. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 16, Belo Horizonte. **Anais** [...]. Belo Horizonte: Anpur, 2015.

OTERO, Estevam V. **Reestruturação urbana em cidades médias paulistas**: a cidade como negócio. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, 2016.

OTERO, Estevam V.; FODRA, Marina G. A produção imobiliária residencial na região de São José do Rio Preto, 2000-2019: um olhar a partir do Programa Minha Casa Minha Vida. **Urbe – Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 14, e20210306, 2022.

ROSSI, Marcela Vanessa S.; OTERO, Estevam V. Produção do espaço urbano na região de São José do Rio Preto 2000-2020: a terra como investimento. **Risco: Revista de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo**, v. 20, p. 1-18, 2022.

SANTOS JR., Orlando Alves dos; MONTANDON, Daniel Todtmann. **Os Planos Diretores Municipais pós-Estatuto da Cidade**: balanço crítico e perspectivas. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Cidades; Ippur/UFRJ, 2011.

SEADE. Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados. **SEADE SP Economia**: o mapa da indústria do estado de São Paulo, jun. 2024, n. 8. Seade: 2024. Disponível em: https://economia.seade.gov.br/wp-content/uploads/sites/15/2024/06/SpEconomia-junho-2024-mapa-industria-estado-sao-paulo.pdf. Acesso em: 1º ago. 2024.

SOJA, Edward W. **Geografias pós-modernas**: a reafirmação do espaço na teoria social crítica. Trad. Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Zahar, 1993.

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. As cidades médias e os contextos econômicos contemporâneos. *In*: SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão (org.). **Urbanização e cidades**: perspectivas geográficas. Presidente Prudente: FCT/Unesp, 2001.

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão; ELIAS, Denise; SOAREAS, Beatriz Ribeiro; MAIA, Doralice Sátyro; GOMES, Edvânia Tôrres Aguiar. O estudo das cidades médias brasileiras: uma proposta metodológica. *In*: SPOSITO, M. E. B. (org.). **Cidades médias**: espaços em transição. São Paulo: Expressão Popular, 2007.

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão; GÓES, Eda Maria. **Espaços fechados e cidades**: insegurança urbana e fragmentação socioespacial. São Paulo: Ed. Unesp, 2013.

TAVARES, Jeferson Cristiano. **Polos urbanos e eixos rodoviários no Estado de São Paulo**. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Instituto de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2015.

TRINDADE JR., Saint-Clair Cordeiro da. Cidades médias na Amazônia Oriental: das novas centralidades à fragmentação do território. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 13, n. 2, p. 135-51, nov. 2011.

José Júlio Ferreira Lima
Lucas França Rolim
Paulo Guilherme Sousa Chaves Filho

EXTRATIVISMO, INDÚSTRIA E CIDADE NA AMAZÔNIA ORIENTAL:

O CASO DE MARABÁ NA REGIÃO CARAJÁS, PARÁ

CAPÍTULO 8

INTRODUÇÃO

O presente capítulo traz uma leitura do processo de incorporação do espaço amazônico à dinâmica de industrialização nacional, nucleada na região Sudeste, e de sua integração espacial para viabilizar o avanço dos processos de acumulação. Diferente da experiência registrada no Sudeste, discutida no livro *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial*, as aglomerações urbanas que se desenvolvem na Amazônia na segunda metade do século XX imbricadas nesse contexto do avanço do capital em espaços de fronteira, têm peculiaridades e distinções que merecem ser examinadas.

No momento em que transcorria a produção acadêmica do livro e a formulação das chaves de interpretação da produção do urbano no Brasil nos anos 1970, a população da região amazônica não passava de 9% do total do país, e sua população urbana era de aproximadamente 3 milhões de habitantes (42,07% da população total da região, de 7,13 milhões de habitantes). Já os dados do último Censo, de 2022, indicam que a população da Amazônia Legal corresponde a 13,7% da brasileira, com uma população urbana de aproximadamente 24,1 milhões de habitantes (86,3% da população total da região, de 27,8 milhões de habitantes).

O processo de exploração econômica e de produção de novos espaços de acumulação na Amazônia, em especial na Amazônia Oriental, é singular em comparação com outras regiões brasileiras, em especial pelo papel ativo do Estado e das relações institucionais e fundiárias propiciadas nesses espaços produzidos. Dialogando com o prefácio de Francisco de Oliveira em Maricato (1979), analisa-se aqui a influência das novas atividades econômicas viabilizadas pelo processo de integração da Amazônia sobre a terra urbana na região de Carajás, com foco nos anos 1980, mas considerando também eventos dos anos 1960 à atualidade (Monteiro; Silva, 2021; Schmink; Wood, 2012).

A transformação da Amazônia em "fronteira do capital" decorreu da sua inclusão no processo capitalista nacional, ao ser incorporada à divisão internacional do trabalho sob a prerrogativa de "ocupar e capitalizar espaços vazios" (Becker, 1990), parte de uma estratégia de construir um novo mercado consumidor para a indústria brasileira, centrada fundamentalmente no Sudeste.

Ao longo do tempo, observa-se que a Amazônia Oriental se situa em uma zona intermediária entre o extrativismo e a industrialização, especialmente no que se refere aos ajustes espaciais necessários ao avanço do capital. Em âmbito nacional, verifica-se a implementação de estratégias voltadas a mitigar crises de acumulação e superacumulação de capital na região Sudeste, por meio da intensificação da produção de *commodities* no Norte do país (Cano, 2006).

Embora a configuração da rede urbana na Amazônia Oriental revele semelhanças organizacionais com espaços regionais vinculados ao capital industrial, a urbanização na região mantém fortes vínculos com as atividades extrativistas. Ao mesmo tempo, na Amazônia, compreender o rural é fundamental para entender suas cidades e redes de influência – objeto de uma urbanização com forte protagonismo estatal, distinta da trajetória do Sudeste.

Ao enfocar a região de Carajás, busca-se construir uma perspectiva crítica sobre a exploração da terra urbana como estratégia de capitalização dos agentes nacionais e internacionais, em um contexto de inserção do agronegócio e da mineração. A presença industrial na Amazônia Oriental, embora incipiente, , passa a ser marcada pela intensa exploração de *commodities* minerais e agrícolas, alterando a lógica extrativista de coleta que predominou por mais de um século (Carvalho; Carvalho, 2012).

A pesquisa tem como objetivo relacionar alterações no padrão de apropriação do espaço amazônico e de sua incorporação ao espaço global pela disposição de infraestruturas, com a produção de espaço urbano para a formação de estoque imobiliário. Tal dinâmica vem alterando as configurações urbanas, em alguma medida ligadas a uma financeirização

do capital imobiliário, objeto de estudos no restante do país. No aspecto da infraestrutura, é importante observar autores que já vêm discutindo o processo de instalação de infraestrutura para logística desde os anos 1960 (Rufino, 2021a; 2021b).

Em relação à cronologia, adota-se, preliminarmente, a década de 1980 como marco de referência, com possibilidade de retroceder aos anos 1960 e avançar até os dias atuais, construindo uma base analítica para a pesquisa das cidades da região de Carajás. Esse marco inicial corresponde ao período em que políticas do Governo Federal visaram integrar a Amazônia ao projeto capitalista nacional, impulsionando investimentos públicos e privados.

A descoberta de jazidas minerais, especialmente na região de Carajás, consolidou discursos em prol da exploração de recursos e do desenvolvimento regional, sustentados por interesses econômicos e estratégicos. O Programa Grande Carajás (PGC) estabeleceu infraestrutura para a mineração, como a Estrada de Ferro Carajás e as *company towns* – entre elas Parauapebas –, além de impulsionar núcleos urbanos em Marabá. A Companhia Vale do Rio Doce (atual Vale S.A.) teve papel determinante, articulando sistemas de transporte e promovendo o desenvolvimento urbano para viabilizar a extração mineral. Essas transformações impactaram profundamente as cidades e conexões viárias, evidenciando o papel do extrativismo na urbanização da Amazônia Oriental.

Enquanto linha de pesquisa do INCT “Produção da Casa e da Cidade” tem-se como objetivo estudar as alterações no padrão de apropriação do espaço amazônico, com foco na produção de espaço urbano e na formação de estoque imobiliário na Região Carajás, especificamente na cidade de Marabá. Busca-se compreender como a disposição de infraestruturas e a financeirização do capital imobiliário vêm modificando as configurações urbanas, contribuindo para a construção de uma base analítica sobre as dinâmicas atuais da Amazônia Oriental. A relevância do estudo reside na possibilidade de oferecer uma perspectiva crítica sobre o papel do Estado, dos agentes privados e das atividades extrativas na transformação territorial e na integração da região ao espaço global.

Ao articular o papel do Estado e de agentes privados na implementação de infraestruturas e na financeirização do capital imobiliário, evidencia-se como esses processos têm reconfigurado as dinâmicas urbanas, especialmente diante dos avanços recentes da mineração e do agronegócio. O estudo destaca que a atuação articulada entre setores públicos e privados não apenas impulsiona a urbanização, mas também redefine centralidades e relações territoriais, promovendo a integração da Amazônia Oriental ao espaço global e ao circuito de acumulação capitalista. Além disso, são considerados os impactos contemporâneos da expansão imobiliária, os desafios socioambientais decorrentes da intensificação extrativa e as perspectivas futuras para a região, que incluem a necessidade de políticas públicas voltadas à sustentabilidade, à equidade territorial e à mitigação das vulnerabilidades urbanas. Essa abordagem crítica e reflexiva permite compreender as múltiplas dimensões do processo de urbanização amazônica, bem como suas consequências para o desenvolvimento regional e para a produção de novos espaços de acumulação.

1. DA TIPICIDADE DO URBANO BRASILEIRO À ESPECIFICIDADE AMAZÔNICA

Ao prefaciar o livro *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial* (Maricato, 1979), Francisco de Oliveira esclarece que o aspecto fundamentalmente comum às pesquisas que o compõem é a busca por estabelecer uma ótica geral sobre a produção urbana no Brasil, a de que são “os processos de reprodução do capital industrial e sua articulação pelo capital em geral [...] que determinam os processos particulares” (p. 19). Oliveira propõe que o urbano brasileiro deve ser entendido *concretamente*, a partir das suas *especificidades* e de como estas se relacionam à *tipicidade* da ótica geral. É com base nesse plano de fundo que analisamos a expansão urbana nacional sobre o espaço amazônico como expressão do avanço da fronteira do capital, a partir da segunda metade do século XX, bem como as especificidades que a singularizam em relação a outras regiões brasileiras.

Para tal compreensão, demanda-se uma abordagem dialética entre a expansão do capital, a concentração da força de trabalho e a reorganização espacial pela propagação de novos processos urbanos, entendendo que estes atuam como suportes para a expansão do processo de acumulação (Oliveira, 1979). Esta ocorre mediante constantes ajustes espaço temporais capazes de reduzir o tempo de retorno de investimentos, a partir da superação de barreiras espaciais pela disposição de "infraestruturas físicas e sociais perenes" – como estruturas logísticas, educacionais, de pesquisa –, geralmente articuladas por instituições estatais e financeiras, viabilizando a superação de crises de superacumulação (Harvey, 2004, p. 63-64, tradução nossa).

Portanto, entende-se que a dinâmica de produção de novos espaços urbanos está imbricada às configurações e ritmos de um sistema "[...] altamente dinâmico e inevitavelmente expansível" (Harvey, 1988, p. 9, tradução nossa). Esse sistema organiza, recorrentemente, novas condições de acumulação para superar crises (Harvey, 2010) e absorver excedentes de produção e de mão de obra, buscando reduzir custos e tempo de movimento mediante a conexão interindustrial, da divisão social do trabalho e da demanda de acessos eficientes à mão de obra e aos mercados consumidores (Harvey, 1985, p. 145-146). Esse processo sistêmico produz espaços de expansão geográfica e reorganizações regionais (Monteiro; Silva, 2021).

A fronteira é uma manifestação sensível dessa expansão geográfica sobre espaços de reprodução em potencial e reservas globais de recursos, resultado da incorporação de novas porções do território ao espaço global, estabelecendo novas relações sociais e produtivas e novos arranjos espaciais próprios (Becker, 1990; Monteiro; Silva, 2021), o que resulta em conflitos decorrentes da coexistência de diferentes tempos históricos sobre o mesmo espaço em disputa (Martins, 1996).

O movimento de avanço da fronteira sobre o espaço amazônico tem sido balizado pela perspectiva nacional de constantes incorporações de porções territoriais mediante frentes de expansão. Fundamenta-se, assim, a hegemonia de elites mercantis e industriais, privilegiando a concentração de renda e de terra no processo de interiorização e de ocupação de pretensos vazios, uma "'saída para dentro' que o capitalismo brasileiro aprendeu a utilizar" (Brandão, 2010, p. 55).

> O estilo do crescimento industrial irregular e baseado no capital intensivo adotado pelo Brasil traduziu-se em pouquíssimos empregos criados nas economias urbanas e rurais. O resultado foi um excedente populacional, que migrou para as áreas de fronteiras, em busca de lotes agrícolas para cultivar. Ao mesmo tempo, empresários canalizaram seus excedentes de capital ao campo, em busca de investimentos produtivos e para compra de terras baratas como um lastro contra a inflação futura. (Schmink; Wood, 2012, p. 47-48)

O avanço da fronteira sobre a Amazônia compõe a terceira etapa das frentes de expansão do capital no Brasil pós-guerra – antecedida pela expansão do café em direção ao Paraná e da pecuária em direção ao Centro-Oeste brasileiro (Schmink; Wood, 2012). Contudo, se diferencia das demais em razão da delimitação de um ideário desenvolvimentista e de modernização que lastreou as decisões e o direcionamento de recursos e crédito por parte do aparelho estatal brasileiro para a Amazônia, no contexto de integração do mercado nacional demandado pela industrialização no país (Castro, 2005; Schmink; Wood, 2012; Ventura Neto; Prata, 2025).

A partir da segunda metade do século XX – tendo como marco a construção da rodovia Belém-Brasília (atual BR-010), inaugurada em 1960 –, a Amazônia se consolida como fronteira, o que possibilitou o início de sua "integração real, submetida ao capital financeiro e industrial, nacional e internacional, e não [como outrora] ao capital mercantil simplesmente" (Corrêa, 2005 p. 207). Com sua integração ao Centro-Sul brasileiro, viu-se a "desestruturação econômica da região pelos 'diferentes tipos de conflitos sociais'" (Michelotti;

Nascimento; Gomes Júnior, 2023, p. 60) gerados, em grande medida, pela incompatibilidade entre as distintas formas de acesso à terra: o que antes se dava pelo apossamento e pela existência de terras comunais que serviam ao extrativismo de coleta passa a depender da institucionalização da propriedade privada da terra, de aforamentos a oligarquias e da constituição de latifúndios capazes de atender às elites agrárias paulistas (Castro, 2005; Monteiro; Mazutti; Silva, 2023; Ventura Neto; Prata, 2025).

Os mitos difundidos por tais elites paulistas e pelo próprio Estado brasileiro – com mais intensidade nos governos ditatoriais militares – do "vazio amazônico" ou do "inferno verde", que apresentavam a Amazônia como um vazio demográfico a ser explorado no contexto de integração nacional, forneciam justificativas à abertura de espaço para novas frentes exploratórias conectadas ao mercado global. Tal postura avalizava os agentes dessa frente de expansão a desconsiderar populações tradicionais e relações sociais, ambientais e produtivas já consolidadas e mais adaptadas à realidade local, nas quais se baseava a constituição de núcleos urbanos existentes (Monteiro; Bahia; Castro, 2023; Salgueiro, 2023).

[pág. 343] **Figura 1 – Suplemento especial da Folha de S. Paulo (1967) que difunde a ideia da Amazônia como espaço de exploração potencial.** Fonte: Salgueiro, 2023.

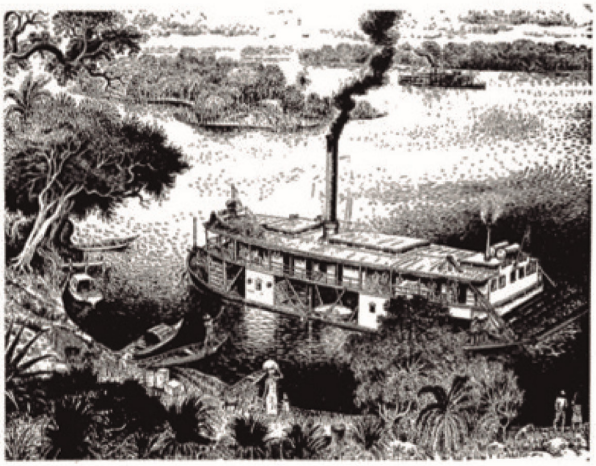
[pág. 343] **Figura 2 – Campanha publicitária conjunta (1972) da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam) e do Banco da Amazônia (Basa).** Fonte: Wenzel, 2020.

AMAZONIA: UM VAZIO CHEIO DE RIQUEZAS

Suplemento Especial da

FOLHA DE S. PAULO

16 de abril de 1967



Proibida a venda em separado

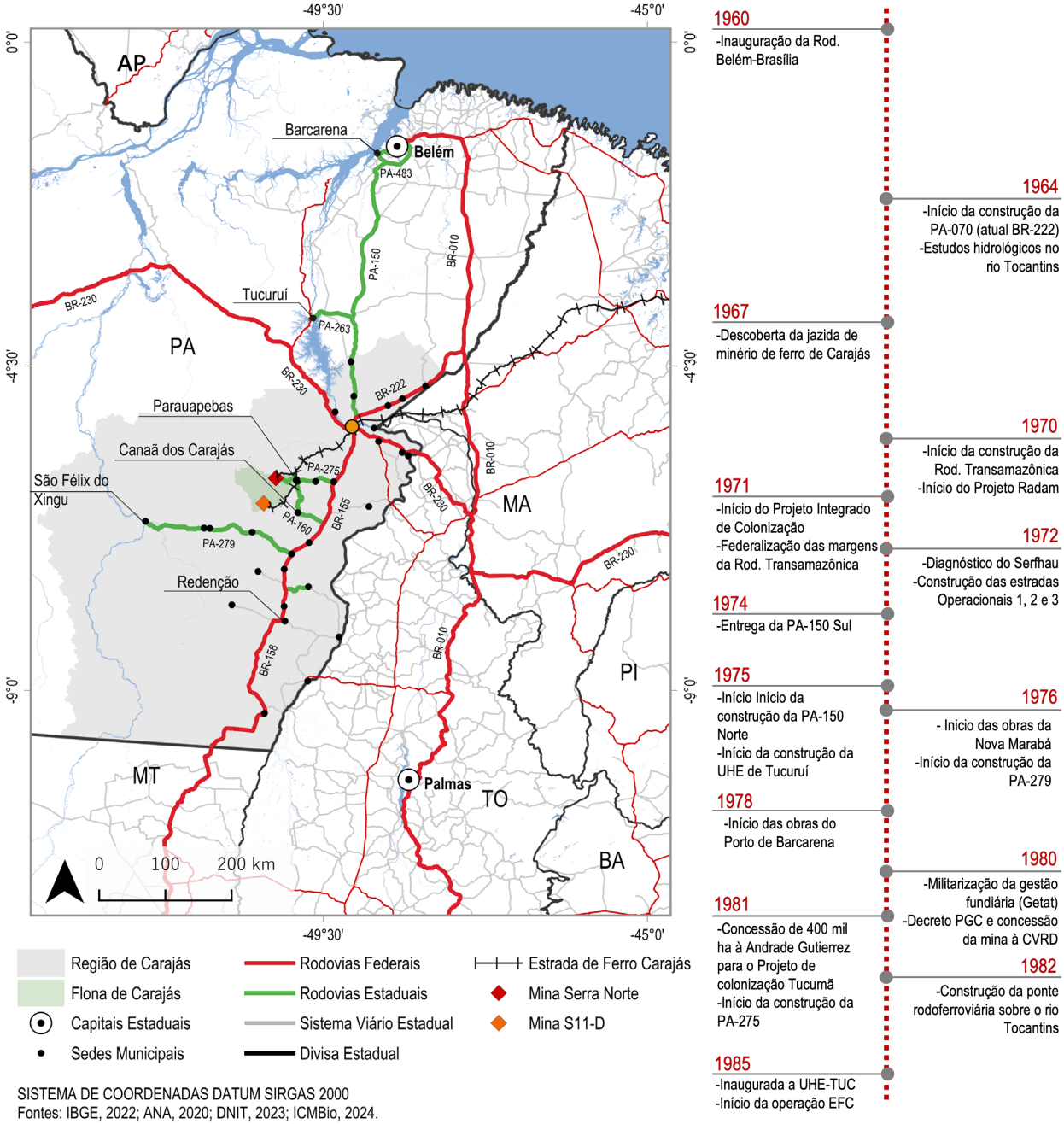
Foi durante os governos ditatoriais militares que houve uma intensificação da atuação direta do Estado no espaço amazônico, sob um regime centralizador e repressivo e baseando-se em uma estratégia de ampla planificação estatal. Tal cenário viabilizou financeira e institucionalmente – em especial na porção sudeste do estado do Pará – a disposição de grandes infraestruturas logísticas, energéticas, industriais e urbanas, que deram condições de acesso a um grande estoque de recursos naturais e serviram de suporte à exploração mineral e à pecuária. Como consequência, houve o enfraquecimento das estruturas tradicionais de suporte ao extrativismo de coleta e o estabelecimento de novas relações produtivas, integradas a um arcabouço nacional (Schmink; Wood, 2012, Monteiro; Bahia; Castro, 2023).

Com a descoberta, em 1967, de uma jazida de 18 bilhões de toneladas de minério de ferro no sudeste do Pará, à época ainda nos limites municipais de Marabá, e o início das prospecções por parte de mineradoras estrangeiras, concretizava-se o discurso do Governo Federal a respeito da necessidade de ocupação da região e de exploração de sua riqueza mineral. O que levou o regime a defender a necessidade de planejar e promover o desenvolvimento regional do Norte do país para assegurar a "segurança nacional".

2. AS INFRAESTRUTURAS E A CONFORMAÇÃO DE UMA NOVA REDE URBANA: A REGIÃO DE CARAJÁS

A rede *protourbana* polarizada por Belém na Amazônia Oriental, estudada por autores como Corrêa (1987), baseia-se em padrões dendríticos de ocupação, em função da rede hídrica e de pontos de acesso a entrepostos de comercialização majoritária de produtos de extrativismo de coleta, como a castanha-do-pará, o caucho e o cacau. Essa rede se fragmenta e singulariza uma nova configuração territorial a partir da delimitação de uma rede urbana polarizada por Marabá na chamada região de Carajás, capaz de estabelecer novas relações hierárquicas e segregar papéis e fluxos de capital e mercadorias (Rodrigues, 2023). Tal processo é fruto de uma homogeneização econômica exógena sobre essa parcela do território, baseada, sobretudo, na pecuária bovina e na mineração industrial (Monteiro; Silva, 2021).

Figura 3 – Mapa da região de Carajás com a indicação das infraestruturas existentes (1960-1985). Fonte: Elaborado pelos autores com dados de IBGE, ANA, DNIT e ICMBio.



SISTEMA DE COORDENADAS DATUM SIRGAS 2000
Fontes: IBGE, 2022; ANA, 2020; DNIT, 2023; ICMBio, 2024.
Elaborado por: Paulo Chaves; Lucas Rolim.

Enfatiza-se que as cidades são testemunhas de estratégias desagregadoras ligadas ao aproveitamento econômico a partir de forças exógenas contrárias a um ordenamento territorial coerente com as práticas sociais e com o meio ambiente amazônico (Becker, 2013). Nesse aspecto, cabe aplicar ao entendimento dos processos transcorridos na região o que Paasi (1991) denomina "construção da configuração territorial", em que um processo de institucionalização que associa a identidade regional ao institucional e é responsável tanto pela produção quanto pela reprodução da consciência regional entre habitantes e pessoas externas, além de abranger aspectos materiais e simbólicos do espaço.

Essa nova configuração territorial se conforma a partir de uma rápida e intensa disposição de infraestruturas de suporte à exploração e ocupação do espaço amazônico, fundamentalmente entre os anos de 1960 e 1985. Destaca-se a instalação de aparatos logísticos conectando núcleos urbanos já existentes a espaços de interesse de mercados e abrindo frentes de implantação de novos aglomerados urbanos. Estes últimos atuaram conjuntamente como infraestruturas espaciais de suporte ao processo de colonização agropecuária e, sobretudo, à implantação de grandes projetos de mineração (Cardoso; Lima, 2006, Schmink; Wood, 2012, Monteiro; Silva, 2021).

A inauguração da rodovia Belém-Brasília, ou Transbrasiliana (atual BR-010), em 1960, ao conectar a capital paraense à federal, rasgando de norte a sul a área oriental do bioma amazônico, dá início à incorporação de novos territórios amazônicos às dinâmicas de expansão do capital nacional. Ao assumir o papel de eixo de penetração, viabilizou a abertura de núcleos urbanos dedicados a receber projetos de colonização e povoamento, como é o caso das cidades de Paragominas e Dom Eliseu (Corrêa, 1987).

Seguindo a urgência do processo de integração subordinada da Amazônia, em 1964, primeiro ano sob regime militar, o Governo do Pará dá início à construção da rodovia PA-070 (hoje BR-222), no intuito de interligar Marabá ao eixo da Belém-Brasília, mantendo as dinâmicas de ocupação para dentro das divisas estaduais. Essa infraestrutura desarticulou as conexões através

do rio Tocantins entre a região de Marabá e Belém. Nesse novo traçado viário, destacamos o surgimento da Vila Rondon, em 1968 – atual sede do município de Rondon do Pará –, que serviu de base para sua construção e articulou dinâmicas migratórias de colonos (Monteiro; Silva, 2021).

O Plano de Integração Nacional (PIN), promulgado em 1970 e coordenado pela recém-criada Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam), instituiu uma política ainda mais agressiva de incorporação do espaço amazônico, combinando a implantação de grandes infraestruturas logísticas à centralização do controle fundiário do território. No PIN foi prevista a construção da rodovia Transamazônica (atual BR-230) atravessando a Amazônia de oeste a leste, de forma a integrar o extremo oeste do território brasileiro à região Nordeste do país – passando por Marabá. Além da construção da rodovia, uma faixa de terra de 100 km para cada lado a partir de seu eixo foi federalizada e colocada sob a gestão do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) para a execução de projetos de colonização de pequenas propriedades. Os 10 km imediatos a partir das margens seriam dedicados a assentamentos de pequenos produtores (Brasil, 1970; 1971; Schmink; Wood, 2012).

A rodovia Transamazônica, portanto, se estabeleceu como eixo de construção de novas cidades e arranjos urbanos projetados, delimitados a partir de diferentes escalas de assentamento – como rurópolis, agrópolis e cidades regionais. Aqui citamos Altamira, estabelecida nesse processo como uma cidade regional que servia como infraestruturas de suporte às dinâmicas de colonização e migração incentivada.

Marabá, por ser uma cidade já consolidada na região, assumiu um papel central na gestão da implantação dessas estruturas na Amazônia Oriental. Com isso, recebeu escritórios do Incra e do Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DNER), e, em seu entorno imediato, foram implantadas agrópolis para receber funcionários colonos em projetos de assentamento rural. Estes acabaram se convertendo em uma área urbana chamada Complexo Integrado Cidade Nova (Sant'Anna, 1998; Almeida, 2008).

O governo estadual, alinhado ao PIN, iniciou a construção da PA-150 (atual BR-155), iniciando pelo trecho sul, inaugurado em 1974, que interligava Marabá ao recém-criado distrito de Redenção, no município de Conceição do Araguaia. Essa infraestrutura proporcionou conexão rodoviária à maior reserva de mogno do planeta, ampliando sua extração para atender ao mercado nacional, em especial o do Centro-Sul brasileiro (Schmink; Wood, 2012; Fernandes, 2023).

Outro fator importante na delimitação de uma nova rede urbana a partir de Marabá foi o fato de a cidade sediar as ações militares para o enfrentamento da guerrilha do Araguaia, ainda nos anos 1970. Nesse processo, além de mais infraestruturas militares na cidade e em seu entorno, foram construídas pelo Exército "estradas operacionais" conectando localidades e povoados a Marabá. Dessas estradas, depois convertidas em rodovias estaduais e federais, destacamos a OP-1 (atual PA-477), que ligou o povoado de São Geraldo à PA-150, onde se estabeleceu um núcleo que posteriormente se tornou sede do município de Piçarra; e a OP-2 (atual trecho da BR-153), que ligou o povoado de São Geraldo à Transamazônica (Monteiro; Silva, 2021).

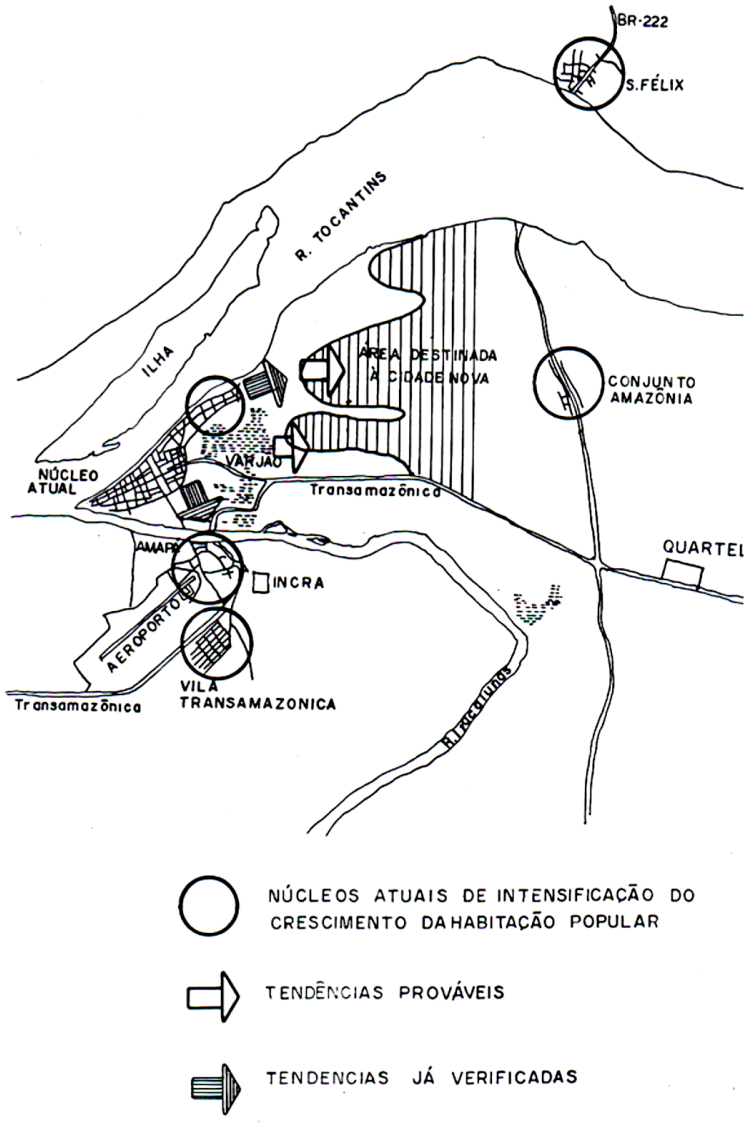
O papel polarizador e estratégico de Marabá ganha um novo patamar no início da década de 1970, com os primeiros resultados do projeto Radar da Amazônia (Radam) e dos estudos prospectivos na jazida de minério de ferro realizados na serra de Carajás pela Companhia Vale do Rio Doce (CVRD). Esses estudos a dimensionaram como a maior reserva mundial de minério de ferro, além de terem identificado outros minerais de alto valor econômico, como manganês e ouro. A cidade passa se tornar prioritária para o governo militar, que a declarou área de segurança nacional, restringindo ainda mais a autonomia do município e sobrepondo os interesses que considerava estratégicos aos da população residente (Almeida, 2008).

Em 1972 o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (Serfhau)[1] elabora um diagnóstico sobre Marabá prevendo a criação de um novo núcleo urbano, uma vez que a cidade original não suportaria as ampliações demandadas

1. Órgão ligado ao Ministério do Interior e ao Banco Nacional de Habitação (BNH).

pela nova dinâmica econômica que lhe estava sendo imposta. Isso se devia, sobretudo, às suas limitações de sítio, pois os rios Tocantins e Itacaiúnas e suas planícies de inundação (Figura 4) conviviam com cheias sazonais, alagando as denominadas áreas de varjão (Almeida, 2008).

Figura 4 – Mapa esquemático da expansão urbana de Marabá (1974). Fonte: Ciampone, 1975 apud Almeida, 2008.



Nesse processo, sob intervenção direta do Ministério do Interior, uma área após o varjão foi selecionada para receber a Nova Marabá, ainda que já houvesse espaços sendo loteados pela municipalidade e ocupados espontaneamente na margem oposta do rio Itacaiúnas (Figura 4). O Serfhau abriu uma licitação para a elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano de Marabá (PDUM) que teve como vencedor o escritório do arquiteto Joaquim Guedes. Contudo, em 1974, com a mudança de governo, o Serfhau foi extinto, adiando a construção da nova cidade, que passou a ser de responsabilidade da Sudam.

A Sudam, sob a justificativa de reprojetar o crescimento de Marabá de 50 mil para 100 mil habitantes em função de mudanças nas dinâmicas migratórias, contratou, dessa vez sem licitação, um novo projeto do escritório H. J. Cole e Associados. O Plano de Expansão Urbana de Marabá (PEUM) foi elaborado baseando-se numa estrutura vegetal de troncos e folhas, onde cada folha seria a escala intermediária entre o bairro e a quadra e viabilizaria uma "comunidade estanque" (Almeida 2008, Tourinho, 1991). Em razão de impasses institucionais e atrasos de implantação, a Nova Marabá começou a ser ocupada mesmo sem que o projeto fosse concluído, abrindo-se frentes de doação de lotes como resposta à pressão decorrente do crescimento da população e da ocorrência de cheias históricas.

A mudança de governo, em 1974, abriu espaço para uma mudança no padrão de gestão dos projetos de colonização do Incra, em especial no âmbito da Sudam. Por articulação da Associação de Empresários da Amazônia (AEA), sediada em São Paulo, junto à superintendência, e atendendo ao *lobby* de pecuaristas, suspendeu-se a distribuição gratuita de propriedades pequenas e ampliavam-se os esforços para a ocupação do espaço amazônico por proprietários maiores extensões de terra. Alegou-se, para isso, que estes seriam capazes de realizar uma ocupação do território "mais eficiente e menos destrutiva", pela implantação de pastos dedicados à pecuária, que foram apresentados como benéficos ao meio ambiente e à estratégia de exportação (Almeida, 2008; Schmink; Wood, 2012).

A construção da Usina Hidrelétrica de Tucuruí (UHE-Tuc) foi parte integrante do segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (PND II), que previa a produção de energia elétrica em alta escala voltada para o atendimento das demandas das cidades da região e, sobretudo, para o abastecimento de complexos industriais de suporte à mineração. Exemplo disso foi o beneficiamento da bauxita encontrada no rio Trombetas e sua exportação como alumina para mercados internacionais, em especial o japonês. Sua construção demandou uma área alagada de 2.600 km², o que forçou o deslocamento de comunidades consolidadas para projetos de colonização e assentamento ao longo do trecho norte da PA-150, originando os municípios de Jacundá e Nova Ipixuna (Campos, 2019; Curvina, 2019).

Em 1976 iniciou-se a construção da PA-279 para interligar a PA-150 ao município de São Félix do Xingu, ampliando a incorporação do espaço amazônico a oeste, até às margens do rio Xingu. No entroncamento dessas rodovias surge um vilarejo que apresentou um crescimento muito intenso e que deu origem à sede do município de Xinguara. Contudo, a obra enfrentou muitas dificuldades e em 1980 chegou à Gleba Carapanã, área de 400.000 ha concedida à construtora Andrade Gutierrez para a execução de projetos privados de colonização, com foco primordial na ocupação dirigida de lotes para a produção de insumos agrícolas às novas infraestruturas que seriam instaladas com o PGC. O chamado Projeto Tucumã teve em seu núcleo urbano uma cidade projetada, hoje sede do município de Tucumã, e uma aglomeração satélite, atual sede do município de Ourilândia do Norte (Falesi, 1984, Schmink; Wood, 2012).

O PGC foi criado em 1980 para unificar e acelerar a implantação das ações que viabilizariam a extração mineral na serra de Carajás e entorno, e como uma resposta estatal ao agravamento da crise econômica. Parte desse processo perpassava por uma estratégia de controle de milhões de hectares de terra, o que foi garantido pela militarização da gestão fundiária na região, com a criação do Grupo Executivo de Terras do Araguaia-Tocantins (Getat) (Monteiro; Silva, 2021).

O PGC mobilizou um volume muito grande de recursos e um aparato institucional que promoveu grandes ajustes espaciais, por meio da disposição de um sistema integrado de infraestruturas necessárias à extração, ao beneficiamento e à exportação de minerais. O decreto de instituição do PGC confirmou a CVRD, que já detinha a outorga exclusiva para a lavra da mina, como responsável pela construção de todo o aparato estrutural, a saber: a mina de Carajás, então localizada no município de Marabá; a *company town* para o atendimento da demanda de força de trabalho, chamada núcleo urbano de Carajás (o qual gerou uma aglomeração urbana satélite que deu origem à Parauapebas); a estrada de ferro Carajás; a ponte rodoferroviária sobre o rio Tocantins; a implantação de um centro siderúrgico industrial em Marabá; e as estruturas portuárias para a exportação do minério no porto de Itaqui, em São Luís/MA. Além dessas infraestruturas construídas pela própria CVRD, foi aberta a rodovia PA-275, que viabilizava o acesso rodoviário à mina a partir da PA-150, e novos ramais de linhão foram anexados ao projeto da hidrelétrica de Tucuruí (Monteiro; Silva, 2021, Fernandes, 2023).

Todas essas dinâmicas de disposição de infraestruturas logísticas, minerárias e urbanas viabilizaram um intenso fluxo de capitais e de força de trabalho para a região: se em 1970 sua população era de 87 mil habitantes, em 1980, já era de 255 mil e, em 1991, chegava a 716 mil habitantes, com uma taxa média de crescimento anual de 9,38%, enquanto a média nacional fora de 2,09% (Monteiro; Silva, 2021).

Reforçando sua posição central na região, a cidade de Marabá consolidou-se como nó dessa fração da fronteira a partir do emaranhado logístico que passou a irradiar dela (Figura 3). Seja por rodovias de penetração na Amazônia nos sentidos norte-sul e leste-oeste, seja pela estrada de ferro Carajás, as infraestruturas de suporte ao novo modelo de exploração do espaço amazônico se encontravam em Marabá.

O final da década de 1980, no contexto da redemocratização brasileira, foi marcado por uma redução brutal dos investimentos públicos, como resposta do Governo Federal às crises econômicas da dívida externa e da hiperinflação. Inviabilizou-se, assim, a conclusão de diversos projetos iniciados no contexto do PGC – a exemplo do novo núcleo urbano de Marabá –, e tiveram continuidade apenas aqueles executados pela CVRD e que tinham relação direta com a exploração da mina de ferro. A extração do minério de ferro de Carajás projetou a companhia como uma das maiores mineradoras do mundo, o que seguiu direcionando para a região fluxos migratórios antes impensáveis, mesmo com a interrupção dos investimentos.

Esse contexto de redução de investimentos públicos e privatizações se aprofundou com a política neoliberal do governo de Fernando Henrique Cardoso, que privatizou a CVRD em 1997, alterando sua lógica de atuação na região ao desvincular-se de políticas e planos estatais. Marabá foi especialmente impactada, uma vez que, a essa altura, já não continha mais em seu território as principais áreas de exploração mineral, perdidas nos processos de emancipação[2]. Portanto, o município não tinha mais acesso aos *royalties* da mineração e contava com uma infraestrutura urbana incompleta e uma população migrante com amplos problemas sociais, sem uma estrutura capaz de viabilizar a diversificação industrial e dinamizar a economia urbana:

> Marabá é particularmente maltratada por essa situação. As minas em atividade, que proporcionam royalties, ficam em municípios que surgiram de desmembramento a partir da unidade-mãe. Mais importante município de toda a região, Marabá perdeu renda e território com essa pulverização e ficou com os restos do banquete, na forma de migrantes miseráveis, despreparados profissionalmente ou

2. Emanciparam-se a partir de Marabá, após a promulgação da Constituição Federal de 1988, os municípios de Parauapebas (1988), Nova Ipixuna (1988), Curionópolis (1988), Eldorado dos Carajás (1991) e Canaã dos Carajás (1994, a partir de Parauapebas).

> vinculados a uma estrutura de crimes para a qual servem como vetores de marginalidade. Enquanto o acionista do processo que detona essas condições recebe cada vez mais dividendos (teve de volta um de cada quatro reais imobilizados no patrimônio líquido da empresa, que, com suas controladas, têm um ativo de R$ 26 bilhões), os cidadãos que sofrem os efeitos dessa dinâmica estão cada vez mais entregues à própria sorte. (Pinto, 2003, p. 71-72)

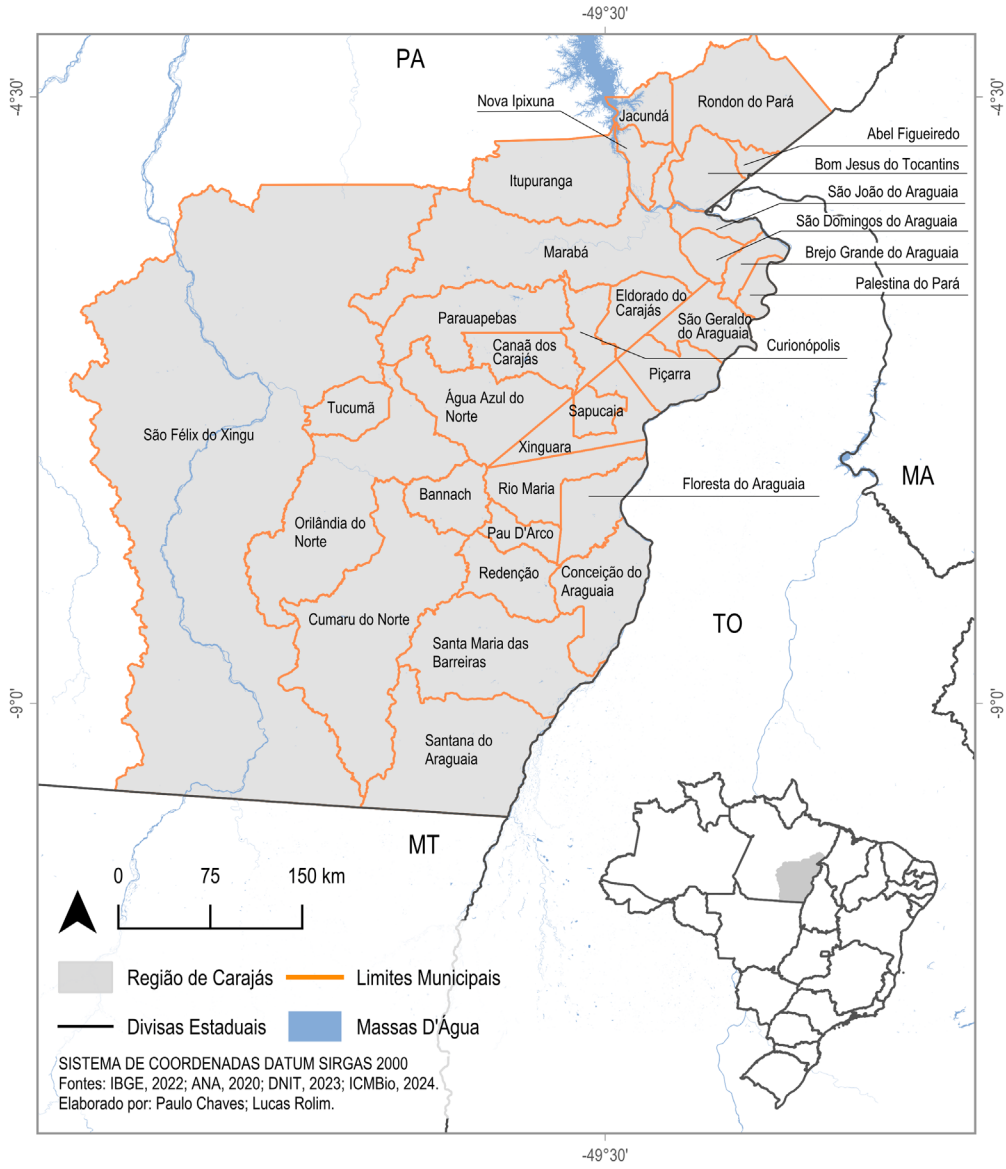
Segundo o *Diagnóstico socioeconômico do município de Marabá*, publicado pelo Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae) em 1995, em sua conclusão, o perfil econômico do município de Marabá, fortemente alterado a partir da exploração mineral liderada pela Companhia Vale do Rio Doce-CVRD, teve profundos reflexos em sua estrutura produtiva. Em que pese a grande expansão do mercado local causada pelos fluxos migratórios, o crescimento da produção interna não se materializou em forma de desenvolvimento social, pois a riqueza gerada não foi internalizada no município. (Sebrae, 1995)

Tal dinâmica pode ser tomada como uma representação local do padrão da região de Carajás, com uma economia fundamentalmente primária, sem capacidade de diversificação industrial ou desenvolvimento de inovação (Gumiero, 2023; Monteiro, 2023; Rodrigues, 2023).

3. O URBANO CONTEMPORÂNEO NA REGIÃO DE CARAJÁS

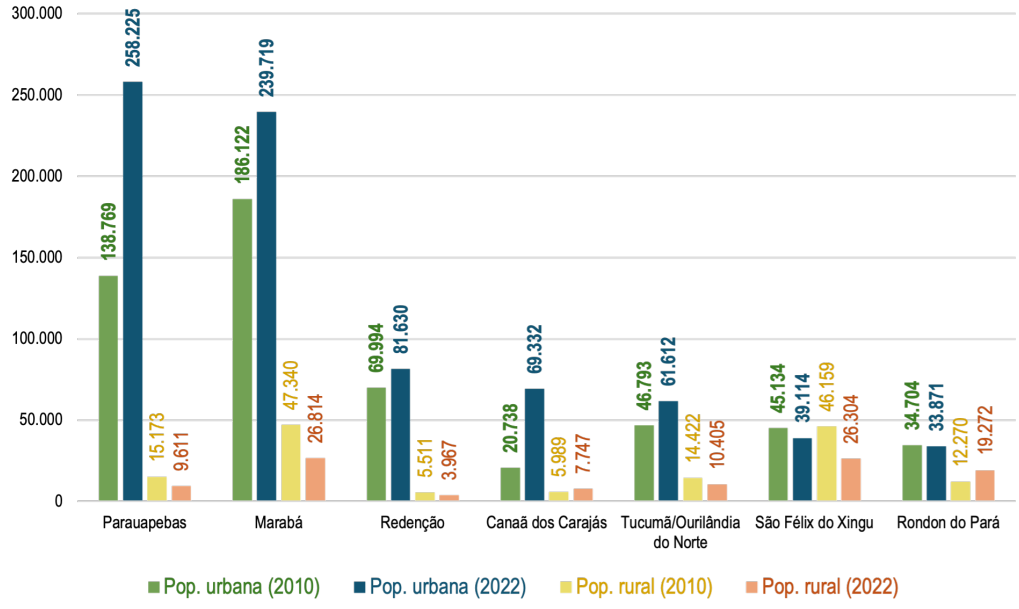
A região de Carajás se conforma a partir dessa fração da fronteira na Amazônia, localizada no interflúvio Araguaia-Tocantins-Xingu, no estado do Pará. Ela corresponde às regiões geográficas intermediárias de Marabá e Redenção, exceto pela região imediata de Tucuruí (IBGE, 2020), e se organiza em uma rede urbana de 32 municípios.

Figura 5 – Mapa dos municípios da região de Carajás. Fonte: Elaborado pelos autores, com dados de IBGE, ANA, DNIT e ICMBio.



Observa-se na Figura 6 o comportamento populacional dos sete aglomerados urbanos mais expressivos da região. Entre 2010 e 2022, Marabá e Parauapebas se mantiveram como os dois municípios com maior população urbana; contudo, nesse período, Parauapebas passou Marabá e se tornou a cidade com maior contingente populacional da região, tendo um crescimento de 86,08%, enquanto Marabá teve um aumento de 28,79%. Na região, merece destaque o município de Canaã dos Carajás, que teve sua população urbana aumentada em 234,36%. O gráfico também demonstra que em São Félix do Xingu e Rondon do Pará há uma ligeira queda da população urbana.

Figura 6 – População urbana e rural, por município selecionado da região de Carajás (2010/2022). Fonte: Elaborado pelos autores com base em IBGE, 2010 e 2022.

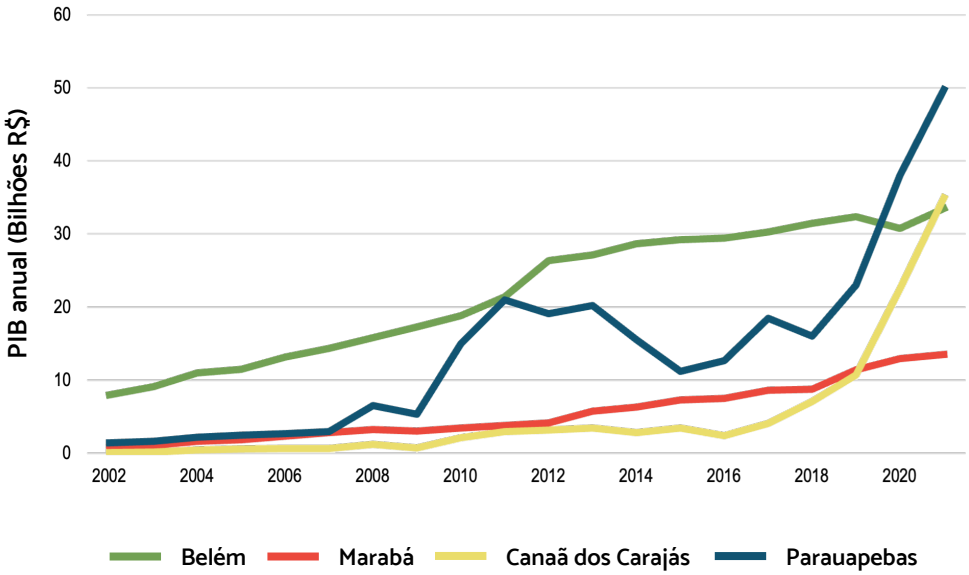


Quanto à população rural nos dois municípios mais populosos, observa-se a manutenção de Marabá à frente, ainda que tenha havido queda nos valores nos dois municípios. Há certa manutenção das populações rurais em Redenção e Canaã dos Carajás, decréscimo em Tucumã/Ourilândia e São Félix do Xingu e aumento em Rondon do Pará.

Monteiro (2022) destaca que, nas primeiras duas décadas do século XXI, algumas regiões brasileiras, especialmente a região de Carajás, tiveram grande crescimento econômico e aumento de participação no PIB nacional. Em 2002, a região de Carajás foi responsável por 0,29% do PIB brasileiro e, em 2022, esse valor atingiu 1,18%, a maior expansão dentre as regiões brasileiras. Esse crescimento, no entanto, não foi acompanhado por autênticos avanços de competitividade, mas sim por ganhos considerados espúrios, ou pouco sustentáveis, fundamentados em aprisionamento tecnológico e práticas que geram impactos sociais e ambientais negativos. A Vale S.A. é fortemente responsável por esse cenário, pois suas atividades de mineração representaram, em 2017, quase metade do valor adicionado regional. Em 2020, mais da metade da receita operacional líquida e 75% das vendas de minério de ferro da empresa foram resultantes de suas atividades na região. Isso explica o crescimento do PIB dos municípios de Parauapebas, onde está localizada a mina Carajás de minério de ferro, e Canaã dos Carajás, onde está instalada a mina S11D, de minério de ferro, e Sossego, de cobre.

A evolução dos valores dos maiores PIBs municipais do interior do Pará (Marabá, Parauapebas e Canaã dos Carajás) e de Belém, conforme demonstrado na Figura 7, demonstra o crescimento em relação ao desempenho da capital estadual. Para o entendimento do contexto regional de Carajás, é essencial interpretar inicialmente o papel da Amazônia na economia do país, como forma de articular as evoluções de Parauapebas e de Canaã dos Carajás em detrimento de Marabá e o ponto de superação do PIB de Belém a partir de 2020 e 2021, respectivamente.

Figura 7 – Evolução do PIB de Belém/PA e de municípios selecionados da região de Carajás (2002-2021). Fonte: Elaborado pelos autores.



A convergência entre as consequências desenvolvimentistas da ocupação do território e o aporte de investimentos estatais, somada à disposição de infraestruturas perenes, ao estabelecimento de novos núcleos urbanos e à abertura de novas frentes de exploração minerária e agrícola, alterou as perspectivas de rentabilidade para os agentes econômicos que atuam no território de Carajás. Consequentemente, verifica-se nas cidades da região uma tendência a intensificar seu potencial especulativo, recebendo aportes de reinvestimentos e de excedentes. Esse processo é, em grande parte, capitaneado e articulado por elites locais que consolidam sua posição a partir de dinâmicas diferenciadas de apropriação da renda (Rolim, 2023; Ventura Neto, 2020).

Sob a perspectiva das relações entre a cidade e a economia regional, a oferta de lotes e a operação de créditos imobiliários são fundamentais para compreender as dinâmicas locais, especialmente quando comparadas ao papel da terra como ativo de capital diferenciado do processo industrial. Se no Sudeste brasileiro a terra também é um ativo vinculado ao capital da industrialização, em Marabá sua participação se conecta sobretudo ao extrativismo e à pecuária, apresentando semelhanças e diferenças quanto ao volume, à espacialização nas cidades e aos desdobramentos para a formação de um entendimento sobre a dinâmica nacional.

Rolim (2023), ao analisar o volume de crédito imobiliário realizado na região de Carajás, revela que as elites locais se apropriam de fundos públicos destinados ao mercado fundiário urbano de maneira mais eficiente, em comparação com outras regiões do país. Isso evidencia que políticas públicas nacionais, como o direcionamento de recursos para o setor imobiliário, têm efeitos distintos conforme a realidade regional. Na região de Carajás, a combinação entre uma economia fundamentada na apropriação da renda fundiária e a concentração de terras em pequenas oligarquias de origem rural favoreceu agentes locais capazes de elaborar estratégias regionais para a captação de recursos públicos. Esse cenário resultou na transformação de terras rurais em urbanas e na proliferação de loteamentos e condomínios horizontais de grandes dimensões, voltados majoritariamente à especulação imobiliária, desconsiderando o perímetro urbano institucionalizado em planos diretores.

A oferta massiva de loteamentos e condomínios horizontais nas cidades da região de Carajás se articula à presença massiva de incorporadoras e construtoras nacionais e regionais (Melo, 2015), alinhando-se ao que a literatura recente sobre financeirização busca articular no âmbito nacional: os efeitos na produção imobiliária da desregulamentação que se segue ao lançamento de programas de financiamento habitacional na direção do entendimento dos seus efeitos na produção imobiliária (Rufino, 2013).

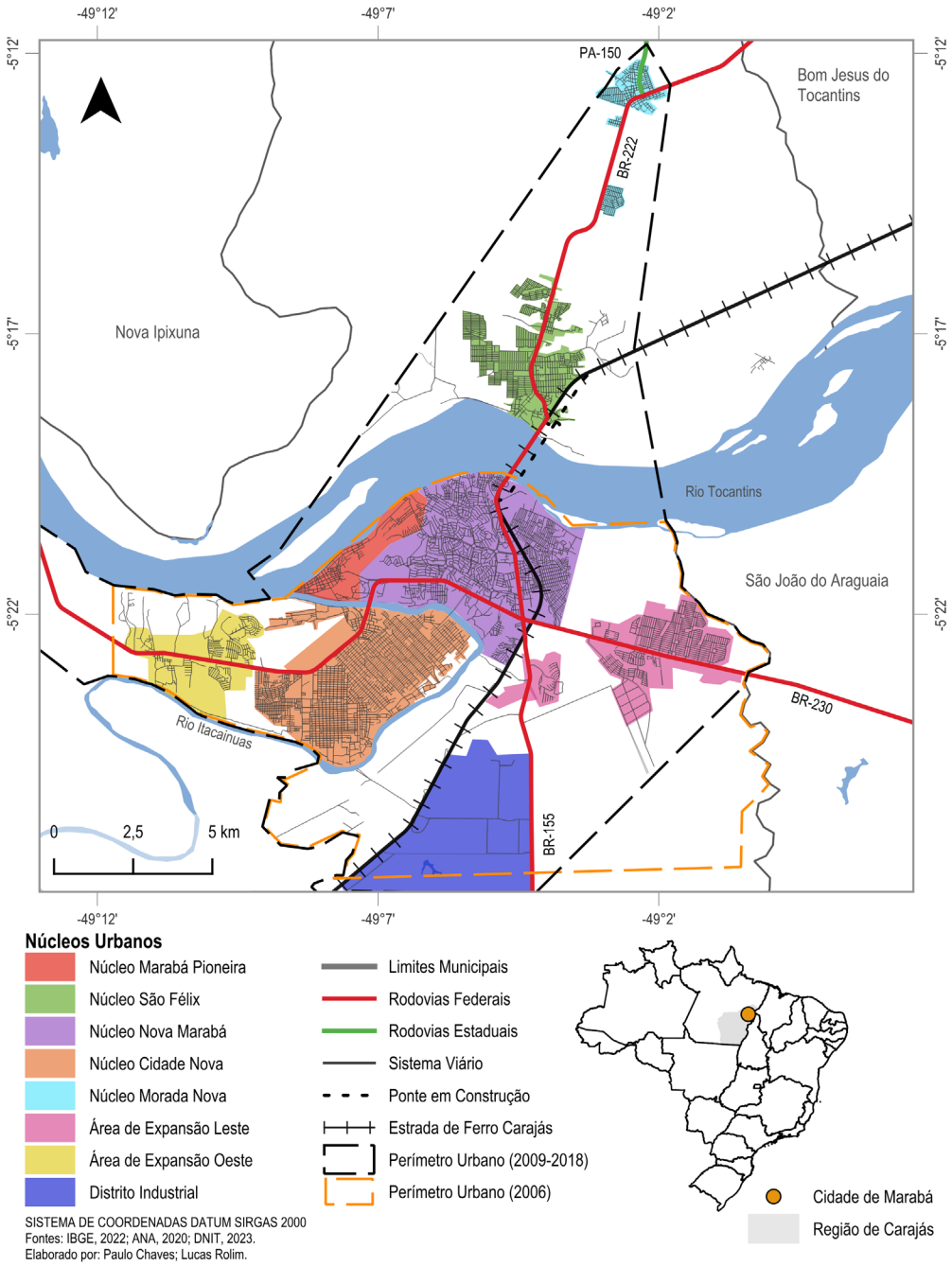
Adicionalmente, o funcionamento desses mercados é lastreado pelo sistema hipotecário (Sanfelici, 2013) e associado à implementação de obras públicas, num verdadeiro "alinhamento entre legislação, instituições públicas, recursos financeiros e cadeia produtiva de construção" (Shimbo, 2012; p. 119).

Tomaremos a cidade de Marabá como estudo de caso da região, buscando analisar sua inserção no padrão nacional de produção imobiliária e as diferenciações em relação a ele, decorrentes das especificidades do urbano amazônico e de seu papel central na lógica desenvolvimentista de ocupação e exploração desse território.

4. O CASO DA CIDADE DE MARABÁ

A presença central de Marabá em vários dos planos estatais de ocupação e incorporação do espaço amazônico lançados em um curto período, como o PIN, o PND, o Programa de Polos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia (Polamazônia) e o PGC, refletiu-se na formação de núcleos articulados por pontes, em um desenho urbano fragmentado (Cardoso; Lima, 2009). Sua configuração espacial resultou na disposição de núcleos urbanos absolutamente heterogêneos. A análise de suas distintas morfologias sugere que cada núcleo estampa em sua forma urbana o cumprimento de demandas e anseios político-institucionais específicos de cada etapa do processo de apropriação espacial. Observa-se na Figura 8 o mosaico morfológico resultante da justaposição de núcleos urbanos heterogêneos.

Figura 8 – Mapa da delimitação de núcleos urbanos, áreas de expansão e evolução do perímetro urbano de Marabá (2022).
Fonte: Elaborado pelos autores.



O Núcleo Marabá Pioneira (em vermelho) corresponde à cidade tradicional, vinculada à rede urbana dendrítica amazônica e que se relacionava com o rio como infraestrutura para a logística de extração de produtos da floresta. Seus logradouros se dispõem de maneira orgânica, acompanhando o traçado dos rios Tocantins e Itacaiúnas, em uma ocupação espontânea do esporão fluvial. O Núcleo Cidade Nova (em laranja) apresenta uma morfologia de quadrícula ortogonal a partir da rodovia Transamazônica e relaciona-se com a forma de ocupação do espaço amazônico por consistir em núcleos urbanos para atendimento de colônias agrícolas implantadas no percurso de grandes eixos rodoviários após a migração incentivada. O Núcleo Nova Marabá (em lilás) apresenta um traçado de inspiração modernista e é resultante da infraestrutura proposta pelo PEUM/Sudam. Apesar de o projeto original ter ficado inacabado, o que foi implantado tem em seu traçado urbanístico suporte para acomodar o grande fluxo migratório. Somam-se a isso uma baixa capacidade institucional de regular e coordenar o uso e ocupação do solo e a viabilização de novas infraestruturas e serviços de transporte, em especial pela forma extensiva e de baixa densidade.

Estes três núcleos configuravam a área urbana consolidada de Marabá no início do século XXI e foram formalizados, juntamente com o distrito industrial (em roxo), como perímetro urbano no Plano Diretor de 2006, que já previa áreas de expansão a leste e a oeste. Contudo, somente três anos após essa delimitação, em 2009, houve alteração no perímetro urbano municipal (Lei n. 17.358/2009), que foi ampliado em cerca de 77% e englobou os distritos de São Félix (em verde) e Morada Nova (em azul), além de várias áreas do entorno. Esse novo perímetro vem alterando as dinâmicas de especulação fundiária nesses espaços e viabilizando diversos lançamentos imobiliários de loteamentos e condomínios horizontais.

Autores como Melo (2015), Souza (2015) e Rolim (2023) atribuem essa dinâmica a uma resposta de coalizões locais principalmente a dois processos capazes de reformatar os potenciais especulativos do entorno da cidade. O primeiro foi o anúncio, em 2008, de novos investimentos públicos e privados

bilionários no distrito industrial de Marabá, dedicados à verticalização siderúrgica da região, com a implantação do Projeto Aços Laminados do Pará (Alpa), da Companhia Vale S.A., e do Projeto Aline, pela Companhia Sinobras, e à instalação de diversas infraestruturas de suporte, no âmbito do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) do Governo Federal (Figura 9). O segundo processo refere-se à ampliação das estratégias de facilitação de crédito para a construção civil no Brasil, destacando-se o lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), uma vez que não impunha restrições à fragmentação urbana nos processos de aprovação de financiamentos imobiliários.

Ressalta-se, contudo, que, apesar do início das obras do Projeto Alpa no ano de 2010, a Vale S.A. reduziu investimentos na diversificação industrial, focando apenas na atividade de mineração, em consequência da crise internacional e da inexecução de etapas da implantação de novas infraestruturas logísticas (como um novo linhão integrando a UHE de Tucuruí a Marabá e a viabilização da hidrovia do Araguaia-Tocantins). Com isso, o projeto foi suspenso já em 2013 (Souza, 2015).

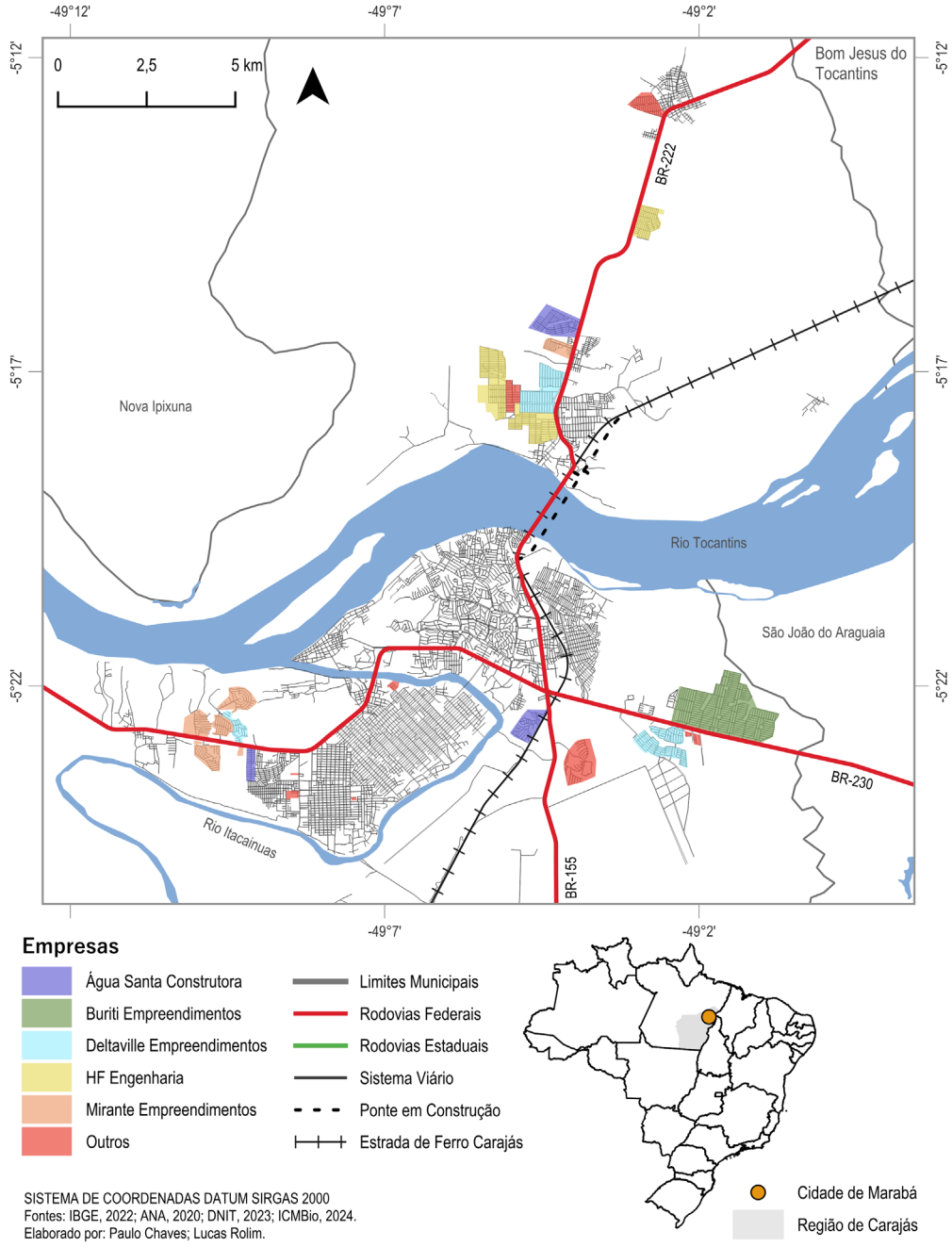
[pág. 363] **Figura 9 – Foto aérea do Núcleo Nova Marabá. Ao fundo, o encontro dos rios Itacaiúnas e Tocantins; ao centro, a rodovia Transamazônica, duplicada em 2009 no âmbito do PAC (2025).**
Foto: Lucas França Rolim.

Entre os anos de 2009 e 2025, diversos projetos de loteamentos e condomínios horizontais fechados foram executados, ampliando a fragmentação espacial em Marabá e alterando as dinâmicas de suas centralidades (Lima; Rolim, 2022). Grande parte desses empreendimentos está relacionada a um arranjo institucional estabelecido entre empresas incorporadoras nacionais e regionais, latifundiários do entorno da cidade e o poder público, e voltado à transformação de solo rural em solo urbano. Nesse período foram produzidas 28.959 unidades imobiliárias (UIs)[3] em Marabá. O elevado número de empreendimentos revela o quanto as dinâmicas de especulação imobiliária foram crescentes e capazes de, com engajamento estatal, receber excedentes das atividades econômicas locais.

O exame da localização dos empreendimentos (Figura 10) nos revela que, para além das áreas já delimitadas como de expansão urbana a leste e a oeste do perímetro urbano consolidado, as áreas que até 2009 nem faziam parte do perímetro urbano (Núcleo São Félix e Núcleo Morada Nova) foram as que mais receberam empreendimentos, em sua maioria fruto do MCMV. A produção e a comercialização de espaço urbano em áreas não planejadas para tal fim reflete o interesse do poder público local em direcionar investimentos ao mercado imobiliário como parte de uma estratégia para consolidar parcerias políticas com elites latifundiárias diante das novas dinâmicas econômicas e produtivas.

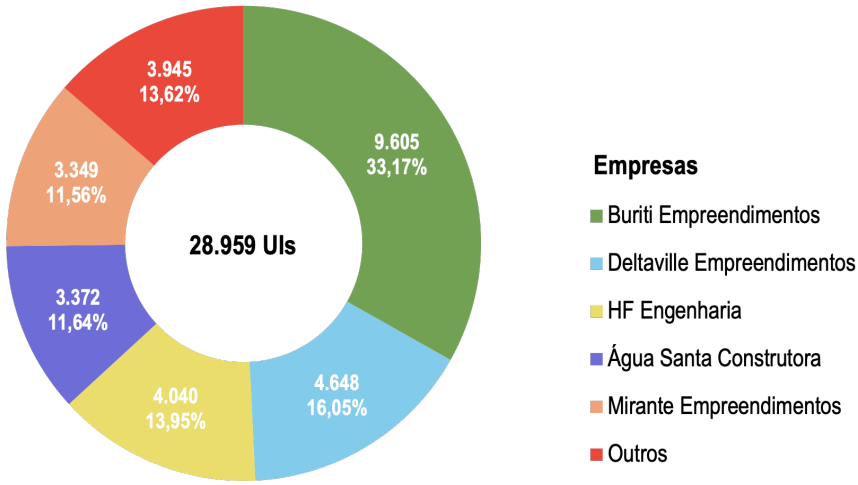
3. Para fins de análise, consideramos unidades imobiliárias (UIs) as unidades comercializadas pelas incorporadoras em todas as tipologias: lotes, residências unifamiliares e apartamentos.

Figura 10 – Mapa com a localização de empreendimentos imobiliários em Marabá/PA, por empresa (2009-2025).
Fonte: Elaborado pelos autores.



O levantamento das empresas de maior produção de unidades imobiliárias traz luz aos agentes econômicos protagonistas desse processo (Figura 11). Foram identificadas as cinco empresas líderes em produção de UIs em Marabá: Buriti Empreendimentos, Deltaville Empreendimentos, HF Engenharia, Água Santa Construtora e Mirante Empreendimentos.

Figura 11 – Produção de unidades imobiliárias em Marabá/PA, por empresa (2009-2025). Fonte: Elaboração própria.



A empresa Buriti Empreendimentos Ltda. atualmente encontra-se ligada à holding Grupo Brasil Terrenos S.A., com sede em Goiânia/GO, mas foi fundada em 2003 em Redenção/PA por um grupo ligado à exploração madeireira. Ao chegar em Marabá, associou-se ao Grupo Leolar, importante grupo varejista e latifundiário da região, para a incorporação do maior empreendimento da cidade, o Loteamento Cidade Jardim, que conta, sozinho, com 9.605 lotes. Em seus 22 anos de atuação, a Buriti Empreendimentos já administrou mais de 120 incorporações em 17 estados e 79 cidades, somando mais de 180 mil UIs implementadas, sendo quase 96 mil apenas no Pará. Além da incorporação e execução da infraestrutura, a empresa oferece linha de financiamento próprio para aquisição de lotes.

Figura 12 – Foto aérea do loteamento Magalhães, no Núcleo São Félix, para Faixa 1 do MCMV (2025). Foto: Lucas França Rolim.

A Deltaville Empreendimentos Imobiliários Ltda. é uma empresa originária de Barreiras/BA e ligada à *holding* Deltaville Participações S.A., sediada em Brasília/DF. Atua como incorporadora abrindo sociedades de propósito específico (SPEs) para empreendimentos específicos. Seu grupo controlador é ligado ao agronegócio no Oeste da Bahia, em especial à produção de soja, milho e café (Aid Environment, 2023).

A HF Engenharia Ltda foi fundada em Marabá em 2010 como empresa de construção de edifícios, atendendo, sobretudo, as demandas de obras do MCMV. Construiu os maiores empreendimentos dedicados a Faixa 1[4] do programa na cidade, tornando-se uma das principais responsáveis pela oferta de lotes nos núcleos de São Félix e Morada Nova. Sua atuação permanece envolta em problemas relativos à falta de provimento de infraestrutura e ao abandono de obras, além da localização desconectada dos empreendimentos em relação à mancha urbana (Figura 12).

4. A Faixa 1 do MCMV original, de 2009, corresponde aos empreendimentos dedicados à faixa de renda mais baixa da população e que recebiam os maiores subsídios do Governo Federal.

A empresa Água Santa Construtora Ltda., com sede em Goiânia/GO, atua majoritariamente na execução de loteamentos em seis estados, e apenas em sua cidade de origem constrói e comercializa apartamentos. O grupo Mirante Empreendimentos é sediado em Marabá e foi inaugurado em 2009, com intuito de aproveitar o "*boom* imobiliário de 2009, após o anúncio do Projeto Alpa, da Vale" (Correio de Carajás, 2020). Seu foco é em condomínios residenciais fechados para as classes média e alta. O grupo controlador da Mirante é vinculado a outros empreendimentos imobiliários no estado do Tocantins.

A atuação dos agentes sociais envolvidos nesses processos de transformação da mancha urbana nas duas primeiras décadas do século XXI evidencia os "elos" das coalizões que possibilitam explicar aspectos como a expansão, a fragmentação e a consolidação urbana em Marabá. As constantes mudanças nas regulamentações urbanísticas produziram terra urbana dedicada à especulação imobiliária, favorecendo uma elite político-econômica local voltada à apropriação de renda (Rolim, 2023), articulada a empresas de capital nacional. Tais agentes reconfiguraram a mancha urbana de Marabá, criando novas centralidades, o que agravou a fragmentação socioespacial e pressionou o poder público pela oferta de serviços e de infraestrutura em detrimento da apropriação dos diferenciais por essas coalizões (Lima; Rolim, 2023).

5. PERSPECTIVAS DE PESQUISA SOBRE PRODUÇÃO IMOBILIÁRIA E A RECONFIGURAÇÃO DO ESPAÇO URBANO NA AMAZÔNIA

Ao considerar a trajetória urbana de Marabá no contexto amazônico, evidencia-se que o espaço urbano regional foi profundamente redefinido pela atuação articulada de agentes públicos e privados, associada à infraestrutura desenvolvida pelo Estado para a expansão urbana e em paralelo à logística das atividades de mineração e pecuária. A expansão da cidade, marcada pela multiplicação de condomínios, loteamentos e conjuntos habitacionais – especialmente a partir de 2008 –, ilustra como

o capital mercantil se impôs nas dinâmicas territoriais, moldando a rede urbana e criando centralidades ao longo dos principais eixos de circulação, como a rodovia Transamazônica.

Essas transformações, porém, não são exclusivas da Amazônia: dialogam com padrões observados em cidades médias de outras regiões, como o interior paulista, onde também prevalecem estratégias de capitalização fundiária e imobiliária baseadas no predomínio de grandes incorporadoras e no aporte de fundos públicos. A análise comparativa dessas realidades permite compreender que a reestruturação do espaço urbano, ora impulsionada por políticas formais, ora por dinâmicas informais, está conectada a uma lógica de acumulação rentista e de reprodução ampliada do capital. Assim, a produção imobiliária e as infraestruturas tornam-se elementos centrais para interpretar os processos contemporâneos de urbanização, evidenciando que os rumos do urbano amazônico não podem ser dissociados do debate mais amplo sobre políticas públicas, estratégias privadas e as múltiplas formas de apropriação do território no Brasil.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, José Jonas. **A cidade de Marabá sob o impacto dos projetos governamentais**. Dissertação (Mestrado em História Econômica) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

AID ENVIRONMENT. **Realtime Deforestation Monitoring (RDM) System**: Soy & Cattle in Amazon and Cerrado (Brazil) – May 2023. Amsterdam, 12 maio 2023. Disponível em: https://aidenvironment.org/wpcontent/uploads/2023/05/LIFE_RDM_Report_12_May_2023_ADJUSTED-1.pdf. Acesso em: 10 fev. 2026.

BECKER, Bertha K. **A urbe amazônida**: a floresta e a cidade. Rio de Janeiro: Garamond, 2013.

BECKER, Bertha K. Significados da defesa da Amazônia: projeto geopolítico ou fronteira tecno(ecológica) para o século XXI. **Antropologia e Indigenismo**, v. 1, 1990.

BRANDÃO, Carlos. Acumulação primitiva permanente e desenvolvimento capitalista no Brasil contemporâneo. In: ALMEIDA, Alfredo Wagner B. et al. **Capitalismo globalizado e recursos territoriais**. Rio de Janeiro: Lamparina, 2010. p. 39-69.

BRASIL. Decreto-Lei nº 1.106, de 16 de junho de 1970. **Cria o Programa de Integração Nacional, altera a legislação do imposto de renda das pessoas jurídicas na parte referente a incentivos fiscais e dá outras providências**. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, 17 jun. 1970. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/del1106.htm

BRASIL. Decreto-Lei nº 1.164, de 1º de abril de 1971. **Declara indispensáveis à segurança e ao desenvolvimento nacionais as terras devolutas situadas na faixa de até 100 quilômetros de largura em cada lado do eixo de rodovias federais na Amazônia Legal e dá outras providências**. Diário Oficial da União, Brasília, 2 abr. 1971. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/del1164.htm.

BRASIL. **Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União, 2001.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. **Lua Nova**, n. 58, p. 49-95, 2003.

CANO, Wilson. **Ensaios sobre a formação econômica e regional do Brasil**. Campinas: Editora Unicamp, 2006.

CAMPOS, Pedro Henrique Pedreira. Ditadura, interesses empresariais e desenvolvimentismo: a obra da usina hidrelétrica de Tucuruí. **Tempo e Argumento**, v. 11, n. 26, p. 255-286, 2019. DOI: http://dx.doi.org/10.5965/2175180311262019255.

CARDOSO, Ana Cláudia Duarte; LIMA, José Júlio Ferreira. Estudos urbanos. In: MONTEIRO, Maurílio de Abreu; COELHO, Maria Célia Nunes; BARBOSA, Estêvão José da Silva (org.). **Atlas socioambiental**: municípios de Tomé-Açu, Aurora do Pará, Ipixuna do Pará, Paragominas e Ulianópolis. Belém: NAEA-UFPA; Vale, 2009. p. 304-391.

CARDOSO, Ana Cláudia Duarte; LIMA, José Júlio Ferreira. Tipologias e padrões de ocupação urbana na Amazônia Oriental: para que e para quem? In: CARDOSO, A. C. D. (org.). **O rural e o urbano na Amazônia**. Belém: Edufpa, 2006. p. 55-93.

CARVALHO, David Ferreira; CARVALHO, André Cutrim. Crescimento econômico na fronteira e dinâmica urbana na Amazônia: uma abordagem histórica. **Novos Cadernos NAEA**, v. 15, n. 1, p. 239-72, 2012.

CASTRO, Edna. Dinâmica socioeconômica e desmatamento na Amazônia. **Novos Cadernos NAEA**, v. 8, n. 2, p. 5-39, 2005.

CORRÊA, Roberto Lobato. A periodização da rede urbana da Amazônia. **Revista Brasileira de Geografia**, v. 4, n. 3, p. 39-68, 1987.

CORRÊA, Roberto Lobato. **Região e organização espacial**. São Paulo: Ática, 2005. p. 207.

CORREIO DE CARAJÁS. O empreendedor que não para de apostar em Marabá. **Correio de Carajás**, 27 fev. 2020. Disponível em: https://correiodecarajas.com.br/o-empreendedor-que-nao-para-de-apostar-em-maraba/. Acesso em: 17 nov. 2025.

COSTA, Francisco de Assis. **Elementos para uma economia política da Amazônia**. Belém: NAEA, 2012.

CURVINA, Erika Joselma da Silva. **"Do alagado, ao menos o chapéu"**: deslocamentos compulsórios provocados pela hidrelétrica de Tucuruí em Jacundá (PA). Dissertação (Mestrado em Dinâmicas Territoriais e Sociedade na Amazônia) – Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará, Marabá, 2019.

FALESI, Ítalo Cláudio. Solos do Projeto Tucumã. In: **Simpósio do Trópico Úmido**, 1., 1984, Belém. Resumos. Belém: EMBRAPA-CPATU, 1984. p. 32-33.

FERNANDES, Patrícia Capanema Álvares. Natureza, infraestrutura, mineração e urbanização: cartografando interseções históricas na região de Carajás. In: MONTEIRO, Maurílio de Abreu (org.). **Amazônia: a região de Carajás**. Belém: NAEA, 2023. p. 93-114. DOI: https://doi.org/10.4322/978-85-7143-217-8.cap06. Acesso em: 10 fev. 2026.

GUMIERO, Rafael Gonçalves. **O FNO na região amazônica de Carajás: aprofundando o caráter primário e deletério da economia regional**. In: MONTEIRO, Maurílio de Abreu (org.). Amazônia: a região de Carajás. Belém: NAEA Editora, 2023. p. 361–380. Disponível em: https://doi.org/10.4322/978-85-7143-

HARVEY, David. S**ocial Justice and the City.** Oxford: Blackwell, 1988.

HARVEY, David. The Geopolitics of Capitalism. In: GREGORY, Derrek; URRY, John. (org.). **Social Relations and Spatial Structure**. London: Macmillan, 1985.

HARVEY, David. **O enigma do capital e as crises do capitalismo**. Trad. João Alexandre Peschanski. São Paulo: Boitempo, 2010.

IBGE. **Regiões de influência das cidades**: 2018. Rio de Janeiro: IBGE, 2020.

LIMA, José Júlio Ferreira; ROLIM, Lucas França. A inserção das cidades na configuração da fronteira amazônica: um estudo de morfologia urbana na região de Carajás, 2010–2020. **Novos Cadernos NAEA**, v. 25, n. 4, p. 195–222, 2022.

LOUREIRO, Violeta Refkalefsky. **Amazônia:** estado, homem, natureza. Belém: CEJUP, 1992.

LOUREIRO, Violeta Refkalefsky. Amazônia: uma história de perdas e danos, um futuro a (re)construir. **Estudos Avançados**, v. 16, n. 45, p. 107-21, 2002.

MARICATO, Erminia (org.). **A produção da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. São Paulo: Alfa-Omega, 1979.

MARTINS, José de Souza. O tempo da fronteira: retorno à controvérsia sobre o tempo histórico da frente de expansão. **Tempo Social**, v. 8, n. 1, p. 25-70, 1996.

MICHELOTTI, Fernando; NASCIMENTO, Humberto Miranda; GOMES JÚNIOR, Evaldo Gomes. Ajuste espacial e temporal na Amazônia: reflexões sobre fronteira do capital e des-re-configurações territoriais. In: MONTEIRO, Maurílio de Abreu (org.). **Amazônia:** a região de Carajás. Belém: NAEA, 2023.

MELO, Ana Carolina Campos de. **Modernização e transformações recentes nos processos intraurbanos no sudeste do Pará**. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Tecnologia, Universidade Federal do Pará, Belém, 2015.

MONTEIRO, Maurílio de Abreu. Crescimento econômico e competitividade espúria na Amazônia: o caso da região de Carajás. **Novos Cadernos NAEA**, Belém, v. 25, n. 4, p. 333-363, 2022.

MONTEIRO, Maurílio de Abreu. Mercantilização de recursos naturais, desigualdade e pobreza na Amazônia: a região de Carajás. In: MONTEIRO, M. A. (org.). **Amazônia:** a região de Carajás. Belém: NAEA, 2023.

MONTEIRO, Maurílio de Abreu; BAHIA, Mirleide Chaar; CASTRO, Edna Maria Ramos de. Modernização caricata e acumulação capitalista na Amazônia: o caso da região de Carajás. In: MONTEIRO, M. A. (org.). **Amazônia:** a região de Carajás. Belém: NAEA, 2023.

MONTEIRO, Maurílio de Abreu; MAZUTTI, Amarildo José; SILVA, Regiane Paracampos. Privatização de terras na Amazônia: o caso do Polígono dos Castanhais. In: MONTEIRO, M. A. (org.). **Amazônia:** a região de Carajás. Belém: NAEA, 2023.

MONTEIRO, Maurílio de Abreu; SILVA, Regiane Paracampos. Expansão geográfica, fronteira e regionalização: a região de Carajás. **Confins**, n. 49, 2021. DOI: https://doi.org/10.4000/confins.35296. Acesso em: 10 fev. 2026.

MOURÃO, Leila. **Memória da indústria paraense**. Belém: Fiepa, 1989.

OLIVEIRA, Francisco de. Prefácio. In: MARICATO, Erminia (org.). **A produção da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. São Paulo: Alfa-Omega, 1979.

PAASI, Anssi. Deconstructing regions: notes on the scales of spatial life. **Environment and Planning A**, v. 23, n. 2, p. 239-256, 1991.

PINTO, Lúcio Flávio. **CVRD:** a sigla do enclave na Amazônia: as mutações da estatal e o estado imutável no Pará. Belém: Cejup, 2003.

PIQUET, Rosélia Perissé da Silva. A produção do espaço urbano em Carajás: sua curta e atribulada história. **Série Relatórios de Pesquisa CNPq**, n. 15, p. 5-39, 1988.

REDENÇÃO (Prefeitura). **História do município.** Disponível em: https://redencao.pa.gov.br/historia-municipal. Acesso em: 10 fev. 2026.

RODRIGUES, Lucas. Relações mercantis e hierarquias na região de Carajás: um perfil econômico a partir de registros fiscais do estado do Pará. In: MONTEIRO, Maurílio de Abreu (org.). **Amazônia:** a região de Carajás. Belém: NAEA Editora, 2023. p. 341–360. Disponível em: https://doi.org/10.4322/978-85-7143-217-8.cap16

ROLIM, Lucas França. **A dinâmica da expansão urbana na Amazônia:** um estudo sobre a apropriação da renda fundiária urbana na região de Carajás. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Desenvolvimento Urbano e Regional) – Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará, Marabá, 2023.

RUFINO, Maria Beatriz Cruz. Reestruturação do setor imobiliário e mudanças no padrão espacial de reprodução do capital. In: ENANPUR, 15, Recife, 2013. **Anais** [...]. Belo Horizonte: **ANPUR**, 2013.

RUFINO, B.; WEHBA, C.; FAUSTINO, R. **Infraestrutura na reestruturação do capital e do espaço:** análises em uma perspectiva crítica. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2021a.

RUFINO, B. **Privatização e financeirização de infraestruturas no Brasil:** agentes e estratégias rentistas no pós-crise mundial de 2008. URBE – Revista Brasileira de Gestão Urbana, v. 13, 2021b.

SALGUEIRO, Eduardo de Melo. A Amazônia em páginas impressas: a Série Realidade Brasileira da Folha de S. Paulo. In: Monteiro, Maurílio de Abreu (org.). **Amazônia:** a região de Carajás. Belém: NAEA, 2023.

SANFELICI, Daniel. Financeirização e a produção do espaço urbano no Brasil. **EURE**, v. 39, n. 118, p. 27-46, 2013.

SANT'ANNA, José Alex. **Rede básica de transportes da Amazônia**. Texto para discussão n. 562. Brasília: Ipea, 1998.

SANTOS, Roberto. **História econômica da Amazônia (1800-1920)**. São Paulo: T. A. Queiroz, 1980.

SEBRAE. **Diagnóstico socioeconômico do município de Marabá**. Belém: CEJUP, 1995.

SCHMINK, Marianne; WOOD, Charles H. **Conflitos sociais e a formação da Amazônia**. Trad. Noemi Miyasaka Porro e Raimundo Moura. Belém: Edufpa, 2012.

SHIMBO, Lúcia Zanin. **Habitação social de mercado:** a confluência entre estado, empresas construtoras e capital financeiro. Belo Horizonte: C/Arte, 2012.

SOUZA, Marcus Vinicius Mariano de. **O Projeto Alpa e a produção do espaço urbano em Marabá (PA)**. 2015. Tese (Doutorado em Geografia) – Instituto de Geografia, Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2015.

TRINDADE JR., Saint-Clair C. Cidades e centralidades na Amazônia: dos diferentes ordenamentos territoriais ao processo de urbanização difusa. **Cidades**, v. 12, p. 305-334, 2015.

TOURINHO, Helena Lúcia Zagury. **Planejamento urbano em área de fronteira econômica: o caso de Marabá**. 1991. Dissertação (Mestrado em Planejamento do Desenvolvimento) — Universidade Federal do Pará, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Belém, 1991.

VENTURA NETO, Raul; PRATA, Tatiana. Fragmentação territorial e expansão urbana: elites locais e a formação do capital incorporador no sudeste do Pará. **Amazônia Moderna**, v. 6, n. 1, 2025. DOI: https://doi.org/10.20873/uft.am.2594-7494.abri2025-2. Acesso em: 10 fev. 2026.

VICENTINI, Yara. **Cidade e história na Amazônia**. Curitiba: Editora UFPR, 2004.

WENZEL, Fernanda. **“A Amazônia já era!”:** como a imprensa glorificou a destruição da floresta na ditadura militar. O Eco, 4 out. 2020. Disponível em: A Amazônia já era!: como a imprensa glorificou a destruição da floresta na ditadura militar. Acesso em: 13 nov. 2025.

Ana Cristina de Almeida Fernandes
Carolina Maria Pozzi de Castro
Fernando Mesquita
Letícia Moreira Sígolo
Poliana Risso Silva Ueda[1]

NEXOS ENTRE O IMOBILIÁRIO RESIDENCIAL, AS MUDANÇAS RECENTES NA ECONOMIA E AS DINÂMICAS NA REGIÃO METROPOLITANA DE SÃO PAULO (RMSP)

CAPÍTULO 9

1. Agradecemos à Alexandre Augusto Teodoro de Castro e Natália Carvinho, cujas pesquisas e mapas subsidiaram esta elaboração, e estão devidamente referenciados na fonte de mapas deste capítulo.

INTRODUÇÃO

Partir da leitura da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) para buscar compreender aspectos da produção do espaço urbano na contemporaneidade constitui um dos desafios centrais deste capítulo. Sem a ambição de estabelecer uma episteme do urbano metropolitano, busca-se refletir sobre ele por meio do estudo da relação entre os fatores que determinam sua reprodução e a oferta imobiliária residencial na metrópole. Para isso, adota-se o princípio norteador da pesquisa do INCT, baseado na reflexão teórica proposta no livro *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial*, publicado em 1979. Essa obra estuda, sobretudo, a formação do urbano na metrópole paulistana no contexto da ordem de reprodução do capital industrial. Traçar sua transformação no tempo, considerando as "novas" e "velhas" formas que moldam a produção da casa e da cidade, possibilita compreender os fatores que têm redesenhado o urbano contemporâneo, com repercussões no aprofundamento de disparidades sociais presentes desde a origem da sociedade urbana brasileira.

Ainda que a literatura aponte a diminuição de sua dinâmica econômica produtiva, a perda de sua contribuição no Valor de Transformação Industrial (VTI) nacional e a redução de seu crescimento populacional a cada novo Censo Demográfico, a Região Metropolitana de São Paulo se mantém na posição principal nesses aspectos, com destacada centralidade na rede urbana brasileira. Com um contingente de 20.743.587 habitantes, a RMSP representa, em 2022, 10,2% da população nacional, 46,7% da população do estado de São Paulo (IBGE, 2022), além de 9,9% do VTI nacional e 28,5% do VTI estadual em 2021 (Seade, 2025). Ela segue ocupando a posição de principal centralidade urbana no território nacional, destacando-se no setor financeiro e de negócios (Diniz; Campolina, 2007) e como principal centro de comando do país na era digital (Mesquita; Fernandes; Moura, 2024).

A cidade-sede dessa metrópole, o município de São Paulo (MSP), estrutura e polariza uma rede urbana complexa, constituída por centralidades com áreas de influência variadas que denunciam a escala regional do urbano (Lencioni, 2004). Ademais, a região metropolitana de São Paulo compreende expressiva complexidade social e urbana, que se estende muito além de seus limites territoriais. Acima de tudo, constitui a aglomeração central do espaço econômico e social paulista, definido por Gonçalves e Semeghini (2002) como a "frente avançada do capitalismo no Brasil". As sucessivas transformações pelas quais ela passou ao longo da história estão nitidamente estampadas no seu espaço construído, justificando sua investigação.

Ao resgatar as leituras das décadas de 1970 e 1980 reunidas no referido livro, e refletir sobre a compreensão, desde então consolidada, do caráter da cidade como "produto da contradição do modo capitalista de produção na localização", reconhece-se a necessidade de atualizar o contexto explicativo para entender a produção do espaço urbano na RMSP. Para tanto, é preciso ter em vista as transformações mais recentes na configuração do capitalismo brasileiro, presididas pela ordem neoliberal, a reprimarização, o encolhimento da indústria e a financeirização. Os contornos que conformavam a metrópole paulistana há quatro ou cinco décadas já não dão conta de elucidar fatores que hoje orientam fluxos de pessoas, mercadorias, valores, dados e dinheiro – fatores esses que incentivam a atual dinâmica imobiliária e o padrão de centralidade que São Paulo ocupa na rede de cidades por ela polarizada (Fernandes; Nascimento; Pimentel Neto, 2021).

Assiste-se à expansão da mancha urbana metropolitana em um estágio da urbanização em que a relação entre centro e periferia "explode" (Lefebvre, 1999), acentuando a polarização em torno do MSP. É importante observar, porém, que essa "explosão" ocorre apesar da perda de participação da indústria metropolitana tanto na base econômica local como no setor industrial nacional, muito embora tenha sido justamente a indústria a fonte por excelência a forjar o crescimento da RMSP. A atual centralidade dessa metrópole na rede urbana brasileira decorre das mudanças desencadeadas pelo "complexo econômico estruturado para o desenvolvimento cafeeiro em bases capitalistas no século XIX" (Gonçalves; Semeghini, 2002, p. 28),

que pavimentaram a industrialização por substituição de importações no século XX. Desde então, o município-sede mantém uma liderança não mais associada à atividade industrial, mas à presença e importância de fatores próprios do comando metropolitano na atual fase da acumulação capitalista: densidade e diversificação de estabelecimentos do setor financeiro e dos serviços especializados, com destaque para o setor de serviços de tecnologia da informação (TI), o comércio de maior complexidade, bem como sedes e filiais de empresas brasileiras e multinacionais instaladas no país.

Substituindo a dinâmica industrial por atividades terciárias como principal fonte de dinamismo, em particular aquelas de natureza rentista e da chamada economia digital, a RMSP se atualiza e satisfaz, como nenhuma outra aglomeração urbana brasileira, as atuais exigências da acumulação de capital. As perdas de investimentos e empregos decorrentes do "ajuste espacial" (Harvey, 1984) – ocorrido em resposta à crise desenvolvimentista e que se seguiu à abertura comercial e a uma política monetária baseada em elevadas taxas de juros – reforçaram a queda de importância da indústria e a consolidação de uma nova classe hegemônica, rentista, na RMSP. Afinal, é nela, e especialmente em seu município-sede, que se concentram as condições propícias a esse novo regime de acumulação, no caso brasileiro. As economias de aglomeração de que a RMSP vem desfrutando ao longo de décadas têm sustentado a capacidade, incomparável no país, de atração de pessoal qualificado e de atividades mais intensivas em capital, conhecimento e competências de TI associadas à economia digital, possibilitando a renovação de sua posição destacada na rede urbana brasileira. Centros de comando financeiro potencializados pelas novas tecnologias de informação e comunicação (TICs) também se beneficiam das economias de aglomeração da metrópole paulista, assim como das interações a distância agora possíveis em múltiplas escalas, da local à nacional e à global. Isso a consolidou como principal nó de articulação de fluxos centrais (Taylor; Hoyler; Verbruggen, 2010) que interligam a economia brasileira ao sistema-mundo – não sem gerar novas contradições.

O mercado imobiliário da metrópole paulistana se renova para acompanhar as mudanças dessa racionalidade que amalgama “velhos” e “novos” fatores, reconfigurando as formas de reprodução do espaço urbano que têm como centro o sistema financeiro-imobiliário nacional. O espaço urbano da RMSP tende, assim, a intensificar as concentrações de rendas e riquezas herdadas de períodos anteriores, espelhadas na intensa produção de propriedades e bens imobiliários, mormente para a moradia. Ao mesmo tempo, no entanto, estrutura-se uma espacialidade própria, caracterizada por uma rede composta de centralidades com níveis distintos de consolidação na mancha urbana metropolitana, cujos papéis e importâncias se alteram continuamente, evidenciando interdependências e complementaridades entre as atividades imobiliárias e a inserção regional das localidades.

Este capítulo busca, assim, contribuir para a seguinte discussão: Como tratar analiticamente esse mercado imobiliário metropolitano que corresponde a uma rede de cidades de polaridade diferenciada, de alta complexidade, com vultosa produção de valor e reprodução continuada do espaço-mercadoria no contexto da prevalência da acumulação financeira? Essa indagação orientou as pesquisas iniciais da linha 3.4 do INCT Produção da Casa e da Cidade – que compreende o estudo das “Recentes inflexões no setor imobiliário na RMSP” – a investigar os nexos estabelecidos entre a dinâmica imobiliária residencial recente nessa metrópole e a transformação estrutural nela efetivada nos anos 1990. Tal transformação é aqui entendida como parte do “ajuste espacial” da crise desenvolvimentista, que intensificou a desconcentração seletiva da indústria para o interior do estado ao mesmo tempo que se combinou à predominância da acumulação rentista no contexto do ingresso da periferia do capitalismo na era do conhecimento e da revolução digital. Diante de mudanças estruturais de tal magnitude, as trajetórias dos eixos de desenvolvimento regional no estado de São Paulo não ficam imunes. Observa-se o incremento da participação industrial do interior, com destaque para a região liderada por Campinas, chamada por Furtado (1986) de periferia próxima. Na era digital, a metrópole interiorana confirma sua trajetória de modernização baseada na indústria mais intensiva em conhecimento, em contrapartida à “grande desistência histórica” (Pochmann, 2022) por parte do antigo empresariado industrial paulistano.

O argumento aqui defendido é o de que a "grande desistência" se converte em acumulação financeira, a qual avança sobre a reprodução do espaço urbano, mas nele opera de forma contraditória. À medida que a participação da indústria na estrutura econômica da RMSP encolhe, acentua-se a concentração de renda, em paralelo à redução de postos de trabalho operário. Reduzindo a composição orgânica do capital, a acumulação financeira limita a expansão do mercado imobiliário, o qual, por sua vez, retroalimenta a acumulação financeira, que passa a focar em investidores como clientes. Dessa forma, ao buscar formas de superar os efeitos de bloqueio à expansão do mercado decorrentes da concentração de renda, a financeirização da produção imobiliária paulistana lança mão de métodos semelhantes aos costumeiramente utilizados no capitalismo nacional, hostil a qualquer possibilidade de homogeneização social, nos termos de Celso Furtado (1979). Renova-se, nesta solução à crise desenvolvimentista, o formato ornitorrinco característico da socioeconomia brasileira, tal como exposto por Francisco de Oliveira (2013).

Para desenvolver este argumento, na primeira parte do trabalho, a produção imobiliária recente da RMSP é situada no panorama mais amplo da crise do desenvolvimentismo, cuja solução custou o impulso do dinamismo industrial como fonte do comando metropolitano. Segue-se uma análise do "esvaziamento industrial" da RMSP, iluminando a desconcentração industrial mais recente, que ocorre de forma seletiva no território paulista, aproveitando vantagens locacionais historicamente construídas. A segunda parte apresenta uma breve leitura das inflexões recentes do setor imobiliário residencial no Brasil, observando o contexto macroeconômico, além da oferta dessa categoria de imóveis na RMSP, segundo uma periodização trienal. Com isso, buscou-se estabelecer os nexos, nos anos 2000, entre o "esvaziamento industrial" e a renovação da acumulação financeira em consequência da estreita combinação com modalidades de operações imobiliárias. Tal renovação reitera as vantagens da metrópole, apesar do arrefecimento do seu dinamismo industrial.

1. CRISE ECONÔMICA E CENTRALIDADE DA RMSP NA REDE URBANA BRASILEIRA EM PERSPECTIVA HISTÓRICA

Sob a dominância das finanças, a aceleração dos tempos de circulação dos capitais propiciada pelas TICs tem intensificado fluxos de pessoas, dados e valores, requalificado dinâmicas espaciais e promovido a conectividade de metrópoles do Sul Global com as redes mundiais. Estas últimas, inclusive, se tornam, então, um novo fator a ser considerado na determinação da produção do urbano contemporâneo, que não estava presente no contexto de organização do livro *A produção da casa (e da cidade) no Brasil industrial*. Situar a dinâmica da produção imobiliária da RMSP em perspectiva histórica possibilita, assim, compreender fatores constitutivos da atual configuração em contraposição àqueles que a presidiam a época de publicação do livro. Nesse sentido, cabe lembrar que o final da década de 1970 já testemunhava o fim do "milagre econômico", abrindo caminho para a crise da dívida externa e para a "década (e meia) perdida", cuja característica mais marcante, para os propósitos do presente capítulo, é trajetória em direção à hiperinflação.

O elevado crescimento que caracterizou o chamado "milagre" (de 1968 a 1973), quando o PIB brasileiro se incrementou a uma taxa superior a 10% ao ano, despenca a ponto de, em 1980, registrar uma retração de - 4,3%. Seguiu-se uma crise de uma década e meia de elevadas taxas de inflação e indefinições que só tiveram uma mudança de rumo no ajuste neoliberal na década de 1990. Atravessada pelos dois choques do petróleo (1973 e 1979) que marcam o fim dos chamados "trinta anos gloriosos" (entre 1945 e 1975) nos países centrais, a periferia testemunha o esgotamento do projeto desenvolvimentista, que vai desembocar na crise da dívida externa, fortemente sentida nos países latino-americanos, e em elevadas taxas anuais de inflação[2]. O enfrentamento da dívida externa será ortodoxo,

2. No Brasil, a inflação atinge 99,25% em 1980, saltando para 1.972,91% em 1989 e para 2.477,15% em 1993 (Ipeadata).

conduzido por forte contração das importações, arrocho salarial e contenção do gasto público, ao que se soma o suporte governamental à expansão do agronegócio com vistas à produção de *commodities* conversíveis em dólares no mercado internacional (Cano, 1998).

A inflação mantém-se cronicamente alta nesse período de crise, o que acabou por levar à compreensão de que esse desequilíbrio seria o problema fundamental da economia brasileira (Resende, 2022). Dedicam-se a ele os três primeiros presidentes empossados após a redemocratização, que implementaram 14 planos de estabilização e quatro moedas, sendo enfim alcançada a estabilização da moeda com o Plano Real. O custo, entretanto, foi elevado. Apoiando-se na arquitetura econômica e político-ideológica do Consenso de Washington, o Plano Real é operacionalizado por um choque de preços financiado com medidas que, somadas, impulsionam a substituição da chamada economia real pela acumulação rentista mediante o encolhimento da indústria nacional. O choque de preços seria provocado por uma abertura comercial intensa e abrupta, que possibilitaria a inundação de produtos importados no mercado interno, financiados pela apreciação da taxa de juros[3] (para a captação de dólares) e da taxa de câmbio (para tornar os preços dos produtos importados comparativamente mais baixos que os preços internos).

Acrescentou-se a essas medidas a flexibilização do movimento de capitais, subordinando a economia brasileira à supremacia do capital financeiro internacional (Novy; Fernandes, 1998). Ao mesmo tempo, tem início tendência persistente de contração do gasto e dos investimentos públicos, inicialmente motivada pela necessidade de rolagem da dívida externa,

3. Como evidenciam Novy e Fernandes (1998), a taxa de juros reais, deduzida a taxa de inflação, chegou a 23,7% em 1994 e a 31,6% em 1995, enquanto a taxa média anual do câmbio definida no lançamento do Plano Real (abril de 1994) alcançou 0,64 em relação ao dólar norte-americano. Taxa de câmbio e de juros apreciadas funcionaram como mecanismo de captação de dólares para acumular a reserva monetária – tradicionalmente baixa no Brasil, da ordem de US$ 10 bilhões em 1990 – necessária para financiar o choque via importações de, aproximadamente, US$ 38,8 bilhões, em 1994, e US$ 60,5 bilhões, em 1996.

que desemboca em amplo programa de desestatização. A "solução" para a crise inflacionária e da dívida externa estabelece, assim, as condições para a emergência de uma nova era, na qual a expansão do agronegócio compatibiliza-se com a produção de riqueza fictícia, que passa a predominar sobre a cultura empresarial. Após uma trajetória de quatro décadas de altas taxas de juros, vai se consolidando a grande desistência histórica de que fala Márcio Pochmann (2022). Para o autor, trata-se não apenas de um processo de semiestagnação da renda *per capita* (Pochmann, 2020), crescimento econômico medíocre e regressão da estrutura produtiva (Cano, 2017), mas de um fenômeno de enfraquecimento cumulativo da sociedade industrial brasileira, em curso desde o final do século XX.

Se inicialmente a inflação crônica foi compreendida como o gargalo por excelência do desenvolvimento econômico brasileiro, a estabilização da moeda evidenciou que o problema era bem mais complexo, e nesses 40 anos foram criados problemas novos e ainda mais complexos (Resende, 2022). A peleja de curto prazo por meio de indexadores e outros mecanismos de atualização monetária para enfrentar a desvalorização diária da moeda, que dificultava o planejamento empresarial, impeliu os agentes econômicos, especialmente do setor bancário, a investir em novas tecnologias. Eles buscavam, assim, minimizar as pressões sobre a rentabilidade dos negócios, provocadas pela desvalorização da moeda, e elevar a remuneração de seus ativos financeiros. Competências inovativas no campo das tecnologias de informação e comunicação proporcionaram ao sistema bancário brasileiro soluções pioneiras no mundo ocidental, demonstrando a capacidade desse setor de mobilizar o progresso técnico em seu benefício e abrir oportunidades de negócios na nova era digital.

As tecnologias de informação utilizadas pelo setor bancário pavimentaram a infraestrutura técnica necessária para a posterior ascensão da chamada financeirização no país. O saber-fazer desenvolvido no período "emergencial"

da hiperinflação, acompanhando a trajetória[4] própria do paradigma tecnológico da microeletrônica que se estabelecia naquele momento, logo possibilitou o desenvolvimento de novos e diversificados produtos financeiros. Com isso, paulatinamente, a conjunção de saber-fazer técnico e flexibilização da regulação das operações financeiras incentivou a expansão da acumulação via extração de rendas, que, por drenar valor da economia real (Mazzucato; Ryan-Collins; Gouzoulis, 2023), introduz travas estruturais ao crescimento, instaurando uma predisposição à especulação.

A solução tecnológica apresentada pelo setor bancário à crise da hiperinflação contribui, assim, para mudanças estruturais no funcionamento da economia brasileira, ao mesmo tempo que acelera a consolidação de uma nova classe rentista no país. Associada ao capital financeiro internacional, essa nova classe faz o movimento inverso ao do enfraquecimento do capital e da sociedade industriais. Nestes 40 anos, a economia brasileira e a da RMSP mudaram bastante, provocando transformações que desencadearam estratégias locacionais específicas, com repercussões sobre a produção do espaço por parte dos agentes imobiliários tanto na metrópole quanto no interior, como duas faces da mesma moeda.

4. Trajetória tecnológica é um conceito estabelecido na teoria neoschumpeteriana da economia da inovação para descrever a direção predominantemente seguida pelo desenvolvimento tecnológico ao se conformar às escolhas dos agentes econômicos em sua busca por lucro, as quais conformam paradigmas tecnológicos predominantes. O conceito pressupõe que uma atividade "normal" de solução de problemas técnicos específicos gera diferentes soluções técnicas, mas só algumas prevalecerão no conjunto da economia, direcionando, assim, a trajetória dos agentes (Nelson; Winter, 1977; Dosi, 1982).

1.1. Novos rumos da desconcentração industrial em São Paulo nos anos 2000

A RMSP foi o principal centro industrial do Brasil na primeira metade do século XX (Cano, 2007). A capacidade de polarização industrial da RMSP começa a declinar a partir de 1960, em decorrência de deseconomias de aglomeração, que levam ao "aumento da renda urbana, materializada no preço dos terrenos e aluguéis, no custo do controle ambiental e de congestionamento, no aumento dos salários, entre outros" (Diniz, 1993, p. 39-40). Com a desindustrialização do Brasil desde os anos de 1980 (Cano, 2012), a queda de participação da RMSP nesse setor em nível nacional se intensifica, levando Abdal e Madio (2024) a usarem o termo "esvaziamento industrial". Segundo os autores, esse processo decorre de uma tripla pressão. A primeira, operando na escala nacional, aparece com o "desmonte da institucionalidade nacional-desenvolvimentista e a configuração de uma nova e subordinada inserção da economia nacional na internacional" (Abdal; Madio, 2024, p. 7). A segunda, operando na escala regional, remete ao fenômeno já identificado por Azzoni (1986) de crescimento do entorno próximo da RMSP, que se torna atrativo por oferecer uma localização junto à metrópole com menor efeito das deseconomias de aglomeração. A terceira pressão, observada na escala local, decorre da forte expansão imobiliária, que pressiona para a "reconversão do uso em áreas tradicionalmente industriais para novos usos não industriais" (Abdal; Madio, 2024, p. 3).

Entre 2011 e 2021, a RMSP reduz sua participação de 15,1% para 9,9% do VTI nacional. A Tabela 1, elaborada com base na divisão setorial em grupos por intensidade dos fatores de produção, baseada em Nassif e Morceiro (2021), demonstra que a perda de participação relativa da RMSP se manifesta em todos os grupos industriais e em praticamente todos os setores[5]. Mas, algumas observações devem ser feitas. A menor participação da RMSP

5. A exceção são os setores de coque, de produtos derivados do petróleo e de biocombustíveis, para os quais a participação da RMSP aumentou de 2,0% para 3,8% entre 2011 e 2021. Dado esse baixo percentual, o processo em questão não contradiz a ideia de uma queda generalizada da participação da metrópole.

no VTI nacional está no setor baseado em recursos (3,6% em 2021). Essas atividades, em especial a produção de alimentos, se desenvolveram em regiões como o Sul e o Centro-Oeste de forma complementar ao processo de metropolização de São Paulo, sendo, portanto, esperada a menor participação da RMSP. O grupo intensivo em mão de obra está entre os primeiros afetados pelas deseconomias de aglomeração. A elevação dos custos de vida na RMSP, junto ao fortalecimento das lutas sindicais, intensifica a pressão pelo aumento dos salários, fator central para a competitividade dessas indústrias. Com isso, esse grupo buscou outras localidades no Brasil, como o Sul, o Nordeste e, mais recentemente, o Centro-Oeste. Contudo, cabe pontuar que esse é o grupo com menor queda – perda de 5,7 pontos percentuais (p.p.) entre 2011 e 2021. Isso pode ser explicado pela atuação do mercado consumidor como força centrípeta e pela migração, sobretudo de bolivianos, que cria uma mão de obra que recebe baixos salários no setor de vestuário.

Apesar da queda generalizada, o grupo intensivo em escala apresenta um comportamento distinto entre as atividades que o compõem. Nos setores de papel e celulose, derivados de petróleo, minerais não metálicos e metalurgia, a participação da RMSP no conjunto nacional é pouco representativa. Por outro lado, ela supera os 30% do VTI nacional nas atividades de impressão e gravações, fruto do peso que o setor cultural da região continua tendo no país. A RMSP também continua com um VTI equivalente a 20% na produção de borracha e de veículos automotores. Para esse último, cabe chamar a atenção. O setor automotivo se desconcentrou no país desde os anos de 1970, se beneficiando de incentivos fiscais e de novas economias de aglomeração criadas na periferia nacional. Contudo, essa atividade foi uma das mais afetadas pelo processo de desindustrialização do país (Morceiro; Guilhoto, 2023). Entre 2011 e 2021, a participação da fabricação de veículos automotores no VTI da indústria de transformação nacional caiu de 11,7% para 5,9%. Assim, embora a RMSP enfrente uma crise na produção de automóveis, sua queda no VTI nacional acaba sendo minimizada pela perda de outras regiões do país.

A queda da participação da RMSP no grupo de fornecedores especializados, em especial nas atividades de máquinas e materiais elétricos, que apresentam maior peso na região, acompanha os efeitos da desindustrialização nos demais setores, que reduzem os ganhos com a proximidade dos encadeamentos produtivos. Essas atividades têm crescido de forma mais acentuada na região Sul, com importante peso para a empresa WEG. Em relação ao grupo baseado em ciência, embora exista uma queda acentuada, trata-se daquele em que a participação da RMSP é a maior (17,3% em 2021). Mesmo na indústria farmacêutica, setor com forte baixa entre 2011 e 2021, é representativo o fato de que a RMSP permanece responsável por 30,6% do VTI nacional (Tabela 1). Esse dado repercute a capacidade inovativa da RMSP, resultante dos centros de pesquisa, como o Instituto Butantã, e do sistema acadêmico, com destaque para a Universidade de São Paulo (USP).

[pág. 390] **Tabela 1 – Região Metropolitana de São Paulo: participação da indústria no VTI nacional, (2011-2021, em %).** Fonte: Elaborado a partir de Seade (2025).

SETORES INDUSTRIAIS E GRUPOS POR INTENSIDADE DOS FATORES	2011	2021	2011-2021
BASEADO EM RECURSOS	**5**	**3,6**	**-1,4**
PRODUTOS ALIMENTÍCIOS	6	4,2	-1,8
BEBIDAS	1,9	1,3	-0,6
PRODUTOS DO FUMO	0	0	0
PRODUTOS DE MADEIRA	3,1	1	-2,1
INTENSIVO EM MÃO DE OBRA	**19**	**13,3**	**-5,7**
PRODUTOS TÊXTEIS	13,7	11,6	-2,1
ARTIGOS DO VESTUÁRIO E ACESSÓRIOS	25,4	15,7	-9,7
COUROS E ARTEFATOS DE COURO, ARTIGOS PARA VIAGEM E CALÇADOS	1,2	0,4	-0,8
PRODUTOS DE METAL, EXCETO MÁQUINAS E EQUIPAMENTOS	24,9	17,5	-7,4
MÓVEIS	10,4	5,7	-4,7
PRODUTOS DIVERSOS	25,1	18,4	-6,7
MANUTENÇÃO, REPARAÇÃO E INSTALAÇÃO DE MÁQUINAS E EQUIPAMENTOS	22,1	14,7	-7,4
INTENSIVO EM ESCALA	**15,5**	**9,3**	**-6,2**
CELULOSE, PAPEL E PRODUTOS DE PAPEL	17	8,9	-8,1
IMPRESSÃO E REPRODUÇÃO DE GRAVAÇÕES	38,5	30,3	-8,2
COQUE, DE PRODUTOS DERIVADOS DO PETRÓLEO E DE BIOCOMBUSTÍVEIS	2	3,8	1,8
PRODUTOS DE BORRACHA E DE MATERIAL PLÁSTICO	28,4	20,9	-7,5
PRODUTOS DE MINERAIS NÃO-METÁLICOS	11,6	9	-2,6
METALURGIA	10,6	5,8	-4,8
VEÍCULOS AUTOMOTORES, REBOQUES E CARROCERIAS	26,2	20,7	-5,5
FORNECEDORES ESPECIALIZADOS	**18**	**11,8**	**-6,2**
MÁQUINAS, APARELHOS E MATERIAIS ELÉTRICOS	21	14,1	-6,9
MÁQUINAS E EQUIPAMENTOS	21,4	12,3	-9,1
OUTROS EQUIPAMENTOS DE TRANSPORTE, EXCETO VEÍCULOS AUTOMOTORES	2,5	2,3	-0,2
BASEADO EM CIÊNCIA	**24,5**	**17,3**	**-7,2**
PRODUTOS QUÍMICOS	22,5	16,9	-5,6
PRODUTOS FARMOQUÍMICOS E FARMACÊUTICOS	48,4	30,6	-17,8
EQUIPAMENTOS DE INFORMÁTICA, PRODUTOS ELETRÔNICOS E ÓPTICOS	8,9	4,3	-4,6
TOTAL	**15,1**	**9,9**	**-5,2**

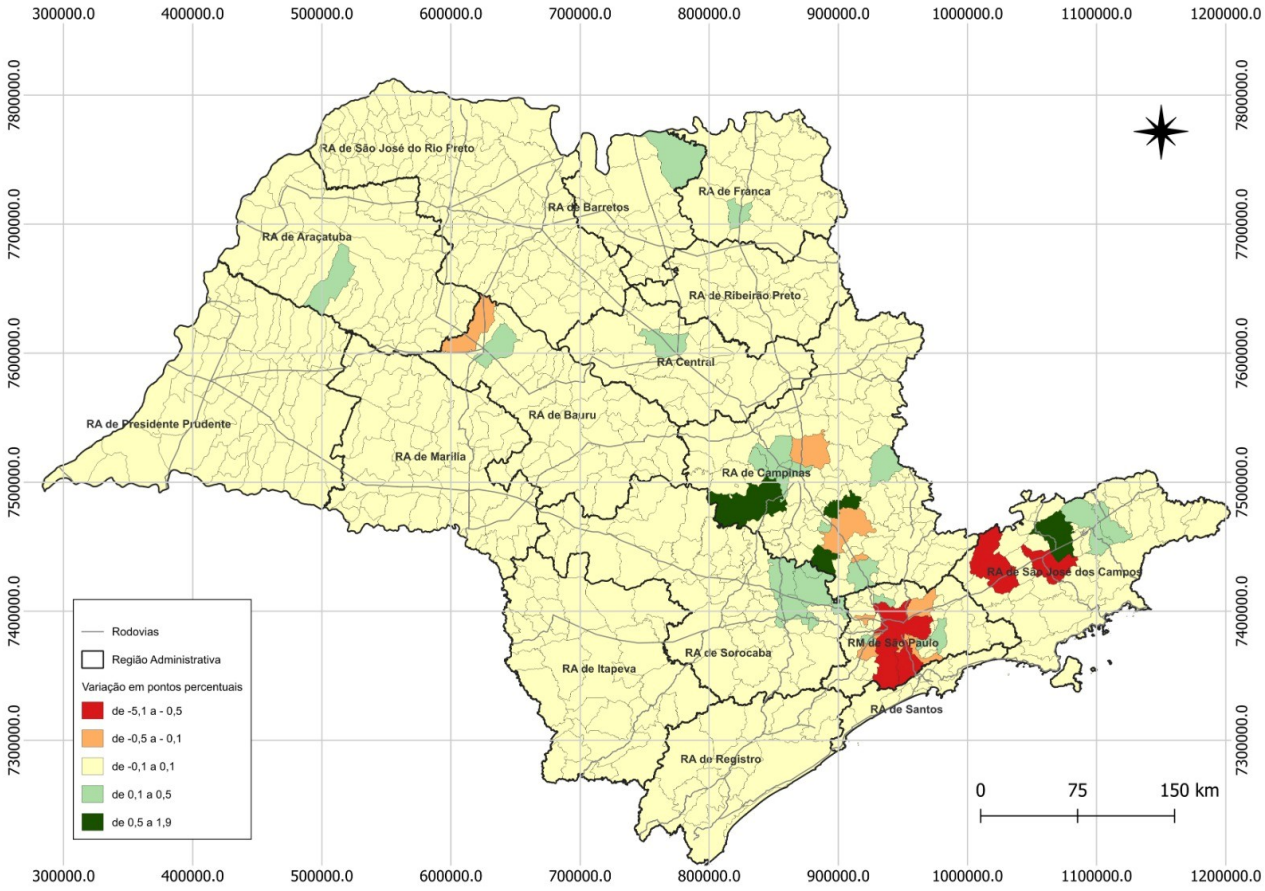
A desindustrialização afeta os municípios da RMSP com diferentes intensidades. O mais afetado é o município de São Paulo, cuja participação no país se reduz de 5,8% para 2,3%. Os principais setores em São Paulo são o alimentício, o de produtos químicos, o farmacêutico e o de vestuário. São Bernardo do Campo, cuja economia depende sobretudo da indústria automotiva e, em menor medida, da indústria química, tem a segunda maior queda no VTI nacional, passando de 2,6% para 1,1%. Guarulhos apresenta um parque produtivo mais diversificado, com destaque para a indústria farmacêutica, que se beneficia da proximidade ao aeroporto. Isso faz com que o município tenha uma queda menor, de 0,29 pontos percentuais (p.p.), tornando-se o segundo maior centro industrial da RMSP. Santo André, cuja base produtiva industrial depende fundamentalmente da indústria química e de produtos de borracha, tem uma queda de 0,17 p.p. no VTI nacional, enquanto São Caetano do Sul, cuja indústria depende da produção de veículos automotores, tem uma queda de 0,23 p.p. no VTI nacional. Mauá, em razão da refinaria de Capuava, segue uma lógica distinta, com um pequeno acréscimo na participação no VTI nacional. Suzano, cuja indústria está atrelada ao setor de papel e celulose e produtos químicos, também é um caso distinto e mantém sua participação no VTI nacional (Tabela 2).

Tabela 2 – Região Metropolitana de São Paulo: participação dos municípios no VTI nacional (2011-2021, em %). Fonte: Elaborado a partir de Seade (2025)

MUNICÍPIOS	2011	2021	2011-2021
SÃO PAULO	4,75	2,26	-2,49
GUARULHOS	1,61	1,32	-0,29
SÃO BERNARDO DO CAMPO	2,35	1,08	-1,28
MAUÁ	0,61	0,67	0,06
SANTO ANDRÉ	0,63	0,46	-0,17
SUZANO	0,39	0,38	0
DIADEMA	0,58	0,37	-0,21
BARUERI	0,56	0,36	-0,19
MOGI DAS CRUZES	0,38	0,32	-0,06
COTIA	0,31	0,28	-0,03
OSASCO	0,32	0,24	-0,08
SÃO CAETANO DO SUL	0,46	0,23	-0,23
CAJAMAR	0,23	0,22	-0,01
ITAPEVI	0,23	0,2	-0,03
EMBU DAS ARTES	0,14	0,16	0,02
DEMAIS MUNICIPIOS DA RMSP	1,52	1,31	-0,2
TOTAL	**15,07**	**9,87**	**-5,19**

A Figura 1, elaborada com base na variação do VTI em pontos percentuais (p.p.) entre 2011 e 2021, demonstra que os centros urbanos com maior crescimento industrial se localizam próximo à RMSP. Apenas quatro municípios fora do entorno próximo à RMSP (Guaíra, na RA de Barretos, Lins, na RA de Bauru, Orlândia, na RA de Franca, e Valparaíso, na RA de Araçatuba) tiveram acréscimos superiores a 0,11 p.p., demonstrando a continuidade do caráter concentrador da desconcentração em São Paulo.

Figura 1 – Estado de São Paulo: municípios com maior variação no VTI estadual (2011-2021). Fonte: Elaborado por Natália Carvinho. Datum: Sirgas 2000. Sistema de coordenadas: UTM 22 Sul. Base de dados: Seade, 2025.



Em linha com a Figura 1, a Tabela 3[6] mostra os municípios que tiveram maior crescimento do VTI no Estado de São Paulo entre 2011 e 2021, bem como as regiões administrativas às quais estão vinculados. Constata-se que, dos vinte municípios de maior crescimento, nove estão na Região Administrativa (RA) de Campinas, com destaque para Paulínia, Piracicaba, Jaguariúna e Indaiatuba; dois municípios, Pindamonhangaba e Guaratinguetá, estão na RA de São José dos Campos; e três municípios, Salto, Alumínio e Sorocaba, estão na RA de Sorocaba.

Tabela 3 – Estado de São Paulo: municípios com maior crescimento no VTI estadual, entre 2011 e 2021. Fonte: Elaborado a partir de Seade (2025).

MUNICÍPIOS	REGIÃO ADMINISTRATIVA	2011	2021	2011-2021
PAULÍNIA	RA DE CAMPINAS	5,41	7,31	1,9
PIRACICABA	RA DE CAMPINAS	1,69	2,48	0,79
PINDAMONHANGABA	RA DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS	0,66	1,27	0,61
JAGUARIÚNA	RA DE CAMPINAS	0,44	0,97	0,53
INDAIATUBA	RA DE CAMPINAS	1	1,53	0,53
GUAÍRA	RA DE BARRETOS	0,16	0,65	0,49
MAUÁ	RM DE SÃO PAULO	1,51	1,93	0,42
ITAPIRA	RA DE CAMPINAS	0,32	0,58	0,26
SANTA GERTRUDES	RA DE CAMPINAS	0,2	0,47	0,26
LINS	RA DE BAURU	0,34	0,59	0,25
GUARATINGUETÁ	RA DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS	0,32	0,54	0,22
SALTO	RA DE SOROCABA	0,34	0,54	0,2
ALUMÍNIO	RA DE SOROCABA	0,19	0,39	0,2
SOROCABA	RA DE SOROCABA	2,41	2,59	0,18

6. Diferentemente das Tabelas 1 e 2, cuja base comparativa foi o VTI nacional, a Tabela 3 tem como base o VTI do Estado de São Paulo. A mudança se deve à pequena participação da maioria desses municípios na indústria brasileira, expressa em valores percentuais baixos, e à proposta de refletir o ganho de outras regiões de São Paulo na indústria.

Esses dados podem ser interpretados à luz de uma estrutura centro-periferia que historicamente se estabeleceu no estado de São Paulo. A metrópole paulistana guarda as características de um centro dinâmico (Furtado, 2006), ao modernizar sua estrutura produtiva com a industrialização. Nessa abordagem, a periferia aparece como a região excluída do movimento de modernização, mas que, por apresentar custos inferiores aos da região central, acaba se tornando atrativa, com a emergência de deseconomias de aglomeração no centro (Furtado, 1986, p. 8). A periferia cresce de forma heterogênea com a desconcentração industrial: as áreas mais distantes absorvem atividades intensivas em trabalho e mão de obra, enquanto as áreas mais próximas ao centro se tornam atrativas para setores dinâmicos.

Esse processo persiste na organização espacial da indústria recente. Indústrias intensivas em escala, como a de veículos automotores, avançam em Piracicaba, Sorocaba e Indaiatuba e estimulam, nesses municípios, o crescimento de fornecedores especializados, como os de máquinas e equipamentos. A periferia próxima também cresce no grupo baseado em ciência, com destaque aos produtos de informática em Jaguariúna e Jundiaí, os produtos farmacêuticos em Itapira e Hortolândia e de produtos químicos em Jundiaí, Salto e Paulínia. Resultado de uma capacidade inovativa que se constrói nessa região, sobretudo em Campinas, desde os anos de 1960, com a criação da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), o Centro de Tecnologia da Informação Renato Archer (1982) e o Centro Nacional de Pesquisa em Energia e Materiais (CNPEM).

2. O IMOBILIÁRIO RESIDENCIAL NO BRASIL E SUAS INFLEXÕES RECENTES

A importância do mercado residencial, da atuação da incorporação imobiliária e da indústria da construção na dinamização da economia brasileira tem sido relatada em vasta literatura acadêmica, com impactos indiretos na cadeia produtiva e na geração do emprego desde a década de 1960. Historicamente, a estruturação da provisão da moradia pela incorporação foi concentrada, sobretudo, em direção aos estratos médios e superiores de renda da população. O crescimento contínuo dessa atividade produtiva, fomentado pelos recursos oriundos do Sistema Financeiro da Habitação e do Banco Nacional da Habitação foi comprometido pelo esgotamento e colapso do sistema de financiamento em meados dos anos 1980. Essa modelagem, que se fundava em circuitos financeiros especializados e fortemente marcados por instrumentos financeiros de poupanças compulsórias e voluntárias, desestruturou-se diante das elevadas taxas de inflação, que desestabilizaram o equilíbrio da amortização das dívidas dos mutuários. Foram particularmente afetados aqueles cujos rendimentos dependiam do reajuste dos salários, muito abaixo dos índices praticados para a correção de parcelas e saldo devedor.

Apesar da perspectiva de desenvolvimento e crescimento da economia trazida pela vigência do Plano Real de estabilização da moeda e controle da inflação (1994), as atividades da incorporação imobiliária refletiram a exposição a incertezas diante da ausência de fontes de financiamento habitacional até então correntes. Assim, os agentes intervenientes na provisão da moradia reposicionaram suas estratégias de negócios, denotando novos arranjos financeiros e produtivos. Segundo Castro (1999), assistiu-se a um breve crescimento da oferta, acompanhado pela ampliação da demanda solvável de rendas médias e médias-baixas. Ressurgiu assim, em meados dos anos 1990, a promoção imobiliária pelas cooperativas habitacionais de mercado e associativas por meio do autofinanciamento, possibilitada pela recuperação do rendimento do trabalho. A provisão autofinanciada foi significativa, em razão do barateamento da oferta da moradia, e teve uma vasta abrangência geográfica na RMSP, tanto em seus municípios mais industrializados, como

o Grande ABCD, Osasco, Guarulhos e a capital, como em localidades menos exploradas até então, como Cotia, Mauá e Taboão da Serra, para as quais se direcionou a oferta aos estratos de renda média-baixa. Estabeleceu-se um padrão de ocupação massificado de áreas periféricas na RMSP aproveitando o estoque de grandes glebas vazias, muitas delas oriundas de uso industrial desativado. Entretanto, esse movimento ascendente do setor imobiliário na região metropolitana e das cooperativas autofinanciadas perdeu força perante a crise econômica decorrente dos efeitos de mudanças fiscais e do choque monetário, com a desvalorização da moeda durante o governo FHC, no final da década de 1990.

Nesse período, o país se ressentia dos efeitos das reformas conservadoras, com a desregulação e a liberalização dos mercados financeiros dos governos capitalistas centrais e neoliberais, e da reestruturação produtiva, tornados mais salientes pela desindustrialização em âmbito nacional e, em específico, pela crescente desconcentração industrial na RMSP. Este quadro, associado à falta de previsibilidade e à instabilidade econômica para as atividades da incorporação imobiliária, em conjuntura de uma crise social e urbana, imperou até o início da primeira década de 2000 (Castro, 1999; Maricato, 2011; Sígolo, 2014).

É necessário destacar, no delineamento deste contexto histórico, que, ao se estabelecer o Sistema Financeiro Imobiliário (SFI) em 1997, o setor imobiliário se alinhava ao novo regime de acumulação financeirizado que passava a vigorar no país, ampliando a relação entre mercado imobiliário e o financeiro. Tal processo consolida-se a partir da primeira década do século XXI, inicialmente com a abertura do capital das grandes empresas promotoras. Além disso, frente às contingências futuras na perspectiva da acumulação financeirizada e à ampliação da atuação para todas as regiões do país, os agentes econômicos foram induzidos a adotar medidas endógenas. Com isso, reposicionaram-se para a modernização e industrialização de toda a cadeia produtiva da construção e da incorporação, principalmente da indústria de materiais e componentes, que alimentava os canteiros de obras. Estas ganharam escala à medida

que se iniciava o período expansivo da construção e da incorporação imobiliária, na primeira década dos anos 2000, mediante a retomada do crescimento econômico do país e da indústria da construção (Mioto, 2015; Mioto; Castro; Sígolo, 2019).

Segundo Royer (2009), no decurso desse ajuste entre os principais agentes da provisão, a atuação do Estado foi além da disponibilização de crédito e recursos financeiros: deu novo direcionamento ao desenvolvimento de suas instituições e aprovou nova legislação, buscando modificar o patamar da produção habitacional no país. Essas mudanças acompanharam tendências internacionais que visavam criar estruturas corporativas para administrar e atrair os investimentos imobiliários nacionais e estrangeiros, bem como para dar um tratamento às informações que possibilitasse uma melhor compreensão do funcionamento dos mercados imobiliários, nas suas diferentes escalas de operação, da local à mundial (Paiva, 2007).

Em meados da primeira década dos anos 2000, o início do período expansivo foi garantido, sobretudo, pela reconstituição de recursos oriundos das fontes tradicionais de financiamento imobiliário. Em resumo, houve ampliação da oferta de crédito ao promotor e à demanda, incentivos fiscais e políticas redistributivas com repercussões positivas no rendimento do trabalho (Mioto, 2022), com a consequente solvabilidade da demanda dos estratos médios, médios-baixos e inferiores. Teve lugar, assim, uma inversão de prioridades definidas pela política habitacional do Ministério das Cidades, em que o financiamento público foi direcionado à demanda prioritária situada na base da pirâmide social, reduzindo o déficit habitacional.

A nova conjunção de fatores, antes da crise de 2008, ampliou as oportunidades de entrelaçamento entre o capital de promoção imobiliária, os recursos do sistema de crédito tradicional e os investimentos direcionados ao mercado secundário e acionário, engendrando uma miríade de parcerias empresariais e arranjos produtivos e financeiros, além da diversificação de perfis e portes de agentes intervenientes no mercado residencial em escala nacional e na RMSP (Silva *et al*., 2015; Ruffino; Borges; Colpani, 2023). Como parte das novas estratégias, subsidiárias foram criadas para atuar em novos

segmentos de mercado e adotadas pelas grandes empresas do setor, que se capitalizaram com a abertura de capital na Bolsa e realizaram fusões, aquisições, parcerias e *joint ventures* com outras empresas. Isso possibilitou a expansão geográfica da oferta residencial multiescalar, sustentada pela constituição de bancos de terra e ampliação de portfólio (Shimbo, 2010; Fix, 2011; Rufino, 2012; Sígolo, 2014). Os resultados alcançados mostraram um comportamento setorial importante, que impactou positivamente o crescimento da economia (Mioto; Castro; Sígolo, 2019).

A atividade da incorporação imobiliária ascendeu em escala magnificada, em grande parte devida às iniciativas dos agentes econômicos para alargar o processo de financeirização via internacionalização dos investimentos associados ao sistema de crédito, com o crescimento de recursos provenientes dos fundos públicos para o financiamento imobiliário (Klink, Souza, 2017; Ruffino; Borges; Colpani, 2023). Embora esse cenário tenha sido parcialmente comprometido pela crise financeira global de 2008, o Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), lançado em 2009 como uma política anticíclica do governo federal, garantiu a continuidade da dinamização do setor e encetou o atendimento da população de rendas média, média-baixa e inferior (Mioto; Castro; Sígolo, 2019; Silva *et al*., 2015).

Nos anos entre 2012 e 2016, a produção imobiliária no país se desacelerou, num processo que se aprofundou com o cenário de crise econômica e setorial instaurado pela deflagração da crise político-institucional que culminou no impedimento da presidenta Dilma Rousseff, em 2016 (Ruffino; Borges; Colpani, 2023). Como enfrentamento da crise, a opção dos governos seguintes até 2022 foi por uma política de corte ultraliberal (Ribeiro, 2020) e com efeitos contracionistas, que incluiu medidas de austeridade fiscal, retirada de benefícios e direitos sociais por meio de reformas previdenciária e trabalhista, liberalização do Banco Central, privatização de empresas estatais, entre outras (Mioto; Penha Filho, s/d). Assistiu-se, assim, à redução da participação dos recursos para o financiamento habitacional, das fontes tradicionais e dos subsídios para o MCMV, ao que se seguiu uma trajetória declinante do crescimento da oferta imobiliária no país. Segundo os autores

citados, essa conjuntura repercutiu no setor com alterações patrimoniais das grandes empresas de capital aberto, desvalorização das suas ações no mercado de capitais, queda dos estoques de longo prazo (terrenos), aumento da capacidade ociosa das empresas, devolução de imóveis (distratos), além de saldos negativos de emprego na construção civil (Araujo; Trovão, 2022). Aumentou, assim, a fragilidade financeira das empresas, acompanhada pelo crescimento de seu endividamento e pela redução de seu nível de investimento. Em relação à demanda, houve a retomada de imóveis devida à inadimplência das famílias ao sistema de financiamento à casa própria (Mioto; Penha Filho, 2019; Mioto, 2022).

A partir de 2019, há o desmonte de políticas públicas em âmbito federal, com a extinção do Ministério das Cidades, a retirada de recursos não onerosos (Orçamento Geral da União – OGU, Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT e Fundo de Desenvolvimento Social – FDS) do MCMV, a ausência de crescimento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), como resultado do aumento da taxa de desemprego, e a retirada dos benefícios sociais. Em 2021, com a extinção do MCMV, começa a vigorar o Programa Casa Verde e Amarela, com foco na regularização de assentamentos precários.

Nos anos iniciais da década de 2020, a incorporação imobiliária é beneficiada pela redução da taxa Selic e dos juros praticados na concessão de crédito imobiliário e pela recuperação dos recursos do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), além de não ter tido suas atividades interrompidas pela ordem sanitária da Covid-19, (Faustino; Royer, 2022). Ainda sob crise econômica, ampliou-se o protagonismo dos mercados financeirizados (Mioto, 2022) e, com isso, teve início no setor imobiliário uma escalada na adoção de instrumentos de securitização das carteiras de créditos, com emissões de títulos de recebíveis imobiliários e de fundos de investimentos imobiliários privados. A utilização de instrumentos do SFI revelou-se atrativa para a captação de investimentos de *rent seekers* para o circuito imobiliário, mormente nos mercados mais consolidados do país, como é o caso do município de São Paulo, considerado o principal espaço de realização da produção imobiliária.

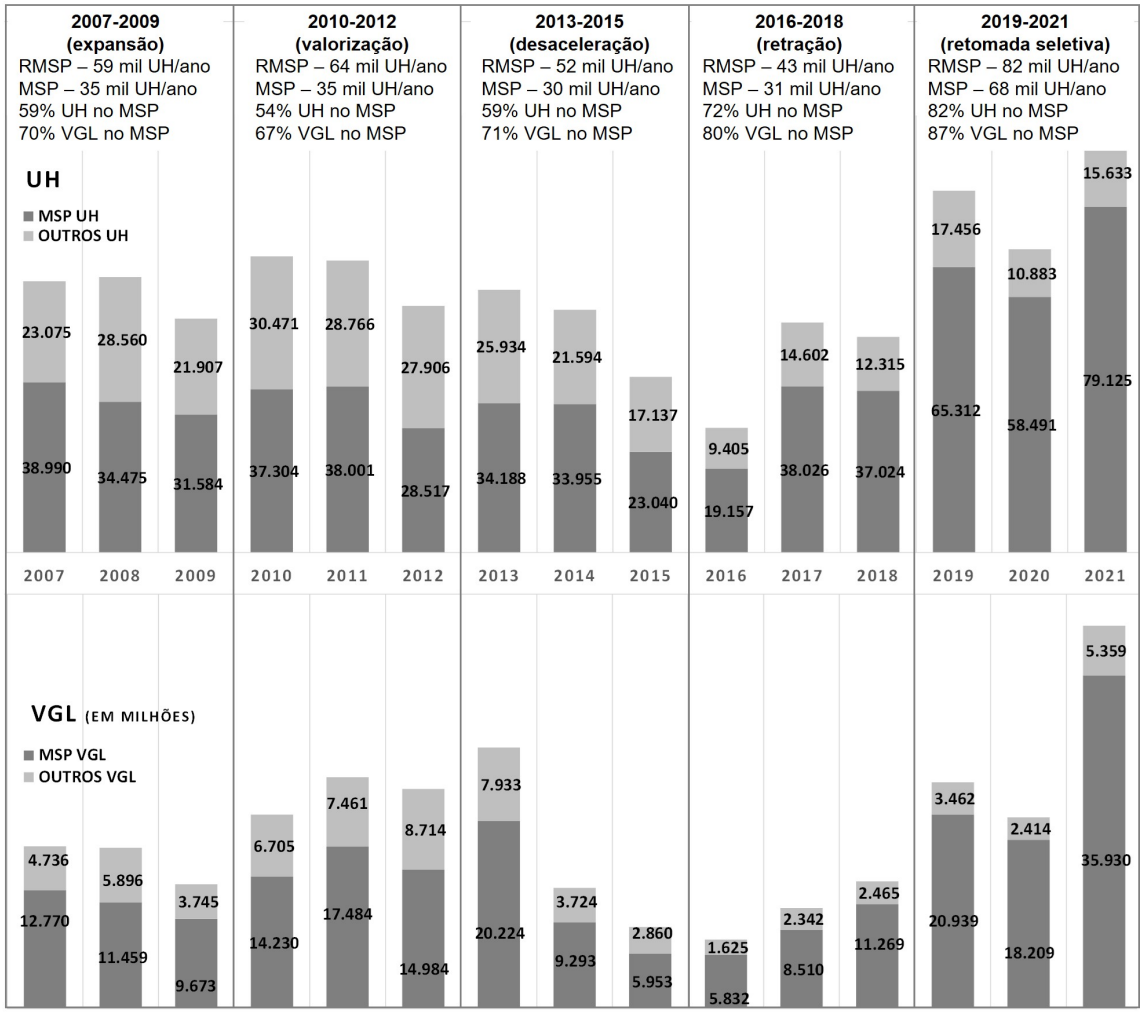
Essas condições contribuíram para novas aberturas de capital de incorporadoras com foco em atuação especializada e voltada a demandas de maior poder aquisitivo, afora uma inserção da oferta mais concentrada em localidades das regiões Sudeste e Sul do país. Nesse contexto, como analisado por Mioto e Penha Filho (s/d), a construção civil apresentou desempenho de crescimento em pequenos surtos, atingindo patamares superiores aos da economia do país. Veremos a seguir como essa fase de retomada das atividades imobiliárias foi caracterizada por estratégias focadas e seletivas de oferta residencial.

3. A DINÂMICA IMOBILIÁRIA RESIDENCIAL NA RMSP NOS ANOS 2000: EVIDÊNCIAS EMPÍRICAS DOS DIFERENTES CICLOS IMOBILIÁRIOS

Diante do cenário retratado, buscou-se analisar o comportamento da oferta imobiliária residencial na Região Metropolitana de São Paulo, a fim de se compreender a produção do espaço urbano metropolitano. Considerando determinantes macroeconômicos e setoriais, estruturou-se a análise em uma periodização trienal abrangente dos anos 2000, que identifica os períodos de expansão, desaceleração, retração e retomada seletiva. Com base em dados compilados pela Empresa Brasileira de Estudos do Patrimônio (Embraesp), tais como volume, distribuição territorial e precificação, foram caracterizadas as dinâmicas de mercado, que, por sua vez, são estruturadas pelas relações entre os diversos agentes intervenientes na provisão/promoção da casa própria (Castro, 1999; Sígolo, 2014, Silva *et al*., 2015; Mioto; Castro; Sígolo, 2019; Castro; Sígolo, 2022). Esta base fundamenta a cartografia temática aqui apresentada sobre as espacialidades específicas da inserção regional do imobiliário residencial nessa periodização.

Foram analisados cinco triênios (Figura 2): os dois primeiros períodos são de expansão, quando a RMSP respondeu por cerca de 65 mil unidades habitacionais (UHs)/ano e o MSP, por 35 mil UHs/ano, ou seja, cerca de 55% do total da metrópole. Em seguida, houve dois períodos de desaceleração e de retração, em que a oferta na RMSP se reduziu a 40 mil UHs/ano, das quais 30 mil UHs/ano se localizam no MSP – mais de 70% das unidades lançadas na região. Por fim, há um período de retomada da oferta na RMSP, que supera 80 mil UHs/ano (o dobro do triênio anterior); a seletividade territorial se expressa em uma grande participação do MSP, de 82%, e volume inédito de quase 70 mil UHs/ano.

Figura 2 – Oferta residencial na RMSP, no MSP e em outros municípios (2007-2021), por período. Fonte: Embraesp, 2021. Elaborado por: Alexandre Augusto Teodoro de Castro e autores.



Verifica-se que no último triênio, de retomada seletiva, o MSP respondeu por grande parte dos lançamentos, que se concentraram nos subtipos[7] de mercado consolidado, como Pinheiros, Mooca, Vila Mariana, Lapa, Santo Amaro, Sé, Campo Limpo e Vila Prudente, e nos emergentes que se alçaram a consolidados, como Itaquera e Pirituba, na capital. Fora dela, observou-se que subtipos de mercado consolidado, como São Bernardo do Campo e Santo André, no Grande ABC, e mesmo Guarulhos e Osasco, embora tenham mantido participação importante no volume de unidades lançadas, permaneceram, desde a retração, em patamares bastante inferiores ao dos consolidados mais dinâmicos da capital, como Ipiranga, Lapa, Mooca, Santo Amaro, Sé e Pinheiros, os quais registraram volume superior a 4.500 unidades lançadas por ano entre 2019 e 2021.

Diferentemente do comportamento nacional, na RMSP, e sobretudo no MSP, tanto os volumes de UHs lançadas como os de Valor Geral de Lançamentos (VGLs) atingiram patamares bastante superiores aos da expansão. Já em âmbito nacional, conforme destacam Mioto e Penha Filho (s/d), essa retomada seletiva "embalada pelas alterações patrimoniais dos anos antecedentes e da queda dos juros [...] tem padrões bastantes inferiores aos do período de maior aquecimento da dinâmica imobiliária nacional", destacadamente entre 2010 e 2012.

Observa-se ainda que na retomada seletiva, para o caso de São Paulo, não se aplica a afirmação desses mesmos autores, entre outros, de que os patamares alcançados não superaram os do período da expansão. Os volumes de unidades lançadas, bem como o VGL na RMSP e, sobretudo, no MSP, superaram largamente os valores praticados entre 2007 e 2012.

7. O estudo adotou como categoria de análise uma classificação de subtipos de mercado imobiliário residencial: o subtipo de mercado consolidado, o emergente e o frágil. Ver CASTRO e SÍGOLO, 2022.

Apesar disso, a expansão geográfica da oferta residencial que resultou do avanço do mercado formal sobre localidades mais periféricas, consolidadas com base em expedientes informais e na autoconstrução de grande parte das moradias, foi substituída por uma maior seletividade territorial. Essa restrição a mercados mais consolidados é uma forma de minimizar os riscos dos investimentos em contexto de crise econômica e redução da massa salarial no país.

Verifica-se que no caso da RMSP, e mais especificamente do MSP, o segmento econômico ainda apresenta grande relevância, como já identificado nos períodos anteriores, sobretudo após o lançamento do MCMV, em que pesem a seletividade territorial identificada por parte da literatura e uma maior concentração da oferta direcionada aos setores de média e alta renda.

Na esteira desse processo, o número de contratações no âmbito do programa, que atinge seu mais baixo patamar em 2018, em São Paulo supera, em valores absolutos e em participação, os anos de maior volume contratado no país (2013). Em 2021, ano de extinção do MCMV, ele alcança a sua maior participação no MSP, de cerca de 11%, e seu maior patamar de contratações, acima de 34 mil unidades (Figuras 3 e 4).

Figura 3 – Número de contratações e participação no âmbito do MCMV no Município de São Paulo e em outros municípios da RMSP. Fonte: Brasil, 2024. Elaboração dos autores.

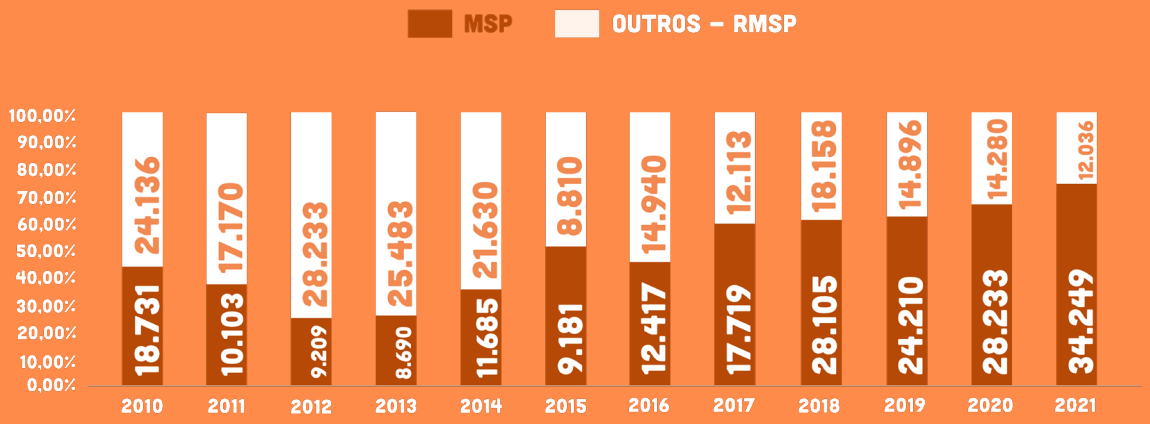
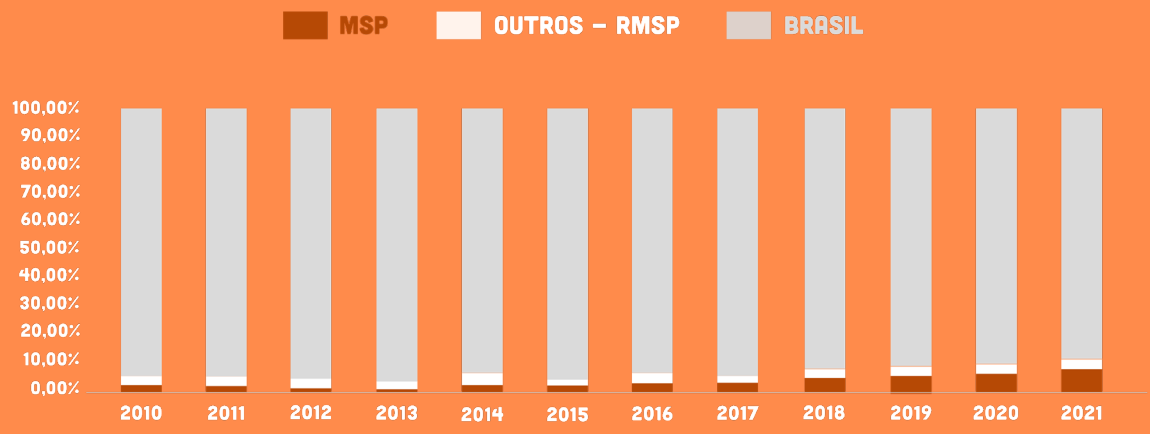


Figura 4 – Número de contratações e participação no âmbito do MCMV no Brasil, no Município de São Paulo e em outros municípios da RMSP. Fonte: Brasil, 2024. Elaboração dos autores.



As contratações do MCMV no MSP foram muito mais presentes na retração do que na expansão, dando sustentação à crescente participação do segmento econômico na oferta na capital, que alcança 42% em 2018[8]. Atinge mais de 50% em 2021, e, após sucessivas alterações dos tetos do programa, em 2024, passa a responder por 64%, contribuindo para que os lançamentos superem 100 mil unidades no MSP (Anuário Secovi-SP, 2024).

A escala produtiva magnificada alcançada em São Paulo na retomada seletiva é evidenciada ao se examinar os gráficos de UHs lançadas e do VGL entre 2007 e 2021. Em 2021, após a deflagração da pandemia de Covid-19, o MSP respondeu por quase 80 mil unidades lançadas e um VGL de R$ 35 bilhões, concentrando 84% das UHs lançadas e 87% do VGL da RMSP. O comportamento ascendente dos lançamentos imobiliários em São Paulo acompanha uma tendência mais geral de crescimento do setor da construção civil no país a partir de meados de 2020, que supera o crescimento do PIB nacional (Mioto; Penha Filho, s/d). Segundo esses autores, o setor "em 2021 expandiu 9,5% e 19% no primeiro e segundo trimestre, ao passo que a economia brasileira obteve taxas de crescimento entre 1,7% e 12,4%".

Ainda sobre a escala crescente do mercado metropolitano, destacadamente do MSP, e seu protagonismo no ano de 2021, das cerca de 140 mil unidades lançadas no país, de acordo com dados da Abrainc, estima-se que a RMSP respondeu por cerca de 70%, e apenas o MSP, por cerca de 60% (95 mil e 80 mil, respectivamente), segundo a Embraesp. Tamanha concentração evidencia a seletividade territorial da oferta nesse período de retomada do crescimento do setor[9].

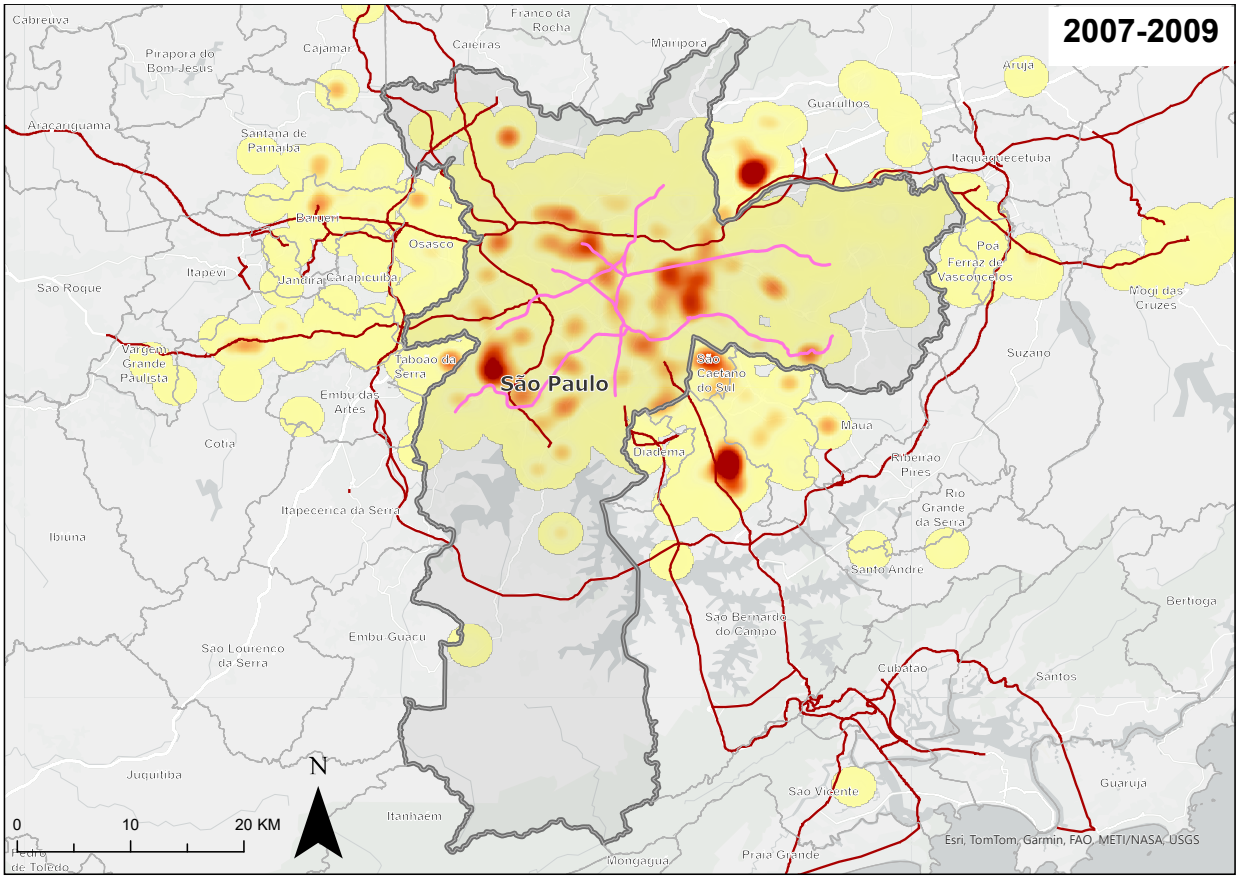
Uma explicação para o crescimento vertiginoso da oferta no MSP, que superou os patamares do período expansivo, relaciona-se ao fato de o mercado metropolitano apresentar uma miríade de localidades classificadas como subtipos de mercado consolidado, menos suscetíveis

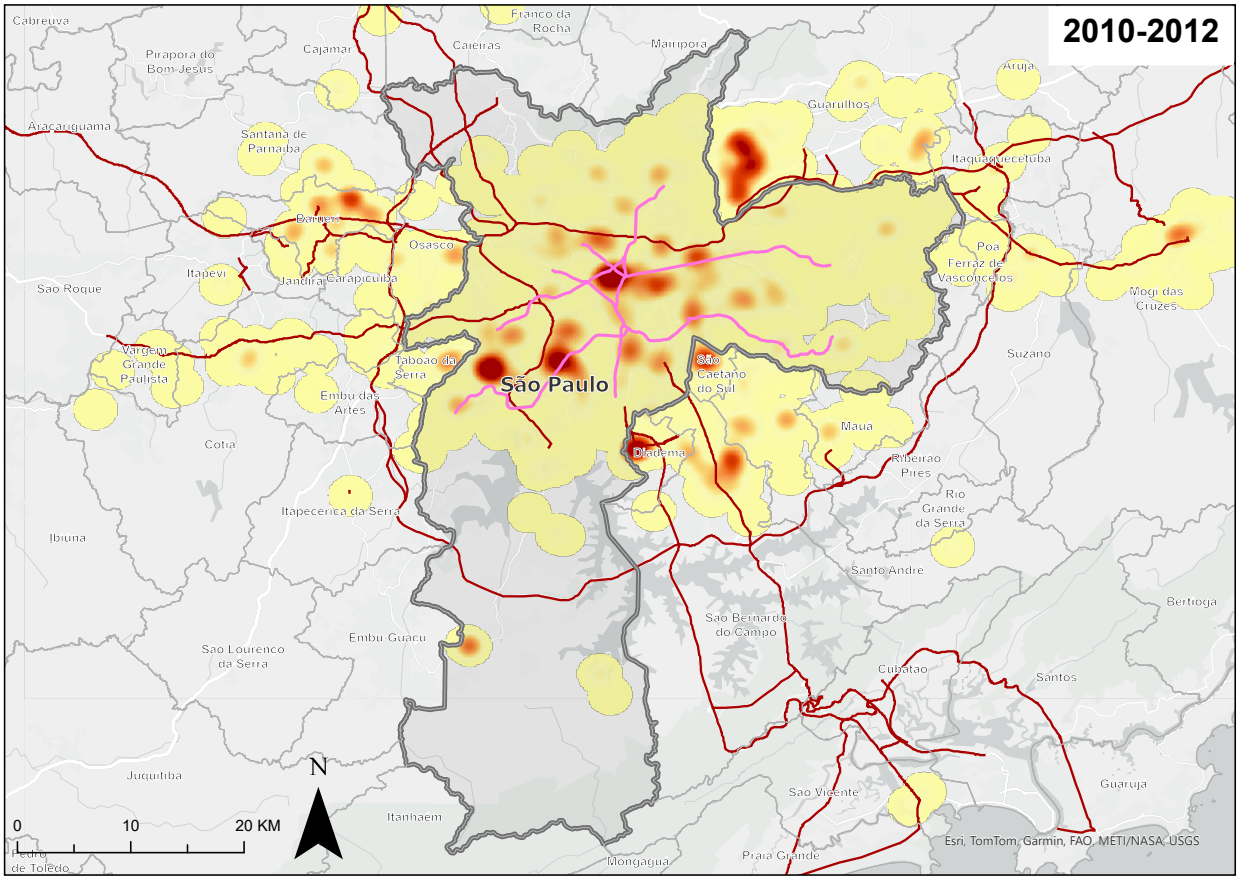
8. Para esse cálculo, foram consideradas as unidades lançadas com preço nominal de até R$ 225 mil (teto do programa nesse período), conforme banco de dados da Embraesp para o mesmo ano.
9. Por se tratar de fontes de dados distintas (Abrainc e Embraesp), essa comparação é apenas ilustrativa. Para uma maior precisão e análise mais sólida, é necessário obter dados mais gerais sobre lançamentos no país e na RMSP, oriundos de uma mesma fonte e metodologia de aferição.

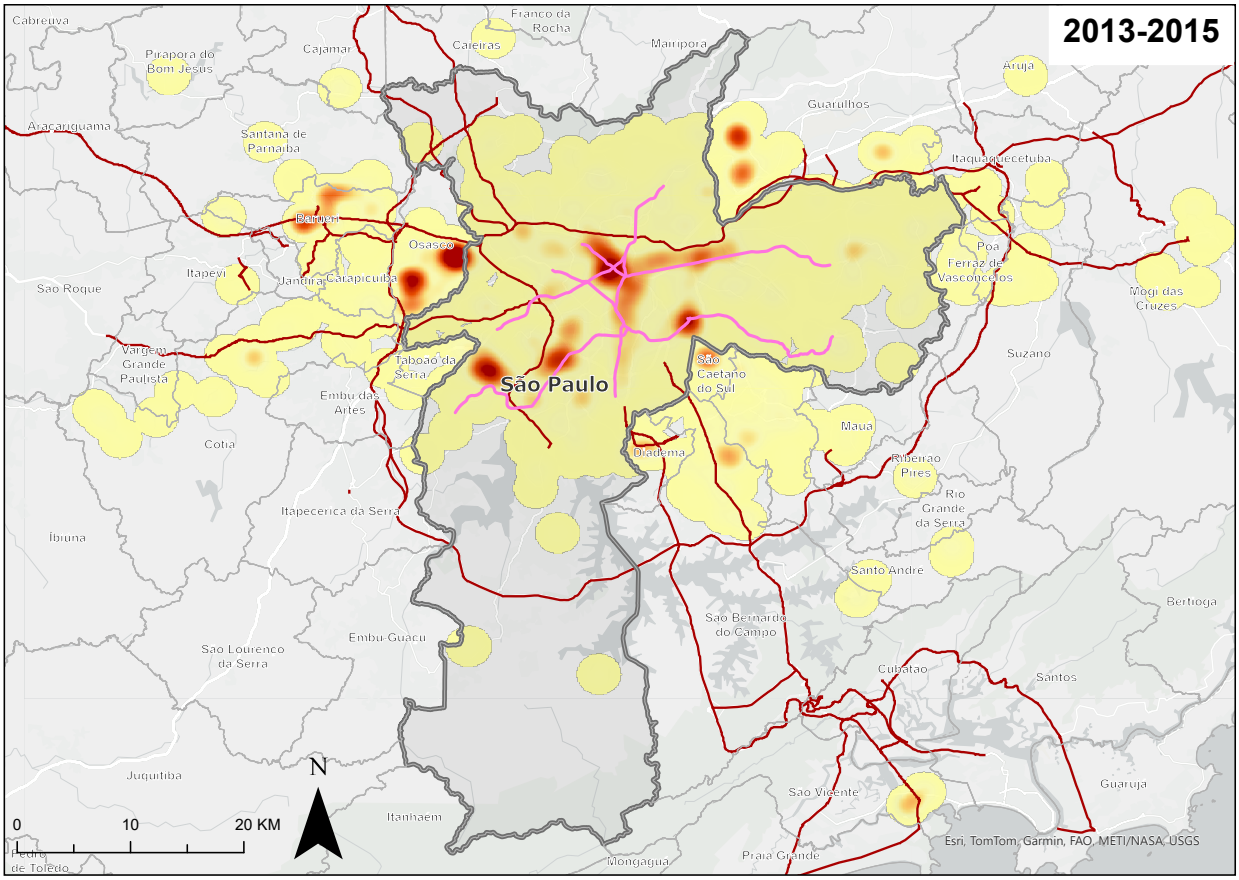
à desvalorização imobiliária em tempos de crises financeiras, estagnação econômica e perda de massa salarial. Ademais, no período da retração, o mercado da RMSP, mormente o da capital, foi fortemente beneficiado pelos "ajustes defensivos patrimoniais e financeiros" orquestrados pelos agentes promotores imobiliários, bem como pela "política monetária expansionista" perpetrada no contexto da crise do Covid-19 (Mioto; Penha Filho, s/d).

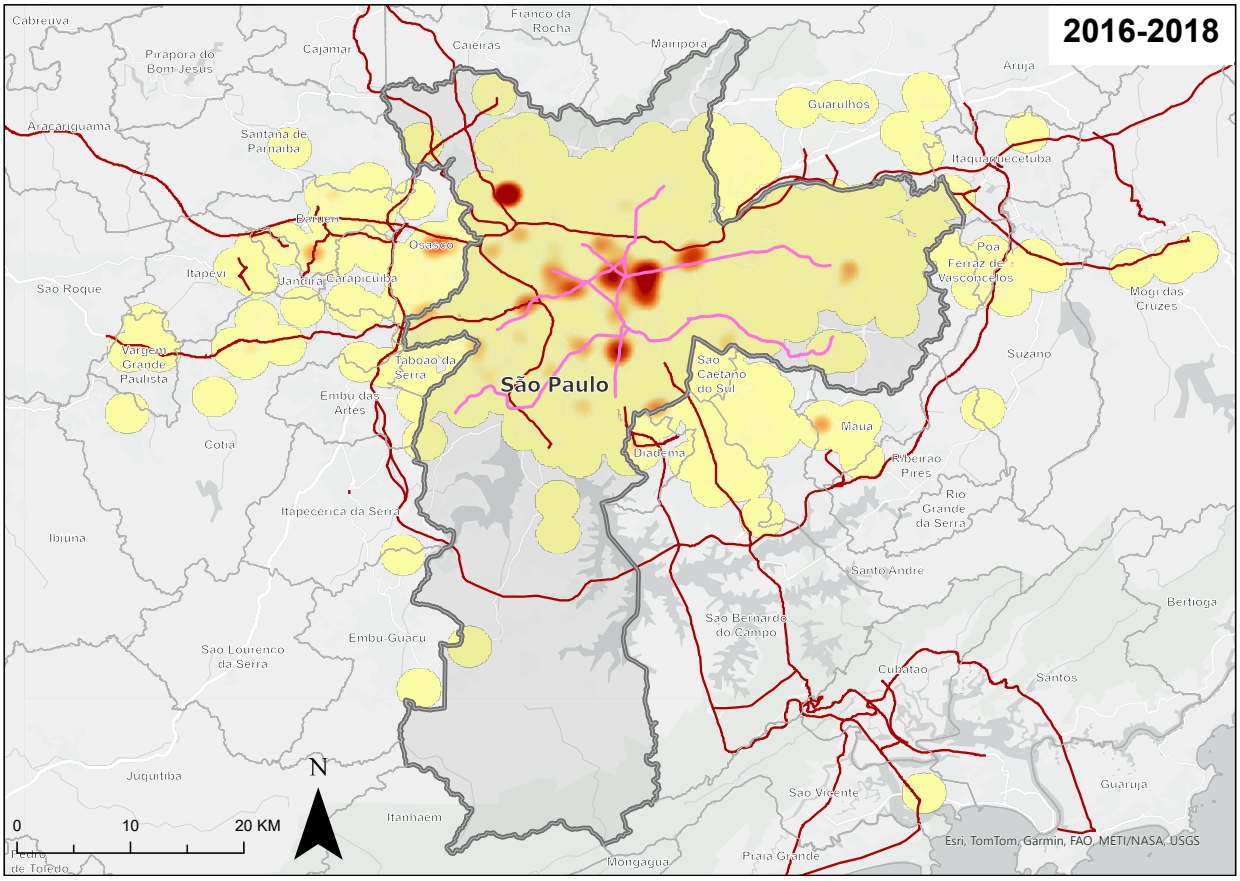
Ademais, São Paulo, no comando digital, é o lócus da conexão global da economia brasileira e, portanto, o elo de investimentos e de valorização patrimonial, o que também corrobora o referido processo de seletividade dos agentes econômicos. De acordo com Paiva (2007, p. 113), o setor imobiliário, cada vez mais globalizado, torna-se suscetível ao contágio das crises imobiliárias em várias economias e a instabilidades decorrentes de oscilações de uma possível emergência de ciclo imobiliário global. Nesse sentido, como parte desse movimento, "o capital flui de forma seletiva em direção a espaços urbanos que compõem o circuito mundial de valorização patrimonial"[10]. Consequentemente, com a introdução de novos instrumentos de investimentos imobiliários no país, ampliaram-se significativamente as oportunidades do setor, o que viabiliza e reforça o seu entrelaçamento com o mercado de capitais (Nakama, 2021). A Figura 5 a seguir fornece uma visão geral da distribuição e das mudanças na espacialização da oferta dos lançamentos imobiliários residenciais na RMSP ao longo do período analisado. Nela, é possível ver como as estratégias empresariais da produção imobiliária residencial reconfiguraram a distribuição territorial nas diferentes fases da periodização (expansão, valorização, desaceleração, retração e retomada seletiva).

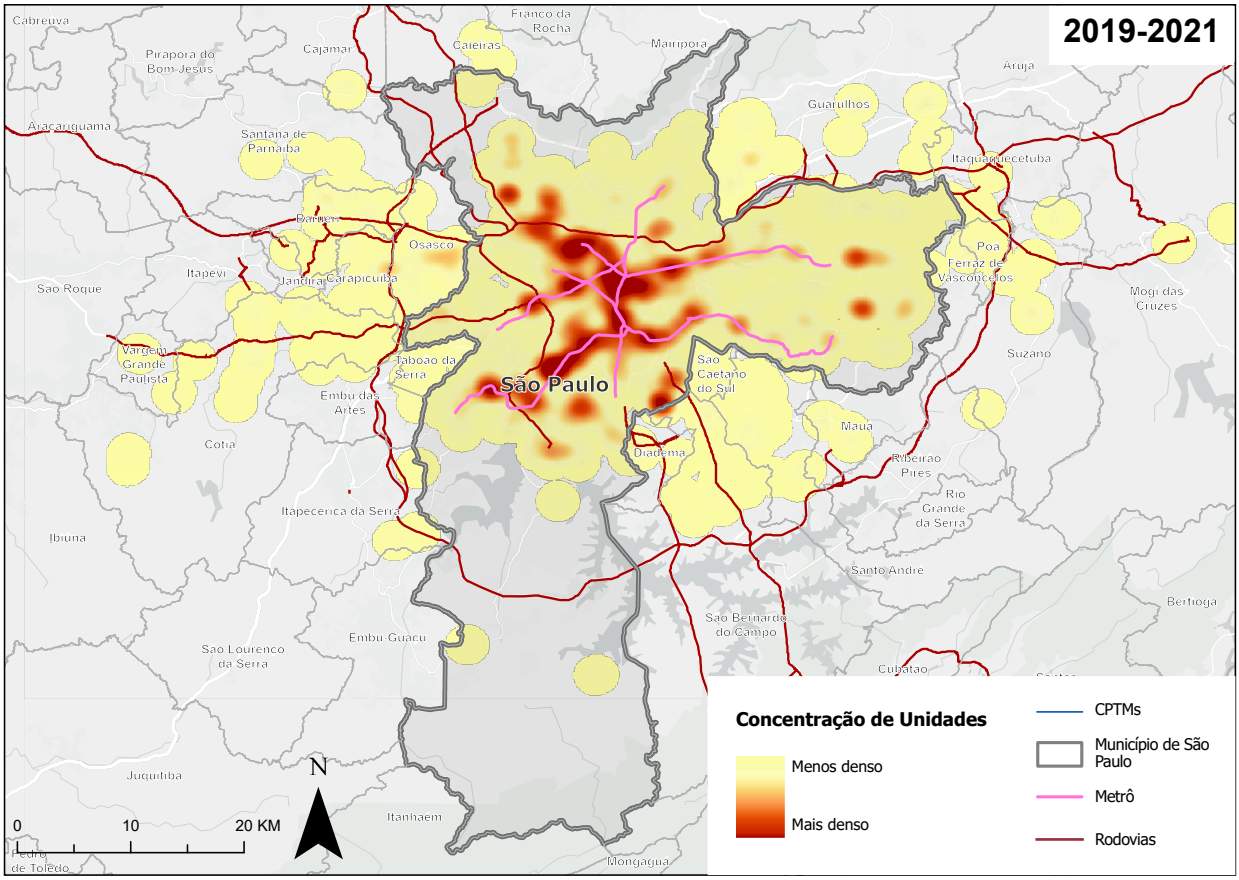
10. "[...] Nesse contexto, é importante ressaltar que existem alguns fatores que são responsáveis pela delimitação de certas áreas geográficas como receptoras ou não de investimentos imobiliários. As áreas excluídas na geografia dos investimentos imobiliários apresentariam as seguintes características: alta instabilidade política e das condições econômicas; sistema legal precário, sem estabilidade das leis; meio regulatório fortemente proibitivo, com severas restrições ambientais, forte controle do planejamento urbano (leis restritivas de uso e ocupação do solo) e imposições ao direito de propriedade por parte dos estrangeiros. Por outro lado, os investidores estrangeiros seriam atraídos ou dariam preferência na realização dos investimentos em regiões que transformam sua área urbana num espaço de empreendedores, fornecendo aos rentistas um imenso potencial para acumulação de capital, o que ocorreria muitas vezes, por meio de coalizões com as elites locais e com o poder público" (Paiva, 2007, p. 113).


2007-2009
Cabreuva
Pirapora do Bom Jesus
Cajamar
Caieiras
Franco da Rocha
Mairipora
Arujá
Guarulhos
Aracariguama
Santana de Parnaíba
Itaquaquecetuba
Barueri
Osasco
Poá
Ferraz de Vasconcelos
Itapevi
Jandira
Carapicuíba
Mogi das Cruzes
São Roque
Vargem Grande Paulista
Taboão da Serra
São Paulo
São Caetano do Sul
Suzano
Embu das Artes
Maua
Cotia
Diadema
Ribeirão Pires
Rio Grande da Serra
Itapecerica da Serra
Ibiuna
Santo André
Bertioga
São Bernardo do Campo
Embu Guaçu
São Lourenço da Serra
Cubatão
Santos
Juquitiba
Guarujá
São Vicente
Itanhaém
Mongaguá
Praia Grande
Pedro de Toledo
N
0
10
20 KM
Esri, TomTom, Garmin, FAO, METI/NASA, USGS


2010-2012
Cabreuva
Pirapora do Bom Jesus
Cajamar
Caieiras
Franco da Rocha
Mairipora
Arujá
Guarulhos
Aracariguama
Santana de Parnaíba
Itaquaquecetuba
Barueri
Osasco
Poá
Ferraz de Vasconcelos
Itapevi
Jandira
Carapicuíba
Mogi das Cruzes
São Roque
Vargem Grande Paulista
Taboão da Serra
São Paulo
São Caetano do Sul
Suzano
Embu das Artes
Maua
Cotia
Diadema
Ribeirão Pires
Rio Grande da Serra
Itapecerica da Serra
Ibiuna
Santo André
Bertioga
São Bernardo do Campo
Embu Guaçu
São Lourenço da Serra
Cubatão
Santos
Juquitiba
Guarujá
São Vicente
Itanhaém
Mongaguá
Praia Grande
Pedro de Toledo
N
0
10
20 KM
Esri, TomTom, Garmin, FAO, METI/NASA, USGS


2013-2015
São Paulo
Cabreuva
Pirapora do Bom Jesus
Cajamar
Caieiras
Franco da Rocha
Mairipora
Arujá
Guarulhos
Araçariguama
Santana de Parnaíba
Itaquaquecetuba
Barueri
Osasco
Poá
Ferraz de Vasconcelos
Itapevi
Jandira
Carapicuíba
Mogi das Cruzes
São Roque
Vargem Grande Paulista
Taboão da Serra
São Caetano do Sul
Suzano
Embu das Artes
Maua
Cotia
Diadema
Ribeirão Pires
Rio Grande da Serra
Itapecerica da Serra
Ibiúna
Santo André
Bertioga
São Bernardo do Campo
Embu-Guaçu
São Lourenço da Serra
Cubatão
Santos
Juquitiba
Guarujá
São Vicente
Itanhaém
Mongaguá
Praia Grande
Pedro de Toledo
N
0
10
20 KM
Esri, TomTom, Garmin, FAO, METI/NASA, USGS


2016-2018
São Paulo
Cabreuva
Pirapora do Bom Jesus
Cajamar
Caieiras
Franco da Rocha
Mairipora
Arujá
Guarulhos
Araçariguama
Santana de Parnaíba
Itaquaquecetuba
Barueri
Osasco
Poá
Ferraz de Vasconcelos
Itapevi
Jandira
Carapicuíba
Mogi das Cruzes
São Roque
Vargem Grande Paulista
Taboão da Serra
São Caetano do Sul
Suzano
Embu das Artes
Maua
Cotia
Diadema
Ribeirão Pires
Rio Grande da Serra
Itapecerica da Serra
Ibiúna
Santo André
Bertioga
São Bernardo do Campo
Embu-Guaçu
São Lourenço da Serra
Cubatão
Santos
Juquitiba
Guarujá
São Vicente
Itanhaém
Mongaguá
Praia Grande
Pedro de Toledo
N
0
10
20 KM
Esri, TomTom, Garmin, FAO, METI/NASA, USGS



[pág. 409 a 411] **Figura 5 – Distribuição dos lançamentos residenciais na RMSP (2007-2009 / 2010-2012 / 2013-2015 / 2016-2018 / 2019-2021).** Fonte: Embraesp, 2021. Elaboração: Alexandre Augusto Teodoro de Castro.

Assim, segundo Castro e Sígolo (2025), nas fases de expansão (2007-2009) e valorização (2010-2012), foram as seguintes estratégias que moldaram a oferta nos espaços inter e intraurbanos da metrópole:

- ampliação da escala produtiva pelas empresas promotoras e constituição de novas fronteiras do mercado formal em territórios metropolizados, promovendo a expansão geográfica da oferta na metrópole;

- formação de bancos de terra pelas empresas promotoras para continuidade da produção ampliada no território metropolitano e valorização de suas ações no mercado de capitais;

- práticas de aproveitamento de glebas/terrenos relativamente baratos e grandes, de alteração de uso do solo mediante a ampliação

> de perímetros urbanos com a transformação de terrenos rurais em urbanos, e a utilização de lotes em parcelamentos de uso industrial subutilizados ou ociosos;
>
> - práticas competitivas para atração de demanda apoiadas em vantagens locacionais metropolitanas com a implantação de empreendimentos próximos à infraestrutura de mobilidade (rede de transporte coletivo, eixos viários regionais) e/ou a outros equipamentos urbanos regionais. (Castro; Sígolo, 2025).

Comparativamente, nas fases de retomada (2013-2015) e retração (2016-2018), ocorrem algumas alterações nas referidas estratégias empresariais, tais como:

> - redução da expansão geográfica da produção habitacional mediante a intensificação na concentração da oferta nos mercados consolidados, sobretudo no MSP;
>
> - manutenção da produção em larga escala com continuidade da homogeneização da oferta voltada ao segmento econômico no MSP, principalmente nas franjas da mancha urbana e em áreas de predominância de habitação popular;
>
> - crescimento da diversificação da oferta para atendimento de nichos imobiliários voltados aos estratos intermediários da demanda, com soluções projetuais e construtivas seriadas, explorando atributos locacionais nas centralidades e nas proximidades das infraestruturas de mobilidade, morfológicos e arquitetônicos. (Castro; Sígolo, 2025).

Já na retomada seletiva (2019-2021), a Figura 5 ilustra que a oferta residencial se concentrou nos subtipos de mercado consolidado da RMSP, intensificando uma tendência deflagrada na retração, após 2015, em contraste com a expansão geográfica da oferta que caracterizou os períodos de expansão. Ocorre uma intensificação da seletividade nos subtipos de mercado mais consolidados da capital e nas áreas adjacentes às infraestruturas de mobilidade, valendo-se ainda da maior permissividade dos índices urbanísticos definidos pela política urbana do MSP. Ampliam-se, portanto, as possibilidades de captura de rendas com maior adensamento e verticalização em localidades que oferecem menor

risco e maior rentabilidade aos negócios, seja pela grande concentração de uma demanda solvável, seja por seu forte entrelaçamento com o mercado de capitais, com grande liquidez e ávido por novas frentes de investimentos.

3.1. O comportamento vetorial da oferta imobiliária residencial na RMSP

A partir da leitura das dinâmicas dos subtipos de mercado da RMSP, considerou-se relevante correlacioná-las à inserção regional das distintas localidades em que se situam. Destarte, ao longo da periodização adotada, foram identificadas inter-relações nos espaços metropolizados, conformando vetores de expansão imobiliária, constituídos, por sua vez, pelos referidos subtipos de mercado.

Os vetores de expansão configuram-se a partir da conjunção das mencionadas estratégias empresariais que condicionam a distribuição geográfica da oferta. Em contexto de expansão, capitalização do setor e solvabilidade ampliada da demanda, tais vetores se formam a partir de eixos de mobilidade. Eles podem, ainda, ser alterados por movimentos multiescalares: do desenvolvimento regional metropolitano ao intraurbano, podendo ser redefinidos, ampliados ou encolhidos e ter alterada a hierarquia entre seus segmentos, os subtipos de mercado (Castro; Sígolo, 2022).

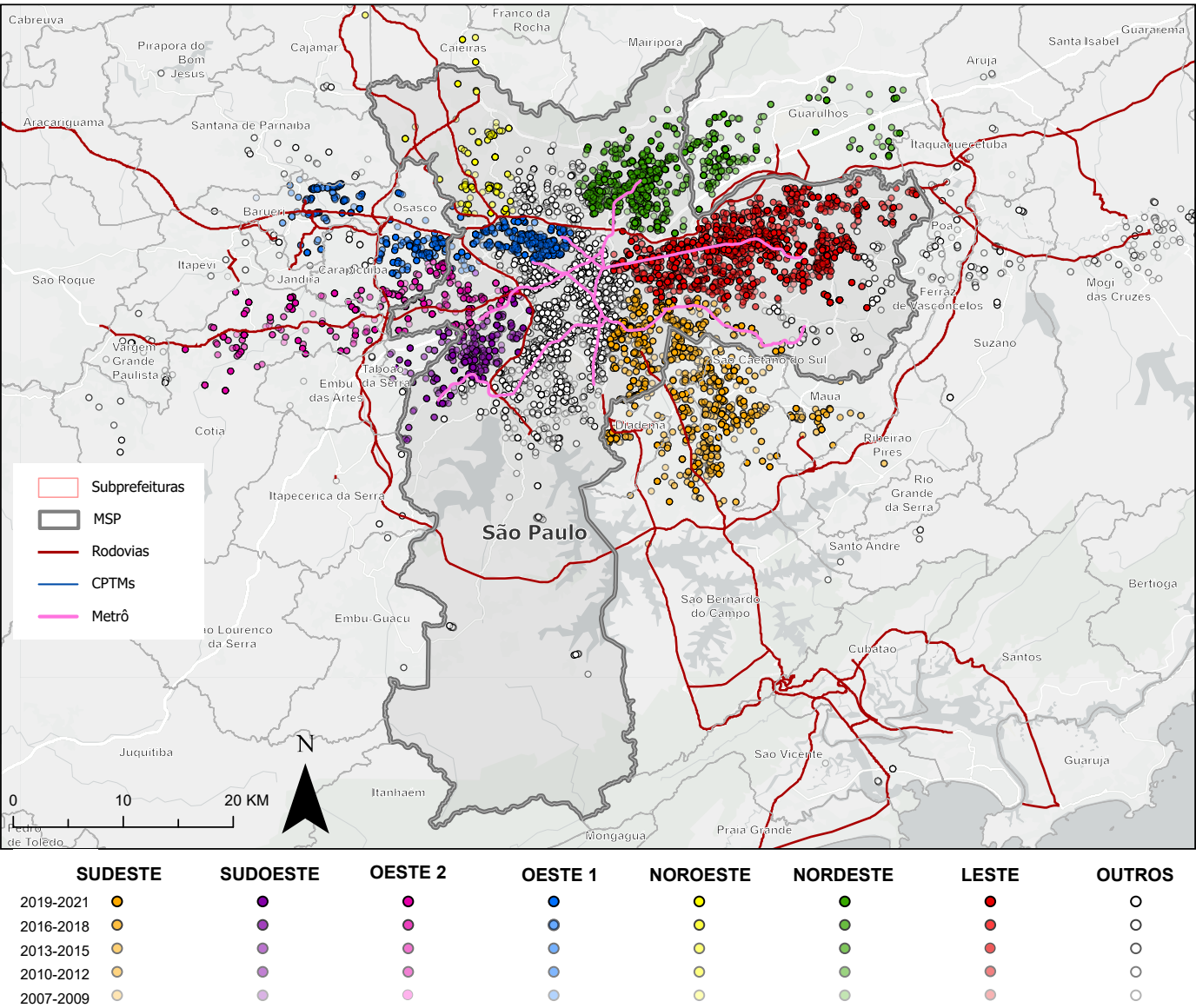
Na RMSP, evidenciam-se dois movimentos: um expansivo vetorial, que caracteriza o mercado metropolitano e é intermunicipal, na expansão; e outro de polarização, intramunicipal, que é concentrado nos subtipos de mercado consolidado do MSP, na retração e, mais recentemente, intensificado na retomada seletiva. Assim, foram identificados sete vetores de expansão acompanhando importantes eixos de mobilidade, que estruturam a rede urbana ao conectar centralidades metropolitanas da RMSP, conforme a Tabela 4 a seguir.

[pág. 414] **Tabela 4 – Vetores de expansão imobiliária na RMSP (2007-2021).** Fonte: Elaboração dos autores, 2025.

Vetores	MUNICÍPIOS		SUBPREFEITURAS MSP		EIXOS DE MOBILIDADE DE INFLUÊNCIA REGIONAL
	CONSOLIDADO	FRÁGIL	CONSOLIDADO	FRÁGIL	
LESTE		MOGI DAS CRUZES, SUZANO	MOOCA, PENHA, ARICANDUVA	ITAQUERA*, ERMELINO MATARAZZO, ITAIM PAULISTA E SÃO MIGUEL	LINHAS FÉRREAS DA CPTM 11 - CORAL, QUE SE ESTENDE ATÉ MOGI DAS CRUZES E DA CPTM 12 - SAFIRA ATÉ POÁ, LINHA 3 DO METRÔ - VERMELHA ATÉ ITAQUERA
NORDESTE	GUARULHOS		SANTANA/TUCURUVI	VILA MARIA/ GUILHERME, JAÇANA/ TREMEMBÉ	RODOVIAS PRESIDENTE DUTRA E FERNÃO DIAS E LINHA 1 DO METRÔ - AZUL ATÉ SANTANA/ TUCURUVI
NOROESTE		CAJAMAR, CAIEIRAS		PIRITUBA*	RODOVIAS ANHANGUERA E BANDEIRANTES (CONEXÃO RM JUNDIAÍ E RM CAMPINAS), LINHA FÉRREA DA CPTM 7 - RUBI E AV. RAIMUNDO PEREIRA DE MAGALHÃES (LAPA-PIRITUBA)
OESTE 1	OSASCO, BARUERI		LAPA		RODOVIA PRESIDENTE CASTELO BRANCO E LINHA FÉRREA DA CPTM 8 - DIAMANTE ATÉ BARUERI (CONEXÃO RM SOROCABA)
OESTE 2	OSASCO, COTIA		BUTANTÃ		RODOVIA RAPOSO TAVARES E LINHA 4 DO METRÔ - AMARELA ATÉ BUTANTÃ
SUDOESTE		TABOÃO DA SERRA	CAMPO LIMPO, BUTANTÃ		RODOVIA RÉGIS BITTENCOURT E LINHA 5 DO METRÔ - LILÁS ATÉ CAMPO LIMPO (2018 EM DIANTE)
SUDESTE	SANTO ANDRÉ, SÃO BERNARDO, SÃO CAETANO, DIADEMA	MAUÁ	IPIRANGA, VILA PRUDENTE/ SAPOPEMBA		RODOVIAS ANCHIETE E IMIGRANTES, LINHA FÉRREA DA CPTM 10 - TURQUESA ATÉ MAUÁ E LINHA 2 DO METRÔ - VERDE ATÉ VILA PRUDENTE E LINHA 15 DO METRÔ - PRATA ATÉ ORATÓRIO

*PIRITUBA E ITAQUERA, NA RETOMADA SELETIVA, CONSTITUÍRAM SUBTIPOS DE MERCADO CONSOLIDADO.

Figura 6 – Distribuição geográfica da oferta residencial, segundo vetores de expansão, na periodização adotada (2007-2009 / 2010-2012 / 2013-2015 / 2026-2018 / 2019-2021). Fonte: Embraesp, 2021. Elaboração: Alexandre Augusto Teodoro de Castro.



	SUDESTE	SUDOESTE	OESTE 2	OESTE 1	NOROESTE	NORDESTE	LESTE	OUTROS
2019-2021	●	●	●	●	●	●	●	○
2016-2018	●	●	●	●	●	●	●	○
2013-2015	●	●	●	●	●	●	●	○
2010-2012	●	●	●	●	●	●	●	○
2007-2009	●	●	●	●	●	●	●	○

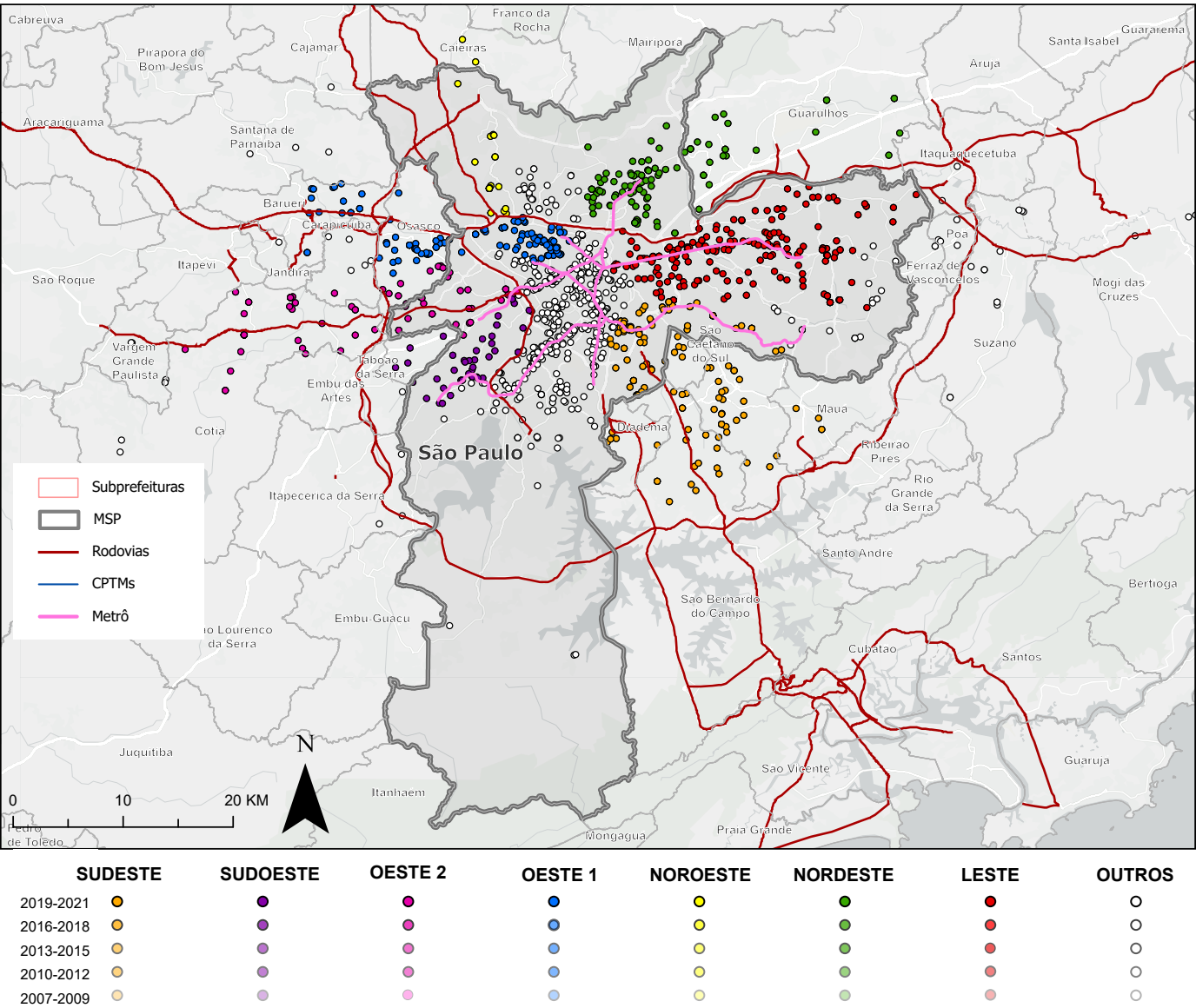
Como demonstrado na Figura 6, na retração, o comportamento dos vetores refletiu diferenças na inserção regional das localidades na RMSP.

> Os vetores Oeste 1 e Oeste 2, constituídos de subtipos de mercado consolidado, permaneceram dinâmicos, e o vetor Noroeste, capitaneado pelo subtipo de mercado emergente de Pirituba, ganhou dinamismo. Esses vetores foram potencializados pelo fortalecimento de eixos de desenvolvimento orientados pelas rodovias Castelo Branco, Raposo Tavares e Anhanguera/Bandeirantes em direção à RM de Sorocaba, RM de Jundiaí e RM de Campinas, e também pela infraestrutura de mobilidade de alta capacidade com as linhas da CPTM 8 – Diamante até Barueri, da CPTM 7 – Rubi até Jundiaí e a linha 4 do Metrô – Amarela até o Butantã. Já os vetores Sudoeste, Leste, Nordeste e Sudeste perderam dinamismo: parte pela fragilidade dos subtipos de mercado que os compõem, mais suscetíveis à crise, como no caso do Sudoeste e do Leste e parte pela desconcentração industrial e desindustrialização que impactaram subtipos de mercado consolidado, como o do Grande ABC no Sudeste e o de Guarulhos no Nordeste, em que pese uma recomposição parcial pelo setor de serviços e de logística. (Castro; Sígolo, 2025).

Na retomada seletiva, como enfatizado na Figura 7, observaram-se alterações condizentes com as dinâmicas evidenciadas no período anterior. O vetor Noroeste ganhou ainda mais dinamismo, ainda capitaneado pela Subprefeitura de Pirituba, reforçando a importância do eixo de ligação entre a RMSP e as RM de Jundiaí e RM de Campinas, cujo dinamismo econômico regional ascendente decorre das transformações na estrutura produtiva do estado de São Paulo. Concomitantemente, os vetores Oeste 1 e 2 apresentaram-se ainda mais dinâmicos, dentro e fora do MSP, em consequência dos volumes crescentes da oferta nos subtipos de mercado consolidado Lapa e Butantã, e nos municípios de Osasco e Barueri, articulados ao eixo de ligação entre a RMSP e a RM de Sorocaba, também de grande relevância na economia pela presença de setores de alta intensidade de conhecimento.

Os vetores Nordeste e Sudeste apresentaram moderada recuperação, garantida pela perenidade do subtipo de mercado consolidado Santana/ Tucuruvi e pelos pujantes subtipos de mercado consolidado Ipiranga e Vila Prudente, em seu segmento interno ao MSP, e também por uma discreta melhora na atividade imobiliária em Guarulhos e em São Bernardo do Campo, em seu segmento externo. Os vetores Leste e Sudoeste apresentaram vigoroso crescimento, superando os patamares da expansão, dado o desempenho superlativo dos subtipos de mercado consolidado Mooca, Penha, Itaquera, Butantã e Campo Limpo, internos à capital.

Figura 7 – Distribuição geográfica da oferta residencial na retomada seletiva (2019-2021). Fonte: Embraesp, 2021. Elaboração: Alexandre Augusto Teodoro de Castro.



	SUDESTE	SUDOESTE	OESTE 2	OESTE 1	NOROESTE	NORDESTE	LESTE	OUTROS
2019-2021	●	●	●	●	●	●	●	○
2016-2018	●	●	●	●	●	●	●	○
2013-2015	●	●	●	●	●	●	●	○
2010-2012	●	●	●	●	●	●	●	○
2007-2009	●	●	●	●	●	●	●	○

A análise do comportamento dos sete vetores revela a dimensão reativa do setor diante das políticas anticíclicas promovidas pelo Estado na crise internacional de 2008. Além disso, mostra seu ajustamento com a crescente entrada dos instrumentos da financeirização, exigindo constantes alterações nas organizações empresariais e em suas estratégias produtivas, financeiras e comerciais, que reestruturam a indústria da construção civil como um todo, em busca de menores riscos e maiores ganhos financeiros e rentistas. Desse modo, as espacialidades específicas da inserção regional da oferta imobiliária residencial – de expansão e concentração magnificada no MSP – se organizam ao longo dos eixos de desenvolvimento, respectivamente: (i) em sentido às Capitais Regionais, no entorno próximo, em franco crescimento, e à RMSP, abarcadas pela restruturação produtiva nacional e metropolitana sob os efeitos recentes da desconcentração e da desindustrialização; e (ii) no sentido da capital, por sua função de principal centro de comando da economia nacional.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A RMSP tem sua centralidade no território nacional marcada pelo desenvolvimento industrial, a partir da década de 1920, tornando-se o centro dinâmico da economia brasileira. Ela é a protagonista de uma rápida urbanização, contextualizada no livro publicado em 1979 *A produção da casa (e da cidade) no Brasil industrial*. Entretanto, a crise do modelo nacional-desenvolvimentista nos anos de 1980 é acompanhada de uma perda de sua capacidade de polarização industrial, frente à "tripla pressão" identificada por Abdal e Madio (2024). O declínio industrial, embora tenha impactado a dinâmica econômica e social da RMSP, não levou a região a uma perda de centralidade, uma vez que outras capacidades de polarização se destacam, como as do setor financeiro, do imobiliário e da função de centro do comando, renovados com as capacidades digitais disponíveis.

Delineiam-se, assim, alterações no processo de produção do seu espaço urbano, determinadas pelas dinâmicas do setor imobiliário residencial, com repercussões no cenário metropolitano e nacional. Tais mudanças consolidam a oferta imobiliária centrada na Capital e nas principais centralidades da RMSP, assim como ao longo dos sete vetores de expansão que avançam para o entorno próximo e são vinculados à inserção regional das localidades.

Abre-se com essas reflexões uma agenda de pesquisa para os estudos urbanos do INCT que aponta para a necessidade de novas abordagens sobre a Região Metropolitana de São Paulo e a dinâmica imobiliária residencial, que continue estabelecendo nexos com as transformações recentes presididas pela ordem neoliberal, financeirização, reprimarização e encolhimento da indústria na era digital na Rede Urbana Paulista.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABDAL, Alexandre; MADIO, Felipe. O processo de esvaziamento industrial da metrópole paulista: restrições, tendências e perspectivas. **Cadernos Metrópole**, v. 27, n. 62, e6265937, 2024.

ARAÚJO, Juliana Bacelar de; TROVÃO, Cassiano José B. M. A retração no mercado de trabalho da construção (2012-2019): Brasil e RMSP. **Cadernos Metrópole**, v. 24, n. 53, p. 63-92, 2022.

AZZONI, Carlos Roberto. **Indústria e reversão da polarização no Brasil**. São Paulo: Instituto de Pesquisas Econômicas. 1986.

BRASIL. **Portal Brasileiro de Dados Abertos**. Disponível em: https://dados.gov.br. Acesso em: dez. 2024.

CANO, Wilson. A desindustrialização no Brasil. **Economia e Sociedade**, v. 21, n. esp., p. 831-851, 2012.

CANO, Wilson. **Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil**: 1930-1970, 1970-1995. Campinas: Editora da Unicamp, 1998.

CANO, Wilson. **Raízes da concentração industrial em São Paulo**. Campinas: IE-Unicamp. 2007.

CANO, Wilson. **Brasil**: construção e desconstrução do desenvolvimento. Texto para discussão, n. 304. Campinas: IE-Unicamp, jun. 2017.

CASTRO, Carolina Maria Pozzi de. **A explosão do autofinanciamento na produção da moradia em São Paulo nos anos 90**. (Doutorado em Estruturas Ambientais Urbanas) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo. São Paulo, 1999.

CASTRO, Carolina Maria Pozzi de; SÍGOLO, Letícia Moreira. A oferta residencial na retração imobiliária da metrópole paulistana nos anos 2000. **Cadernos Metrópole**, v. 24, n. 53, p. 225-255, 2022.

CASTRO, Carolina Maria Pozzi de; SÍGOLO, Letícia Moreira. A inserção regional da oferta imobiliária residencial na metrópole paulistana e entrelaçamentos com os eixos de mobilidade urbana. In: ENANPUR, 21, Curitiba, 2025. **Anais** [...]. Belo Horizonte: Anpur, 2025.

DINIZ, Clélio Campolina. Desenvolvimento poligonal no Brasil: nem desconcentração nem contínua polarização. **Nova Economia**, v. 31, p. 35-64, 1993.

DINIZ, Clélio Campolina; CAMPOLINA, Bernardo. A região metropolitana de São Paulo: reestruturação, reespacialização e novas funções. **EURE**, v. 33, n. 98, p. 27-43, 2007.

EMBRAESP – EMPRESA BRASILEIRA DE ESTUDOS DO PATRIMÔNIO. **Banco de Dados de Lançamentos de Empreendimentos Residenciais na RMSP**. São Paulo: Empresa Brasileira de Estudos do Patrimônio, 2021.

FAUSTINO, Raphael Brito; ROYER, Luciana de Oliveira. O setor imobiliário habitacional pós-2015: crise ou acomodação? **Cadernos Metrópole**, v. 24, n. 53, p. 147-71, 2022.

FERNANDES, Ana Cristina; NASCIMENTO, Alexandre Sabino; PIMENTEL NETO, José Geraldo. Será inovação um fator de comando relevante? Anotações metodológicas para compreensão do fenômeno metropolitano contemporâneo em contexto periférico. In: MOURA, Rosa; FIRKOWSKI, Olga Lúcia C. de F. (Org.). **Espaços metropolitanos**: processos, configurações, metodologias e perspectivas emergentes. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2021, v. 1, p. 22-81.

FIX, Mariana de Azevedo Barreto. **Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil**. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2011.

FURTADO, André T. Desconcentração industrial. In: PATARRA, Neide L. (org.). **Desconcentração industrial**/ Emprego e condições de vida, 1950-1970. São Paulo: Fundação SEADE, 1986. p. 1-47.

FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

FURTADO, Celso. **Teoria e política do desenvolvimento econômico**. 7. ed. Rio de Janeiro: Companhia Editora Nacional, 1979.

GONÇALVES, Maria Flora; SEMEGHINI, Ulysses Cidade. Uma metrópole singular. In: FONSECA, Rinaldo Barcia; DAVANZO, Aurea M. Q.; NEGREIROS, Rovena M. C. (org.). **Livro verde**: desafios para a gestão da Região Metropolitana de Campinas. Campinas: IE-Unicamp, 2002.

HARVEY, David. On the History and Present Condition of Geography: An Historical Materialist Manifesto. **Professional Geographer**, v. 36, p. 1-11, 1984.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2022**. Rio de Janeiro: IBGE, 2022.

KLINK, Jeroen; SOUZA, Marcos Barcellos de. Financeirização: conceitos, experiências e a relevância para o campo do planejamento urbano brasileiro. **Cadernos Metrópole**, v. 19, n. 39, p. 379-406, 2017.

LEFEBVRE, Henri. **A revolução urbana**. Trad. Sergio Martins. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.

LENCIONI, Sandra. O processo de metropolização do espaço. uma nova maneira de falar da relação entre metropolização e regionalização. In: SCHIFFER, Sueli (org). **Globalização e estrutura urbana**. São Paulo: Hucitec/Fapesp, 2004, pp. 153-165.

MARICATO, Erminia. **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil Industrial**. 1. ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1979.

MARICATO, Erminia. **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 2011.

MAZZUCATO, Mariana; RYAN-COLLINS, Josh; GOUZOULIS, Giorgos. Mapping Modern Economic Rents: The Good, the Bad, and the Grey Areas. **Cambridge Journal of Economics**, v. 47, n. 3, p. 507-33, 2023. Disponível em: https://doi.org/10.1093/cje/bead013. Acesso em: 16 fev. 2026.

MESQUITA Fernando Campos; FERNANDES, Ana Cristina; MOURA, Rosa. O comando nas tecnologias digitais: uma terceira dimensão dos fluxos centrais na Regic?. **RBEUR**, v. 26, n. 1, 2024.

MIOTO, Beatriz Tamaso. **As políticas habitacionais no subdesenvolvimento**: os casos do Brasil, Colômbia, México e Venezuela (1980/2013). Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2015.

MIOTO, Beatriz Tamaso. Dinâmica econômica e imobiliária: periodização dos macrodeterminantes dos anos 2000 e 2010. **Cadernos Metrópole**, v. 24, n. 53, p. 15-33, 2022.

MIOTO, Beatriz Tamaso; CASTRO, Carolina Maria Pozzi de; SÍGOLO, Letícia Moreira. Expansão e desaceleração do mercado privado formal de moradia a partir dos anos 2000 na Região Metropolitana de São Paulo. **Cadernos Metrópole**, v. 21, n. 44, p. 253-80, 2019.

MIOTO, Beatriz Tamaso; PENHA FILHO, Carlos Alberto. Crise econômica e o setor imobiliário no Brasil: um olhar a partir da dinâmica das maiores empresas de capital aberto (Cyrela, PDG, Gafisa e MRV).” In: SHIMBO, Lúcia; RUFINO, Maria Beatriz (org.). **Financeirização e estudos urbanos na América Latina**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2019, p. 29-59.

MIOTO, Beatriz Tamaso; PENHA FILHO, Carlos Alberto. **Crise e recuperação seletiva**: a dinâmica dos capitais incorporadores no Brasil entre 2015 e 2022. São Paulo, 2025. (no prelo).

MORCEIRO, Paulo César; GUILHOTO, Joaquim José Martins. Sectoral deindustrialization and long-run stagnation of Brazilian manufacturing. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 43, n. 2, p. 418-41, 2023.

NAKAMA, Vinícius K. A instrumentalização financeira do espaço: Fundos de Investimento Imobiliário como estruturas de capital fixo. **Revista INVI**, v. 36, n. 103, p. 194-214, 2021.

NASSIF, André; MORCEIRO, Paulo César. **Industrial policy for prematurely deindustrialized economies after the Covid-19 pandemic crisis**: Integrating economic, social and environmental goals with policy proposals for Brazil. Textos para Discussão - UFF, n. 351, 2021.

NOVY, Andreas; FERNANDES, Ana Cristina. A real supremacia do dinheiro do Plano Real brasileiro. **Indicadores Econômicos FEE**, v. 26, n. 2, p. 285-307, 1998.

OLIVEIRA, Francisco de. **Crítica à razão dualista**: o ornitorrinco. São Paulo: Boitempo, 2013.

PAIVA, Cláudio César de. **A diáspora do capital imobiliário, sua dinâmica de valorização e a cidade no capitalismo contemporâneo**: a irracionalidade em processo. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico) Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2007.

POCHMANN, Marcio. **A grande desistência histórica e o fim da sociedade industrial**. São Paulo: Ideias e Letras, 2022.

POCHMANN, Marcio. Os trabalhadores na regressão neoliberal. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade; POCHMANN, Marcio (org.). **A devastação do trabalho**: a classe do labor na crise da pandemia. Brasília: Positiva, 2020, p. 31-54.

RESENDE, André Lara. **Camisa de força ideológica**: a crise da macroeconomia. São Paulo, Portfolio-Penguin, 2022.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. **As metrópoles e o direito à cidade na inflexão ultraliberal da ordem urbana brasileira**. Texto para Discussão n. 12, 2020. Disponível em: https://www.observatoriodasmetropoles.net.br/wp-content/uploads/2020/01/TD-012-2020_Luiz-Cesar-Ribeiro_Final.pdf. Acesso em: 20 dez 2020.

ROYER, Luciana de Oliveira. **Financeirização da política habitacional**: limites e perspectivas. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. Disponível em: http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16137/tde-19032010-114007/. Acesso em: 17 out. 2025.

RUFINO, Maria Beatriz C. **A incorporação da metrópole**: centralização do capital no imobiliário e nova produção do espaço em Fortaleza. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

RUFINO, Beatriz; BORGES, Isadora; COLPANI, Beatriz. As grandes incorporadoras no novo ciclo de expansão imobiliária (2017-2022): modelando a cidade-investimento na reconcentração da produção em São Paulo. In: RUFINO, Beatriz; BORGES, Isadora; NAKAMA, Vinicius (org.). **Financeirização e metropolização do espaço**: imobiliário e infraestruturas sob domínio de grandes grupos econômicos. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2023. p. 278-311.

RUFINO, Beatriz; BORGES, Isadora; NAKAMA, Vinicius (org.). **Financeirização e metropolização do espaço**: imobiliário e infraestruturas sob domínio de grandes grupos econômicos. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2023.

SEADE – FUNDAÇÃO SISTEMA ESTADUAL DE ANÁLISE DE DADOS. **SEADE Indústria**, 2025.

SECOVI-SP – SINDICATO DA HABITAÇÃO SINDICATO DAS EMPRESAS DE COMPRA, VENDA, LOCAÇÃO E ADMINISTRAÇÃO DE IMÓVEIS RESIDENCIAIS E COMERCIAIS DE SÃO PAULO. **Anuário do Secovi-SP**. São Paulo, 2024.

SHIMBO, Lúcia Zanin. **Habitação social, habitação de mercado**: a confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2010.

SÍGOLO, Letícia Moreira. **O boom imobiliário na metrópole paulistana**: o avanço do mercado formal de moradia em direção à periferia e a nova cartografia da segregação socioespacial. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

SILVA, Helena Menna Barreto (org.). **Características da produção imobiliária formal nos anos 2000 e seus efeitos sobre o custo e condições de habitação na Região Metropolitana de São Paulo**. São Paulo: Lincoln Institute of Land Policy, 2015.

TAYLOR, Peter; HOYLER, Michael; VERBRUGGEN, Raf. External Urban Relational Process: Introducing Central Flow Theory to Complement Central Place Theory. **Urban Studies**, v. 47, n. 13, p. 2.803-18, 2010.

ESTUDOS URBANOS
NA PERIFERIA DO CAPITALISMO

Mariana Fix
José César de Magalhães Jr.
Raul Ventura Neto
Isabella Walter
João Paulo Constantino
Ana Cristina Morais
Sillas Coelho

PRODUÇÃO CAPITALISTA DA CASA E DA CIDADE: ARQUEOLOGIA DE ALGUNS DEBATES[1]

CAPÍTULO 10

1. O levantamento de dados que subsidia este capítulo insere-se em um projeto de escopo ampliado, desenvolvido pelo Grupo de Pesquisa Teoria e História dos Estudos Urbanos no Brasil, cadastrado no Diretório de Grupos de Pesquisa do CNPq e em atividade desde 2020. Coordenado por Mariana Fix, o grupo reúne docentes, e pesquisadore(a)s da graduação e da pós-graduação de diferentes instituições. Na etapa específica que fundamenta este capítulo, além dos autores, participaram Pedro Fiori Arantes, Giusepe Filocomo, Isabela Rodrigues dos Santos, Amanda Yumi Hayashi Vitorio, Rafaella Caroline da Silva, João Igor Alexandre Cunha, Henrique Munhoz Clesca e André Spina.

INTRODUÇÃO

Este capítulo apresenta uma leitura da coletânea *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial*, organizada por Ermínia Maricato e publicada originalmente em 1979, situando-a no conjunto dos problemas e embates teóricos e políticos de sua época[2]. O livro ficou conhecido pelo "esforço para pensar um campo teórico especificamente urbano, a partir do urbano mesmo", como assinalou Francisco de Oliveira (1979, p. 13) no prefácio. No lugar de pensar a urbanização "ruralisticamente", pela ótica da passagem da base da economia brasileira de rural para urbana, tratava-se de buscar, no urbano, "*as chaves* para o entendimento" do presente e sobretudo do futuro da sociedade e da economia. Isso significava interpretar alguns velhos fenômenos da urbanização brasileira, como a autoconstrução, não como arcaísmos de uma formação truncada pela colonização, mas como produto das dinâmicas tardias de acumulação e reprodução do capital que permitiam a expansão desigual e combinada do capitalismo brasileiro.

O livro fez isso em um momento histórico bastante peculiar: aquele do esgotamento das estratégias de desenvolvimento que, até a década de 1970, apostavam na urbanização em larga escala como via para a modernização das relações sociais no país[3]. Ele reúne textos de autores que estavam envolvidos, de modos variados, na luta pela redemocratização do país às vésperas das greves que eclodiram na região do ABC paulista.[4] No calor dos acontecimentos, escreve Vinícius Caldeira Brant, em outra importante publicação do momento:

2. O texto é uma primeira contribuição para os trabalhos do INCT A Produção da Casa e da Cidade. Reservamos para a próxima etapa de trabalho a discussão de como as questões estruturantes lá formuladas, a partir do material empírico então disponível, desdobraram-se hoje, mobilizando outras referências e experiências.

3. Uma cartografia dos limites em que desagua a modernização conservadora da metropolização no Brasil da segunda metade da década de 1970, o livro traz problemas que ainda mobilizam, no presente, a implementação deste INCT. A articulação de pesquisas neste instituto emerge, também, de certo esgotamento do ciclo histórico que se abriu justamente nos anos subsequentes à publicação do livro, durante a década de 1980.

4. Entre maio de 1978 e abril de 1980, a região de maior concentração industrial do país, o ABC paulista, foi palco das maiores greves operárias de que se tem notícia na história brasileira, mobilizadas

> As manifestações públicas de 1979 revestem-se assim de novas características. O 1º de maio em São Bernardo do Campo, que reuniu mais de 100 mil pessoas, exibia, ao lado de uma composição massivamente operária, a presença de numerosos contingentes de funcionários públicos, de donas de casa, de médicos, de estudantes, de intelectuais e artistas, que não iam simplesmente expressar seu apoio externo, mas sua identidade de trabalhadores. [...] A presença de representantes de entidades e de personalidades conhecidas expressou, em muitos casos, mais do que um protesto contra os excessos da repressão, um compromisso com o próprio conteúdo social da nova luta oposicionista. (Brant; Singer, 1981, p. 27)

Naquele momento, a novidade da coletânea organizada por Ermínia Maricato estava não em seu objeto – afinal, a urbanização propriamente dita já era foco de reflexão teórica –, mas na maneira de aprofundar o tratamento dos problemas urbanos e de colocá-los em relação com as estratégias que os produziram, a fim de buscar caminhos para sua superação. Paul Singer, por exemplo, autor do primeiro capítulo, já tinha publicado seis anos antes seu estudo clássico sobre a *Economia política da urbanização* (Singer, 1973). Nestes seus textos sobre a questão urbana, a cidade de São Paulo, como outras metrópoles latino-americanas, já não aparece mais como promessa de integração social pelo emprego urbano, mas ocupa o centro das contradições produzidas pelo desenvolvimento da periferia capitalista.

Singer fora também um dos autores de *São Paulo 1975: Crescimento e pobreza*, que registrou o paradoxo entre o crescimento econômico acelerado e a escalada da pobreza urbana na maior metrópole do país, mostrando que os problemas do subdesenvolvimento não desaparecem automaticamente com o crescimento. Embora influente no campo dos estudos urbanos, uma vez que o espaço urbano é apresentado como

principalmente por milhares de trabalhadores metalúrgicos. Esse movimento de crescente organização deu origem à maior central sindical brasileira, a Central Única dos Trabalhadores (CUT) e ao Partido dos Trabalhadores (PT), projetando nacionalmente sua maior liderança, Luís Inácio Lula da Silva.

expressão desse paradoxo, *São Paulo 1975* enuncia a lógica espacial como "reflexa (ou mera concretude) da lógica econômica (abstrata), não compreendendo uma dinâmica própria (mas evidentemente associada) do espaço urbano" (Arantes, 2009, p. 115). Em *A produção capitalista da casa (e da cidade)*, diferentemente, o urbano emerge em sua especificidade. Singer oferece, na coletânea de 1979, uma contribuição para análises internas à formação de capitais e rendas pela exploração capitalista das cidades, um estudo sobre o uso do solo na economia capitalista, mobilizando a categoria da renda da terra, pouco tratada por ele anteriormente. Essa categoria teórica, por sinal, perpassa todo o livro.

A abordagem proposta na coletânea foi, também, herdeira da redescoberta do marxismo e das tradições dialéticas que marcou os anos 1960 em diversas partes do mundo (Jameson, 2021) e, mais diretamente, das discussões dos seminários pioneiros sobre *O capital,* na USP, nos quais Paul Singer, Sérgio Ferro e outros autores do debate urbano tomaram parte. Embora sem participação direta no livro – estava exilado na França quando este foi produzido –, Sérgio Ferro foi professor de Erminia, amigo e colega de Chico de Oliveira e Gabriel Bolaffi, além de parceiro de Rodrigo Lefèvre tanto na política como na prática profissional e acadêmica. Entre os participantes dos seminários, Sérgio foi quem trouxe Marx para lidar mais diretamente com a arquitetura, propondo uma abordagem para o ensino e a prática de uma arquitetura inserida na economia política e, portanto, atenta às relações sociais de produção.

Do ponto de vista dos autores da coletânea, São Paulo era, naquele momento, o centro das contradições engendradas pela industrialização periférica, em que o avanço técnico não solapava economias de subsistência, essenciais para a reprodução da força de trabalho a baixíssimos custos (Oliveira, 2003). Autores como Singer acreditavam que, "apesar da sua 'excepcionalidade', São Paulo era um foco bastante adequado de análise, na medida em que oferecia uma visão esclarecedora do processo de acumulação no plano nacional" (Singer, 1973, p. 117). Logo, *A produção capitalista da casa (e da cidade)* não toma São Paulo como

paradigma da urbanização brasileira em toda a sua heterogeneidade, uma vez que o próprio processo de industrialização brasileiro havia sido carregado de heterogeneidades produtivas estruturais, como identificado por autores como Celso Furtado, Ignácio Rangel e Maria da Conceição Tavares, e desigualdades regionais (Cano, 1981)[5].

Procuramos identificar e restituir a avaliação feita pelos autores a respeito das estratégias de desenvolvimento em curso nas cidades até então, sobretudo, aquelas autoritárias e concentradoras do regime militar. Também nos empenhamos em verificar como os autores indicam os impasses em que as cidades se encontravam, na época, e que dão forma a aspectos particulares da crise urbana que atravessa a década de 1970. Buscamos, ainda, identificar nos artigos do livro a ativação e exploração de perspectivas críticas novas, bem como um conjunto de questões não resolvidas.

Estas são as inquietações que orientaram a investigação dos capítulos do livro. Para cada um deles, buscamos: a) situar seus autores no conjunto de problemas e embates teóricos e políticos da época, ou seja, nas circunstâncias políticas e acadêmicas; b) localizar para onde o texto foi originalmente endereçado; c) identificar as referências mobilizadas (citadas e não citadas) e a realidade que motiva/sustenta as reflexões realizadas, analisando como elas possibilitaram/fundamentaram uma leitura crítica da urbanização naquele momento. Em especial, buscamos: d) identificar, nos textos, a novidade assinalada pelo prefaciador: o "esforço para pensar um campo teórico especificamente urbano, a partir do urbano mesmo"; logo, não como simples oposição à realidade do campo ou mera

5. Isso significa que muito da complexidade da experiência urbana brasileira da época escapa ao livro e exige a consulta a outros livros da época. Na mesma reunião da SBPC (1978) em que foram apresentados dois dos textos reunidos no livro aqui discutido, Maria Brandão apresentou um trabalho que deu origem a seu ensaio clássico "O último dia da criação: mercado, propriedade e uso do solo em Salvador" (Brandão, 1980). Esse texto foi incluído em outra coletânea de referência nos estudos urbanos: *Habitação em questão*, organizada por Licia do Prado Valladares, e publicada já no ano seguinte, em 1980.

decorrência de um padrão migratório, tampouco como tipo formal e particular, entre outros, da urbanização moderna em geral. Esse esforço por entender a urbanização em sua "concretude", na especificidade da modernização que acontece na periferia do capitalismo, envolve compreendê-la em sua relação com o padrão de acumulação que se estabelece no Brasil industrial. Para isso, além da produção bibliográfica dos autores analisados, consultamos memoriais de concursos acadêmicos, arquivos de contratação dos docentes na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAUUSP) e da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SPBC), materiais do Arquivo do Estado, revistas e periódicos da época, entrevistas publicadas e inéditas realizadas pelo grupo Teoria e História dos Estudos Urbanos.

1. O LIVRO E SEUS CAPÍTULOS

O livro *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial* conta com cinco ensaios escritos por Paul Singer, Gabriel Bolaffi, Erminia Maricato, Rodrigo Lefèvre, Raquel Rolnik e Nabil Bonduki, os dois últimos em coautoria, além do prefácio de Francisco de Oliveira e de um ensaio fotográfico produzido por Gerson Ferracini. Erminia, Bolaffi, Rodrigo e Chico eram, na época, professores na FAUUSP, e Raquel e Nabil, arquitetos recém-formados, mestrandos na mesma instituição e professores da Universidade de Taubaté (Unitau). Ferracini era aluno do quinto ano de graduação da FAUUSP e fotógrafo. O texto de Paul Singer havia sido publicado um ano antes, em 1978, pela publicação carioca *Chão – Revista de arquitetura*. Os artigos de Bolaffi, Rodrigo e Erminia haviam sido apresentados em reuniões da SBPC – não por acaso, todos os autores do livro participaram de reuniões dessa entidade na época.

Figura 1 - Capa da revista *Chão*, n. 3, 1978, e reprodução de primeira página do artigo de Paul Singer publicado nessa edição. Fonte: *Chão – Revista de Arquitetura*, set./out./nov., n. 3, 1978.

Fundada em 1948, a SBPC se caracterizou, desde o início, por opinar em questões relativas à ciência (SBPC, 1998, p. XI). Durante a ditadura civil-militar, foi-se convertendo em espaço de contestação do regime[6]. As reuniões eram vigiadas de dentro, por agentes policiais dissimulados (Ferreira, 2019, p. 108). Os confrontos com a ditadura culminaram, em 1977, com a suspensão da verba do governo federal para a realização da 29ª reunião, prevista para ocorrer em Fortaleza. O encontro precisou ser transferido para São Paulo e contou com uma campanha de arrecadação de fundos organizada por voluntários para se viabilizar.

6. Já na primeira reunião anual de 1964, realizada três meses após o golpe, o salão nobre da Faculdade de Medicina de Ribeirão Preto foi invadido por policiais, na tentativa de prender dois médicos (Nader, Bolzani e Ferreira, 2019, p. 74). As ciências humanas ingressaram na sociedade apenas em 1972, o que levou ao aumento do número de participantes e do teor crítico das reuniões. Tornou-se um foro cada vez mais importante de debate de problemas econômicos, políticos e sociais, e de defesa das liberdades civis durante o regime militar (SBPC, 1998, p. XIV).

Figura 2 – 29ª Reunião Anual da SBPC, julho de 1977, São Paulo/SP.
Fonte: Acervo SBPC.

Dos textos incluídos no livro, Gabriel Bolaffi apresentou o seu na reunião de 1975, Erminia Maricato, na de 1976, e Rodrigo Lefèvre, na de 1978. Raquel Rolnik e Nabil Bonduki participaram da reunião de 1978. Nesse mesmo ano, o jornal *Movimento*, que publicava notícias e opiniões oposicionistas, registrou a vinda de Sérgio Ferro do exílio e sua participação como conferencista, na sede da SBPC: "Sérgio Ferro voltou. E provocou sensação, com novas ideias" (ver figura 3). Ainda que sua fala sobre "A arquitetura, do desenho ao canteiro de obras" não tenha sido reproduzida no livro, sua presença à época é sugestiva de sua importância nas discussões das quais o livro faz parte. Ele participou também, com Rodrigo e Juarez Brandão Lopes, de um debate sobre renda da terra, na FAUUSP (ver figuras 4 e 5)[7].

7. De acordo com o caderno da programação, Paul Singer, João Sayad e Paulo Bruna discutiram o tema da construção. Erminia coordenou debate, na FAUUSP, com diversos representantes do Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB) e Mayumi Watanabe. Lúcio Kowarick e Ruth Cardoso apresentaram pesquisas que desenvolveram em favelas em uma mesa junto a Nabil Bonduki e Raquel Rolnik, que levaram trabalhos sobre a periferia, e Milton Campanário, que discutiu renda da terra e periferia. Não foi possível apurar se todas as mesas ocorreram nos formatos previstos no programa.

Figura 3 – Matéria no jornal Movimento sobre a chegada de Sérgio Ferro ao Brasil, 1978. Fonte: *Movimento*, 17 jul. 1978.

SBPC

Sérgio Ferro voltou. E provocou sensação, com novas idéias.

Há seis anos afastado do país, o ex-professor da Faculdade Arquitetura e Urbanismo da USP, Sérgio Ferro Pereira, preso em 1971, juntamente com outros intelectuais, foi um dos mais destacados participantes desta reunião da SBPC. Ferro, que leciona, atualmente, na Universidade de Grenoble, na França, é autor de várias teses sobre o papel da arquitetura no contexto social e um dos maiores arquitetos brasileiros. As questões suscitadas por seu último trabalho, "Arquitetura, do desenho ao canteiro de obra", é que motivaram o convite feito a ele para comparecer a este encontro.

Neste depoimento a **Movimento**, Sérgio Ferro explica sua tese e dá suas impressões acerca da sua primeira participação na SBPC:

"Minha tese parte do pressuposto de que o próprio desenho de arquitetura provoca e favorece a divisão dos operários no canteiro de obras, dentro de nosso modo de produção. Esta forma pode ser resumida, basicamente, na manufatura: uma massa enorme de trabalhadores, responsáveis por um setor limitado de conhecimento, que se estrutura em pequenas equipes, articuladas em torno domestre deobras,figura central nesse modo de produção. Produção bastante antiga, baseada no saber inscrito no corpo de cada operário; produção que se alicerça sobre uma base subjetiva, pessoal, individual, débil; e só pode se realizar através de uma mediação completamente exterior: o mestre.

Não há uma coerência entre o corpo produtivo, autônomo, comunicável, como na indústria, em geral, onde as operações são simultâneas, onde a tecnologia, a ciência e o saber se projetaram sobre a máquina. No canteiro de obra, ao contrário, esse saber se encontra, em grande parte, na processão manual do trabalhador, e a colaboração entre as equipes operárias não é fruto de um sentimento de coesão, ao contrário, aparece sempre como qualquer coisa imposta, coisa que vem de cima para baixo, realizada pelo mestre. Neste contexto, a arquitetura, o desenho, vai desempenhar papel importante.

O desenho provoca a divisão e, posteriormente, aparece como elemento de coesão. Hoje, defendendo uma tese que tem a forma como ponto chave, mas muitos acham que a forma é arte, é beleza. A forma, no entanto, o desenho da obra arquitetônica, é um dos responsáveis pela exploração de trabalho nos canteiros de obras. Ela não é a razão mais geral, a causa principal da exploração, mas como arquiteto, e falando dentro de escolas de arquitetura, é importante que se questione o nosso próprio trabalho. No entanto, é claro que o assunto não se esgota aí. Mas devemos ter clareza que o desenho arquitetônico é coisa bastante simples, e, se os trabalhadores não o fazem, é porque há exploração. Em pouco tempo, eles poderiam aprender, readquirir o conhecimento que lhes foi roubado através do tempo. Dependeria, apenas, de uma reorganização social.

Quando questiono a arquitetura, questiono um conhecimento que o arquiteto guardou por tantos anos, e que deveria ser devolvido aos operários. Só em casos de grande complexidade técnica, se necessitaria de um profissional especializado. Hoje, o arquiteto deveria fazer uma auto-crítica, pois a herança de conhecimento que temos nos foi legada pelos trabalhadores de outrora, e deformada através dos tempo, por um uso de exploração. E, portanto, este conhecimento deveria ser totalmente revisto e deveria retornar às suas origens de atendimento às verdadeiras necessidades populares.

Estar aqui está sendo uma importante experiência. A SBPC é interessante, como um sinal de que algumas coisas possam talvez mudar. Para que ela se aproxime mais das massas trabalhadoras, existem dois níveis. O primeiro seria a aproximação direta, que talvez fosse a principal, mas a menos viável no momento. E o segundo, também de grande importância, seria procurarmos, como cientistas, sempre o maior rigor científico possível, tomarmos consciência de que temos alguma responsabilidade na exploração do trabalhador. E só haverá consequente aproximação direta com as camadas populares, quando mudarmos a nós mesmos. Do contrário, esta aproximação seria bastante hipócrita".

O que mudou na Igreja de Medellín a Puebla

A "Teologia da Libertação", aprovada pelo episcopado latino-americano no Congresso de Medellin (Colômbia - 1968), foi o tema central das conferências e mesas-redondas que tentaram analisar a evolução da Igreja como instituição social e suas relações com o Estado.

"A teologia da Libertação", projeto eclesiástico que, ao invés de tentar integrar a Igreja à sociedade, entende a sociedade dividida em classes conflitantes e procura realizar um trabalho pastoral de libertação das grandes massas oprimidas, será o eixo central das discussões para o próximo encontro episcopal a se realizar em Puebla.

O padre José Oscar Beozzo, da Comissão de Estudos para História da Igreja na América Latina, identificou o início deste processo de mudança qualitativa dos trabalhos eclesiásticos a partir da "ruptura do Estado com a Igreja, da proliferação de Estados Autoritários na América Latina, que reprimiram e violentaram a sociedade e isolaram a Igreja. Horrorizada diante da prepotência do Estado, a Igreja começou a lutar timidamente pelos Direitos Humanos, e, hoje, clama, é porque há exploração. Em pouco tempo, eles poderiam aprender, readquirir o conhecimento que lhes foi roubado através do tempo. Dependeria, apenas, de uma reorganização social.

Esta independência da Igreja latino-americana, ao contrário do que muitos pensam, não se deu a partir do Concílio Vaticano II, de JoãoXXIII, que, apesar de ter significado uma nova perspectiva para a Igreja, omitiu problemas relativos aos povos do 3º Mundo. Questões como a dependência econômica, a exploração do trabalho, o problema da posse da terra, o desenvolvimento de regimes ditatoriais não foram examinados pelo Concílio. Medellin significou a primeira tomada de posição independente da Igreja latino-americana, que, após uma submissão histórica às teorias religiosas européias e norte-americanas, assumiu uma posição particular de crítica perante a realidade, questionando a própria organização hierárquica da Igreja de Roma, procurando uma organização de baixo para cima, a partir de pequenas comunidades de base.

A nova tomada posição da Igreja inevitavelmente provocou cisões internas, que foram levantadas e discutidas ao longo da SBPC. E, a partir da perspectiva sombria de um Congresso de Puebla que represente um retroceso em relação a Medellin, devido à exclusão dos nomes mais progressistas de nossa Igreja, um abaixo-assinado foi proposto pelo plenário, reivindicando a inclusão de D. Tomás Balduino, bispo de Goiás Velho, e de D. José Maria Pires, arcebispo da Paraíba, na delegação que representará o Brasil em Puebla. Este abaixo-assinado circulou pela SBPC durante todos os dias e deverá ser remetido ao Papa Paulo VI, ainda este mês.

De volta, um grande tema: a reforma agrária.

Os debates sobre a questão agrária despertaram um renovado interesse nesta última reunião da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência. Desde o primeiro dia, centenas de pessoas superlotaram as salas de conferências para ouvir falar principalmente sobre a reforma agrária, ou sobre outros temas relacionados com o campo.

Quando o historiador Alberto Passos Guimarães iniciou sua palestra sobre as "Multinacionais e Agro-Indústria", na noite de quarta-feira, por exemplo, mais de mil pessoas superlotavam o auditório da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP. E quando a mesa resolveu suspender a reunião, mais de duas horas depois, dezenas de perguntas do auditório ainda repousavam sobre a mesa, à espera de respostas. Durante os seis dias da Reunião, aconteceram pelo menos dois debates ou conferências diárias sobre o campo, em particular sobre a reforma agrária. Este era o foco das atenções. O economista Ruy Miller Paiva, da USP, teve que assistir a um rápido e surpreendente esvaziamento do mesmo auditório da FAU, depois de ter defendido a idéia de que a solução para o problema do campo hoje no Brasil é uma mera questão de técnica, e não um problema político.

O retorno da discussão ocorre num período de crise do modelo econômico e político, de ascensão dos setores populares e quando os sindicatos – incluindo os de trabalhadores rurais – lutam pela defesa dos interesses de seus representados.

Na primeira mesa de debates – "A Agricultura e a Questão da Terra no Brasil" – já na segunda-feira, todos os seus membros defenderam a urgência de uma reforma agrária. Uma unanimidade pouco comum nos meses atrás. José Graziano da Silva (coordenador da mesa, professor da Unicamp) abriu os debates demonstrando a falência da política agrícola do governo e a "grande debilidade" do desenvolvimento do capitalismo na agricultura, o que reforça a idéia da reforma agrária. A discussão do problema, segundo ele, deve centrar-se em dois aspectos "fundamentais": "a) enquanto instrumento que vise acelerar o desenvolvimento das relações capitalistas no campo; b) enquanto instrumento de uma política de redistribuição da renda que vise melhorar o nível de vida de cerca de 4 milhões de famílias

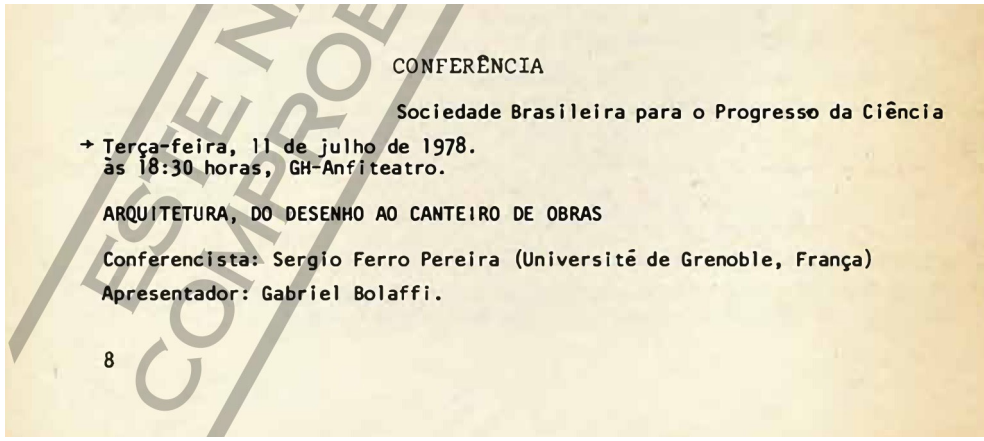
Porém, se há concordância quanto à necessidade da reforma agrária, o mesmo não se pode dizer sobre onde e como ela se realizará. As melhores respostas para estas questões, segundo os debatedores, serão obtidas ouvindo-se os principais interessados, os trabalhadores rurais, que devem se manifestar através de suas entidades de representação, fortes e livres. Sérgio Silva (Unicamp) ressaltou a necessidade dos setores populares abraçarem esta bandeira,não permitindo que ela, que interessa grandemente aos camponeses, aos pequenos e médios proprietários, caia em mãos de setores reacionários". Graziano adiantou algumas de suas idéias sobre o assunto, dizendo que "a reforma agrária não deve ser entendida como a pulverização anti-econômica da terra, mas, sim, como um instrumento de distribuição da renda, de poder e de direitos, aparecendo a propriedade multifamiliar ou cooperativa como uma alternativa viável para o não fracionamento da terra, de modo a não comprometer a atual estrutura produtiva".

Luis Carlos Guedes Pinto (Associação Brasileira de Reforma Agrária) foi incisivo em suas críticas à política agrícola do governo, que, ao invés de propiciar o desenvolvimento, "tem sido mais um dos mecanismos de concentração da renda e da riqueza em nosso país". O crédito rural, carro chefe desta política, é exemplo claro desta situação: beneficia uma pequena parcela dos produtores (menos de 20% dos 5 milhões de estabelecimentos rurais do país tem possibilidades de acesso ao crédito e, entre os que recebem há grande concentração): o crédito é concentrado em produtos de exportação (o café, a soja, a cana, o algodão e o trigo – receberam 60% do crédito e participam com 33% do valor da produção); enquanto o feijão, mandioca e milho representa 30% da produção (2% do crédito); é concentrado em termos regionais, em prejuízo das regiões menos desenvolvidas, em especial o nordeste; o aumento do crédito não corresponde ao aumento de produtividade: nos últimos 8 anos, em termos reais, o crédito cresceu 190% e o produto agrícola 2%.

Por tudo isto é que Guedes (assim como os outros componentes da mesa) defendeu a idéia de que a reforma agrária hoje no Brasil não é, de forma alguma, um problema técnico, mas político.

MOVIMENTO - 17/7/78 21

Figura 4 – Conferência com Sérgio Ferro na programação da 30ª Reunião da SBPC. Fonte: Programação da 30ª Reunião da SBPC.



CONFERÊNCIA

Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência

→ Terça-feira, 11 de julho de 1978.
às 18:30 horas, GH-Anfiteatro.

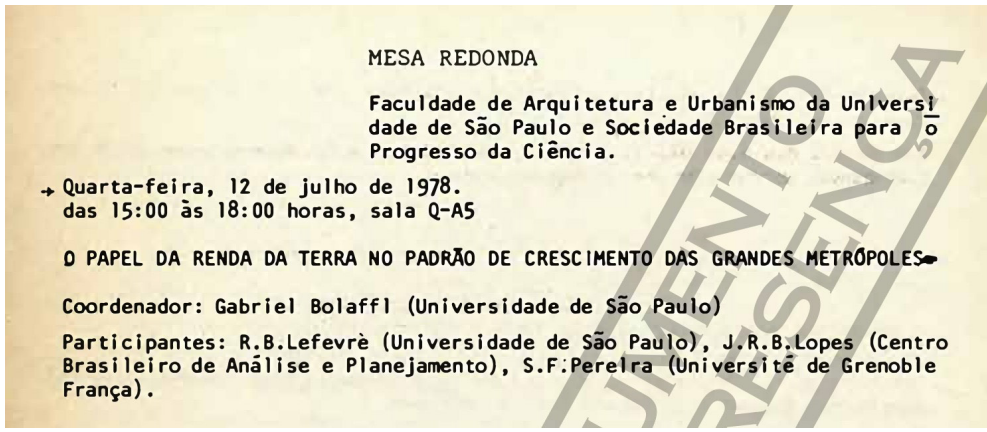
ARQUITETURA, DO DESENHO AO CANTEIRO DE OBRAS

Conferencista: Sergio Ferro Pereira (Université de Grenoble, França)

Apresentador: Gabriel Bolaffi.

8

Figura 5 – Mesa coordenada por Gabriel Bolaffi na programação da 30ª Reunião da SBPC. Fonte: Programação da 30ª Reunião da SBPC.



MESA REDONDA

Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo e Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência.

→ Quarta-feira, 12 de julho de 1978.
das 15:00 às 18:00 horas, sala Q-A5

O PAPEL DA RENDA DA TERRA NO PADRÃO DE CRESCIMENTO DAS GRANDES METRÓPOLES

Coordenador: Gabriel Bolaffi (Universidade de São Paulo)

Participantes: R.B.Lefevrè (Universidade de São Paulo), J.R.B.Lopes (Centro Brasileiro de Análise e Planejamento), S.F.Pereira (Université de Grenoble França).

Os tópicos a seguir são nomeados conforme o título de cada capítulo do livro.

1.1 "O uso do solo urbano na economia capitalista", por Paul Singer

Paul Singer já era um dos mais reconhecidos economistas brasileiros na época em que o livro foi organizado. Sua formação na literatura socialista teve início no autodidatismo da militância sindical, com leituras de Marx, Engels, Trótski e Rosa Luxemburgo. Como metalúrgico, foi liderança das greves que sacudiram São Paulo nos anos de 1950, uma das poucas não dirigidas pelo Partido Comunista Brasileiro (PCB). Inscrito no Partido Socialista Brasileiro (PSB) em 1954, Singer filiava-se à via democrática: acreditava na economia como instrumento para a intervenção social e como perspectiva para a compreensão do Brasil.

Ainda durante sua graduação na então Faculdade de Ciências Econômicas e Administrativas da USP (FCEA, atual FEAUSP), foi convidado para o primeiro Seminário de *O capital,* organizado pelos jovens professores Fernando Henrique Cardoso, José Arthur Giannotti, Ruth Cardoso, Octavio Ianni, Fernando Novais, Bento Prado Jr., entre outros. A participação marcou profundamente não apenas sua formação – em que um rigoroso método de leitura francês esgrimia contra os dogmatismos que, até aí, grassavam no marxismo – como sua posterior trajetória na docência e na pesquisa, em que os problemas econômicos eram visados pelas condicionantes sociais e inseridos em circunstâncias políticas mais amplas.

Na década de 1960, Singer envolveu-se em diversas atividades de pesquisa. Foi professor-assistente em cursos de pós-graduação na FCEA até a iminência do golpe de 1964. Em 1963, foi convidado pelo sociólogo Florestan Fernandes a desenvolver uma pesquisa sobre os aspectos econômicos envolvidos na formação de algumas cidades brasileiras: São Paulo, Blumenau, Porto Alegre, Belo Horizonte e Recife. Do trabalho com Florestan, pioneiro no estudo da intersecção entre a questão urbana e a organização da economia, surgiu, em 1966, sua tese de doutorado[8].

8. A tese foi publicada em 1968, *sob o título de Desenvolvimento econômico e evolução urbana.*

Nela, São Paulo ocupa o centro do problema urbano. É a perspectiva da industrialização do país que torna essa cidade particular entre as diferentes configurações urbanas: como sede histórica dos primórdios desse processo, ela vai assumir funções de centro dinâmico principal quando a economia brasileira der ensejo à etapa industrial da acumulação interna, ainda que na periferia capitalista.

A vinculação entre urbanização e industrialização justifica a centralidade de São Paulo como problema a ser estudado desde a primeira pesquisa sobre o tema, mas atualiza-se nos estudos do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebrap), na década de 1970: "O Chico [de Oliveira] teve uma influência sobre mim, discutimos muito sobre o Nordeste também. [...] A desigualdade regional passou a ser um 'baita' tema, um dos que mais me motivou. Inclusive a pergunta: Por que especificamente São Paulo, a cidade dos estudantes e da garoa, e não o Rio de Janeiro, que havia se industrializado antes, era a capital federal, tinha mais recursos, era maior que São Paulo etc."[9]

Os motivos da centralidade de São Paulo para a análise do fenômeno urbano na especificidade da periferia capitalista deslocam-se em diferentes momentos da análise de Singer: antes mais próximos de uma vinculação direta entre indústria e cidade, migram cada vez mais para as complexas condições de possibilidade desta vinculação – as relações entre dependência externa, acumulação interna e centralização urbana das funções de coordenação financeira no espaço nacional. O ponto alto desta tentativa de decifrar os enigmas do capitalismo brasileiro a partir da face

9. Cf. Entrevista com Paul Singer concedida a Marcelo Justo, em 24 de maio de 2014, que integra o livro *Urbanização e desenvolvimento*, de 2017, posição 4224. Longe de pressupor a vinculação universal entre expansão urbana e industrialização, Singer, mais de 40 anos depois de *Economia política da urbanização*, considera os motivos anteriores à própria industrialização para justificar a centralidade de São Paulo para a formação dos capitais nacionais. Estes concernem às funções especializadas que São Paulo assume numa economia nacional comercialmente bastante moderna, dirigida por interesses financeiros internacionalmente articulados, ainda que sobre bases agrárias: "[...] a industrialização, a revolução industrial e a urbanização em conjunto criam um grande mercado mundial para o café. Agora, qual é a importância do café para São Paulo? Ele era o principal produtor de café dentro do Brasil. O grande porto de exportação era Santos, e toda a parte financeira localizava-se lá." (Singer, 2017, Posição 4229-4234)

urbana de São Paulo e, sobretudo, de suas crises se deu nas pesquisas que culminaram nos livros *São Paulo 1975: crescimento e pobreza* e, alguns anos depois, *São Paulo: o povo em movimento*. Publicados sob encomenda da Comissão de Justiça e Paz da Arquidiocese de São Paulo, ambos tiveram Singer, então no Cebrap, como autor e coorganizador.

Figura 6 – Obras de Paul Singer que tratam da questão urbana

Fonte: Editoras Nacional, Vozes, Brasiliense, Loyola.

O texto para o livro aqui discutido é, entretanto, uma contribuição aparentemente bastante particular de Singer. Aqui, conceitos-chave como o de renda da terra são mobilizados para enfrentar problemas situados na escala intraurbana da apropriação e da acumulação capitalista que se dão no interior do processo de metropolização de São Paulo. Os debates que tiveram lugar na 30ª Reunião Anual da SBPC, em 1978, abordavam, nesta mesma escala, as questões da renda da terra, da ocupação e dos usos do solo urbano, e da formação de capitais na produção imobiliária da moradia e da infraestrutura urbana.

Singer constrói no texto um quadro didático sobre a teoria da renda da terra de Marx.[10] Sua paciente apresentação dos conceitos reverbera o

10. A esta altura, sua autoridade intelectual como um dos principais intérpretes de Marx no Brasil já estava estabelecida. Pouco depois, Singer coordenaria a tradução de Régis Barbosa e Flávio R. Kothe para a primeira edição completa dos três volumes de *O capital* publicada na coleção *Os Economistas* da Nova Cultural em 1983.

estilo de exposição didática que o notabilizou desde suas preleções sobre teoria econômica proferidas no Teatro de Arena, em 1968[11]. A controversa noção de renda da terra é retomada na conhecida tipologia do livro III de *O capital*. Renda diferencial, renda absoluta e renda de monopólio precisam ser consideradas do ponto de vista da formação dos preços com que os modos de vida urbanos de empresas e consumidores têm de se haver para se reproduzirem. Esse salvo-conduto do capital pago à propriedade da terra já havia sido considerado por Marx, mas voltara a ser teorizado, desde a década de 1960, por autores marxistas que se empenhavam em entender o papel dessas rendas – que decorrem de diferentes modos de uso do solo urbano – na formação dos preços nas cidades[12].

Para Singer, o que nas cidades aparece como capital imobiliário seria um "falso capital" – "é um valor que se valoriza, mas a origem de sua valorização não é a atividade produtiva, mas a monopolização do acesso a uma condição indispensável àquela atividade", a terra (Singer, 1979, p. 22). Aquilo que aparece como se fosse "valor" é, nesta perspectiva, renda da terra capitalizada a determinada taxa de juros. Nisto, Singer retoma a explicação de Marx (por sua vez derivada de David Ricardo, com modificações) de que o título de propriedade (assim como o de crédito) assegura a seus donos uma renda, que pode ser transacionada por um preço proporcional a essa renda futura, esperada.

11. No conturbado ano de 1968, Singer lotava o Teatro de Arena aos sábados pela manhã e participava como liderança da greve de professores pela reforma universitária. Essas conferências foram sistematizadas em *Curso de introdução à economia política*, de 1975. Cf. entrevista para Guido Mantega e José Márcio Rego: "[...] o centro acadêmico da Faculdade de Filosofia me convidou para dar um curso de Economia. Eu aceitei, e o curso era para ser dado na Faculdade de Ciências Econômicas. A primeira aula foi lá. Veio muita gente. Os alunos eram dispensados pelos professores para poderem assistir ao curso. Foi uma época muito tensa e que depois deu no AI-5. Mais ou menos na mesma época, houve um incidente grave na Universidade Mackenzie. [...] Enfim, isso levou o diretor da Faculdade de Ciências Econômicas a recusar a cessão do local para continuação do curso. [...] E aí os alunos procuraram outro local e acabaram encontrando um único local bastante grande, de tanta gente que queria assistir ao curso. O Teatro de Arena, no sábado de manhã, não era usado para coisa nenhuma. Então, nos foi cedido e a gente fez o curso lá" (Mantega; Rego, 1999, p. 65). Foi o 'espírito de 68' desdobrado (ainda que bastante atenuado) na década seguinte que ensejou a publicação do livro – afinal, as aulas seguiam sendo reproduzidas por todo o Brasil (*ibid.*, p. 66).

12. No artigo, Paul Singer cita os economistas Matthew Edel e Harry W. Richardson como referências para o debate que, então, estava em curso nos estudos urbanos no mundo anglo-saxão.

Tais rendas podem variar muito: em função da localização relativa do espaço arrendado, da infraestrutura instalada, das necessidades variáveis dos capitalistas, dos proprietários de imóveis, dos diferentes usos pretendidos pelos consumidores. Com isso, o cálculo do preço de mercadorias em circuitos econômicos em que as rendas têm importância, como o mercado imobiliário, sempre depende de variáveis contingentes. Depende, ainda, de circunstâncias não diretamente econômicas que expressam o poder relativo de diferentes classes sociais na determinação de seus rendimentos; de economias externas, nem sempre organizadas em mercados capitalistas, e, frequentemente, de externalidades coercivas, alheias a circuitos propriamente econômicos. No contexto urbano, a concentração de classes e grupos de poder capazes de exercer pressão para extrair essas rendas faz do mercado imobiliário um laboratório em que a formação dos preços explicita as relações de poder que definem diferentes situações de conflito e antagonismo entre as classes.

Situações como estas estão no foco de todas as contribuições ao livro, sobretudo aquelas que implicam maior detalhamento analítico e verificação empírica. Embora esta abordagem do urbano lance luz sobre a disputa de poder na reprodução do espaço urbano e em sua expansão (da qual se desdobrará toda uma agenda de pesquisa sobre a urbanização brasileira), ela, mesmo que apenas inadvertidamente, passa ao largo da análise da construção propriamente dita (e da exploração do trabalho na produção do espaço construído), aspecto central para Sérgio Ferro. Em vez disso, joga o foco na verificação das relações de poder que arbitram os usos do solo urbano. A relação entre o trabalho na construção e os circuitos de produção, a realização e a distribuição do valor aparecerão, com diferentes ênfases e abordagens, nos outros capítulos do livro.

Singer encaminha a discussão para o fato de que em São Paulo, metrópole em que a cobertura de serviços urbanos é tanto mais escassa quanto mais a ocupação de terrenos se desdobra pelas periferias, “a rápida expansão do número de seus habitantes leva esta escassez a nível crítico”, e o mercado imobiliário faz com que a ocupação das áreas mais providas de serviços

urbanos "seja privilégio das camadas de renda mais elevada, capaz de pagar um preço alto pelo direito de morar" (Singer, 1979, p. 27). A deterioração urbana é o efeito dessa reprodução capitalista das cidades.[13] Mas esta deterioração não é senão um novo estímulo à exploração imobiliária, que, comprando a baixos preços nas áreas deterioradas, se apoia até mesmo na apropriação estratégica de iniciativas estatais legítimas. O mercado imobiliário extrai vantagens dos programas públicos de requalificação, quando o Estado intervém para minorar os efeitos extensivos da deterioração urbana por meio de programas de renovação. Embora estes normalmente se justifiquem pelo combate à pobreza e em benefício de populações que vivem em condições precárias, "eles têm por resultado mais comum a recuperação das áreas em deterioração para o uso das camadas média ou rica e das empresas que lhes prestam serviços. Os antigos moradores destas áreas nada ganham com a renovação" (Singer, 1979, p. 33).

A segregação urbana das classes pauperizadas é o efeito das estratégias deliberadas de conversão da cidade em suporte da valorização do capital imobiliário por meio da extração de rendas. Embora o Estado apareça como a parte ativa da segregação urbana, Singer lembra que não é ele que "promove esta distribuição perversa dos serviços urbanos, mas o mercado imobiliário" (Singer, 1979, p. 36). Para garantir seus ganhos, as estratégias dos especuladores valem-se, por um lado, da intervenção estatal e, por outro, dessa demanda crescente nos principais centros metropolitanos, onde se expande vertiginosamente o emprego; eles usam da retenção especulativa de terrenos para majorar seus rendimentos no tempo. Isto produz a irracionalidade da ocupação dos espaços, mas também das redes de serviços públicos, cada vez mais estendidas e com largas áreas subutilizadas. No espaço intraurbano, esta deseconomia atua tanto nas regiões centrais em degradação – tema que depois se tornaria importante nos estudos urbanos – como nas periferias urbanas espraiadas, abordadas nos capítulos de Bolaffi, Erminia, Raquel e Nabil.

13. A deterioração é acelerada por aquilo que o autor nomeia de "obsolescência moral das construções". Ela atinge bairros inteiros que, excluídos da promoção publicitária de novos lançamentos, são abandonados pelas classes médias e altas e sofrem forte depreciação. Esta obsolescência não é fortuita,

As estratégias de acumulação que têm a cidade como objeto ostentam racionalidades próprias, e frequentemente absorvem a intervenção estatal e a energia produtiva do trabalho autônomo, como na autoconstrução, ou até mesmo militante, nos loteamentos. Isso, porém, acontece em flagrante contradição com o aproveitamento razoável do uso do solo e dos recursos públicos nele investidos. É inclusive na direção de desenredar a intervenção pública dessa absorção estratégica pelos setores de negócios privados que Singer, na década seguinte, se envolverá diretamente em cargos da administração pública.

1.2 Habitação e urbanismo: o problema e o falso problema de Gabriel Bolaffi

Gabriel Bolaffi (1934-2011), natural de Turim, Itália, migrou para o Brasil ainda na infância. Formou-se em sociologia pela USP (1960), onde, posteriormente, integrou o corpo docente do núcleo de Fundamentos Socioeconômicos da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo[14]. Nos anos 1970, as disciplinas que compunham esse núcleo buscavam revelar o nexo entre a urbanização e a industrialização no Brasil[15]. Em 1965, Bolaffi iniciou o doutorado na Universidade de Washington, apresentando na FAUUSP a tese *Aspectos socioeconômicos do Plano Nacional de Habitação* (1973), orientada por Juarez Brandão Lopes. A versão revisada foi, mais tarde, publicada com o título *A casa das ilusões perdidas: aspectos socioeconômicos do Plano Nacional de Habitação*, em 1977, pelo *Cadernos Cebrap*. Na publicação, ele afirma que seu trabalho é um reflexo

mas parte das estratégias do mercado em administrar preferências de consumo, garantindo, na baixa, terrenos baratos para compra, onde futuros lançamentos possam, na alta, adquirir vultosas margens. Essa exploração de vantagens econômicas já havia aparecido na reflexão de Gabriel Bolaffi, escrita antes, em 1975, e reproduzida como artigo seguinte no livro.

14. Foi convidado por Juarez Brandão Lopes, segundo depoimentos.

15. Os programas de curso consultados fazem parte do acervo do Departamento de História da FAUUSP. Os cursos tinham como objetivo introduzir conceitos fundamentais da economia política articulando-os para oferecer uma primeira aproximação, ainda que abstrata, da dinâmica da sociedade capitalista e como esta condicionava a produção da arquitetura e do urbanismo da época.

da conversão da habitação popular em uma das principais preocupações dos professores e alunos da FAUUSP e de outros centros universitários do país. Sua pesquisa sobre habitação social foi essencial para a construção do texto "Habitação e urbanismo: o problema e o falso problema".

Em 1974, Bolaffi criou um grupo de estudos na FAUUSP propondo a leitura de textos como aqueles sobre "A questão da habitação", de Friedrich Engels[16], que contribuiu para a formação de pesquisadores como Nabil Bonduki e Raquel Rolnik, então seus orientandos. Além da docência, Bolaffi atuou na gestão pública, especificamente na área de planejamento urbano e habitação popular na Empresa Municipal de Urbanização (Emurb) e na Companhia Metropolitana de Habitação (Cohab).

O texto "Habitação e urbanismo: o problema e o falso problema" originou-se de três pesquisas de campo conduzidas entre setembro de 1971 e fevereiro de 1972. Elas se valeram dos vínculos criados por projetos em que ele atuou como consultor independente para uma organização privada, indiretamente vinculada ao BNH.[17] Essa empresa assumira a responsabilidade pelos créditos de imóveis financiados pelo Plano de Habitação Popular. Na ocasião, a maioria dos beneficiários desses imóveis havia interrompido o pagamento das suas amortizações, e, segundo Bolaffi, a empresa sequer dispunha de informações para compreender as causas da inadimplência. Diante disso, foi realizado um estudo com características censitárias, que envolveu entrevistas e aplicação de formulários. Outros estudos foram feitos em diferentes cidades e corroboraram os resultados iniciais, confirmando as conclusões sobre os principais obstáculos aos objetivos propostos pelo BNH.

16. Estes textos de Engels, em nova tradução, foram recentemente editados pela Boitempo com o título *Sobre a questão da moradia*. Cf. Engels (2015).
17. Estas informações constam do excurso metodológico de sua tese de doutorado publicado pelos Cadernos Cebrap em 1977. Cf. Bolaffi (1977).

O texto ficou conhecido principalmente pela tese de que a questão da habitação, um problema real, fora formulada falsamente quando finalmente incluída no elenco de problemas prioritários do Brasil no imediato pós-golpe de 1964. Bolaffi enfatiza a dimensão propriamente política que a formulação de um problema engendra. Os problemas que o Estado formula e a importância a eles conferida modificam-se conforme "a estratégia daqueles que, em cada momento, constituem o poder e detêm a capacidade de decisão"[18] (Bolaffi, 1979, p. 39). Assim, a crítica do autor ao programa de habitação lançado pela ditadura militar, com a constituição do Banco Nacional de Habitação (BNH) e do Sistema Financeiro de Habitação (SFH), analisa as formas de problematização da questão habitacional postas em jogo, as estratégias pelas quais o governo definiu os termos do problema e as oportunidades de acumulação e cooptação ideológica que as "soluções" criadas suscitaram.

Disto decorre sua crítica das análises que reduzem o problema à simples questão do "déficit habitacional", sem lidar com as causas estruturais e com as maneiras de apresentá-las. Tomado como problema de partida, o déficit é uma formulação ideológica que não demanda outra solução que não a ampliação da oferta de habitações. O argumento de que o problema da habitação popular assume um caráter ideológico é reforçado pelos dados apresentados: seis anos após a criação do BNH, o déficit que ele se propusera eliminar cresceu em 76%.

Com o objetivo de identificar a "função real" do BNH[19], Bolaffi examinou seu modo de operar e mecanismos de funcionamento efetivos, particularmente a transferência de suas funções para a iniciativa privada. "O banco limita-

18. Essa noção de habitação como ""falso problema" partiu da compreensão de Florestan Fernandes sobre como os chamados "problemas nacionais" são frequentemente construídos com base na identificação e reconhecimento das "situações problemáticas" pelos grupos autorizados a falar em nome da sociedade como um todo em cada momento histórico (Bolaffi, 1979, p. 39). Florestan trata dessa questão, em que estratégia e ideologia estão imbricadas, por exemplo, em *Capitalismo dependente e classes sociais na América Latina*. Cf., entre outros, Fernandes (2009).

19. Ou, antes, a que vem o malogro de sua função manifesta de liquidar o déficit habitacional? Bolaffi tem a intenção de elucidar a quais objetivos estratégicos não manifestos serviria o "fracasso" recorrente do BNH em cumprir as funções explicitadas em seu programa.

se a arrecadar os recursos financeiros para em seguida transferi-los a uma variedade de agentes privados intermediários" (Bolaffi, 1979, p. 53), produzindo uma "cadeia de negociatas inescrupulosas" e práticas fraudulentas, de que fazem parte empresas contratadas para desenhar planos urbanísticos, agentes financeiros que assumem créditos devidos e a compra de terrenos inadequados e mal localizados para a construção de "edificações imprestáveis" (Bolaffi, 1979, p. 54). O banco operou como "funil por meio do qual os recursos do FGTS – 74% da receita de 1968 – são drenados para o setor privado, para alimentar o mecanismo da acumulação e da concentração de renda" (Bolaffi, 1979, p. 54). Trata-se de tributar as classes trabalhadoras, deslocando a pretensa intencionalidade do BNH "de resolver a questão da casa popular, para transformar-se num poderoso mecanismo de acumulação", como destacou Chico de Oliveira no prefácio.

Ao escancarar o tema da habitação popular como um falso problema, Bolaffi interpretou o urbano "não apenas como *locus*, mas como *forma* da expansão capitalista" (Oliveira, 1979, p. 16). A necessidade de melhorar as condições habitacionais das populações urbanas jamais recebeu qualquer prioridade, e o "BNH não só jamais tomou qualquer medida eficiente no sentido de organizar a indústria da construção civil e aumentar sua produtividade, como na realidade desempenhou funções totalmente alheias aos seus objetivos manifestos" (Bolaffi, 1979, p. 50).

Buscando equacionar os "problemas reais", Bolaffi discutiu a expansão das periferias urbanas. O crescimento descontínuo da mancha urbana encarece os investimentos e eleva os custos de operação e manutenção (p. 58), senha para a questão do controle do solo urbano pelo mercado imobiliário como recurso que reverte em benefício dos negócios uma política nacional de moradia[20]. O tema da *periferia*, sublinhado pelo autor, será objeto de pesquisa de seus orientandos Nabil e Raquel. O processo de

20. Paul Singer, em seu texto, faz o mesmo tipo de menção quando trata dos loteamentos, em que "especuladores" procuram "influir sobre as decisões do poder público quanto às áreas a serem beneficiadas com a expansão de serviços" urbanos (Singer, 1979, p. 35). Em ambos os casos, a centralidade do Estado aparece menos como foco de poder que como alvo de estratégias de grupos dominantes. A "função

constituição da periferia e a "deterioração do *habitat* da metrópole como um todo" não pode ser pensado exclusivamente pela ótica da redução dos salários reais. Bolaffi traz para a análise os "mecanismos econômicos que conferem ao solo urbano funções econômicas alheias à sua utilização intrínseca enquanto bem natural" e ao papel que deveria desempenhar para a população urbana. Essa "distorção" estaria na origem de um processo de crescimento periférico cíclico, caracterizado por baixa densidade, aumento das distâncias e diversas ineficiências que conformam "deseconomias urbanas" (Bolaffi, 1979, p. 60). A cidade "cresce consumindo-se", num "processo de autodestruição" (Bolaffi, 1979, p. 62) e demolições perene, que chegaria a um ponto absoluto em futuro não muito distante.

A metrópole, para ele, materializa um padrão periférico de crescimento que não é transitório nem restrito a áreas marginais, mas estrutural e difuso, atravessando todo o tecido urbano. Esse prognóstico leva o autor a pensar em formas de contenção dos "processos de deterioração" decorrentes desse padrão predatório de expansão urbana e, assim, conduz ao campo do planejamento. Os planos, para ele, não teriam efeito se abdicassem da função de controlar o solo urbano. O texto termina com a defesa de "uma nova política urbana" centrada na reformulação da política tributária urbana, para que os únicos prejudicados fossem – ainda assim, transitoriamente – os interesses especulativos.

Os obstáculos para a industrialização da construção são apenas brevemente discutidos, sob o argumento de que o problema merece um estudo específico. Talvez porque Bolaffi acredite numa simples oposição entre rentismo e construção, a discussão é encaminhada em termos de custo e acessibilidade: ele defende que o problema fundiário é um dos principais obstáculos para o barateamento da habitação. Nisso, difere

real" do Estado, nestes casos, é dar ocasião para múltiplos aproveitamentos estratégicos. As deseconomias urbanas típicas da urbanização na periferia capitalista são efeitos destes aproveitamentos. Ambos os autores indicam que os grupos mais bem situados para tirar proveito dos esquemas são os proprietários de terra urbana. É Rodrigo Lefèvre quem busca, no livro, considerar nessas estratégias também o setor capitalista da construção.

de Rodrigo Lefèvre, que insiste no jogo estratégico entre esses grupos, e Sérgio Ferro, com sua investida crítica sobre os canteiros de obras. Embora insista em um plano de referência ampliado para a análise, o problema da habitação deve, para o autor, ser compreendido não como um problema de todo o circuito imobiliário, mas de acesso à terra urbana e, portanto, de controle da especulação[21].

1.3 Autoconstrução, a arquitetura do possível, de Erminia Maricato

Erminia Maricato cursou a graduação na FAUUSP entre 1967 e 1971, período marcado pela radicalização da ditadura militar no Brasil e pela cassação e prisão de professores da unidade, especialmente aqueles que ali exerciam liderança política e inspiraram a sua formação intelectual e atuação política. O impacto da repressão política sobre a escola foi de tal magnitude que, décadas depois, ela ainda não havia se recuperado (Maricato, 1997).

Durante a graduação, Erminia identificou-se com a perspectiva de ensino e prática de projeto de arquitetura aberta por Sérgio Ferro e seus colegas do grupo Arquitetura Nova, que compreendia a arquitetura inserida nas relações sociais de produção. Ferro conta que deve a ela a publicação de seu texto mais conhecido, "O canteiro e o desenho", pelo Grêmio dos Estudantes da FAUUSP, tendo apresentado suas hipóteses em seus cursos antes mesmo da publicação. Em seu memorial apresentado no concurso para professora titular, Erminia afirma que a corrente liderada por Sérgio e Rodrigo Lefèvre

21. A questão da "especulação" se modifica se considerarmos que o circuito imobiliário era, já na época, central como fronteira de valorização para o grande capital privado nacional, na qual o nível de especulação era constitutivo e estrutural, segundo Lessa e Dain (*apud* Fix e Ventura Neto, 2021, p. 319). Na condição de "lócus de operações de lucros hipertrofiados dos capitais não industriais", a cidade ocupava uma posição estratégica para a administração do pacto do capitalismo associado, com a emissão de ativos financeiros que assumiam as mais diferentes tipologias (i)mobiliárias. Isso que Bolaffi denomina "interesses especulativos" talvez possa ser mais bem compreendido como um circuito mais amplo de acumulação de capital e bem mais largo que as vultosas transações com terrenos urbanos operadas

> se caracterizava pela valorização da produção e do canteiro, referências centrais para o desenho. Numa crítica radical ao projeto de arquitetura, Sérgio Ferro destacava, em textos escritos nos anos 1960, o papel de fetiche do desenho arquitetônico, mediador que ocultava – com unidade formal, totalidade e assepsia – a fragmentação, a irracionalidade, a brutalidade e violência do canteiro e a idiotização do trabalho". (Maricato, 1998, p. 9)

Para Ferro, o desenho de arquitetura, no capitalismo, é "mediação insubstituível para a totalização da produção sob o capital" (Ferro, 2006, p. 107). Suas argumentações apoiavam-se na leitura de *O capital,* de Marx, e também em uma literatura "vasta e dispersa" sobre como as relações sociais de produção conformam a técnica, incluindo *Crítica da divisão do trabalho*, de André Gorz, e *O homem unidimensional*, de Herbert Marcuse; e sobre arquitetura e canteiro, incluindo *Teorias e história da arquitetura*, de Manfredo Tafuri, e *The Architecture of Humanism* [A arquitetura do humanismo], de Geoffrey Scott.

Em 1974, Erminia tornou-se professora na FAUUSP. Ao mesmo tempo, trabalhava na empresa de urbanização do município de São Bernardo do Campo, na área de habitação; e na Coordenadoria de Ação Regional da Secretaria de Economia e Planejamento do Estado de São Paulo, a convite da professora Maria Adélia de Souza, em programas de desenvolvimento regional. Em São Bernardo, tomou conhecimento das condições habitacionais de um município "que crescia sob a égide da indústria automobilística" (Maricato, 1997, p. 16). Em 1977, resolveu se dedicar em tempo integral à universidade (p. 19).

---

pelo BNH e suas empresas contratadas. Tal circuito abrange todo o processo de produção da moradia, que inclui a emissão de títulos de propriedade (e, portanto, renda da terra), o endividamento gerado pela aquisição do imóvel a crédito (juro) e o canteiro de obras (mais-valor), ou seja, todo o ciclo de acumulação envolvido na produção do meio ambiente construído.

Erminia também atuou, a partir de 1975, na assessoria a movimentos sociais urbanos alimentados pelas recém-criadas Comunidades Eclesiais de Base da Igreja Católica, especialmente na zona sul do município de São Paulo, o que a pôs em contato mais direto com as periferias urbanas em expansão. Nessa época, produziu o documentário *Fim de semana*, dirigido por Renato Tapajós, que foi projetado na reunião da SBPC de 1975 e, diversas vezes, em bairros periféricos[22].

Figura 7 – Programação do Ciclo de Filmes promovido pelo Centro Acadêmico de Serviço Social, com a exibição dos documentários *Fim de semana* e *Loteamentos clandestinos*. Fonte: Arquivo do Estado.

22. Cf. artigo de Aravecchia-Botas e Castro (2024) a respeito dos documentários produzidos por Maricato.

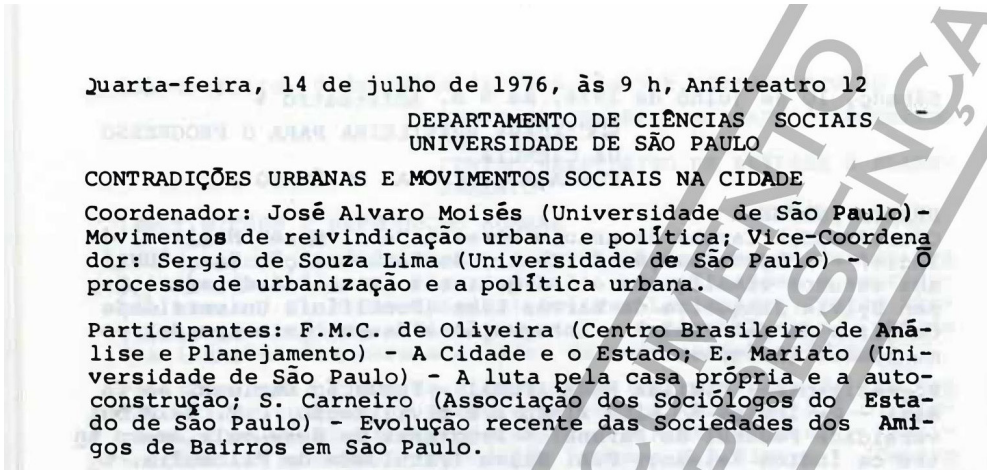
A dissertação de mestrado *Proletarização do espaço sob a grande indústria: o caso do município de São Bernardo do Campo*, apresentada em 1977, se baseou nos dados levantados enquanto trabalhava no município[23]. Essa relação entre militância, atuação no Estado e reflexão acadêmica caracterizaria a obra da Erminia daí por diante. Em São Bernardo, o "maior núcleo populacional-industrial do país" (Maricato, 1977, p. 95), constatou que a autoconstrução respondeu por 21,5% das casas próprias erguidas entre 1969 e 1974 (p. 81). Dessa pesquisa, extrai "a importância quantitativa e qualitativa da autoconstrução para o proletariado das grandes cidades dos países capitalistas dependentes" e percebe que "os programas e políticas estatais de habitação são muito menos importantes na produção da habitação populares do que querem fazer crer os relatórios técnicos oficiais" (Maricato, 1979, p. 72-73). Erminia parafraseia o já citado ensaio de Engels para ressaltar que era principalmente por meio da autoconstrução que a maioria da população trabalhadora resolvia o problema da habitação, contando com a ajuda de amigos e parentes ou apenas com o núcleo familiar.

O texto incluído na coletânea de 1979 foi apresentado na mesa "Contradições Urbanas e Movimentos Sociais na Cidade", coordenada por José Álvaro Moisés e Sérgio de Souza Lima, na reunião anual de 1976 da SBPC (Figura 8). Três textos dessa mesma mesa foram incluídos em livro publicado pelo Centro de Estudos de Cultura Contemporânea (Cedec), com prefácio de Francisco Weffort (Moisés *et al.*, 1977). O primeiro, de Moisés e Verena Martinez-Alier, trata da "revolta dos suburbanos", uma "vaga de quebra-quebras ocorridas em meados de 1974 nas condições políticas do autoritarismo brasileiro pós-1964, diante da precariedade dos serviços públicos de transportes coletivos" (p. 15-17). O segundo é o ensaio de Chico de Oliveira que ficou bastante conhecido como o texto do "ovo de Colombo", intitulado "Acumulação monopolista, estado e urbanização:

23. Em seu memorial de livre-docência, Ermínia comenta a respeito do mestrado: "*Relendo o trabalho hoje, salta aos olhos a falta de um maior amadurecimento e de instrumentos de reflexão que poderiam permitir um aprofundamento da análise. O caminho tomado, no entanto, era muito profícuo e eu já estava, nessa altura, totalmente seduzida pela questão da habitação*" (Maricato, 1997, p. 9, grifo da autora).

a nova qualidade do conflito de classes". O terceiro, de Sérgio de Souza Lima, trata do "processo de urbanização e a política urbana". O artigo de Erminia não foi incluído nesse livro, mas, ao ser publicado poucos anos depois, faz referência a ele.

Figura 8 – Sessão na programação da 30ª Reunião da SBPC, em 1976. Fonte: Programação da 30ª SBPC.



Quarta-feira, 14 de julho de 1976, às 9 h, Anfiteatro 12

DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS -
UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

CONTRADIÇÕES URBANAS E MOVIMENTOS SOCIAIS NA CIDADE

Coordenador: José Alvaro Moisés (Universidade de São Paulo) - Movimentos de reivindicação urbana e política; Vice-Coordenador: Sergio de Souza Lima (Universidade de São Paulo) - O processo de urbanização e a política urbana.

Participantes: F.M.C. de Oliveira (Centro Brasileiro de Análise e Planejamento) - A Cidade e o Estado; E. Mariato (Universidade de São Paulo) - A luta pela casa própria e a autoconstrução; S. Carneiro (Associação dos Sociólogos do Estado de São Paulo) - Evolução recente das Sociedades dos Amigos de Bairros em São Paulo.

No texto, Erminia ressalta o aspecto coercivo de uma solidariedade que, "quando existe, é uma determinante para a sobrevivência", assim como o é o contato direto com a produção da casa: "Não há outra escolha possível, assim como não há outra arquitetura possível [...], mantidas as condições em que se dá a produção desse espaço" (Maricato, 1979, p. 73). Por isso, ela abandona o termo *mutirão* neste contexto, que daria uma conotação distante da realidade. Chama de autoconstrução o processo de construção por seus moradores, mesmo quando auxiliados por parentes, amigos e vizinhos, ou ainda por algum profissional remunerado (p. 74). Numa realidade em que o salário não cobre os custos da habitação "de acordo com as leis do mercado imobiliário privado" e "as políticas oficiais dirigem seus investimentos ou sua produção" para camadas da população de poder aquisitivo mais alto, a população trabalhadora é obrigada a suprir as necessidades de habitação por conta própria (p. 76). E isso contribui para aumentar a taxa de exploração da força de trabalho.

As pesquisas por ela realizadas à época mostram que a autoconstrução não se restringia à casa, mas se estendia para edificações do espaço urbano como igrejas, escolas primárias e creches (p. 79). Se a experiência profissional em São Bernardo – complementada por diversos levantamentos[24] – forneceu a base empírica para tratar da autoconstrução, o texto "Crítica à razão dualista", de Francisco de Oliveira, foi importante para a compreensão da habitação como "trabalho não pago", isto é, "supertrabalho" (p. 76). A autoconstrução é um dos exemplos que Chico de Oliveira usa para defender a tese de que "a expansão do capitalismo se dá introduzindo relações novas no arcaico e reproduzindo relações arcaicas no novo" (Oliveira, 1972, *apud* Maricato, 1979, p. 77).

Sobre a base empírica, Erminia argumenta que, "se a leitura empírica se prestou para o fortalecimento das interpretações dualistas da nossa realidade é porque ela não se aprofundou ou não desceu ao detalhe, mas é impossível negá-lo enquanto fonte indispensável de informações" (p. 77). Vale ressaltar que Chico de Oliveira, no texto mencionado, observa que a "ficha caiu" ao tomar contato com os trabalhos de Ferro e Lefèvre na FAU-Santos (Oliveira, 2003, p. 111). Em entrevista[25], ele reafirmou a importância dessa experiência, por propiciar "uma discussão imersa numa conversa prosaica com os arquitetos, esses arquitetos vilanovistas": "uma turma muito boa, além de serem muito bons arquitetos, era gente que abria a questão do urbano para além do conjunto de prédios", incluindo, além de Sergio, Rodrigo e Erminia, Mayumi de Souza Lima[26]. Não se trata, portanto, apenas de influência de mão única de Chico em relação aos arquitetos, mas de diálogos e colaborações, ainda que nem sempre convergentes.

---

24. São mencionados por ela o relatório "Evolução formal da casa popular paulistana", de Carlos Lemos e Maria Ruth Amaral de Sampaio, a pesquisa "A casa popular, mobiliário e aparelhos domésticos", realizada pelo Grupo de Disciplinas de Desenho Industrial da FAUUSP, a pesquisa realizada para a produção do filme *Fim de semana* e o estudo "Percentagem da autoconstrução em São Paulo", da Empresa Metropolitana de Planejamento da Grande São Paulo (Emplasa), de 1975, entre outros (Maricato, 1979, p. 86).
25. Trata-se de entrevista concedida por Francisco de Oliveira a Mariana Fix e Raul Ventura Neto (2014, inédita). Nessa ocasião, Chico contou que Bolaffi não quis ministrar uma disciplina e sugeriu que ele assumisse o curso.
26. Em depoimento concedido a Mariana Fix em dezembro de 2023 para preparação de homenagem a Chico de Oliveira, veiculada pela TV Boitempo, Ferro relembrou a experiência em Santos. O diretor da

Erminia avança na discussão de "como o Estado resolve o problema da habitação", novamente uma alusão a Engels para demarcar as especificidades do capitalismo periférico. Neste ponto recorre a Bolaffi e apresenta argumentos sobre o caráter elitista e centralizador da política que seriam desenvolvidos em sua tese de doutorado, que deu origem ao livro *Política habitacional no regime militar* (1987). Um dos resultados dessa política é o "aparecimento em cena da chamada periferia urbana" nos discursos mais diversos, de acadêmicos a tecnocratas, de políticos demagogos a trabalhadores (p. 82). Essa "proletarização do espaço", extensiva e horizontalizada, acentuou-se na segunda etapa de industrialização do país, marcada pela ofensiva do capital internacional após a Segunda Guerra Mundial (p. 83). Embora o fenômeno seja anterior, ela chama atenção para a escala e a velocidade. Mostra como o BNH reorienta seus investimentos para um público de maior poder aquisitivo, especialmente a partir de 1969, deixando a população de renda mais baixa sem muita alternativa que não a autoconstrução (p. 85).

A análise da autoconstrução propriamente dita, apoiada nas aulas de Sérgio Ferro depois publicadas com o nome de "A casa popular"[27], revela os limites para o surgimento de qualquer manifestação popular "inovadora ao nível da técnica construtiva, dos materiais de construção ou das soluções formais" (Maricato, 1979, p. 87). A esses aspectos, ela acrescenta a questão fundiária: as dificuldades para conseguir um pedaço de terra legalizado. O tema dos loteamentos ditos "clandestinos" mereceria um estudo à parte, tal a sua magnitude (p. 90): "Raramente um loteamento na periferia urbana obedece a todos os requisitos necessários para sua aprovação" na

escola os teria convidado, logo após o Fórum de Ensino de 1968 da FAUUSP, a reorganizar o programa do curso. No lugar de partir do programa oficial de generalidades, problemas abstratos, propuseram o contrário: partir do concreto, dos problemas a serem enfrentados por uma faculdade pública. Para isso, trabalhariam com os moradores de uma favela perto da faculdade para, a partir daí, começar as discussões e os debates. Se tivesse necessidade de algo mais teórico, o professor montaria um módulo a respeito.

27. Segundo Erminia afirma em entrevista concedida a Carina Amancio: "Ele [Ferro] me deu um texto manuscrito. Aí ele foi preso, e eu datilografei esse texto e nós imprimimos esse texto em mimeógrafo no grêmio da FAU" (Amancio, 2022, p. 134).

Prefeitura, um processo difícil. O tema voltaria a ser discutido pela autora em diversas ocasiões, com destaque para seu livro *Metrópole na periferia do capitalismo* (1996).

Tal como Chico de Oliveira e Lúcio Kowarick, Erminia questiona teses em voga na época, que entendem o problema em termos como marginalidade, espontaneidade, descontrole e desorganização (p. 93). Em vez desse caminho, avança na tentativa de compreender a lógica que rege a expansão das periferias das metrópoles dos países dependentes, discutindo a política habitacional e as estratégias encontradas pelos próprios trabalhadores, sintetizadas na expressão "arquitetura possível". Esmiúça o fenômeno crescente da autoconstrução, apreendido em sua produção e nos resultados – as condições precárias de habitação, tais como coabitação, insalubridade e iluminação e ventilação inadequadas.

1.4. Notas sobre o papel dos preços de terrenos em negócios imobiliários de apartamentos e escritórios na cidade de São Paulo

Rodrigo Lefèvre ingressou no curso da FAUUSP em 1957, na mesma turma de Sérgio Ferro, seu ex-colega de ginásio. Os projetos arquitetônicos que desenvolveu com Sérgio quando era ainda estudante de arquitetura foram decisivos para as reflexões acadêmicas que viriam depois. Em São Paulo, as obras foram realizadas por uma construtora que oferecia aos arquitetos a possibilidade de experimentações em um canteiro de obras com condições de trabalho acima do padrão. Em Brasília, contudo, viveram a dicotomia entre o discurso humanista de professores que respeitavam, como Vilanova Artigas, e o que viam durante a construção[28]. Como nenhum dos seus colegas tinha ido à nova capital naquele momento e testemunhado as condições violentas de trabalho nos canteiros de obras, coube a eles debater o tema na universidade. A leitura de Karl Marx, pouco a pouco, forneceu-lhes pistas para analisar a situação na qual se viram envolvidos.

28. Sergio Ferro, depoimento a Mariana Fix em, 17 jul. 2025.

Rodrigo foi contratado em 1962 como professor na FAUUSP, inicialmente no Departamento de História da Arquitetura e Estética do Projeto, a convite de Nestor Goulart Reis Filho. Sérgio seria contratado no ano seguinte para trabalhar com Flávio Motta na área de História da Arte. Em 1963, os dois colegas escreveram o texto-manifesto "Proposta inicial para um debate: possibilidades de atuação", publicado pelo Grêmio dos Estudantes da FAU, que lançou as bases da Arquitetura Nova (Arantes, 2002, p. 70). Nesse texto, deslocaram "o foco do debate da arquitetura para o campo das relações de produção", campo no qual Erminia Maricato se inscreveria depois com o livro aqui discutido.

Em 1964, pouco após o golpe militar, um dos professores mais influentes da faculdade, Vilanova Artigas, foi interrogado na USP e preso pela ditadura diante dos alunos[29]. O reitor Gama e Silva, indicado anteriormente pelo governador Carvalho Pinto, apoiou o golpe e acumulou, por curto período, a reitoria com os cargos de ministro da Educação e da Justiça (Cymbalista, no prelo). Passou, então, a promover a caça aos professores tidos como "subversivos", de modo a impulsionar suas ambições políticas (Próspero, 2024, p. 72). O relatório de uma comissão aberta por ele, que passou ao largo do Conselho Universitário, resultou em uma lista de 52 pessoas a serem investigadas, entre elas os professores Fernando Henrique Cardoso, Florestan Fernandes e Paul Singer (*ibid*., p. 75). Em 1966, depois da absolvição dos indiciados por Gama e Silva, Artigas foi convidado a ministrar a aula inaugural de 1967 na FAUUSP, intitulada "O desenho".

Em 1968, Sérgio, Rodrigo e Flávio participaram de comissões diferentes do 2º Fórum de Ensino da FAU. Ali, se deram conta de que tinham uma teoria em comum, articulada, e que se contrapunha àquela de seu mestre[30]: "Mais do que variantes estéticas, estas opções refletiam o debate ético e político que animou a FAU destes anos: grosseiramente, o confronto entre a

29. Cf. depoimento de Sérgio Ferro disponível em: https://blogdaboitempo.com.br/2015/06/23/a-fau-usp-e-a-ditadura-militar/. Acesso em: 24 jan. 2026.
30. Sérgio Ferro, em depoimento a Mariana Fix em 17 jul. 2025.

busca prioritária do desenvolvimento das forças produtivas em arquitetura (Artigas) contra a crítica das relações de produção e de exploração (Flávio Império, Rodrigo e eu)" (Ferro *apud* Arantes, 2002, p. 93). Sérgio conta que, a despeito das divergências e da prevalência da posição de Artigas, este propôs a criação de uma nova cadeira no Departamento de História e sugeriu que ele assumisse. Foi ali que Ferro começou a apresentar, oralmente, os argumentos que dariam origem a seu texto mais conhecido: "O canteiro e o desenho", escrito entre 1975 e 1976, ano em que foi publicado pelo Grêmio dos Estudantes da FAUUSP. Outra repercussão das divergências da época foi o surgimento de duas revistas de estudantes da faculdade em 1970, uma intitulada *Desenho* e a outra *Ou*....

Rodrigo e Sérgio, militantes da Ação Libertadora Nacional (ALN), foram presos no início de dezembro de 1970. Depois de passarem por diversos interrogatórios na Operação Bandeirante (Oban) e no Departamento Estadual de Ordem Política e Social (Deops), tendo sido torturados, foram transferidos ao Presídio Tiradentes. No final do período, ficaram em uma cela coletiva com Carlos Henrique Heck, Julio Barone, Sérgio de Souza Lima, Felipe José Lindoso e Maurício Segall[31]. Rodrigo conseguiu realizar projetos na prisão, entre eles a casa Melanie Farkas[32]. Participaram de um ateliê com outros artistas também presos políticos, como Sergio Sister e Yoshiya Takaoka[33].

Em 2 de dezembro de 1971, os dois professores foram liberados sob condições, mas não reintegrados no programa de ensino do ano seguinte. Sérgio saiu do país "com autorização da 2ª Auditoria Militar", e seu contrato com a FAUUSP expirou "silenciosamente" em dezembro

31. Cf. depoimento de Lindoso, disponível em: http://www.zagaia.blog.br/?p=770/, e os vídeos "Arte nos presídios após 1964 – Jogo de Ideias", do Itaú Cultural, disponíveis em: https://youtu.be/YPH35X5VIn0?si=kR12eWLSqg8OCBvA e https://www.youtube.com/watch?v=zmfux8vdreY. Acesso em: 24 jan. 2026.
32. Sobre a casa, ver: https://acbarquitetura.blogspot.com/2009/07/rodrigo-brotero-lefevre-residencia.html. Acesso em: 24 jan. 2026.
33. Cf. o depoimento de Alípio Freire em: https://teoriaedebate.org.br/1994/12/01/quem-pintou-na-cadeia/. Acesso em: 24 jan. 2026.

de 1973[34]. Já Rodrigo foi empregado como assalariado pela empresa de projetos Hidroservice, tornando-se um de seus principais arquitetos. Chefiou equipes multidisciplinares de trabalho para o desenvolvimento do projeto do Instituto de Ambulatório do Hospital das Clínicas (1973-1975), com área total de 115 mil metros quadrados, por exemplo (Guimarães, 2006, p 74). Dedicou-se, ainda, à sua dissertação *Projeto de um acampamento de obra: uma utopia* (Lefèvre, 1981), na qual apresenta um modelo de produção de casas baseado nos princípios da autogestão como processo de formação e aprendizado de atividades profissionais ligadas à construção (Lefèvre, 1981, p. 3).

A migração para a Região Metropolitana de São Paulo, nesta época, era de tal ordem que, entre 1950 e 1980, perfazia o total equivalente à construção de "três cidades" de três milhões de pessoas cada, sendo ao menos 90% delas construído pelas populações de baixa renda (Lefèvre, 1981, p. XIII). A proposta de Lefèvre tinha como horizonte um projeto democrático de construção de moradias que incluía soluções efetivas para os problemas gerais da sociedade. Apostava, para isso, na capacidade das "classes ainda subalternas em modelar seu destino histórico" e na ultrapassagem do caráter meramente reformista, na medida em que partidos políticos consigam conferir uma dimensão de classe às lutas (Lefèvre, 1981, p. XVI).

Diferentemente de Sérgio Ferro, Rodrigo conseguiu ser reintegrado como docente, por força de mandado judicial[35]. Entre suas atividades, já no de Departamento de Projeto da FAUUSP, coordenou uma experiência didática transformadora do ensino, o Curso Integrado de Projeto e Desenho Industrial do primeiro ano, inaugurado em 1977, do qual Erminia participou como docente[36]. O curso conduzia o estudante à periferia "não apenas como

34. Cf. https://blogdaboitempo.com.br/2015/06/23/a-fau-usp-e-a-ditadura-militar/. Acesso em: 24 jan. 2026.
35. Lefèvre conseguiu ser reintegrado "graças ao serviço militar obrigatório prestado junto ao Centro de Preparação de Oficiais de Reserva, contado como tempo de ensino relativo ao de seu impedimento por causa da prisão", de acordo com registro da Comissão da Verdade da USP, disponível em: https://sites.usp.br/comissaodaverdade/wp-content/uploads/sites/59/2015/07/Rodrigo-Brotero-Lef%C3%A8vre.pdf. Acesso em: 24 jan. 2026.
36. Rodrigo teve um papel importante como docente na FAU-Santos, onde coordenou as áreas de Teoria e História; e na Pontifícia Universidade Católica de Campinas (PUC-Campinas), na qual lecionou entre 1977 e 1983 (Guimarães, 2006, p. 53).

militante e pesquisador, mas como sujeito produtor de projetos, arquiteto capaz de imaginar alternativas de intervenção" (Arantes, 2002, p. 176). Os professores davam ênfase à técnica, vista de maneira modificadora, como na Arquitetura Nova, e começavam a desenhar os processos produtivos, incluindo novas ferramentas. Segundo Arantes, "Nos termos de Sérgio Ferro, estava se constituindo um desenho da produção e não para a produção, negando a dominação do trabalho". É dessa época a produção do texto incluído no livro do qual estamos tratando.

O texto "Notas sobre o papel dos preços de terrenos em negócios imobiliários de apartamentos e escritórios, na cidade de São Paulo" foi originalmente apresentado na 30ª Reunião Anual da SBPC, na mesa-redonda "O papel da renda da terra no padrão de crescimento das grandes metrópoles", e finalizado em janeiro de 1979. Trata-se de uma "hipótese de trabalho" para colocar em discussão considerações que ele estava desenvolvendo sobre renda fundiária urbana ligada à construção de apartamentos e que não se relacionavam diretamente com a temática da sua dissertação de mestrado.

Lefèvre extraiu de Marino Folin o argumento de que o espaço físico não deve ser tomado como mero "lugar em que se dá a transformação da força de trabalho ou lugar em que se dão os processos de circulação". Em vez disso, defende considerar o modo pelo qual o espaço físico faz parte do processo de criação ou realização do mais-valor[37]. Essa preocupação diferencia seu texto em relação ao de Singer, que, como vimos, não se ocupa da produção de valor na construção da cidade. Ao mesmo tempo, cria dificuldades adicionais, às quais Rodrigo procura responder com uma pequena pesquisa, realizada em caráter exploratório, sobre preços de apartamentos novos em São Paulo.

37. Lefèvre cita o texto "Ciudad y territorio como capital fijo: algunas contradiciones", em *La ciudad de capital y otros escritos*, Mexico: Gustavo Gili, 1977.

A partir de dados sobre preços de apartamentos novos e usados coletados em anúncios de jornais, complementados por consultas aos *stands* de vendas e à Empresa Brasileira de Estudos de Patrimônio (Embraesp), que lhe forneceu informações sobre terrenos, Rodrigo fez estimativas das taxas de lucro para compará-las com os preços e os índices de aproveitamento dos terrenos. As equações utilizadas são todas apresentadas no artigo, em um exercício delimitado e meticuloso, no qual o autor revela que: (i) embora as variações no preço do terreno alterem a taxa de lucro nos terrenos baratos mais do que nos caros, essas alterações parecem pouco significativas, senão inexistentes; (ii) as variações nos índices de aproveitamento alteram em muito a taxa de lucro nos terrenos caros e menos nos terrenos baratos; (iii) para os capitalistas dos terrenos caros, o custo de construção é relevante, o que deve levá-los a "desenvolver métodos ou utilizar técnicas ou máquinas" para reduzi-los. Da convergência destas três observações, ele julga que "pode existir um 'preço geral de produção' na realização da mercadoria 'm² de apartamento'", que seria "formado a partir dos 'preços individuais de produção conseguidos nos produtos produzidos em piores condições' (no caso, terrenos mais caros), como em Marx, na [teoria da] renda da terra" e, que, portanto, se generalizaria para toda a produção de apartamentos, com relativa independência das localizações, garantindo enormes lucros para a construção nos terrenos mais baratos (Lefèvre, 1979, p. 106).

O autor chega, logo, à conclusão de que a localização estava em segundo plano para o consumidor de apartamentos, uma vez que, no urbano, o "problema da localização" ficaria incrivelmente mais relativo que no rural: pode-se dizer que no urbano a localização é transformada muito mais rapidamente" e "muito mais que no rural" (Lefèvre, 1979, p. 110). Ele adverte, contudo, que a análise se baseia em dados concretos para São Paulo e pode se alterar em cidades como o Rio de Janeiro, em razão das grandes diferenças naturais entre as regiões da cidade. Mesmo para São Paulo, a pesquisa é situada, historicamente, no momento em que se abriam avenidas de trânsito rápido que "cortam a cidade de canto a canto", com a disseminação de serviços e escolas particulares. Restringe-se, ainda, aos

consumidores de apartamento de um grupo social de renda mais alta. Nessas condições, em São Paulo, "como todo lugar é aproximadamente igual em desqualidades (com pouquíssimas exceções), aquela renda de monopólio quase não existe, prevalecendo então o preço geral de produção em toda sua crueza" (Lefèvre, 1979, p. 107).

São Paulo fornece a circunstância ideal para que se atente aos investimentos feitos fora das terras do arrendatário e do proprietário, logo, na produção da própria cidade e da infraestrutura que ela produz e que lhe sustenta. Rodrigo argumenta que na construção de uma estrada há trabalho humano cristalizado e, portanto, valor, no modo de produção capitalista. Em seguida, levanta a hipótese de que uma parte da mais-valia não é realizada pelas empresas construtoras (quando "vendem" essas obras para o Estado), e sim "apropriada indevidamente pelos proprietários de terras e por outros capitalistas que se utilizaram, nas suas produções, dos diversos elementos construídos no país", como portos, canais, hidrelétricas, ruas e estradas. A cidade apareceria, assim, como um capital fixo, segundo argumenta Marino Folin. Rodrigo ensaia essa hipótese que – a despeito das incongruências teóricas dessa noção de mais valia sobrante – inclui, na equação, a gigantesca massa de valor envolvida na produção da infraestrutura e, por essa via, prefigura o lugar do fundo público. Este, mobilizado pelos contratos públicos que empreitam a infraestrutura urbana a preços administrados (alheios à concorrência intercapitalista, mas não aos favorecimentos próprios da face patrimonialista dominante nas administrações públicas), modifica as condições da estruturação do espaço urbano.

É um caminho diferente daquele percorrido por Singer, que, ao recapitular a explicação de Marx, afirma que aquilo que aparece como se fosse valor é a renda da terra capitalizada a determinada taxa de juros. Em Singer, a variação dos preços não tem "a ver com o trabalho objetivado nas infraestruturas urbanas", e sim com a "formação de preço a partir de capitalização das rendas futuras" (Avila, 2019, p. 110). Entretanto, se os preços têm relação com as expectativas de ganhos futuros, a construção

de novas infraestruturas pode incidir na alteração dessas expectativas. Não se trata de uma massa de valor sobrante, mas de expectativas crescentes de apropriação de rendas.

Embora a apresentação na SBPC e o texto tenham sido influentes, chamando atenção para a relação entre renda da terra e construção, Rodrigo faleceu cedo, em 1984, em acidente de carro na Guiné-Bissau, a serviço da Hidroservice, sem tempo de dar continuidade ao que ele próprio apresentou em caráter provisório, para discussão. Deixou registrada a preocupação em articular à discussão da renda da terra as altas taxas de mais-valor na construção, atividade caracterizada por "baixos salários, muitos acidentes de trabalho, alta rotatividade de emprego, baixa sindicalização, quase total alienação do projeto do trabalho" (Lefèvre, 1979, p. 112). Assim, abriu caminhos para pesquisas sobre a produção imobiliária que não se restrinjam aos ganhos especulativos e/ou rentistas, considerando o circuito financeiro-imobiliário em sua totalidade.

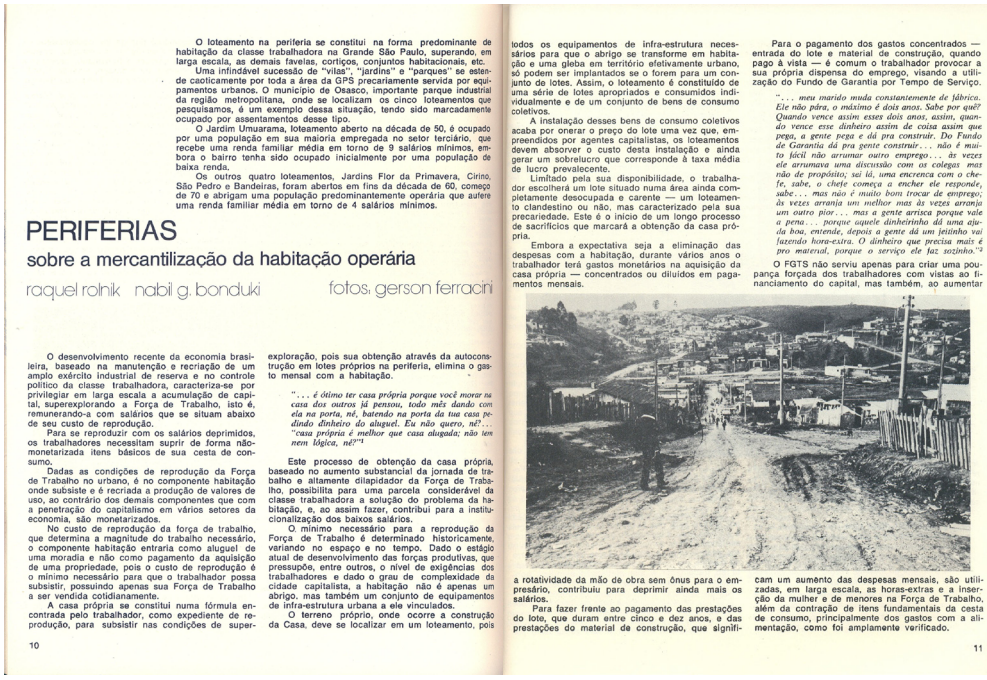
1.5 Periferia da Grande São Paulo, de Raquel Rolnik e Nabil Bonduki

Nabil Bonduki e Raquel Rolnik cursaram Arquitetura e Urbanismo na FAUUSP entre 1974 e 1978. Durante a graduação, foram alunos da disciplina de Desenho Industrial com os professores Erminia Maricato, Yvonne Mautner, Telmo Pamplona e Percival Brosig. Essa disciplina colocou os autores em contato com a periferia e a autoconstrução a partir da visita a loteamentos populares em Osasco[38] (Bonduki, 2012). No período, ambos participaram de grupos de estudos coordenados pelos professores Gabriel Bolaffi, no qual debatiam textos sobre habitação, e Lúcio Kowarick, do curso de Ciências Sociais, onde discutiam produções sobre história social, sociologia e economia política (Bonduki, 2012, p. 20).

38. São de Osasco também as fotos apresentadas ao final do livro, de Gerson Ferracini, ex-aluno da FAUUSP.

No ano em que a coletânea foi publicada, Bonduki e Rolnik eram recém-formados, jovens docentes da Universidade de Taubaté e estudantes de mestrado na FAUUSP, sob orientação de Bolaffi. O texto incluído na coletânea originou-se da pesquisa de iniciação científica "Formação da periferia da Grande São Paulo: elementos para sua análise", desenvolvida pelos dois entre 1977 e 1978 sob orientação de Kowarick. Em 1979, o relatório com os resultados finais dessa pesquisa foi publicado nos *Cadernos de Estudos e Pesquisas Prodeur/FUPAM 2*, da FAUUSP[39].

Figura 9 – Artigo de Rolnik e Bonduki publicado na revista *Chão*, com base na apresentação da 30ª reunião da SBPC. Fonte: Chão – Revista de Arquitetura, 1978.



O loteamento na periferia se constitui na forma predominante de habitação da classe trabalhadora na Grande São Paulo, superando, em larga escala, as demais favelas, cortiços, conjuntos habitacionais, etc.

Uma infindável sucessão de "vilas", "jardins" e "parques" se estende caoticamente por toda a área da GPS precariamente servida por equipamentos urbanos. O município de Osasco, importante parque industrial da região metropolitana, onde se localizam os cinco loteamentos que pesquisamos, é um exemplo dessa situação, tendo sido marcadamente ocupado por assentamentos desse tipo.

O Jardim Umuarama, loteamento aberto na década de 50, é ocupado por uma população em sua maioria empregada no setor terciário, que recebe uma renda familiar média em torno de 9 salários mínimos, embora o bairro tenha sido ocupado inicialmente por uma população de baixa renda.

Os outros quatro loteamentos, Jardins Flor da Primavera, Cirino, São Pedro e Bandeiras, foram abertos em fins da década de 60, começo de 70 e abrigam uma população predominantemente operária que aufere uma renda familiar média em torno de 4 salários mínimos.

PERIFERIAS

sobre a mercantilização da habitação operária

raquel rolnik nabil g. bonduki fotos: gerson ferracini

O desenvolvimento recente da economia brasileira, baseado na manutenção e recriação de um amplo exército industrial de reserva e no controle político da classe trabalhadora, caracteriza-se por privilegiar em larga escala a acumulação de capital, superexplorando a Força de Trabalho, isto é, remunerando-a com salários que se situam abaixo de seu custo de reprodução.

Para se reproduzir com os salários deprimidos, os trabalhadores necessitam suprir de forma não-monetarizada itens básicos de sua cesta de consumo.

Dadas as condições de reprodução da Força de Trabalho no urbano, é no componente habitação onde subsiste e é recriada a produção de valores de uso, ao contrário dos demais componentes que com a penetração do capitalismo em vários setores da economia, são monetarizados.

No custo de reprodução da força de trabalho, que determina a magnitude do trabalho necessário, o componente habitação entraria como aluguel de uma moradia e não como pagamento da aquisição de uma propriedade, pois o custo de reprodução é o mínimo necessário para que o trabalhador possa subsistir, possuindo apenas sua Força de Trabalho a ser vendida cotidianamente.

A casa própria se constitui numa fórmula encontrada pelo trabalhador, como expediente de reprodução, para subsistir nas condições de super-exploração, pois sua obtenção através da autoconstrução em lotes próprios na periferia, elimina o gasto mensal com a habitação.

> "... é ótimo ter casa própria porque você morar na casa dos outros lá pensou, todo mês dando com ela na porta, né, batendo na porta da tua casa pedindo dinheiro do aluguel. Eu não quero, né?... "casa própria é melhor que casa alugada; não tem nem lógica, né?"[1]

Este processo de obtenção da casa própria, baseado no aumento substancial da jornada de trabalho e altamente dilapidador da Força de Trabalho, possibilita para uma parcela considerável da classe trabalhadora a solução do problema da habitação, e, ao assim fazer, contribui para a institucionalização dos baixos salários.

O mínimo necessário para a reprodução da Força de Trabalho é determinado historicamente, variando no espaço e no tempo. Dado o estágio atual de desenvolvimento das forças produtivas, que pressupõe, entre outros, o nível de exigências dos trabalhadores e dado o grau de complexidade da cidade capitalista, a habitação não é apenas um abrigo, mas também um conjunto de equipamentos de infra-estrutura urbana a ele vinculados.

O terreno próprio, onde ocorre a construção da Casa, deve se localizar em um loteamento, pois todos os equipamentos de infra-estrutura necessários para que o abrigo se transforme em habitação e uma gleba em território efetivamente urbano, só podem ser implantados se o forem para um conjunto de lotes. Assim, o loteamento é constituído de uma série de lotes apropriados e consumidos individualmente e de um conjunto de bens de consumo coletivos.

A instalação desses bens de consumo coletivos acaba por onerar o preço do lote uma vez que, empreendidos por agentes capitalistas, os loteamentos devem absorver o custo desta instalação e ainda gerar um sobrelucro que corresponde à taxa média de lucro prevalecente.

Limitado pela sua disponibilidade, o trabalhador escolherá um lote situado numa área ainda completamente desocupada e carente — um loteamento clandestino ou não, mas caracterizado pela sua precariedade. Este é o início de um longo processo de sacrifícios que marcará a obtenção da casa própria.

Embora a expectativa seja a eliminação das despesas com a habitação, durante vários anos o trabalhador terá gastos monetários na aquisição da casa própria — concentrados ou diluídos em pagamentos mensais.

Para o pagamento dos gastos concentrados — entrada do lote e material de construção, quando pago à vista — é comum o trabalhador provocar a sua própria dispensa do emprego, visando a utilização do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço.

> "... meu marido muda constantemente de fábrica. Ele não pára, o máximo é dois anos. Sabe por quê? Quando vence assim esses dois anos, assim, quando vence esse dinheiro assim de coisa assim que pega, a gente pega e dá pra construir. Do Fundo de Garantia dá pra gente construir... não é muito fácil não arrumar outro emprego... às vezes ele arrumava uma discussão com os colegas mas não de propósito; sei lá, uma encrenca com o chefe, sabe, o chefe começa a encher ele responde, sabe... mas não é muito bom trocar de emprego; às vezes arranja um melhor mas às vezes arranja um outro pior... mas a gente arrisca porque vale a pena... porque aquele dinheirinho dá uma ajuda boa, entende, depois a gente dá um jeitinho vai fazendo hora-extra. O dinheiro que precisa mais é pro material, porque o serviço ele faz sozinho."[2]

O FGTS não serviu apenas para criar uma poupança forçada dos trabalhadores com vistas ao financiamento do capital, mas também, ao aumentar a rotatividade da mão de obra sem ônus para o empresário, contribuiu para deprimir ainda mais os salários.

Para fazer frente ao pagamento das prestações do lote, que duram entre cinco e dez anos, e das prestações do material de construção, que significam um aumento das despesas mensais, são utilizadas, em larga escala, as horas-extras e a inserção da mulher e de menores na Força de Trabalho, além da contração de itens fundamentais da cesta de consumo, principalmente dos gastos com a alimentação, como foi amplamente verificado.

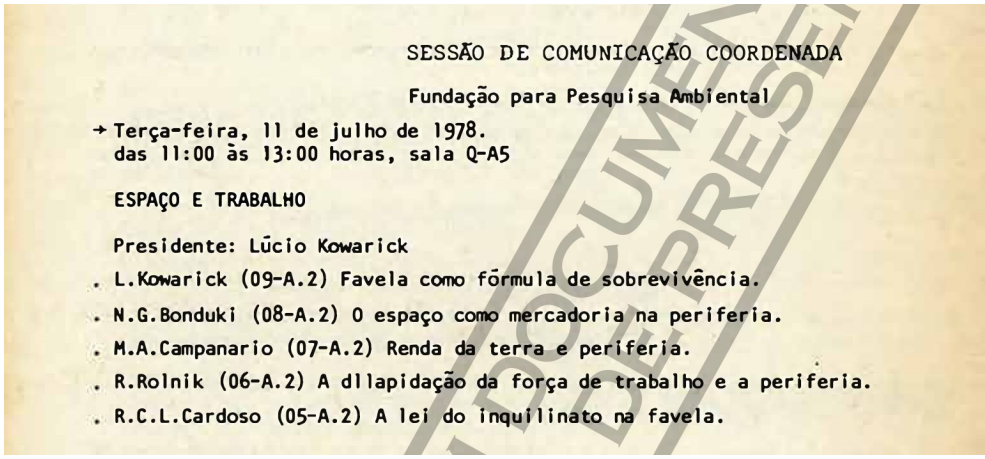
10

11

39. O título dessa publicação é *Periferias: ocupação do espaço e reprodução da força de trabalho.*

Em 1978, Nabil Bonduki e Raquel Rolnik apresentaram trabalhos na 30ª Reunião da SBPC sobre os temas desenvolvidos na pesquisa sobre a periferia[40]. Na mesma ocasião, participaram de uma mesa com o economista Milton Campanário e a antropóloga Ruth Cardoso, intitulada "Espaço e Trabalho" e coordenada por Kowarick, em que também trataram da renda da terra e da periferia. Ruth Cardoso, especificamente, apresentou um resumo sobre práticas urbanas de inquilinato em duas favelas em São Paulo.

Figura 10 – Sessão coordenada por Lúcio Kowarick na programação da 30ª Reunião da SBPC. Fonte: Programação da 30ª Reunião da SBPC.



SESSÃO DE COMUNICAÇÃO COORDENADA

Fundação para Pesquisa Ambiental

→ Terça-feira, 11 de julho de 1978.
das 11:00 às 13:00 horas, sala Q-A5

ESPAÇO E TRABALHO

Presidente: Lúcio Kowarick

. L.Kowarick (09-A.2) Favela como fórmula de sobrevivência.
. N.G.Bonduki (08-A.2) O espaço como mercadoria na periferia.
. M.A.Campanario (07-A.2) Renda da terra e periferia.
. R.Rolnik (06-A.2) A dilapidação da força de trabalho e a periferia.
. R.C.L.Cardoso (05-A.2) A lei do inquilinato na favela.

O projeto de pesquisa de Bonduki e Rolnik foi elaborado a partir da leitura do livro *São Paulo 1975: crescimento e pobreza* (Camargo *et al.*, 1976), em especial o capítulo "A lógica da desordem", escrito por Kowarick (Bonduki, 2012, p. 20). Os autores embasaram-se, ainda, em um conjunto de leituras de textos de Francisco de Oliveira, Carlos Lemos, Maria Ruth Sampaio, Sérgio Ferro, entre outros (Bonduki, 2012, p. 25).

40. Com base na apresentação da SBPC, publicaram depois, no mesmo número da revista *Chão* que inclui textos de Singer e Rodrigo, o artigo "Periferias: sobre a mercantilização da habitação operária", já acompanhado das fotos de Ferracini.

Na iniciação científica buscaram "[...] aprofundar o conhecimento da formação do espaço urbano nas áreas periféricas, vinculando-o à reprodução da força de trabalho". Para isso, realizaram um estudo de caso em cinco loteamentos periféricos de Osasco, relacionando os aspectos espaciais-ecológicos do urbano à "[...] dinâmica social e econômica que, em última instância, tem um papel preponderante na forma como se dá a ocupação e expansão da cidade" (Bonduki; Rolnik, 1979, p. 117).

O texto foi organizado em quatro partes. Na primeira, dedicada à "formação dos loteamentos" periféricos, os autores revelam como estes são, em verdade, "empreendimentos capitalistas privados" e identificam os agentes que participam do processo, fundamentais para a expansão da periferia. Nesse trecho, questionam as explicações correntes sobre a "especulação imobiliária" na abertura desses loteamentos, analisam a forma como o aparelho estatal participa do empreendimento e discutem o fenômeno dos chamados "loteamentos clandestinos". Na segunda parte, dedicada aos processos de obtenção da casa própria, Raquel e Nabil questionam a noção de que a autoconstrução seria, em si, "trabalho não pago", isto é, "supertrabalho". Diferentemente, argumentam que, se a habitação é, numa primeira instância, produzida como valor de uso, "passa a ter um valor de troca quando é mercantilizada, através de venda ou locação" (Bonduki; Rolnik, 1979, p. 129). Assim, se a "autoconstrução tem origem nos baixos salários, ao generalizar-se institucionaliza essa baixa de salários". Haveria, portanto, "sobretrabalho implícito ao processo, mas não no trabalho de construção da habitação propriamente dito e sim na dimensão da magnitude do trabalho necessário na jornada cotidiana de trabalho, possibilitada pela eliminação do gasto mensal equivalente ao aluguel" (Bonduki; Rolnik,1979, p. 129).

Assim como Erminia, os autores questionam, ainda, a "mistificação" em torno da solidariedade do trabalho de erguer a própria casa, descrevendo o longo e árduo processo de construção nos finais de semana, "condicionado pela obtenção de uma difícil poupança" (Bonduki; Rolnik,1979, p. 132). Na terceira parte, discutem as duas formas mais difundidas da mercantilização

do lote e da casa: o aluguel de uma segunda casa no lote e a venda da habitação, tornando a discussão apresentada no tópico anterior mais circunstanciada. A construção de casas de aluguel no terreno em que habita seria, para alguns, "a única forma de poupança possível". Assim como a construção da própria casa, acarreta a extensão da jornada de trabalho. Na quarta parte, os autores tratam da segregação urbana e propõem uma definição de periferia como "parcelas do território da cidade que têm baixa renda diferencial". Argumentam que, assim, o conceito "ganha maior precisão e vincula, concreta e objetivamente, a ocupação do território urbano à estratificação social" (Bonduki; Rolnik, 1979, p. 147). A partir desse entendimento, os autores descolaram a noção de periferia da visão estritamente geográfica. Ou seja, loteamentos de alto padrão localizados na faixa exterior da área urbanizada não se enquadrariam como periferia, pois apresentam alta renda diferencial. Da mesma forma, parcelas da cidade localizadas próximas ao centro, com baixa renda diferencial, seriam parte da periferia; discussão que até hoje divide os pesquisadores sobre o tema[41], entre vários motivos, porque o tempo de deslocamento é um fator importante da segregação urbana.

Ao estudar a formação da periferia, desde a constituição do loteamento ao processo de construção da moradia, a partir da realidade empírica de Osasco, o trabalho trouxe maior concretude às teorias sobre o urbano da época, em especial às reflexões de Francisco de Oliveira e Lúcio Kowarick sobre autoconstrução e expansão urbana. A pesquisa avançou, por meio do levantamento e análise de dados quantitativos e de entrevistas, ao mostrar aspectos como a incorporação do trabalho pago na autoconstrução, a diversidade das periferias daquele momento e a locação e venda das moradias autoconstruídas (Bonduki, 2012, p. 26).

41. Tiaraju Pablo D'Andrea tem se dedicado a esse debate, que ultrapassa os limites deste capítulo. Cf., entre outros, D'Andrea (2025).

É interessante notar que Bonduki e Rolnik acompanharam a formulação do conceito de "espoliação urbana" ao participarem do grupo de estudos coordenado por Lúcio Kowarick (Bonduki, 2012, p. 20). Por esse motivo, o conceito está presente nas pesquisas iniciais dos então muito jovens autores, mesmo com a pesquisa tendo se desenvolvido entre 1977 e 1978, antes da publicação do livro *A espoliação urbana* em 1979. As lutas comunitárias por infraestrutura urbana na periferia e as greves iniciadas em 1978, em um momento de enfraquecimento da ditadura militar, indicavam para os autores a configuração de uma "nova conjuntura". Nesse novo contexto, as reivindicações locais ganhariam um conteúdo político mais amplo ao se inserirem em um "[...] projeto de uma nova política habitacional, fundiária e urbana, discutida e elaborada por organizações e movimentos de base territorial e sindical" (Bonduki; Rolnik, 1979, p. 154). Assim, embora descrevam no texto a situação de precariedade da classe trabalhadora na periferia, o encerram em um tom de otimismo, embasado na nova conjuntura que se insinuava a partir da possibilidade de abertura democrática, prenunciando algo que viria a se esboçar alguns anos depois: a luta pela "reforma urbana".

2. HERANÇAS CRÍTICAS DE UMA URBANIZAÇÃO PERIFÉRICA

Dos quadros críticos apresentados, emerge a ativação e exploração de perspectivas que podem indicar novos caminhos e possibilidades, mas, também, um conjunto de questões não resolvidas, que terão desdobramentos nas obras dos próprios autores ou de outros do mesmo campo dos estudos sobre o urbano nos anos seguintes. Tratam-se das linhas de fuga que decorrem dos impasses nos quais estava então situada a questão urbana. No âmbito deste artigo, permanecemos, contudo, no espírito das questões postas pelos dilemas da época. Assim, embora apareçam alusões pontuais a debates posteriores, procuramos, principalmente, compreender como impasses e limites teóricos e empíricos prefigurados pelos pesquisadores no livro acabaram se desdobrando em alguns dos problemas do campo dos estudos urbanos como um todo, aqui sintetizados em três focos para debate.

2.1 Uso do solo e renda da terra

A teoria da renda da terra formulada por Marx perpassa todos os artigos no livro, abrindo, na época, uma frente de análise da urbanização periférica. É curioso notar que a referência citada por Paul Singer sobre o tema, o artigo de Matthew Edel (1976), foi também mencionada, poucos anos depois, por David Harvey (2013, p. 428), em seu livro *Limites do capital,* publicado originalmente em 1982. Ali, Harvey reconhece a "resenha útil" feita por Edel da literatura então recente, mas assinala a ausência de menção às contribuições de autores franceses como Lipietz e Topalov que, tampouco mencionados por Singer, seriam, pouco depois, influentes tanto no debate internacional quanto nas formulações brasileiras da questão urbana. De toda forma, a menção a Edel indica o pioneirismo do esforço de Singer na apresentação do problema da renda da terra urbana, cuja formulação conceitual era então recente e permanece ainda problemática.

Os problemas da "especulação", segregação, renovação urbana e expulsões dos mais pobres na grande metrópole em expansão ganham outros contornos conforme o tema ganha densidade teórica. Singer mobiliza categorias marxianas para explicar que o preço da propriedade imobiliária, na economia capitalista, é "a renda que ela proporciona, capitalizada a determinada taxa de juros". Ao fazer isso, conclui que, se a propriedade do solo fosse socializada, desapareceria a dedução do lucro representada pela renda da terra. O capitalismo, entretanto, não só continuaria existindo como "se fortaleceria" (Singer, 1979, p. 22). O caminho tomado por Harvey ao tratar deste problema mais detidamente foi, contudo, inverso. Em seu livro, procurou responder à questão de por que as forças revolucionárias do capitalismo, que destruíram tantas outras barreiras sociais no seu caminho, mantiveram intacta a propriedade e permitiram a apropriação privada da renda. Entre várias razões subsidiárias, ele identificou um papel de coordenação estratégica geral da renda da terra no modo de produção capitalista, um papel positivo na "moldagem da organização geográfica de modos que refletem a

competição e são receptíveis à acumulação" (Harvey, 2013, p. 492). Trata-se de uma função estratégica de coordenação do fluxo de capital para e através da terra, em modos que favoreceram não apenas os proprietários, mas a própria acumulação. Papéis positivos que, como completa Harvey, resultam em consequências negativas, como as "orgias especulativas" que periodicamente se transformam em um atoleiro de destruição do próprio capital (Harvey, 2013, p. 535). Singer, entretanto, "associa a terra urbana apenas à figura do proprietário enquanto indivíduo parasitário, não percebendo que já se constituíra, inclusive no Brasil, todo um circuito de acumulação imobiliária na produção do espaço" (Arantes, 2009, p. 122), o circuito imobiliário.

Ainda que não chegue a constituir uma teoria original, o artigo de Singer apresenta a análise da renda da terra urbana como ponto de vista privilegiado para, a partir de estudos *in situ*, como alguns dos apresentados no livro, colocar em perspectiva o sentido estratégico da urbanização, explicitando os jogos de força entre as classes sociais que a produção da cidade suscita numa economia capitalista. É toda a dimensão da estratégia política na conformação de uma sociedade capitalista que, por meio da produção do urbano, emerge. Sob esta visada, Rodrigo Lefèvre oferece outras hipóteses, a partir de um estudo empírico meticuloso. Embora tenha avançado no sentido de buscar os nexos entre produção de valor e ganhos rentistas (no que procura integrar à questão da propriedade do solo aquela da apropriação do mais-valor gerado na produção da cidade como "canteiro", ecoando Sérgio Ferro), Lefèvre acreditava ainda não poder defender a validade geral dos seus controversos achados teóricos. Bolaffi, por seu lado, embora não recorra diretamente à teoria da renda da terra, baseia parte importante de sua análise sobre o padrão periférico de crescimento na ideia de que não se trata apenas de uma questão de baixos salários, mas dos mecanismos que "conferem ao solo urbano funções alheias à sua necessidade de utilização", criando demandas "puramente especulativas".

A despeito das diferenças entre os capítulos e do caráter provisório de seus achados, Chico de Oliveira destaca no prefácio as tentativas de estudar a renda fundiária na economia urbana como uma das novidades do livro. Mais precisamente, a novidade consiste em pensar a terra urbana como capital: "Saindo da especulação fácil sobre a especulação, tenta-se ir num sentido de determinar o papel da renda fundiária urbana como suporte do processo de acumulação que se dá na indústria da construção civil, e, dentro desta, da construção residencial" (Oliveira, 1979, p. 14). Mais do que isso, as pesquisas que alimentam os textos dirigem-se no sentido de "determinar como o espaço socialmente produzido se põe a serviço da acumulação de capital e, em especial, como esse espaço produzido sustenta uma atividade tecnicamente atrasada". Nesse sentido, a autoconstrução "serve como suporte da reprodução da força de trabalho" (Oliveira, 1979, p. 15).

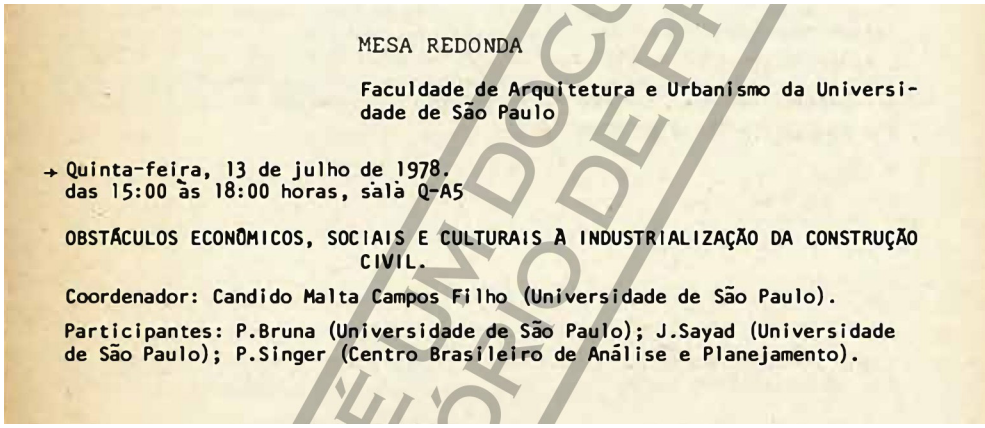
2.2 Construção, autoconstrução e produção de valor

Ainda que a maioria dos capítulos enfatize a questão fundiária, a construção propriamente dita aparece em quase todos os textos, de modos variados e nem sempre convergentes. Vale lembrar que o livro é uma coletânea e, nesse sentido, recolhe e combina contribuições independentes ao tema que procuravam cercar o problema no momento mesmo em que se transformava de modo acelerado. Se a abordagem marxista de Singer concentra todos os esforços na apresentação do caráter específico da renda da terra urbana como dimensão estratégica na estruturação da metrópole capitalista e nas relações de poder que a configuram, ela não considera, entretanto, a enorme massa de mais-valor produzida pela construção nos canteiros de obra. Ao sugerir que aquilo que nas cidades aparece como capital imobiliário é um "falso capital", cuja origem não é a atividade produtiva, e sim a monopolização da terra (condição indispensável para a atividade imobiliária), Singer não tratou da produção do valor na construção, diferentemente do que propunha Sérgio Ferro[42].

42. É bem verdade que a tradição crítica da qual Harvey faz parte também deu pouca atenção à técnica e ao trabalho de construir, e, assim, à produção de mais-valor na construção (Arantes; Fix, 2025). A economia política da urbanização é, na maioria dos casos, uma teoria da "urbanização sem construção" (Oseki *et al.*, 1987).

No texto seguinte, de Gabriel Bolaffi, embora a construção apareça, a ênfase está nos estratagemas do seu financiamento, na apropriação privada do fundo público que propicia a gestão do BNH e na discussão do eventual caráter anticíclico do estímulo à construção civil. Bolaffi menciona, de passagem, os obstáculos para a "industrialização da construção", que mereceriam um estudo à parte, dada sua complexidade. Nesse trecho, afirma que o aumento da oferta de habitações envolve a redução dos custos de produção, que requereria, "antes de mais nada, a industrialização do processo". Ele também passa, assim, ao largo das discussões sobre a exploração do trabalho no canteiro de obras e a produção e apropriação de mais-valor na construção. É na chave dos "obstáculos" à industrialização que o tema da construção consta também na programação da reunião anual da SPBC em que debateram vários de nossos autores (ver figura 11).

Figura 11 – Mesa coordenada por Candido Malta sobre industrialização da construção civil na programação da 30ª Reunião da SBPC. Fonte: Programação da 30ª Reunião da SBPC.



MESA REDONDA

Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo

Quinta-feira, 13 de julho de 1978.
das 15:00 às 18:00 horas, sala Q-A5

OBSTÁCULOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS À INDUSTRIALIZAÇÃO DA CONSTRUÇÃO CIVIL.

Coordenador: Candido Malta Campos Filho (Universidade de São Paulo).

Participantes: P.Bruna (Universidade de São Paulo); J.Sayad (Universidade de São Paulo); P.Singer (Centro Brasileiro de Análise e Planejamento).

É Erminia Maricato quem lida efetivamente com o canteiro, mas, em seu artigo, a construção é a autoconstrução: a construção da casa pelos próprios trabalhadores, que, por sua importância qualitativa e quantitativa, não poderia deixar de integrar uma coletânea sobre a produção da casa e da cidade no Brasil industrial. Assim, volta-se para a técnica construtiva

(limitada), os materiais de construção (baratos) e as soluções formais (precárias) dessa modalidade de construção que, embora produzida em primeira instância como valor de uso, pode ser mercantilizada, como discutem Rolnik e Bonduki no capítulo final. Maricato alia a análise inspirada no texto "A casa popular", de Sérgio Ferro, com a questão fundiária, discutindo o fenômeno dos loteamentos "clandestinos": aqueles não aprovados pela Prefeitura em razão de irregularidades quanto à posse da terra ou desconformidade com a legislação de ocupação e uso do solo urbano. Com isto, dá ao problema da construção sua morfologia social específica e sua escala: a autoconstrução é o método de produção efetivo da moradia ao alcance das precárias condições de vida da população urbana, sendo a realidade tangível da maioria da população que se urbaniza na voragem da modernização periférica da metrópole. Na especificidade do Brasil que se industrializa aceleradamente em São Paulo, o acesso ao solo urbano tem seu paradigma nos loteamentos clandestinos e no esforço do trabalho suplementar das famílias trabalhadoras em construir, por seus próprios meios, a moradia.

A produção integral da moradia em condições de mercado, então, só ocupa o primeiro plano da análise no artigo de Rodrigo Lefèvre. Embora partisse de um estudo sobre a renda da terra, voltado à tentativa de compreender o "papel do terreno no lucro dos capitalistas", Lefèvre tinha como alvo mostrar a premência da valorização imobiliária associada à produção da moradia (na construção de apartamentos para a venda) e da cidade pela construção civil. Tratava-se de um início de estudo, ainda em caráter exploratório, para dialogar com aquele realizado por Sérgio Ferro sobre o trabalho no canteiro de obras.

2.3 Periferia e expansão urbana

Junto a outras obras do mesmo período, como *São Paulo 1975: crescimento e pobreza* (Camargo *et al.*, 1976), a coletânea organizada por Erminia Maricato colaborou para difundir o uso do termo "periferia" em

sentido urbano, trazendo maior concretude a esse debate. Na tentativa de compreender as especificidades da reprodução da força de trabalho no subdesenvolvimento, *periferia* passou a ser uma categoria importante para a compreensão da realidade urbana em meio a um processo violento e acelerado de "extensão das relações sociais capitalistas" a todos os recantos e setores da vida social (Oliveira, 1978, p. 74). "A acumulação industrial dispara e a acumulação urbana fica sempre retrasada, esta defasagem se 'resolve' mediante a utilização do extenso exército industrial de reserva como fornecedor de serviços baratos porque extensivos em força de trabalho pouco qualificada". Um conjunto de fatores, relacionados à forma como a economia brasileira se industrializa, faz "explodir as cidades" em todo o país (Oliveira, 1978, p. 71). O urbano é, nesse contexto, para Chico, "a antinação". "É o assentamento definitivo da produção do controle político-social na cidade" e o rebaixamento, ainda maior, sob a repressão, das condições de vida da massa trabalhadora. É a unificação do trabalho urbano e rural, "o Nordeste como fronteira de expansão do capitalismo monopolista", a "Amazônia colocada como pasto predatório do grande capital" (p. 73): "É nesse sentido que se urbaniza o país como um todo [...] pois a força de trabalho ou sua unificação opera por seu lado o que a nacionalização e a internacionalização já haviam operado do lado do capital: a completa fluidez".

É nesse contexto, assinala Lúcio Kowarick, que "surge no cenário urbano o que passou a ser designado de 'periferia': aglomerados distantes dos centros, clandestinos ou não, carentes de infraestrutura, onde passa a residir crescente quantidade de mão de obra necessária para fazer girar a maquinaria econômica" (1979, p. 31). Periferia era "o espaço da residência da classe trabalhadora ou das camadas populares, [...] longe dos centros de comércio ou negócios, sem equipamento ou infraestrutura urbanos", onde o comércio e os serviços particulares também eram insignificantes (Maricato, 1979, p. 82). A periferia "como fórmula de reproduzir nas cidades a força de trabalho é consequência direta do tipo de desenvolvimento econômico que se processou na sociedade brasileira" naquela época

(Kowarick, 1979, p. 41)[43]. Uma fórmula que possibilitou altas taxas de exploração da força de trabalho e, ao mesmo tempo, "forjou formas espoliativas que se dão ao nível da própria condição urbana". A periferia era a "proletarização do espaço sob a grande indústria", título da dissertação de Erminia que discutiu a importância quantitativa da autoconstrução na área metropolitana de São Paulo e examinou sua produção.

É nesta acepção mais geral da periferia urbana como "fundo de acumulação" da exploração industrial, paradoxalmente extensiva em trabalho, em alguns setores, e intensiva em capital, em outros, que o conceito emerge em *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial*. A periferia, para Bolaffi, era a expressão de uma cidade que cresce se consumindo, daí as preocupações com o (des)controle do solo urbano. Esse "padrão periférico de crescimento" não se resume a uma questão geométrica e não terá, na visão do autor, um caráter transitório e limitado. Ao contrário, pode resultar numa "deterioração irreversível de todo o habitat urbano". A intensificação da procura de terrenos baratos para construção residencial para a classe média pode, segundo Rodrigo Lefèvre, ser um fator da expulsão das populações mais pobres para as periferias. Nabil e Raquel, por sua vez, registram o caráter incipiente das pesquisas voltadas propriamente à formação da periferia e procuram contribuir com a análise dos agentes que participam do processo de loteamento nessas regiões. A autoconstrução é apresentada não só "na fórmula da reprodução social da força de trabalho (como não-mercadoria que abriga a baixo custo a mercadoria força de trabalho e permite consequentemente a redução dos salários), como também é considerada, por outro lado, como mercadoria planejada para extrair uma renda de aluguel" (Arantes, 2009, p. 122) ou revenda entre os moradores[44].

43. O capítulo III, "Autoconstrução de moradias e espoliação urbana", do livro de Kowarick foi publicado, numa forma preliminar, como trabalho para a 30ª Reunião Anual da SBPC, de 1978.

44. A questão seria depois aprofundada na tese de doutorado de Yvonne Mautner (1991). Segundo Yvonne, a autoconstrução da moradia pelos trabalhadores e a provisão de infraestrutura pelo Estado configuram camadas de trabalho, individual e coletivo, que preparam a terra e cumprem requisitos necessários para a expansão do capital sobre a periferia. No esquema de três camadas proposto pela autora, essa instalação do capital seria a camada que conclui o processo de produção do espaço urbano na periferia.

Concentrada na demonstração das condições em que se produz e reproduz a periferia urbana na escala da metropolização capitalista em São Paulo, a coletânea pouco leva em conta outras formas de subordinação que sedimentam, em outras escalas, as diferenciações e hierarquizações internas à condição social dos que habitam as periferias. Os temas do que atualmente se denomina a "interseccionalidade" dessas subordinações, hoje tão em foco, não eram, entretanto, completamente alheios ao debate em que seus autores se inseriam[45]. Livros organizados pelos autores do Cebrap – como *São Paulo 1975: crescimento e pobreza* (Camargo *et al.*, 1976) e *São Paulo: o povo em movimento* (Brant; Singer, 1981) – apresentavam a categoria raça como elemento relevante para a descrição da situação de vida, sobretudo de trabalho, dessas populações. No primeiro destes livros, a análise detalhada das condições de trabalho, com base em dados de 1971 e 1972 da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) e relatórios do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai) de 1973 e 1974, indicava as dificuldades de acesso da população negra ao mercado de trabalho formal e às posições mais qualificadas em São Paulo. Foi possível observar, assim, trajetórias fortemente hierarquizadas por raça no interior da classe trabalhadora mesmo no centro industrial mais dinâmico do país. Outros dados indicavam ainda grandes contingentes de população negra entre os migrantes recém-estabelecidos na cidade, o que denota a precariedade de suas condições de assentamento.

Em *São Paulo: o povo em movimento*, publicado pouco tempo depois, em 1981, o sociólogo Clóvis Moura, um dos primeiros intelectuais negros a tratar da questão, expõe um histórico das associações negras em São Paulo. Paul Singer, organizador da publicação, assinala a face abertamente política

45. Contemporaneamente, a noção de periferia se encontra sob forte disputa (D'Andrea, 2020), além do uso ambivalente que assume em diferentes versões do discurso acadêmico, também pela produção de novos pesquisadores, advindos das próprias periferias. Estes, atuando muitas vezes na universidade e em coletivos culturais, colocam em pauta questões como o papel historicamente relegado aos moradores periféricos como meros objetos de estudo; a necessidade de que a periferia "conte sua própria história"; a compreensão das novas dinâmicas de produção do ambiente construído (Morais, 2024); e a importância de realizar leituras racializadas do urbano (Coelho, no prelo; Brito; Mendonça; Rolnik, 2023).

e contestatória das discriminações que assumem estas organizações – e também as feministas. A presença da questão racial no debate da época se faz notar ainda nas reuniões da SBPC, embora pontualmente. O arquiteto Raimundo Rodrigues Filho apresentou um texto intitulado "O negro e a habitação urbana no Brasil" (Rodrigues Filho, 1978) na mesma reunião em que Nabil e Raquel apresentaram trabalhos sobre a periferia.

2.4 Estado capitalista, poder e democracia

Situada em um conjunto grande de livros que marcaram o momento da difícil transição para a democracia, entre o final da década de 1970 e o início dos anos 1980[46], a coletânea *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial* deslocou o tratamento dos problemas urbanos. De mera plataforma das relações de poder que garante a produção da riqueza, a cidade passou a ser visada pela especificidade das estratégias que a urbanização põe em ato e pelo papel que sua construção, seu uso e sua exploração econômicos desempenham na acumulação interna de capital e poder.

Os autores avaliaram estratégias de desenvolvimento em curso nas cidades e, nelas, o papel do Estado. Isso foi feito por vezes diretamente, como na análise de Bolaffi, em que o problema da habitação e sua solução pelo BNH põem em circulação todas as artimanhas para angariar apoio massivo, conter a inflação e capitalizar empresas de construção e do circuito imobiliário, buscando constituir um novo bloco hegemônico a sustentar o regime militar em um contexto de pressão internacional pela austeridade financeira. Outras análises revelam indiretamente esses recursos de poder, pelo efeito de estratégias dos agentes do mercado imobiliário para comprometer o poder público com o aumento dos preços do solo urbano,

46. Mais de 60 livros produzidos entre 1960 e 1980 foram levantados na pesquisa que deu origem ao artigo "On urban studies in Brazil: The favela, uneven urbanisation and beyond", a maior parte deles de difícil acesso por estarem esgotados e não terem sido digitalizados (Fix; Arantes, 2022).

como enfatizado por Paul Singer; pela estratégia comercial de construção e venda de apartamentos em regiões distantes dos centros urbanos, o que permite ao setor da construção compensar custos elevados, medir forças ou equiparar ganhos com os proprietários de solo urbano, como em Rodrigo Lefèvre; pela autoconstrução compulsória, como salienta Erminia, antes necessidade, numa economia de baixos salários, que ação solidária de mutirão popular; ou ainda pela abertura, quase sempre negociada com grileiros e políticos locais, de loteamentos, oficiais ou clandestinos, e o enfrentamento de situações adversas pelos moradores de periferias, como em Raquel Rolnik e Nabil Bonduki.

A partir dessa análise das estratégias em jogo na produção e reprodução de uma metrópole que se expande no mesmo diapasão da concentração industrial e financeira, os autores reconhecem, ainda, o esgotamento das apostas na modernização industrial como via para o acesso universal à moradia e à civilidade urbanas, bem como nas saídas tecnocráticas imaginadas e propostas. A metrópole era efeito de uma urbanização dos baixos salários que transferira o ônus da vida urbana para fora dos circuitos de mercado, impondo a carestia como modo de vida, no consumo fiado e na mercadoria ordinária; e o sobretrabalho, nos horários de folga, aos finais de semana, na autoconstrução da casa e do bairro, no trabalho doméstico, nos "bicos" e na "viração" dos outros membros da família. Toda esta precariedade se convertia em rebaixamento de custos de reprodução da força de trabalho empregada na grande indústria transnacional.

São Paulo era, por um lado, o principal centro industrial-financeiro e a principal aglomeração populacional no país, e, portanto, espaço de acentuação das contradições do capitalismo periférico. A intersecção com a formação sempre parcial do mercado de trabalho formal e o rebaixamento dos salários, mesmo na grande indústria, arregimentaram ampla migração de mão de obra pouco ou nada qualificada em escala nacional e impactaram ainda na modesta industrialização de outras regiões do país, como nas grandes cidades das regiões Nordeste e Norte. Por outro lado, a urbanização, como fenômeno de arrebentação (Cano, 1989), se faz por

mediações informais que garantem a incorporação extensiva das regiões de moradia periféricas e pelo desenvolvimento truncado e descontínuo dos serviços públicos instalados nessas áreas. São as condições em que se produzem e reproduzem as mediações concretas que franqueiam a apropriação capitalista deste espaço metropolitano de São Paulo: seus efeitos de entropia (mais uma vez, em Bolaffi), seu aproveitamento estratégico (em Singer como em Lefèvre), seus efeitos de exclusão e subordinação, mas também a insurgência dos moradores das periferias (nos demais autores); tudo isto constitui o foco das análises. Nelas, o Estado é visado por diferentes ângulos e interpretações; sua centralidade diz algo do tempo em que foram escritos e das esperanças da redemocratização na invenção de uma institucionalidade aberta a maior interferência dos interesses populares, sobretudo pelo combate à iniquidade social. Por isto, os estudos visam elucidar não apenas os caminhos da produção capitalista do urbano, mas os mecanismos pelos quais o Estado garante a reprodução da iniquidade, o que, no fundo, constitui o objetivo estratégico do livro.

A coletânea é um prisma de situações problemáticas que figuram o momento de forte consciência da crise urbana e nacional. O quadro da redemocratização, que já despontava, trazia à tona as inconsistências das políticas da ditadura, os efeitos de pauperização como decorrência do crescimento econômico e dos perfis deste crescimento imposto pelo jogo de força entre as classes nas cidades. A nota excludente dessas políticas, mesmo quando postulavam a integração nacional (ou justamente por isto), fazia emergir, nas periferias urbanas, as primeiras articulações políticas entre moradores, entre os quais operários das grandes indústrias (muitas delas, de capital transnacional). Estes se punham em movimento diante da incongruência vivida entre a produção de grande riqueza e a reprodução social em condições precárias, e pela percepção de que "há razão na loucura" e de que o problema urbano não é essa fenomenologia que a tecnocracia busca solucionar, mas só vê (ou só deixa ver) a aparência, perdendo de vista sua articulação global (Oliveira, 1978, p. 68).

Esta percepção constituía o pano de fundo dos problemas arrolados na coletânea em questão e dava ensejo às primeiras lutas sociais a apontar essas incongruências, promovidas por movimentos sociais que estavam se constituindo nas cidades naqueles mesmos anos. É, mais uma vez, a acuidade de Caldeira Brant que dá a temperatura no curso dos acontecimentos:

> Especialmente a partir de 1978, ampliam-se as mobilizações de cunho mais nitidamente social: as greves operárias do ABC e da capital, o Movimento do Custo de Vida, as greves de professores, dos motoristas de ônibus e de táxis, dos lixeiros, dos médicos e funcionários de hospitais, dos jornalistas, dos funcionários públicos e, até mesmo, as "greves brancas" da polícia mostram a amplitude da insatisfação com os salários e as condições de vida; protestos públicos de moradores da periferia e de favelados exprimem os reclamos dos trabalhadores no que se refere ao uso do solo urbano e à política discriminatória dos serviços públicos; o movimento por creches congrega clubes de mães, associações femininas e movimentos feministas, revelando um novo grau de articulação das mulheres em torno dos problemas que as atingem. (Singer; Brant, 1981, p. 25.)

Pesquisadores e acadêmicos, cientes do esgotamento da "procissão de milagres" modernizantes dos governos militares, viviam, contudo, a incerteza de uma transição sob risco permanente, debaixo de um regime autoritário, porém dividido entre grupos dirigentes que ora advogavam uma passagem lenta e gradual para a democracia, ora refluíam ameaçados por seus adversários internos, a "linha dura" que sabotava esta transição negociada com a violência de ameaças, atentados, torturas e assassinatos. *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial* está imersa neste quadro histórico, mas, no inventário dos dilemas que aí irrompe, colabora também para a abertura de perspectivas e linhas de fuga do que virá a ser uma nova agenda de pesquisa dos estudos urbanos e de intervenção sobre as cidades, no contexto da redemocratização, a partir da década seguinte.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMANCIO, Carina Serra. **Movimentos sociais urbanos na região metropolitana de São Paulo entre 2000-2018**. Dissertação (Mestrado em Habitat) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2022. DOI: 10.11606/D.16.2022.tde-29062023-113947.

ARANTES, Pedro. **Arquitetura nova**: Sergio Ferro, Flávio Império e Rodrigo Lefèvre, de Artigas aos mutirões. São Paulo: Editora 34, 2002.

ARANTES, Pedro. Em busca do urbano: marxistas e a cidade de São Paulo nos anos de 1970. **Novos Estudos Cebrap**, v. 83, p. 103-127, mar. 2009.

ARANTES, Pedro; FIX, Mariana. O canteiro e o urbano: crítica radical e emancipação em Sérgio Ferro e David Harvey. **Novos estudos Cebrap**, v. 44, n. 1, 2025. DOI: 10.25091/s01013300202500010010. 2025

ARAVECCHIA-BOTAS, Nilce; CASTRO, Ana Cláudia Veiga de. “Fim de semana” e “Loteamento clandestino”: aproximações ao universo da habitação popular em São Paulo (1970–1990). **RUA**: Revista de Urbanismo e Arquitetura, v. 11, p. 114-141, 2024.

AVILA, Pedro de Queiroz. O problema da formação do preço da terra em Rodrigo Lefèvre. *In*: PEREIRA, Paulo Cesar Xavier (org.). **Terra à vista**: reabilitando a questão da renda na produção do espaço. São Paulo: FAUUSP, 2019.

BOLAFFI, Gabriel. **A casa das ilusões perdidas:** aspectos socioeconômicos do Plano Nacional de Habitação. São Paulo: Brasiliense; Cebrap, 1977. (Cadernos Cebrap, 27)

BOLAFFI, Gabriel. **Aspectos socioeconômicos do Plano Nacional de Habitação**. São Paulo: FAUUSP, 1975

BOLAFFI, Gabriel. Habitação e urbanismo: o problema e o falso problema. *In*: MARICATO, Ermínia (org.). **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. São Paulo: Alfa-Ômega, 1979.

BONDUKI, Nabil Georges. **Memorial acadêmico para título de professor titular**. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

BONDUKI, Nabil Georges; ROLNIK, Raquel. Periferia da Grande São Paulo: reprodução do espaço como expediente de reprodução da força de trabalho. *In*: MARICATO, Erminia (org.). **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. São Paulo: Alfa-Omega, 1979.

BONDUKI, Nabil Georges; ROLNIK, Raquel. Periferias: ocupação do espaço e reprodução da força de trabalho. **Programa de Estudos em Demografia e Urbanização – Cadernos de Estudo e Pesquisa 2**, São Paulo: Fundação para Pesquisa Ambiental, 1979.

BRANDÃO, Maria de Azevedo. O último dia da criação: mercado, propriedade e uso do solo em Salvador. *In*: VALLADARES, Licia do Prado (org.). **Habitação em questão**. Rio de Janeiro: Zahar, 1980.

BRITO, Gisele; MENDONÇA, Pedro Rezende; ROLNIK, Raquel. Territórios de exclusividade branca: segregação, negação e enfrentamento do racismo no Planejamento Urbano da cidade de São Paulo. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico** – RBDU, ano 9, n. 17, p. 35-59, jul./dez. 2023. DOI: 10.52028/RBDU.v09.i17-ART02.SP.

CAMARGO, Cândido P. F. *et al*. **São Paulo 1975**: crescimento e pobreza. São Paulo: Loyola, 1976.

CANO, Wilson. **Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil**: 1930-1970. São Paulo: Global, 1981.

CANO, Wilson. Urbanização: sua crise e revisão de seu planejamento. **Revista de Economia Política**, v. 9, n. 1, p. 57-76, 1989.

CYMBALISTA, Renato. Crusp, 1959-1968: problematizando suas histórias e suas memórias. *In*: BRITO, Flavia; MELLO, Joana; FERNANDES, Gabriel (org.), **Vida universitária e patrimônio cultural**: espaços, saberes e sociabilidades. São Paulo: FAUUSP; CPC, no prelo. (Coleção Caramelo)

COELHO, Sillas. **Legado racial fundiário na periferia de SP**: a formação de loteamentos no Grajaú (1960) e o tema do racismo nos estudos urbanos. (Mestrado em Desenvolvimento Econômico Urbano e Regional) – Instituto de Economia,

Universidade Estadual de Campinas, Campinas, no prelo.

D'ANDREA, Tiaraju. A persistente atualidade do padrão centro-periferia na metrópole paulistana. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 21, n. 1, jan.-dez. 2025.

D'ANDREA, Tiaraju. Contribuições para a definição dos conceitos de periferia e sujeitas e sujeitos periféricos. **Novos Estudos Cebrap**, v. 39, n. 1, p. 19-36, abr. 2020.

EDEL, Matthew David. Marx's Theory of Rent: Urban Applications. **Kapitalistate**, v. 4/5, p. 100-124, 1976.

ENGELS, Friedrich. **A questão da habitação**. Trad. Dainis Karepovs. São Paulo: Acadêmica, 1988.

ENGELS, Friedrich. **Sobre a questão da moradia.** Trad. Nélio Schneider. São Paulo: Boitempo, 2015.

FACULDADE DE ARQUITETURA E URBANISMO DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. **Programa da Disciplina AUH-504 - AUH-506 e AUH-508/1980** - Fundamentos Sociais da Arquitetura e Urbanismo I e II, 1º sem. 1980.

FERNANDES, Florestan. **Capitalismo dependente e classes sociais na América Latina.** São Paulo: Global, 2009.

FERREIRA, José Roberto. A SBPC no governo dos generais (1964-1985). *In*: NADER, Helena Bonciani; BOLZANI, Vanderlan; FERREIRA, José Roberto. **Ciência para o Brasil**: 70 anos da SBPC. São Paulo: SBPC, 2019, p. 73-120.

FERREIRA, Sergio Henrique. A SBPC de hoje. *In*: SOCIEDADE BRASILEIRA PARA O PROGRESSO DA CIÊNCIA. **Cientistas do Brasil**: depoimentos. São Paulo: SBPC, 1998.

FERRO, Sérgio. **O canteiro e o desenho.** São Paulo: Projeto, 1979.

FERRO, Sérgio. Nota sobre "O vício da virtude". **Novos Estudos Cebrap**, v. 76, nov. 2006, p. 229-234.

FIX, Mariana; ARANTES, Pedro Fiori. On Urban Studies in Brazil: The Favela, Uneven Urbanisation and Beyond. **Urban Studies,** v. 59, n. 5, p. 893-916, 2022.

FIX, Mariana; VENTURA NETO, Raul. Capital mercantil, circuito imobiliário e crise urbana. *In*: SANTOS, Adroaldo Quintela *et al.* (org.). **Wilson Cano**: a questão regional e urbana no Brasil. 1. ed. São Paulo: Associação Brasileira dos Economistas pela Democracia; Fundação Perseu Abramo; Expressão Popular, 2021, v. 1, p. 308-336.

GUIMARÃES, Humberto Pio. **Rodrigo Brotero Lefèvre**: a construção da utopia. Dissertação (Mestrado em Teoria e História da Arquitetura e do Urbanismo) – Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo. São Carlos, 2006.

HARVEY, David. **Os limites do capital**. Trad. Magda Lopes. São Paulo: Boitempo, 2013.

JAMESON, Fredric. **Arqueologias do futuro**. Trad. Carlos Pissardo. Belo Horizonte: Autêntica, 2021.

KOWARICK. Lúcio. **A espoliação urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

LEFÈVRE, Rodrigo Brotero. Notas sobre o papel dos preços de terrenos em negócios imobiliários de apartamentos e escritórios na cidade de São Paulo. *In*: MARICATO, Ermínia (org.). **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. São Paulo: Alfa-Omega, 1979.

LEFÈVRE, Rodrigo Brotero. **Projeto de um acampamento de obra:** uma utopia. Dissertação (Mestrado em Projeto, Espaço e Cultura) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1981

MANTEGA, Guido; REGO, José Márcio. Paul Israel Singer (entrevista). *In*: MANTEGA, Guido; REGO, José Márcio. **Conversas com Economistas Brasileiros II**. São Paulo: Editora 34, 1999.

MARICATO, Ermínia. **A política habitacional no regime militar**: do milagre brasileiro à crise econômica. 1. ed. Petrópolis: Vozes, 1987.

MARICATO, Ermínia. **A proletarização do espaço sob a grande indústria**: o caso de São Bernardo do Campo na Região da Grande São Paulo. Dissertação (Mestrado em Estruturas Ambientais Urbanas) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Universidade de São Paulo, São Paulo, 1977.

MARICATO, Ermínia. Autoconstrução, a arquitetura do possível. *In*: MARICATO, Ermínia (org.). **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. São Paulo: Alfa-Omega, 1979.

MARICATO, Ermínia. **Enfrentando desafios**: a política da Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano da Prefeitura de São Paulo, 1989/1992. Tese (Livre-Docência) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1997.

MARICATO, Ermínia. **Memorial para concurso de professor titular**. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Universidade de São Paulo, São Paulo, 1998.

MARX, Karl. **O capital**: crítica da economia política. Trad. Rubens Enderle. São Paulo: Boitempo, 2013.

MARX, Karl. Seção VI: Metamorfose do sobrelucro em renda fundiária. *In:* MARX, Karl. **O capital, livro III**. Trad. Flávio R. Kothe e Regis Barbosa. São Paulo: Ubu, 2025.

MAUTNER, Yvonne. The Periphery as a Frontier for the Expansion of Capital. Tese (doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Bartlet School Of Architecture Planning, London, 1991.

MORAIS, Ana Cristina da Silva. **Muita coisa mudou e mudou a quebrada:** predinhos para aluguel, precariado e financeirização na periferia de São Paulo da década de 2020. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2024. DOI: 10.11606/D.16.2025.tde-01072025-120011. Acesso em: 6 ago. 2025.

NADER, Helena Bonciani; BOLZANI, Vanderlan da Silva; FERREIRA, José Roberto Ferreira (org.) **Ciência para o Brasil:** 70 anos da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC). São Paulo: SBPC, 2019.

OLIVEIRA, Francisco de. Acumulação monopolista, Estado e urbanização: a nova qualidade do conflito de classes. *In*: MOISÉS, José Álvaro *et al.* (org.). **Contradições urbanas e movimentos sociais**. Rio de Janeiro: Paz e Terra; Cedec, 1978.

OLIVEIRA, Francisco de. **Crítica à razão dualista**/ O ornitorrinco. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2003.

OLIVEIRA, Francisco de. Prefácio. *In*: MARICATO, Erminia (org.). **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. São Paulo: Alfa-Omega, 1979.

OSEKI, Jorge; PEREIRA, Paulo Cesar; MARICATO, Ermínia; MAUTNER, Yvonne. Industrialização e Indústria da construção. *In*: **Encontro Anual da Anpocs**, 11., 1987, Águas de São Pedro. Anais [...]. São Paulo: Anpocs, 1987.

PRÓSPERO, Victor Piedade de. **Arquitetura paulista e ditadura militar (1964-1985)**. Tese (Doutorado em História e Fundamentos da Arquitetura e do Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2024. DOI: 10.11606/T.16.2024.tde-13052024-155606. Acesso em: 28 out. 2025.

RODRIGUES FILHO, Raymundo. O negro e a habitação urbana no Brasil. **Jornal Arquiteto**, São Paulo, n. 59, p. 13-17, 1978.

SOCIEDADE BRASILEIRA PARA O PROGRESSO DA CIÊNCIA (SPBC). **Cientistas do Brasil**: depoimentos. São Paulo: SBPC, 1998.

SINGER, Paul. **Curso de introdução à economia política**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1975.

SINGER, Paul. **Desenvolvimento econômico e evolução urbana**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1974.

SINGER, Paul. **Economia política da urbanização**. São Paulo: Brasiliense, 1973.

SINGER, Paul. O uso do solo urbano na economia capitalista. *In*: MARICATO, Erminia (org.). **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. São Paulo: Alfa-Omega, 1979.

SINGER, Paul. **Urbanização e desenvolvimento**. São Paulo; Belo Horizonte: Fundação Perseu Abramo; Autêntica, 2017.

SINGER, Paul; BRANT, Vinícius Caldeira (org.). **São Paulo**: o povo em movimento. Petrópolis: Vozes, 1981.

Erminia Maricato
Pedro Freire de Oliveira Rossi
Victor Martinez Corrêa e Sá

50 ANOS DE CONSTRUÇÃO DA DESIGUALDADE URBANA E O CICLO VIRTUOSO DAS PREFEITURAS DEMOCRÁTICAS

CAPÍTULO 11

INTRODUÇÃO

Este capítulo tem como eixo central um momento ímpar da história do Brasil: o ciclo das prefeituras democráticas e populares, ocorrido entre meados da década de 1980 e o início dos anos 2000 (Rossi, 2025). Esse ciclo foi marcado pelo ineditismo de gestões públicas urbanas com propostas originais, inovadoras, baseadas em processos de democracia participativa capilarizada no território, e obteve expressivo reconhecimento internacional. O ineditismo se refere à inflexão – temporária, mas significativa – no padrão histórico nacional marcado por uma longa tradição de dependência colonial, escravismo e patrimonialismo.

O ciclo se inicia ainda durante a ditadura civil-militar (1964-1985) e tem papel protagonista no processo que conduziu ao seu fim, à conquista de uma Constituição Federal avançada (1988) e, posteriormente, à eleição de um presidente da República oriundo da classe operária brasileira. Estamos, portanto, tratando de movimentos dialéticos entre passado e presente, entre ideias e práticas, que expressam uma rara confluência entre resistência, transformação social, inovação institucional e produção do espaço urbano.

Parte-se aqui da hipótese de que o ciclo virtuoso das prefeituras democráticas e populares constituiu uma inflexão histórica na política urbana brasileira, ao negar a hegemonia marcada pela tradição colonial, escravista e patrimonialista e ao experimentar uma democracia capilarizada no território. Essas gestões formularam e implementaram políticas públicas capazes de enfrentar, em escala municipal, as contradições da urbanização periférica e de inaugurar novas formas de relação entre Estado e sociedade civil.

A hipótese se confirma ao observarmos a diversidade de experiências concretas desenvolvidas nesse período: políticas de urbanização e regularização de favelas e áreas precárias de modo geral, produção de moradia social com assistência técnica e autogestão pelos movimentos sociais, implantação de corredores de ônibus (que ficaram conhecidos no exterior como BRT – *Bus Rapid Transit*), programas de segurança alimentar

e inovações regulatórias, acompanhadas por conselhos participativos que se estendiam também às áreas de saúde, educação e cultura, e, especialmente, à gestão do orçamento público. Dentre elas, o Orçamento Participativo foi a medida de maior prestígio – e talvez a mais eficaz –, consolidando-se como referência internacional em democracia direta e inspirando experiências em diferentes países (Ribeiro; Grazia, 2003; Fedozzi, 2009; Wampler, 2008).

As ações constituíram não apenas respostas imediatas à "cidade real", mas também instâncias de construção de um horizonte normativo alternativo – aquilo que, retomando Paulo Freire, pode ser compreendido como sementes de esperança semeadas no interior do desenvolvimento desigual e combinado do capitalismo periférico.

Em oposição ao contexto de ditadura e de repressão ao ativismo de esquerda, bem como à consolidação da nova ordem mundial neoliberal, o período brasileiro foi marcado pela ascensão de forças sociais democráticas – os "novos personagens em cena", como denominou Eder Sader. Entre eles, destacam-se o movimento operário (especialmente vinculado à indústria fordista), os movimentos sociais urbanos, o movimento estudantil, as Comunidades Eclesiais de Base da Igreja Católica (orientadas pela Teologia da Libertação), os acadêmicos dedicados ao estudo da nova condição urbano-industrial do país e uma expressiva frente de artistas e promotores da cultura (Sader, 1998; Schwarz, 2009; Serra, 2020).

Esse objeto de análise inscreve-se em um período histórico mais amplo, no conjunto dos países capitalistas, compreendido entre a crise do fordismo e a ascensão do neoliberalismo, a partir do fim dos anos 1970. A chamada globalização neoliberal foi precedida do período em que prevaleceu nos países centrais o chamado *welfare state*, ou Estado de bem-estar social (de 1945 a 1980). Foram os denominados "anos gloriosos" pelo historiador Eric Hobsbawm, por constituírem o momento fundador da universalização dos direitos sociais (Hobsbawm, 1995).

No Brasil, todavia, assim como nos demais países da periferia do capitalismo, a ausência de um *welfare state* pleno evidencia as especificidades de uma formação urbano-metropolitana marcada pela exclusão, baseada na autoconstrução da moradia (e de parte da própria cidade) e na ocupação – compulsória e ilegal – da terra, como forma predominante de reprodução da força de trabalho.

A comparação, longe de sugerir um paralelismo simplista, ressalta a diferença estrutural decorrente da tradição colonial escravista: enquanto a Europa construiu um pacto redistributivo estatal, no Brasil o acesso aos direitos se restringia a uma minoria quase que exclusivamente branca, com raras exceções. No caso brasileiro, como país integrante do chamado Sul Global, é preciso lembrar o caráter tardio dos processos de urbanização (intensificados a partir de 1890 e consolidados entre 1950 e 1970) e de industrialização (1930-1980, conhecido como desenvolvimentista), seguidos por um processo de desindustrialização precoce que reconfigurou profundamente as dinâmicas políticas, econômicas, sociais, territoriais e ambientais do país.

Nesse contexto, destacam-se duas chaves explicativas que ajudam a compreender o contexto histórico: (i) a função estruturante da questão fundiária urbana, na qual a apropriação privada da renda da terra condiciona padrões de segregação socioespacial; e (ii) a constituição de um arcabouço jurídico-normativo sofisticado – planos diretores, legislação urbanística, instrumentos de reforma urbana – cuja aplicação seletiva e desigual contribuiu para a reprodução da histórica exclusão social. Esse paradoxo, em que a normatividade formal convive com práticas de segregação e ilegalidade, exige deslocar a análise para além dos pares dualistas (formal/informal, legal/ilegal), privilegiando a leitura das "zonas cinzentas" tal como formuladas por Francisco de Oliveira (2019).

As transformações recentes das metrópoles brasileiras, impactadas pelas novas relações sociais, políticas e econômicas da globalização neoliberal, são aqui abordadas de forma sintética, com o intuito de situar o ciclo

das prefeituras democráticas e populares no interior de uma conjuntura de reestruturação global. Não se espera, contudo, fazer o mapeamento exaustivo dessas mudanças, mas enfatizar como as gestões locais progressistas, no contexto de um capitalismo dependente, em período iniciado ainda sob a ditadura civil-militar, foram capazes de articular conhecimento técnico, mobilização social e ação institucional para desenhar alternativas concretas e inovadoras.

Ao revisitar a bibliografia que vai de *A produção da casa (e da cidade) no Brasil industrial* (Maricato, 1982) a *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana* (Maricato, 2013), o capítulo busca contribuir para o debate sobre os limites e as possibilidades das políticas urbanas em países periféricos. Mais do que um balanço histórico, trata-se de uma aposta na memória crítica: compreender por que o ciclo das prefeituras democráticas e populares se encerra exatamente quando a esquerda conquista o governo federal é também reafirmar a pertinência de experiências que, apesar de interrompidas, continuam a inspirar projetos de transformação urbana e social necessários para a compreensão e o enfrentamento dos impasses da conjuntura atual

1. DO ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL AO NEOLIBERALISMO: A REESTRUTURAÇÃO DO CAPITALISMO E SUAS REPERCUSSÕES NOS PAÍSES PERIFÉRICOS

À medida que nos afastamos, em termos históricos, do contexto marcado pelo *welfare state*, ou Estado de bem-estar social, torna-se cada vez mais evidente a excepcionalidade de sua herança e a importância de sua construção – especialmente nos países centrais do capitalismo, mas também em sua versão limitada, instituída nos países da periferia do capitalismo.

O Estado do bem-estar social se estende aproximadamente de 1945 a 1980, ou seja, do pós-Segunda Guerra Mundial ao início da chamada globalização neoliberal. Hobsbawm descreve esse período de reestruturação do

capitalismo destacando, em primeiro lugar, o crescimento expressivo da economia, concentrado especialmente nos países centrais do capitalismo, ou "países desenvolvidos".

Nesse contexto, a chamada indústria fordista impulsionou a produção de novos e modernos bens voltados ao consumo de massas, incluindo a classe trabalhadora, o que transformou profundamente os estilos de vida. Os governos passaram a assumir compromissos com o pleno emprego e, em alguns casos, com a redução das desigualdades, por meio da implementação de sistemas previdenciários e de seguridade social.

Destaca-se, ainda, a combinação entre a economia planejada e elementos do liberalismo, que resultou na consolidação de regimes de bem-estar social e de experiências de social-democracia (Hobsbawm, 1995). No que se refere às condições de reprodução da classe trabalhadora nas cidades, o período mencionado foi marcado por grandes transformações, impulsionadas por políticas públicas inéditas – de moradia, transporte público, saneamento básico, saúde e educação –, promovidas por meio de regulação, planejamento e investimento estatal.

A política de habitação social subsidiada deixou marcas profundas no urbanismo moderno, embora se deva lembrar que a ampliação do direito à moradia, mesmo nos países do capitalismo central, não foi acompanhada pelo direito à cidade, como destacou o filósofo francês Henri Lefebvre em seu prestigiado livro *O direito à cidade*, de 1968. Apesar dos avanços inegáveis, tais conquistas sociais de caráter civilizatório ocorreram no contexto de sociedades regidas por relações capitalistas, ou seja, marcadas por exploração e acumulação. Segundo Harvey:

> Ao longo de toda a história do capitalismo, uma parte do lucro foi tributada, e em fases social-democratas a proporção à disposição do Estado aumentou significativamente. O projeto neoliberal dos últimos 30 anos caminhou para privatizar esse controle. (Harvey, 2015, p. 74)

O contexto do Estado de bem-estar social foi caracterizado, também, por medidas de nacionalização dos transportes, dos correios, da energia, dos serviços de saúde, entre outros setores. Evidentemente, o protagonismo da classe trabalhadora, exercido por meio da luta sindical, foi fundamental para essa transformação profunda. Contribuiu, ainda, para a conformação dos chamados "anos dourados" a necessidade de se contrapor à expansão do comunismo em diversas regiões do mundo.

No entanto, é importante lembrar que o Brasil nunca constituiu um *welfare state* nos moldes europeus. Aqui, a expansão de direitos sociais universais permaneceu incompleta, seletiva e marcada por profundas desigualdades, herdadas das estruturas coloniais e escravistas, mas também agravadas pela forma periférica e financeirizada de inserção do país no capitalismo global. Como lembra Grespan (2025), trata-se da justaposição entre traços do passado e do progresso capitalista, colocados lado a lado. A abordagem é necessária pois evidencia o contraste entre um horizonte que, embora localizado no Norte Global, serve como referência para lutas e formulações críticas na periferia do capitalismo, situação representada na expressão "ideias fora do lugar", cunhada por Roberto Schwarz (2014).

Ao iniciar este texto destacando os "anos dourados", o objetivo é estabelecer um contraste com a regressão civilizatória promovida pela chamada globalização neoliberal na história dos países capitalistas. Esse fenômeno passa a subordinar os Estados nacionais aos interesses do capital e a impactar a geopolítica mundial a partir dos anos 1970. Em relação a isso, Harvey (2003) ressalta o aumento do poder de uma classe capitalista transnacional e sua desterritorialização ou dispersão geográfica. Pochmann (2015), por sua vez, destaca a subordinação dos Estados nacionais à lógica das grandes empresas transnacionais, em especial de corporações do setor financeiro, cujos orçamentos superam o PIB de muitos países.

Essa expansão resulta no aumento da concentração de riqueza, no desmonte do Estado de bem-estar social, na privatização e no desmonte das políticas públicas, bem como na erosão dos direitos humanos e

trabalhistas. Concomitantemente, observa-se o recrudescimento dos ataques à democracia burguesa e o ressurgimento de ideários de cunho fascista.

Tais transformações impactam não apenas a reprodução da classe trabalhadora nas cidades, mas também as relações sociais e o mundo do trabalho, marcado por processos de plataformização ou "uberização"[1] e pelo aumento da informalidade. Disso resultam o enfraquecimento dos sindicatos, a reversão de conquistas laborais acumuladas ao longo de dois séculos e meio nos países centrais e, consequentemente, alterações profundas na dinâmica da luta de classes (Harvey, 2008). Os sindicatos das indústrias fordistas, outrora fundamentais para a formação do Estado de bem-estar social, já não existem mais em sua forma original.

Uma indústria de comunicação de massa alienante adquiriu poder internacional, impulsionada por uma revolução tecnológica sem precedentes. João Cezar de Castro Rocha (2021) identifica nesse contexto a emergência de um "caos cognitivo", caracterizado por um ecossistema de desinformação e uma guerra cultural que permeia o cotidiano. O uso político dessas novas ferramentas de comunicação impacta diretamente as disputas eleitorais, a formação da opinião pública e até mesmo as relações de subordinação entre países. Paralelamente, a exploração predatória da natureza e a crise climática, caracterizada por aumento das temperaturas, elevação do nível do mar e intensificação de eventos climáticos extremos, compõem um quadro amplamente debatido pela literatura científica especializada. A percepção da gravidade desse cenário, contudo, também é afetada pela desinformação, com uma crescente resistência em meio ao negacionismo digital.

1. O termo "uberização" tem origem na expansão global da empresa Uber e passou a designar, metonimicamente, a plataformização do trabalho em geral – isto é, a mediação das relações laborais por aplicativos digitais que mascaram o vínculo empregatício sob a aparência de autonomia individual. Essa forma de precarização combina controle algorítmico, ausência de direitos trabalhistas e remuneração variável, constituindo uma nova etapa da exploração do trabalho no capitalismo contemporâneo.

Qual é o lugar da produção do espaço urbano nesse contexto? Retomando a reflexão de Harvey, ela "vem desempenhando um papel no reinvestimento dos lucros, a uma escala geográfica crescente, mas ao preço de criar fortes processos de destruição criativa que espoliaram as massas de qualquer direito à cidade (Harvey, 2015, p. 73).

O mercado imobiliário exerce papel funcional na absorção do excedente de riqueza em uma economia hegemonizada pelo sistema financeiro e rentista. Tal processo é marcado, de forma contundente, por uma característica central: a desregulamentação, que, como veremos adiante, acompanha as privatizações e reestruturações neoliberais. Antes, porém, é preciso retomar o objeto que mobilizou inúmeros estudiosos brasileiros nas décadas de 1970 e 1980: o processo de urbanização no Brasil e a reprodução da força de trabalho nas cidades.

2. A URBANIZAÇÃO DOS BAIXOS SALÁRIOS E O *NÓ DA TERRA*

Nos países de industrialização tardia – também chamados de "em desenvolvimento", "emergentes", "do Sul Global", "periféricos" ou "dependentes", conforme a terminologia adotada –, o período correspondente ao Estado de bem-estar social foi marcado por uma versão adaptada de nacionalismo desenvolvimentista. Na América Latina, a proposta de superação do subdesenvolvimento — herança de séculos de dominação colonial e escravismo estruturou-se a partir do projeto formulado pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), em um contexto de expansão urbana e industrial (Furtado, 1995; Oliveira, 2019).

O Brasil iniciou o século XX com menos de 10% da população residindo em áreas urbanas e o encerrou com mais de 80% vivendo em cidades, configurando um processo de urbanização rápido, intenso e desigual. O país tornou-se predominantemente urbano na virada das décadas de 1960 e 1970 (IBGE, 2008). Se nas décadas iniciais daquele século o país recebeu expressivo contingente de imigrantes europeus e asiáticos, concentrado sobretudo nas cidades do Sudeste e do Sul, no pós-guerra o Brasil registrou

um crescimento industrial entre os mais elevados do mundo, acompanhado por intenso movimento migratório do campo para a cidade (Maricato, 1996; Pochmann, 2016).

Figura 1 – Realidade de uma família numerosa em um ambiente doméstico precário no Rio de Janeiro, década de 1980. Fonte: Rio de Janeiro (1988, p. 92). Foto: João Roberto Ripper.

Esse processo de industrialização, promovido em grande medida por capitais internacionais voltados à produção de máquinas e bens de consumo duráveis, foi caracterizado por uma acumulação baseada em baixos salários. A chamada "industrialização dos baixos salários" (Oliveira, 2019) correspondeu à "urbanização dos baixos salários" (Maricato, 1996), mas sem que houvesse o conjunto e a escala de políticas públicas distributivas e reformadoras verificadas nos países capitalistas centrais. Ainda assim, ela resultou na formação de um operariado que transformou a estrutura de classes e a dinâmica da luta social, fazendo com que se alcançasse, em parte, indicadores sociais mais elevados[2].

2. É importante ressaltar a melhora de diversos indicadores sociais durante o período desenvolvimentista, decorrente, em grande medida, da transição de ampla parcela da população da condição rural para a urbana. A expectativa de vida ao nascer, por exemplo, passou de cerca de 48,5 anos, em 1950, para

A reprodução urbana da força de trabalho, sob a égide da grande indústria, foi viabilizada, em grande medida, pela autoconstrução das moradias, erguidas pelos próprios moradores com o auxílio de amigos, vizinhos ou de mão de obra contratada para serviços pontuais. Os bairros periféricos eram construídos praticamente à margem do Estado e do mercado formal, com exceção do setor de materiais de construção, que se consolidava como elo mercantil da autoprovisão habitacional. Grande parte dos terrenos se localizava em loteamentos irregulares, nos quais havia a demarcação dos lotes e o arruamento, mas sem a correspondente urbanização[3].

O processo de produção era condicionado pela falta de opções: a base fundiária ilegal nas periferias; os parcos e intermitentes recursos financeiros; a mão de obra e as técnicas restritas ao repertório conhecido, dada a ausência de arquitetos e engenheiros; o uso de materiais baratos e disponíveis. Disso resultava um padrão específico: a chamada "arquitetura possível" (Ferro, 1969; Maricato, 1976). O *design* dos bens modernos (geladeira, televisor, liquidificador, móveis revestidos de fórmica, entre outros) introduzidos nessas moradias contrastava fortemente com a precariedade da habitação resultante da produção doméstica (Maricato; Pamplona, 1977).

Embora o crescimento industrial tenha sido expressivo no período desenvolvimentista, concentrando-se sobretudo nas grandes metrópoles do Sudeste, os indicadores sociais e urbanos permaneceram aquém do necessário. No contexto urbano, configurou-se um quadro de exclusão histórica e estrutural, perpetuado, sobretudo, pela restrição no acesso à terra urbanizada e regularizada. As tentativas de implementação de políticas públicas de moradia social, entre 1964 e 1986 (período do Banco Nacional da Habitação – BNH) e durante o Programa Minha Casa, Minha

aproximadamente 75,5 anos, em 2023 – um ganho de 27 anos, impulsionado pelo maior acesso a medicamentos, saneamento básico, vacinação e serviços de saúde (IBGE, 2023; Our World in Data, 2024).

3. Além da bibliografia que fundamenta o presente livro, recomenda-se a consulta aos documentários *Fim de semana* (1975), produzido por Erminia Maricato e dirigido por Renato Tapajós, que retrata a autoconstrução habitacional dos trabalhadores nas periferias de São Paulo, e *Loteamento clandestino* (1978), dirigido por Maricato, igualmente resultante da experiência sociopolítica daquele período.

Vida (MCMV), não lograram alterar estruturalmente esse cenário. Apesar da produção de aproximadamente de 6 milhões de unidades habitacionais no primeiro ciclo e da contratação e entrega de aproximadamente 6 milhões no segundo, o chamado "déficit habitacional" continuou a crescer. Isso decorre, em grande parte, do aumento dos preços das moradias e dos aluguéis, consequência direta da manutenção e do não enfrentamento da especulação fundiária de caráter rentista (Maricato, 2013; 2023).

A autoconstrução de moradias fora da cidade formal, ou seja, à margem do mercado imobiliário capitalista, enquanto parte integrante do processo de reprodução da força de trabalho, deu origem a extensas áreas urbanas ilegais e precariamente urbanizadas, cuja escala foi e continua sendo amplamente ignorada, inclusive em muitos meios acadêmicos e governamentais. Em diversas metrópoles, a ilegalidade ou a irregularidade fundiária constitui mais a regra que a exceção.[4]

A expressão "cidade partida", cunhada por Zuenir Ventura, designa, nesta interpretação, o resultado da concentração territorial da maior parte do investimento público em infraestrutura e serviços urbanos, bem como da aplicação seletiva das normas urbanísticas e legais (Ventura, 1994). A implementação discriminatória da legislação de uso e ocupação do solo, associada à destinação igualmente desigual dos recursos públicos, constitui o principal fator de expulsão da população trabalhadora para as periferias. Essa combinação favorece, ainda, a captura de rendas diferenciais fundiárias e imobiliárias por proprietários e capitais vinculados à produção do espaço urbano.

4. Se considerarmos apenas as moradias em favelas, isto é, excluindo aquelas situadas em loteamentos irregulares e ilegais, temos alguns números que refletem essa ordem de grandeza. Dados do Censo Demográfico 2022 do IBGE indicam que o Amazonas (34,7%), o Amapá (24,4%) e o Pará (18,8%) são as unidades da Federação com as maiores proporções de população em favelas. O percentual nacional de moradores de favela passou de 6% em 2010 para 8,1% em 2022, o equivalente a mais de 16 milhões de pessoas. A maior favela do país, a Rocinha, no Rio de Janeiro/RJ, registrava aproximadamente 72 mil habitantes. É preciso dizer que as favelas estão longe de esgotar a representação da moradia ilegal, informal ou irregular.

As formas de produção do espaço urbano e de provisão de moradia são múltiplas, mas, sem dúvida, o preço do metro quadrado do solo e dos imóveis urbanos divide a sociedade segundo critérios como renda, cor, escolaridade, expectativa de vida e exposição à violência, entre outros. A determinação desse preço, por sua vez, depende do grau de urbanização, medido pela presença de infraestrutura e serviços urbanos – acesso a redes de água e esgoto, coleta de resíduos sólidos, pavimentação, iluminação pública, transporte coletivo, drenagem de águas pluviais, comunicação e proximidade de equipamentos de saúde, educação, lazer e comércio –, bem como da legalidade ou regularização urbanística e das características de vizinhança. Índices urbanísticos, como o coeficiente de aproveitamento do solo, incidem fortemente sobre o preço da terra e sobre a segregação socioespacial urbana. Tal constatação é corroborada pelos levantamentos do *Mapa da desigualdade*, iniciativa da Rede Nossa São Paulo aplicada aos 96 distritos da cidade de São Paulo (Rede Nossa São Paulo, 2022), além de outras fontes cartográficas.

Embora a propriedade privada da terra tenha sido formalmente instituída no país em 1850, o processo regulatório permaneceu incompleto: não apenas persistiu a ausência de registro formal das chamadas terras devolutas – que, em princípio, deveriam retornar ao domínio público – como também se consolidou uma notável confusão cartorial em diversas unidades da Federação (Costa Neto, 2018; Martins, 2022; Maricato, 2013; Oliveira, 2020). A história do impedimento do acesso à propriedade formal da terra por parte das classes trabalhadoras é emblemática. José de Souza Martins aponta a terra como "um nó nas relações sociais no Brasil" e lembra que à libertação dos escravos em 1888 correspondeu a escravização da terra algumas décadas antes, em um processo histórico marcado por disputas. Ou seja, a afirmação do poder, que antes se dava pela propriedade da força de trabalho, se perpetua na detenção da propriedade privada da terra.

Ressalte-se, entretanto, que não faltam ao país leis avançadas que estabelecem a função social da propriedade, como se discutirá adiante.

3. AS *IDEIAS FORA DO LUGAR* E O *LUGAR FORA DAS IDEIAS*: A CONSTRUÇÃO DO ARCABOUÇO LEGAL E INSTITUCIONAL AVANÇADO E A FORMAÇÃO DAS PERIFERIAS URBANAS ILEGAIS[5]

A tendência de importação de propostas e políticas públicas dos países centrais do capitalismo para os países periféricos, especialmente no que se refere à política urbana, aliada à desconsideração das especificidades historicamente constituídas, resultou no que Francisco de Oliveira caracterizou como "desigual e combinado". Nele, formas modernas e arcaicas coexistem e se articulam de modo funcional ao desenvolvimento capitalista dependente (Oliveira, 2019). O urbanismo modernista, quando aplicado a uma realidade profundamente distinta daquela das cidades dos países do capitalismo central, enquadra-se no que Roberto Schwarz chamou de "ideias fora do lugar" e definiu como o "caráter ornamental do saber", referindo-se ao século XIX (Schwarz, 2014).

Outros intérpretes da realidade brasileira ofereceram formulações fundamentais para compreender as contradições próprias aos países periféricos do capitalismo. Sérgio Buarque de Holanda analisou a tradição de "deslocamento entre a retórica e o real"; Florestan Fernandes denominou o fenômeno de "modernização com atraso"; José de Souza Martins destacou o movimento de "ruptura e continuidade"; Celso Furtado aludiu às marcas da "contemporaneidade e defasagem" e à "pobreza das ideias operacionais". Essa lista é extensa e expressiva. Não é, portanto, por falta de diagnósticos que a condição de dependência do Brasil permanece não superada (Holanda, 2014; Fernandes, 1975; Martins, 1994; Furtado, 1995).

5. O título faz referência ao ensaio "As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias", de Erminia Maricato (2014), no qual a autora discute a contradição entre o arcabouço legal e institucional avançado da política urbana brasileira – inspirado em princípios progressistas e de função social da propriedade – e a realidade das cidades, marcada pela informalidade e pela exclusão estrutural. Ver também *Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência* (1996), em que Maricato aprofunda a análise das formas concretas de produção das periferias urbanas e da aplicação seletiva da legislação.

O descompasso entre a legislação constituída nas últimas décadas e sua efetiva implementação é notável, assim como o histórico de sucessivas leis, políticas públicas e instituições que, em grande medida, não produziram impacto significativo sobre a desigualdade territorial de caráter estrutural. Justifica-se, portanto, uma breve análise desse extenso percurso institucional.

A proposta de reforma urbana nasceu na década de 1960, no contexto das lutas sociais pelas Reformas de Base, que incluíam também as reformas política, agrária, tributária, da saúde e da educação. Diante das urgências que se avolumavam nas cidades brasileiras, realizou-se em 1963 um evento que se tornou um marco na formulação da política urbana no país: o Seminário de Habitação e Reforma Urbana (SHRU), promovido pelo Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB) com apoio do Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Servidores do Estado (Ipase), vinculado ao então Ministério do Trabalho e Previdência Social, tornou-se um marco na formulação da política urbana no país. O encontro – realizado em duas etapas, a primeira em Petrópolis/RJ, nos salões do Hotel Quitandinha, e a segunda em São Paulo, na sede do IAB/SP – reuniu profissionais de arquitetura e urbanismo, de direito e de outras áreas do saber para debater e propor diretrizes para políticas urbanas e habitacionais capazes de responder às desigualdades geradas pela urbanização desordenada.

Os conteúdos aprovados no SHRU conduziram à incorporação da política urbana e habitacional ao elenco das Reformas de Base, propondo uma reforma urbana com ênfase na função social da propriedade, em contraposição à concepção liberal do direito absoluto à propriedade privada. Fundamentado em pesquisas, práticas profissionais e ações políticas elaboradas e sistematizadas pelo IAB desde meados dos anos 1950, o seminário expressou o esforço de democratização do acesso à terra urbana e à moradia.

O golpe civil-militar de 1964, contudo, interrompeu abruptamente a agenda reformista. Parte das ideias formuladas em Petrópolis foi posteriormente incorporada – de forma tecnocrática – pela política habitacional do regime,

que reinterpretou a questão urbana sob o prisma do planejamento estatal centralizado e da expansão do crédito imobiliário. Durante o regime civil-militar (1964-1985), foram criadas diversas instituições voltadas à racionalização e ao financiamento da política urbana e habitacional, entre elas o Banco Nacional da Habitação (BNH), o Sistema Financeiro da Habitação (SFH), o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) e o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), responsáveis pela estruturação do crédito imobiliário. No campo técnico e de planejamento, destacaram-se o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), o Fundo de Financiamento de Planos de Desenvolvimento Local Integrado (Fiplan), a Comissão Nacional de Política Urbana e Regiões Metropolitanas (CNPU) e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU). Essa complexa arquitetura institucional expressava a visão centralizadora e tecnocrática do planejamento urbano, voltada à modernização conservadora do território.

Com o fim do regime civil-militar, em 1985, e a intensificação da luta dos movimentos sociais, profissionais e acadêmicos pela reforma urbana, iniciou-se uma nova e extensa etapa institucional. A promulgação da Constituição Federal de 1988 representou um marco nesse processo, ao incorporar princípios defendidos desde o SHRU de 1963, como a função social da propriedade, a gestão democrática da cidade e o direito à moradia, consolidando uma base jurídica para políticas urbanas mais inclusivas. No início da década de 1990, esse movimento se desdobrou em uma reorganização institucional da política urbana no âmbito federal, com a criação da Secretaria de Política Urbana e da Secretaria de Política de Habitação, ambas subordinadas ao Ministério do Planejamento. Essas instâncias, ainda que limitadas em sua capacidade de ação, expressaram o esforço de reconstrução da política urbana nacional em bases democráticas, após duas décadas de centralização autoritária.

Entre 2003 e 2020, estabelece-se no país um novo ciclo institucional, com a criação do Ministério das Cidades, estruturado com ampla participação social por meio das Conferências Municipais das Cidades, das Conferências

Estaduais das Cidades, da Conferência Nacional das Cidades e do Conselho Nacional das Cidades (ConCidades). Nesse período, foi definida a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU) e foram criados os Programas de Aceleração do Crescimento (PAC 1 e PAC 2) e o Programa Minha Casa, Minha Vida (MCMV 1 e 2). Ambos os programas representaram os maiores investimentos em moradia e infraestrutura urbana da história recente do país, ainda que apresentassem contradições e desafios quanto à sua efetividade territorial e social.

Em 2019, no início do governo Jair Bolsonaro, o Ministério das Cidades foi extinto, e suas atribuições, relativas à habitação, ao saneamento, à mobilidade e à política urbana, foram transferidas ao recém-criado Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR). Isso resultou em uma significativa desarticulação das instâncias de participação e coordenação federativa. Em 2023, com o retorno de Luiz Inácio Lula da Silva ao governo federal, o Ministério das Cidades foi recriado, marcando o retorno de uma estrutura nacional dedicada à política urbana, orientada à retomada de programas e de cooperação entre União, estados e municípios. Nesse mesmo movimento, foram retomadas as atividades do ConCidades e, com elas, o ciclo das Conferências das Cidades, culminando na realização da 6ª Conferência Nacional das Cidades, em fevereiro de 2026.

Essas mudanças institucionais foram acompanhadas pela formulação de um expressivo arcabouço legal, com início nos anos 1960 e consolidado ao longo das últimas duas décadas. Entre os principais marcos normativos, destacam-se o Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/2001), que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal e consagra o princípio da função social da propriedade; a Lei de Assistência Técnica em Habitação de Interesse Social - Athis (Lei n. 11.888/2008), que garante assessoria técnica gratuita a famílias de baixa renda; e o Estatuto da Metrópole (Lei n. 13.089/2015), voltado ao planejamento e à governança das regiões metropolitanas, entre outros instrumentos institucionais relevantes aprovados nesse período.

Apesar do avançado arcabouço legal, há abundantes evidências da ausência de aplicação efetiva da legislação para garantir direitos constitucionais como o direito à moradia. A função social da propriedade, prevista nos artigos 182 e 183 da Constituição Federal e regulamentada pelo Estatuto da Cidade e pelos Planos Diretores municipais, esteve e está longe de sua concretização. O número de despejos de comunidades em favelas e o volume de imóveis vazios – que frequentemente supera o próprio "déficit habitacional" em várias cidades brasileiras – revelam a persistência dessa contradição, como já demonstraram inúmeros estudos e autores.

Para evidenciar os limites do avanço institucional e legal na transformação das condições urbanas e metropolitanas, bem como ressaltar a dimensão da exclusão promovida pela ilegalidade urbana, toma-se como exemplo o município de São Paulo. Segundo o Censo do IBGE (2023), o número de domicílios vagos ou ociosos na cidade ultrapassa 580 mil unidades, valor superior ao déficit habitacional, estimado em cerca de 370 mil moradias (São Paulo, 2023). Essa contradição revela a persistência de uma lógica fundiária excludente: as áreas com maior oferta de infraestrutura e serviços públicos concentram imóveis desocupados e, em sua maior parte, disponíveis para locação, enquanto as periferias seguem marcadas pelo déficit e pela precariedade habitacional (Akaishi, 2022).

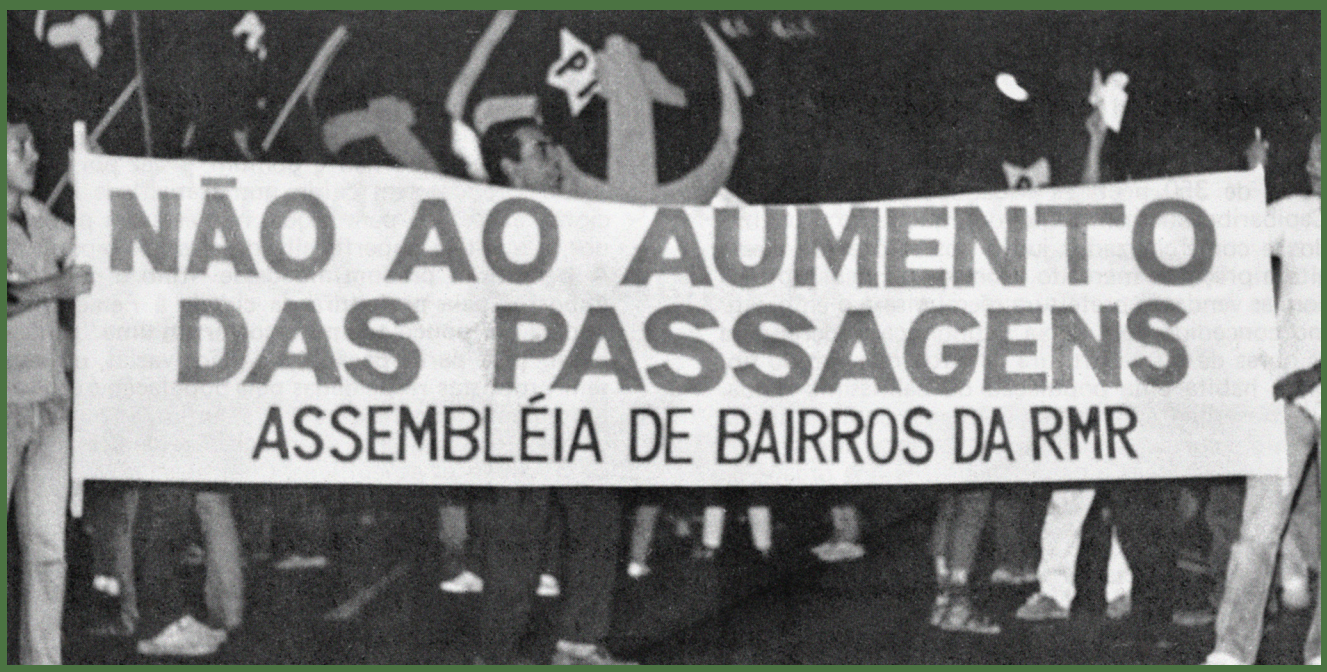
Essa situação se repete em outras metrópoles brasileiras, nas quais o mercado imobiliário formal produz mais moradias do que a própria taxa de crescimento populacional, sem, contudo, haver redução no déficit habitacional (Canettieri; França, 2025). A função social da propriedade, embora amplamente prevista no arcabouço legal e reivindicada por movimentos sociais, pela Defensoria Pública e por instituições que defendem o direito à moradia, permanece ignorada na formulação e execução da maior parte das políticas e ações do poder público. Essa ausência de efetividade revela não apenas o descompasso entre o marco legal e as práticas de gestão urbana, mas também a persistência de uma lógica fundiária excludente que privilegia a moradia como mercadoria em detrimento de sua função social (Denaldi *et al.*, 2015).

Quais foram os impactos dos avanços legais e institucionais observados desde a proposta da reforma urbana até os dias atuais sobre a realidade urbana? Como explicar o prestígio dos planos diretores na contemporaneidade, em um contexto em que o mercado imobiliário detém quase total hegemonia sobre uma cidade cuja suposta regulação é, em muitos casos, tão flexível e seletiva que se aproxima de uma desregulamentação? Como compreender essa invisibilidade, esse desconhecimento da realidade concreta e essa disparidade na aplicação das leis, senão como expressão de práticas discriminatórias, resultantes da prevalência de interesses políticos e econômicos específicos?

Apesar das contradições que marcaram a política urbana nesse período, é preciso enfatizar o protagonismo de novos agentes sociais que se organizaram, nas cidades brasileiras, em torno da luta por melhores condições de vida e de trabalho. Entre eles, destacam-se os trabalhadores da indústria fordista, voltada à produção de bens de consumo duráveis e de bens de produção. Esse setor cresceu significativamente entre 1940 e 1980, sobretudo no Sudeste. Segundo Pochmann (2016), o Brasil apresentou, nesse intervalo, um dos maiores índices de crescimento do PIB mundial, resultado da rápida industrialização e da urbanização concentrada. A organização sindical desses trabalhadores culminou, em 1983, na criação da Central Única dos Trabalhadores (CUT) e incidiu fortemente sobre a conjuntura política, contribuindo para a reorganização partidária, inclusive com o ressurgimento de legendas de esquerda e a fundação do Partido dos Trabalhadores (PT) (Sader, 1988).

Figura 2 – Passeata de sindicalistas da Central Única dos Trabalhadores (CUT) em Santo André, década de 1980.
Fonte: Santo André (1992, p. 19). Foto: Reinaldo Martins.

Figuras 3 e 4 – Manifestações de movimentos sociais durante o Dia Nacional de Luta pela Moradia em Recife, década de 1980. Fonte: FASE (1989). Foto: Autor desconhecido.



O grande contingente de novos moradores urbanos, migrados das zonas rurais, também se mobilizou em movimentos sociais que reivindicavam infraestrutura, serviços públicos e acesso à moradia. Entre eles, destacou-se a Luta Contra a Carestia, organizada por mulheres e lideranças comunitárias em meados da década de 1970, que articulou pautas de alimentação, renda e justiça social (Sader, 1988). Outro agente fundamental foram as Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), vinculadas à Teologia da Libertação, que promoveram uma organização capilarizada dos moradores das periferias em formação. Em 1975, a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) publicou o documento *Uso do solo e ação pastoral*, que contribuiu para dar unidade e legitimidade às lutas sociais urbanas, defendendo a noção da função social da propriedade, mais tarde incorporada à Constituição Federal de 1988 (CNBB, 1975).

Cabe ainda destacar: as diferentes organizações, grupos e correntes de uma esquerda dispersa que, ao optar pela luta armada contra a ditadura, foram duramente reprimidas, pagando, não poucas vezes, com a própria vida; o movimento estudantil, com forte protagonismo da União Nacional dos Estudantes (UNE); a produção intelectual voltada às lutas sociais urbanas; e o papel expressivo de produtores de cultura e arte (no teatro, na música, no cinema e na literatura), com acento crítico e irreverente (Camargo, 1976; Singer; Brant, 1980). Apesar da fragmentação, esse conjunto de forças políticas, intelectuais e culturais alimentou uma consciência democrática e popular que, anos depois, daria lastro às experiências inovadoras de gestão local. Relembrar essa trajetória é também reafirmar a importância da memória como instrumento de resistência e de reinvenção do projeto democrático.

Tal projeto se materializou no ciclo virtuoso das prefeituras democráticas e populares, em meio a esse contexto de efervescência social e política. As primeiras experiências ocorreram ainda sob a ditadura civil-militar, em cidades médias, uma vez que as eleições diretas estavam proibidas nas capitais. Esse ciclo se expandiu e se consolidou com o fim do regime e o restabelecimento das eleições diretas nas capitais, culminando com a

promulgação da Constituição Federal de 1988, que ampliou a autonomia municipal (Rossi, 2025). Trata-se de um período excepcional e ainda pouco lembrado da história recente brasileira, no qual se ensaiaram novas formas de gestão democrática e participativa.

Figura 5 – Fotograma do filme *Lages, a força do povo* que mostra placa de entrada da cidade de Lages durante a gestão do prefeito Dirceu Carneiro (1977-1982). Fonte: *Lages, a força do povo.* Direção: Tetê Porciuncula Moraes. Brasil: Embrafilme, 1982. 1 vídeo (72 min.). Disponível em: https://youtu.be/W6pPZ4rd7Zg?si=ilXTiB7pcZ23pKjl. Acesso em: 13 nov. 2024.

4. O INÉDITO CICLO DAS PREFEITURAS DEMOCRÁTICAS E POPULARES (1985-2000)

Diante do quadro de exclusão e invisibilidade que marca a experiência urbana brasileira, a consolidação do ciclo virtuoso das prefeituras democráticas e populares, entre meados da década de 1980 e o início dos anos 2000, adquire relevância singular. Tal ciclo inscreve-se como resposta articulada a décadas de políticas urbanas excludentes e autoritárias, inaugurando novas práticas de participação social, justiça territorial e ampliação dos direitos urbanos em escala local.

A reabertura democrática e o novo arranjo institucional consolidado com a Constituição Federal de 1988 permitiram que gestões municipais recém-eleitas experimentassem formas inovadoras de governança, orientadas pela inclusão social e pelo fortalecimento dos sujeitos populares na definição das prioridades urbanas. Sustentadas pela ação de profissionais e movimentos sociais, essas experiências romperam padrões históricos de segregação, criando condições para o desenvolvimento de políticas concretas e inovadoras voltadas à democratização do espaço urbano. Tais políticas se orientavam pela participação social, pela autogestão habitacional e pela busca da justiça territorial (Soares; Caccia-Bava, 1998; Bonduki, 1996; Lesbaupin, 2000; Maricato, 1997, 2013, 2014, 2023; Rossi, 2025).[6]

No campo habitacional, destacam-se experiências de urbanização de favelas, regularização fundiária e produção de moradias em regime de mutirão e cogestão com o poder público, em cidades como São Paulo, Rio de Janeiro, Recife, Belo Horizonte e Londrina. Em São Paulo, o Programa Funaps-Comunitário e os mutirões autogeridos, implantados a partir de 1989, colocaram os movimentos de moradia e as associações comunitárias no centro do processo produtivo, articulando financiamento público, assessoria técnica qualificada e controle social dos recursos. Tais iniciativas

6. Os dados e as informações referentes a esse ciclo podem ser encontrados sistematizados na tese de doutorado de Rossi (2025), cujo acervo encontra-se disponível em ambiente público e de livre acesso em www.ciclovirtuoso.labhab.fau.usp.br.

viabilizaram habitações de maior qualidade e menor custo, promoveram o protagonismo dos moradores em todas as etapas, do projeto à execução, e ampliaram a participação e a capacitação de mulheres no setor da construção civil, aspecto amplamente documentado na literatura especializada (Bonduki, 1996; Maricato, 2013).

Figuras 6 e 7 – Vila Alice, em Diadema/SP, antes e depois do processo de urbanização (1993-1996). Fonte: Diadema (1996). Foto: Arquivo Prefeitura Municipal de Diadema.

Figura 8 – Mutirão de moradores da Favela Vila Bela, Vila Prudente, em São Paulo/SP, durante as obras de urbanização, 1990. Fonte: Bonduki; Andrade; Rossetto (1993, p. 54).

Figura 9 – Mutirante trabalhando na usina de pré-moldados instalada no conjunto São Francisco, São Paulo/SP, *c.* 1990. Fonte: São Paulo (1990, p. A7). Fotos: Robson Martins.

Figura 10 – Construção de moradias com elementos pré-moldados pela Associação Amigos da Vila Arco-Íris, na Capela do Socorro, zona sul de São Paulo/SP, *c.* 1990. Fonte: São Paulo (1990, p. A7). Fotos: Robson Martins.

Simultaneamente, cidades como Recife e Porto Alegre institucionalizaram práticas e instrumentos inovadores voltados ao reconhecimento e à valorização dos territórios populares, bem como à garantia de permanência de seus moradores. Em Recife, o Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (PREZEIS) e a criação das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) tornaram-se referências nacionais de política urbana participativa. No Rio de Janeiro, o Programa Favela-Bairro elevou o padrão de urbanização em dezenas de favelas, ampliando o acesso à infraestrutura urbana e à cidadania. Em Londrina, o Programa Morar Melhor integrou regularização fundiária e inovação ambiental, ao incorporar a reciclagem de resíduos da construção civil na edificação de novas moradias.

No campo social, foram formuladas políticas integradas voltadas à infância, à juventude e à saúde, com experiências reconhecidas em Belém, Santos e Ribeirão Preto, além das estratégias intersetoriais desenvolvidas em Belo Horizonte e Diadema. Nessas cidades, a articulação entre urbanização, saúde, assistência social e educação produziu resultados expressivos na redução da mortalidade infantil, da evasão escolar e da vulnerabilidade social. Iniciativas ambientais — como o saneamento comunitário em Angra dos Reis, a central de reciclagem em Londrina e a proteção de manguezais em Vitória — evidenciaram a viabilidade de integrar justiça urbana e sustentabilidade ambiental, ampliando o alcance territorial e social das políticas públicas locais.

A valorização do direito à arquitetura como política pública constituiu outro aspecto marcante do período, especialmente em São Paulo. Concursos públicos de projetos, como o promovido em 1989 pela Sehab/Cohab-SP, em parceria com o IAB/SP, fomentaram a diversidade tipológica, a integração urbana e a qualificação arquitetônica dos conjuntos habitacionais, superando a lógica padronizada dos empreendimentos anteriores.

O reconhecimento nacional e internacional das experiências das prefeituras democráticas e populares tornou-se particularmente evidente a partir da 2ª Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (Habitat II), realizada em 1996, em Istambul, na Turquia. Dentre os projetos selecionados como melhores práticas globais em políticas urbanas, habitacionais e ambientais, estavam o Orçamento Participativo de Porto Alegre, reconhecido pela ONU-Habitat e posteriormente difundido em cidades da América Latina e da Europa; os programas de atendimento à infância em Santos, certificados pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef); e iniciativas em Jaboatão dos Guararapes, Fortaleza, Angra dos Reis, Belo Horizonte, Diadema, Londrina, Santo André e São Paulo (Brasil, 1997; PT, 1996).

Figura 11 – Placa de obra da Prefeitura de Santo André, com o lema da gestão municipal pelo direito à cidade (1989-1992). Fonte: Santo André (1992). Foto: Fernando Ferreira.

O Orçamento Participativo consolidou-se como referência internacional em democracia direta, expandindo-se de aproximadamente dez experiências em 1989 para cerca de duzentos municípios brasileiros no início dos anos 2000. A iniciativa também inspirou redes e observatórios de participação cidadã em países europeus como Espanha, Portugal, França, Alemanha e Itália (Fedozzi, 2009).

Figura 12 – Patrus Ananias discursa em Fórum Regional do Orçamento Participativo, realizado no Fórum Regional Noroeste de Belo Horizonte/MG, 1993. No evento foram definidas prioridades das obras e eleitos delegados para as Comissões de Acompanhamento e Fiscalização do Orçamento (Comforças), envolvendo mais de 28 mil participantes no processo. Fonte: Belo Horizonte (1994), p. 5. Foto: Autoria desconhecida.

O êxito dessas iniciativas municipais contribuiu para a formulação de políticas nacionais, como a criação do Ministério das Cidades e do Programa Fome Zero, bem como para a consolidação de marcos legais estruturantes, a exemplo do Estatuto da Cidade. Tais medidas posicionaram o Brasil, na virada do milênio, como referência internacional em gestão urbana democrática e participativa (Brasil, 1997; Mello, 1996).

Figura 13 – Documentos produzidos pelas gestões municipais do ciclo virtuoso. Fonte: Ciclo Virtuoso das Prefeituras Democráticas e Populares. Disponível em: www.ciclovirtuoso.labhab.fau.usp.br. Acesso em: 10 jul. 2025.

Entretanto, os limites do ciclo virtuoso das prefeituras democráticas e populares tornaram-se evidentes à medida que as forças de esquerda se institucionalizaram, concentrando seus esforços nas disputas eleitorais e enfraquecendo a organização popular capilarizada nos bairros e territórios (Maricato, 2023). Somaram-se a esse quadro a desindustrialização precoce do país, o enfraquecimento da luta operária, a centralização dos recursos públicos, a crise fiscal e o retorno de práticas políticas clientelistas e personalistas. Nesse contexto, o Brasil apresentou, com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva em 2002, uma resistência inicial ao desmonte das políticas públicas e à desregulamentação promovida pela globalização neoliberal. Contudo, o impacto desse processo, alimentado pelo que Harvey

(2003) denomina "novo imperialismo", e o avanço das forças de extrema direita não tardaram a se manifestar, culminando na prisão de Lula por mais de 500 dias, no contexto da Operação Lava Jato, episódio que simbolizou o recrudescimento da disputa política e institucional no país.

Ainda assim, a experiência das prefeituras democráticas e populares demonstrou a viabilidade de políticas públicas capazes de enfrentar a histórica dualidade entre cidade formal e informal, promovendo, ainda que por tempo limitado, o direito à cidade e a justiça social (Rossi, 2025; Maricato, 2013). No balanço de meio século de história urbana brasileira, esse ciclo virtuoso não foi apenas um parêntese de esperança e criatividade, mas constituiu um legado institucional, normativo e simbólico. Trata-se de uma referência que permanece incontornável para a construção de novas agendas de justiça urbana e democracia local no século XXI.[7]

5. SOBRE PASSADO E FUTURO

Se, durante as primeiras décadas do período analisado, o processo de urbanização era caracterizado pela aplicação discriminatória das leis de uso e ocupação do solo, que regulavam apenas os territórios onde o mercado formal era hegemônico, observa-se atualmente um movimento generalizado de flexibilização ou mesmo de subversão dessas normas, inclusive no mercado hegemônico[8]. Paralelamente, nas periferias historicamente marcadas pela ilegalidade, a mercantilização informal da moradia se adensa e se expande, impulsionada pelo fortalecimento de grupos, inclusive de natureza armada, que atuam de forma paralela aos poderes instituídos.

7. Exemplos em São Paulo, capital, nas gestões de Marta Suplicy (2001–2004) e Fernando Haddad (2013–2016), e de Edinho Silva, em Araraquara/SP (2001–2004; 2005–2008). Marília Campos, em Contagem/MG, por dois mandatos consecutivos (2021–2024; 2025–). Em Maricá/RJ, a administração de Washington Quaquá (2011–2014) também se destacou. Igualmente na Paraíba, nas administrações em João Pessoa (2005–2008; 2009–2012) e Conde (2011–2014), sob a liderança de Luciano Agra, Ricardo Coutinho e Márcia Lucena, respectivamente.

8. A recorrente flexibilização e inobservância das normas edilícias e urbanísticas têm motivado debates e investigações em várias capitais brasileiras. Em São Paulo, por exemplo, discussões recentes no Legislativo Municipal, onde foi criada uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) da HIS, apontaram

A importância do desempenho do mercado imobiliário formal, amparado por essa crescente flexibilização, salta aos olhos de qualquer observador das paisagens metropolitanas nas últimas décadas. Entre 1993 e 2020, as principais metrópoles brasileiras – Porto Alegre, São Paulo, Rio de Janeiro, Brasília, Belo Horizonte e Curitiba – foram marcadas por um intenso processo de verticalização, caracterizado pelo aumento do volume construído. Ao mesmo tempo, um expressivo movimento de expansão horizontal predominou em outras capitais, ainda que acompanhado de edifícios verticalizados, como em Campo Grande, Cuiabá, Natal, Manaus, Palmas e Teresina. Segundo o *World Resources Institute* (WRI), essa expansão superou o próprio crescimento demográfico dessas cidades no período analisado (Canettieri; França, 2025).

Na produção urbana hegemonizada pelo rentismo, o mercado imobiliário se converte em destino privilegiado do excedente de lucros proveniente, por exemplo, do agronegócio. Assim, em tempos de crise climática, é importante destacar que a verticalização, o adensamento e a expansão territorial acentuam simultaneamente a insustentabilidade ambiental e a desigualdade social.

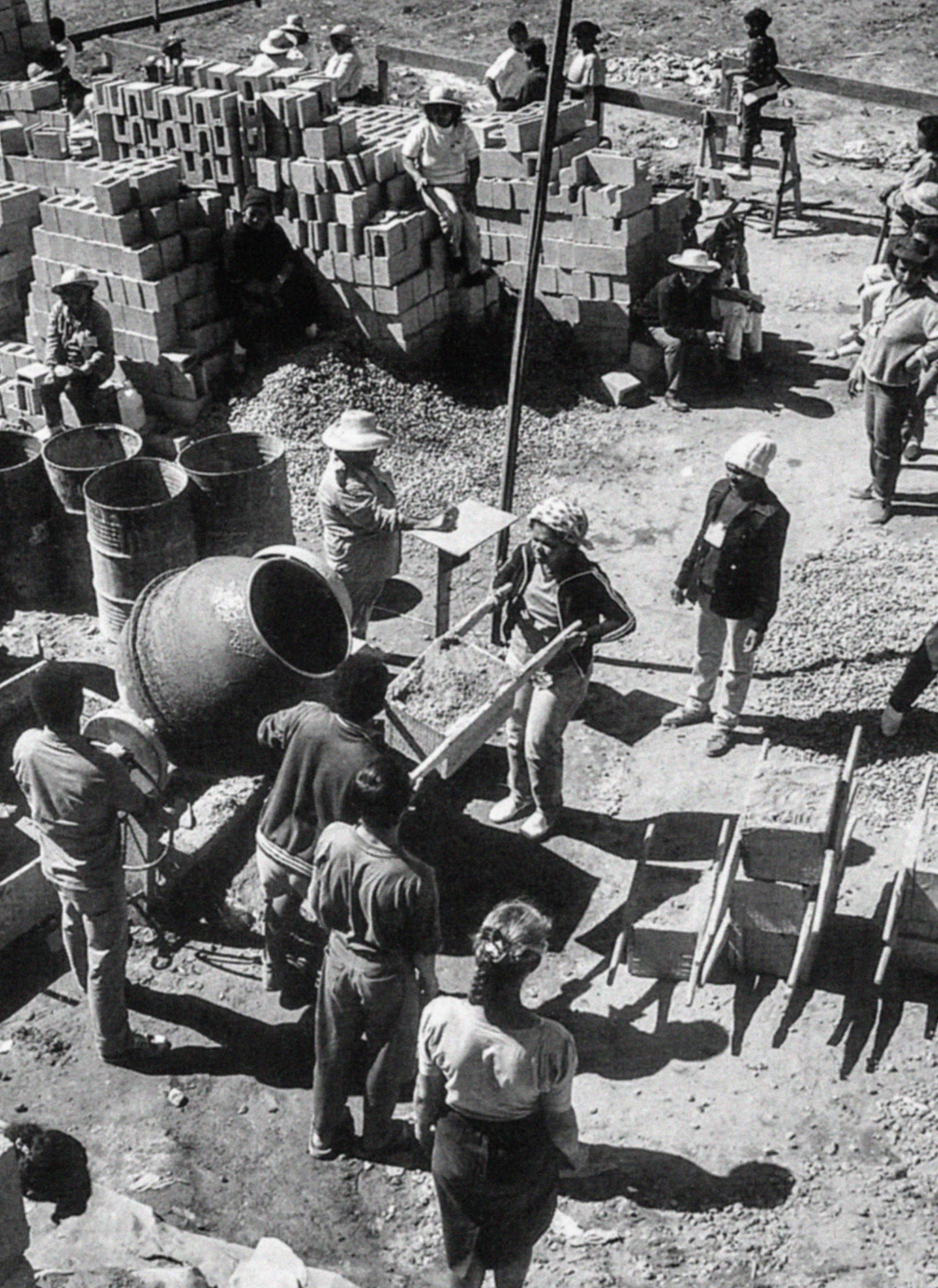
Sobre as mudanças nas periferias urbanas, Pedro Abramo distingue o que denomina "nova informalidade urbana" da "informalidade clássica". Esta última, surgida nas décadas de 1920 e 1930 e responsável por estruturar a metrópole no capitalismo periférico, correspondeu fundamentalmente à lógica da necessidade. Por sua vez, a nova informalidade urbana emerge no final do século XX e consolida-se nas duas primeiras décadas do século XXI, caracterizando-se pela superposição da lógica da necessidade pela lógica mercantil, ou do "valor de troca". Ela se expressa principalmente por meio do mercado informal de terras e imóveis para aluguel, o que viabiliza a complementação da renda familiar (Abramo, 2022).

inconsistências na aplicação dos instrumentos voltados à produção de habitação de interesse social (HIS) e de habitação de mercado popular (HMP), sobretudo em áreas estratégicas próximas ao transporte público de massa (Canal UOL, 2024).

Entre as mudanças associadas à nova informalidade urbana, segundo Abramo, destacam-se: o adensamento e a verticalização das edificações; a redução do tamanho das famílias e das moradias, reflexo das transformações demográficas recentes e da desaceleração do processo de urbanização; alterações nas formas de sociabilidade, marcadas pela retração das práticas comunitárias; o crescimento da presença de religiões neopentecostais como mediadoras das relações sociais locais; e o controle de parcelas do território por grupos armados, que influencia a produção do ambiente construído, a oferta de serviços coletivos e o comércio local.

No contexto atual das favelas, observa-se uma mercantilização crescente das relações. Corrêa e Sá (2025) aponta que a falta de regularização fundiária não impede o desenvolvimento de mercados imobiliários em determinados territórios. A promessa de regularização pode valorizar o imóvel, acessado quase sempre por meio de um mercado não regulado do ponto de vista legal. A relação com esses mercados e a não efetivação da regularização vulnerabiliza a situação dos moradores, que despendem o pouco excedente para acessar uma parcela de território sem ter garantia de permanência.

Novamente, nos deparamos com uma realidade complexa, que demanda maior atenção e compromisso de pesquisadores, técnicos, gestores públicos e demais atores sociais. A exclusão de parcelas significativas da população de condições urbanas saudáveis, de uma inserção legal e segura na cidade e do pleno exercício da cidadania está longe de ser exceção – embora frequentemente invisibilizada. Exatamente por esse motivo, é necessário resgatar a experiência histórica de democracia direta vivida em diversas cidades brasileiras – experiência que ganhou projeção internacional, mas cuja memória vem sendo sistematicamente apagada. Ao longo deste trabalho, buscou-se justamente trazer à tona aquilo que representou um raio de luz e esperança, mas que permanece oculto ou foi relegado ao esquecimento. Recordar o ciclo das prefeituras democráticas é um gesto profundamente subversivo diante da injustiça social histórica de países como o Brasil.



6. QUE FAZER?

Aos chamados intérpretes do Brasil, que se dedicaram ao estudo das contradições presentes em nossa formação nacional, cabe somar uma geração de intérpretes da urbanização no país. O livro *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial* (Maricato, 1982), que inspira o presente trabalho, reuniu alguns desses autores e autoras. Francisco de Oliveira, autor do prefácio, observa que esse conjunto de estudiosos pensa o urbano a partir do próprio urbano – ou seja, se afasta da tradição de interpretar a cidade a partir do rural. Afinal, foi apenas a partir dos anos 1960 que o Brasil se tornou predominantemente urbano.

Nesse período de desenvolvimento dos estudos sobre a produção do ambiente construído, intelectuais brasileiros participaram de um movimento internacional voltado à incorporação do marxismo nos estudos urbanos. Os dois principais núcleos acompanhados por esses pesquisadores foram promovidos pelo *Centre National de la Recherche Scientifique* (CNRS), na França, e pela *Bartlett International Summer School* (BISS), que reuniu participantes da Europa, da América Latina, da América do Norte e da África.

Orientados por conceitos marxistas, esses pesquisadores concentraram os seus esforços analíticos na produção propriamente dita e no canteiro de obras, compreendidos como objetos centrais de pesquisa. A questão fundiária e a reprodução da força de trabalho urbana também ganharam destaque no quadro geral da produção. Nos países da periferia do capitalismo, em particular, a propriedade da terra assume papel central na dinâmica urbana e econômica.

Esse esforço colaborativo foi, sem dúvida, enriquecedor e produtivo, gerando amplo conhecimento sobre o papel do Estado e dos diferentes capitais envolvidos na produção do ambiente construído: o capital de construção, o capital financeiro-imobiliário, o capital de incorporação e, de maneira inovadora nos estudos marxistas, a análise dos ganhos rentistas

derivados da propriedade da terra urbana. Esses estudos permitiram evidenciar, portanto, a importância da relação entre luta de classes e cidade.

Como destacou Manuel Castells (1983), a cidade é o lugar por excelência da reprodução da força de trabalho. E essa reprodução, justamente pela natureza do espaço urbano, torna-se progressivamente coletiva. Os serviços e equipamentos coletivos tendem, cada vez mais, a constituir uma espécie de salário indireto. O aumento da renda familiar, por si só, não garante melhores condições de saneamento, mobilidade e saúde – fatores que dependem fundamentalmente de políticas públicas. Daí decorre a centralidade das políticas sociais e, em especial, da política urbana (Maricato, *in* Harvey, 2015, p. 26).

No contexto do avanço da globalização neoliberal, marcado pela reconfiguração das relações de trabalho e pela consequente fragilização da classe operária e de seus sindicatos, as condições de reprodução da força de trabalho nas cidades podem oferecer uma base favorável à unificação das lutas sociais, em razão da proximidade espacial e da presença de equipamentos de consumo coletivo. Tal dinâmica já se manifestou no Brasil e em outros países.[9] Afinal, problemas relacionados à habitação, ao transporte coletivo, ao acesso à creche e à educação, à saúde, à água, ao esgoto, à coleta de lixo e ao lazer, entre outras necessidades cotidianas de milhões de pessoas, decorrem, em grande medida, da forma como a cidade é produzida – e de quem se beneficia desse processo de produção e distribuição do espaço urbano. A cidade é também luta de classes. Trata-se, portanto, de inaugurar um novo ciclo de estudos e ações que lance luz sobre a questão urbana.

O passado nos informa, a natureza nos ensina. Precisamos inovar sem copiar o que nos é estranho, olhando para a nossa realidade, sem entregar a soberania e sem desconhecer o que nos é próximo. Não há democracia nacional sem o protagonismo do poder local ou das cidades.

9. Sobre a política de proximidade, ver Mota e Ataíde (2023).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMO, Pedro. La nueva informalidad, mercantilización y retos contemporáneos. *In*: RODRÍGUEZ, Luis (org.). **100 años de barriadas en Perú.** Lima: Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2025. No prelo.

AKAISHI, Ana Gabriela. **A herança mercantil**: os entraves dos imóveis ociosos no centro de São Paulo. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2022. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16137/tde-02082022-154643/pt-br.php. Acesso em: 10 jul. 2025.

BELO HORIZONTE. **Planos de obras e planos setoriais para 95**. Belo Horizonte: Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, dez. 1994.

BONDUKI, Nabil. **Habitat**: as práticas bem-sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras. São Paulo: Studio Nobel, 1996.

BONDUKI, Nabil; ANDRADE, Carlos Roberto Monteiro de; ROSSETTO, Rossella (org.). **Arquitetura e habitação social em São Paulo**: 1989/1992. São Carlos: USP-EESC-SAP, 1993.

BRASIL. **Relatório da Comissão Especial da Conferência Habitat II**. Brasília: Senado Federal, 10 dez. 1997.

CAMARGO, Candido Procópio Ferreira *et al*. **São Paulo, crescimento e pobreza**. São Paulo: Loyola, 1975.

CANAL UOL. Por que studios "populares" em SP viraram mico. **Podcast UOL Prime**, ep. 74, 23 maio 2024. Podcast. Disponível em: https://youtu.be/sJE87snHV5c?si=C7aZluraPkMyzukw. Acesso em: 10 jul. 2025.

CANETTIERI, Thiago; FRANÇA, Júlia. Capitais brasileiras têm mais imóveis vazios do que pessoas sem teto, mas falta política contra especuladores. **Observatório das Metrópoles (IPPUR/UFRJ)**, 24 abr. 2025. Disponível em: https://www.observatoriodasmetropoles.net.br/capitais-brasileiras-tem-mais-imoveis-vazios-do-que-pessoas-sem-teto-mas-falta-politica-contra-especuladores/. Acesso em: 10 jul. 2025.

CASTELLS, Manuel. **A questão urbana**. Trad. Arlene Caetano. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

CNBB – CONFERÊNCIA NACIONAL DOS BISPOS DO BRASIL. **Uso do solo e ação pastoral**. Brasília: CNBB, 1975.

CORRÊA E SÁ, Victor Martinez. **Ações e estruturas na produção social do espaço**: casos do território da Ocupação Anchieta Grajaú e da Área de Intervenção Urbana Vila Leopoldina Villa Lobos. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo e de Design, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2025.

COSTA NETO, Joaquim de Britto. **A complexidade da questão fundiária nos Parques e Estações Ecológicas do estado de São Paulo**: origens e efeitos da indisciplina da documentação e do registro imobiliário. São Paulo: Instituto Florestal, 2018.

DENALDI, Rosana *et al*. **Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios e IPTU progressivo no tempo**: regulamentação e aplicação. Brasília: Ministério das Cidades, 2015. Disponível em: http://planodiretor.mprs.mp.br/arquivos/parcelamento.pdf. Acesso em: 10 jul. 2025. (Coleção Cadernos Técnicos de Regulamentação e Implementação de Instrumentos do Estatuto da Cidade, 2)

DIADEMA. **Habitação cada dia melhor**: Revista trimestral da Prefeitura de Diadema. Diadema: Prefeitura Municipal de Diadema, maio 1996.

FASE – FEDERAÇÃO DE ÓRGÃOS PARA ASSISTÊNCIA SOCIAL E EDUCACIONAL. Articulação das lutas urbanas: uma diversidade de caminhos. **Proposta: Experiência em Educação Popular**, n. 39, p. 45, fev. 1989.

FEDOZZI, Luciano Joel. Orçamento Participativo de Porto Alegre: gênese, avanços e limites de uma ideia que se globaliza. **Cidades – Comunidades e Territórios**, n. 19, p. 41-57, jun. 2009.

FERNANDES, Florestan. **Capitalismo dependente e classes sociais no Brasil**. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.

FERRO, Sérgio. **A casa popular.** São Paulo: Grêmio da FAUUSP, 1969.

FIM de semana. Direção: Renato Tapajós e Erminia Maricato. São Paulo, 1975. Documentário (30 min.). Disponível em: https://youtu.be/-L1CVRw14J0. Acesso em: 10 jul. 2025.

FURTADO, Celso. **O subdesenvolvimento e as ideias da Cepal**. 1. ed. São Paulo: Ática, 1995. (Série Fundamentos).

GRESPAN, Jorge. Roberto Schwarz, historiador. **Literatura e Sociedade**, v. 32, n. 41, p. 156-170, 2025.

HARVEY, David. **Breve história do neoliberalismo**. Trad. Adail Sobral e Maria Stela Gonçalves. São Paulo: Edições Loyola, 2008.

HARVEY, David. O direito à cidade. *In*: HARVEY, David *et al*. **Cidades rebeldes**. São Paulo: Curso Sesc/Boitempo, 2015.

HARVEY, David. **The New Imperialism**. New York: Oxford University Press, 2003.

HOBSBAWM, Eric J. **A era dos extremos**: o breve século XX – 1914-1991. Trad. Marcos Santarrita. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 27. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censos 2007: inovações e impactos nos sistemas de informações estatísticas e geográficas do Brasil.** Rio de Janeiro: IBGE, 2008.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Demográfico 2022: resultados preliminares – características da população e dos domicílios**. Rio de Janeiro: IBGE, 2023. Disponível em: https://censo2022.ibge.gov.br/. Acesso em: 10 jul. 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira** – *2023*. Rio de Janeiro: IBGE, 2023. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv102000.pdf. Acesso em: 10 jul. 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Tábuas completas de mortalidade para o Brasil: breve análise da evolução da mortalidade no Brasil**. Rio de Janeiro: IBGE, 2023. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9109-tabuas-completas-de-mortalidade.html. Acesso em: 10 jul. 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Projeções da população do Brasil e das unidades da federação: revisão 2024**. Rio de Janeiro: IBGE, 2024. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9109-projecoes-da-populacao.html. Acesso em: 10 jul. 2025.

LAGES, a força do povo. Direção: Tetê Porciuncula Moraes. Brasil: Embrafilme, 1982. 1 vídeo (72 min.). Disponível em: https://youtu.be/W6pPZ4rd7Zg?si=ilXTiB7pcZ23pKjI. Acesso em: 13 nov. 2024.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. 2. ed. Trad. Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001.

LESBAUPIN, Ivo. **Poder local × exclusão social**: a experiência das prefeituras democráticas no Brasil. Petrópolis: Vozes, 2000.

LOTEAMENTO clandestino. Coordenação: Erminia Maricato. São Paulo: Projeto Moradia – FAUUSP, 1978. Documentário (24 min.). Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=3_PF9DbqTdA. Acesso em: 10 jul. 2025.

MARICATO, Erminia. **Autoconstrução, a arquitetura possível**. São Paulo: Departamento de Publicação da FAUUSP, 1976.

MARICATO, Erminia. **Brasil, cidades**: alternativas para a crise urbana. 7. ed. Petrópolis: Vozes, 2013.

MARICATO, Erminia. **Enfrentando desafios:** a política da Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano da Prefeitura de São Paulo (1989–1992). Tese (Livre-Docência) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1997.

MARICATO, Erminia. **Metrópole na periferia do capitalismo**: ilegalidade, desigualdade e violência. São Paulo: Hucitec, 1996.

MARICATO, Erminia. **O impasse da política urbana no Brasil**. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2014.

MARICATO, Erminia. Política urbana nos governos petistas: do ciclo das prefeituras democráticas ao neodesenvolvimentismo antiurbano. *In*: FONTES, Paulo; POMAR, Valter (org.). **História do petismo**, v. 1. São Paulo: ELAHP, 2023.

MARICATO, Erminia (org.). **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. 2. ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1982.

MARICATO, Erminia; PAMPLONA, Telmo. **A penetração dos bens modernos na habitação proletária**. São Paulo: Departamento de Publicação da FAUUSP, 1977.

MARTINS, José de Souza. **O cativeiro da terra**. 9. ed. São Paulo: Contexto, 2022.

MARTINS, José de Souza. **O poder do atraso**: ensaios de sociologia da história lenta. São Paulo: Hucitec, 1994.

MELLO, M. A. **Gestão local e participação popular: experiências brasileiras premiadas pela ONU-Habitat II**. Brasília: Ministério do Planejamento, 1996.

MOTA, José Carlos; ATAÍDE, Alexandre. Civic Innovation in Portugal: The potential and limitations of citizen labs to experiment new urban futures. **Scopio Magazine: Architecture, Art and Image**, v. 1, n. 1, p. 130-149, 2023.

O ESPÍRITO de 45. Direção: Ken Loach. Reino Unido: Sixteen Films, 2013. Filme/documentário (94 min.).

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. **A grilagem de terras na formação social brasileira**. São Paulo: USP/FFLCH, 2020. Disponível em: http://www.livrosabertos.sibi.usp.br/portaldelivrosUSP/catalog/download/581/517/1969-1?inline=1. Acesso em: 10 jul. 2025.

OLIVEIRA, Francisco de. **Crítica à razão dualista** / O ornitorrinco. 7. ed. São Paulo: Boitempo, 2019.

OUR WORLD IN DATA. **Life expectancy in Brazil. Our World in Data, 2024**. Disponível em: https://ourworldindata.org/grapher/life-expectancy?country=~BRA. Acesso em: 10 jul. 2025.

PEQUENO, Renato. Expansão da favelização no Brasil: notas preliminares do Censo de 2022. **Boletim Semanal Observatório das Metrópoles**, 21 nov. 2024. Disponível em: https://www.observatoriodasmetropoles.net.br/expansao-da-favelizacao-no-brasil-notas-preliminares-do-censo-2022/. Acesso em: 10 jul. 2025.

POCHMANN, Marcio. **Brasil sem industrialização**: a herança renunciada. Ponta Grossa: Editora UEPG, 2016.

POCHMANN, Marcio. **Desigualdade econômica no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Ideias & Letras, 2015.

PT – PARTIDO DOS TRABALHADORES. **Em destaque**: o modo petista de governar. O PT no Habitat II. São Paulo: Partido dos Trabalhadores, 1996.

REDE NOSSA SÃO PAULO. **Mapa da desigualdade 2022**: levantamento cartográfico dos 96 distritos da cidade de São Paulo. São Paulo: Rede Nossa São Paulo, 2022. Disponível em: https://www.nossasaopaulo.org.br/category/mapa-da-desigualdade/. Acesso em: 10 jul. 2025.

RIBEIRO, Ana Clara Torres; GRAZIA, Grazia de (org.). **Experiências de Orçamento Participativo no Brasil**: período de 1997 a 2000. Petrópolis: Vozes, 2003.

RIO DE JANEIRO (Município). Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social. **Pensar & Fazer**. Rio de Janeiro: SMDS, 1988, p. 92.

ROBICHEZ, Adele; SANTOS, Kaique. Remoção da Favela do Moinho em SP é desumana e pode deixar famílias na rua, alerta pesquisadora. **Brasil de Fato**, São Paulo, 13 maio 2025. Disponível em: https://www.brasildefato.com.br/2025/05/13/remocao-da-favela-do-moinho-em-sp-e-desumana-e-pode-deixar-familias-na-rua-alerta-pesquisadora/. Acesso em: 10 jul. 2025.

ROCHA, João Cezar de Castro. **Guerra cultural e retórica do ódio**: crônicas de um Brasil pós-político. São Paulo: Caminhos, 2021.

ROSSI, Pedro Freire de Oliveira. **O ciclo virtuoso das prefeituras democráticas e populares no Brasil**. Tese (Doutorado em Habitat) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2025.

SADER, Eder. **Quando novos personagens entraram em cena**: experiências, falas e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo (1970-1980). Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SANTO ANDRÉ. **Santo André**: direito à cidade. Santo André: Fundação Santo André, 1992.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Razões da desordem**. Rio de Janeiro: Rocco, 1993.

SÃO PAULO (Município). Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano (Sehab). **A política que a Prefeitura de São Paulo está praticando**. Suplemento especial da Revista Projeto. São Paulo: Sehab, nov. 1990.

SÃO PAULO (Município). **Plano Municipal de Habitação de São Paulo: atualização 2023**. São Paulo: Secretaria Municipal de Habitação, 2023. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/habitacao/pmh/. Acesso em: 10 jul. 2025.

SCHWARZ, Roberto. **As ideias fora do lugar**: ensaios selecionados. 1. ed. São Paulo: Penguin Classics; Companhia das Letras, 2014.

SCHWARZ, Roberto. **Cultura e política**. São Paulo: Paz e Terra, 2009.

SCHWARZ, Roberto. **Sequências brasileiras**. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

SERRA, Carina. **Os mais novos personagens**: movimentos sociais urbanos na Grande São Paulo. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo e de Design, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020.

SINGER, André; BRANT, Vinicius Caldeira (org.). **São Paulo**: o povo em movimento. Petrópolis: Vozes, 1980.

SOARES, José Arlindo; CACCIA-BAVA, Sílvio. **Os desafios da gestão municipal democrática**. São Paulo: Cortez, 1998.

VENTURA, Zuenir. **A cidade partida**. Rio de Janeiro: Companhia das Letras, 1994.

WAMPLER, Brian. **Participatory Budgeting in Brazil**: Contestation, Cooperation, and Accountability. University Park: Pennsylvania State University Press, 2008.

RESUMO DOS CAPÍTULOS

CAPÍTULO 1 **O SALÁRIO NÃO DAVA, MAS NO QUE DEU?**

Este capítulo versa sobre a atualidade da autoconstrução e sobre como esta forma predominante de acesso à moradia tornou-se mais complexa, formal e espacialmente diversa, continuando a ter força explicativa sobre como se produzem casas e cidades (no plural) no Brasil. Utilizam-se dados "laterais" na busca pela demonstração quantitativa desta predominância, expressa em um amplo universo de produção habitacional sem regulação pública. A partir de uma coleção preliminar de imagens de moradias e assentamentos populares contemporâneos em diferentes metrópoles brasileiras, pretende-se apontar como as pesquisas originais sobre o tema, iniciadas nos anos 1960, já traziam pistas do que se realizou depois de seis décadas. Destaca-se, particularmente, o uso de mão de obra contratada e o caráter mercantil dessa produção, desmontando o senso comum de construção "por si e para si" sugerido pelo prefixo "auto". Com esquemas e siglas propostos para designar arranjos e condensar processos complexos e diversificados no território nacional, grafa-se a unidade autoconstruída em movimento no tempo e no espaço. O que é baldio se torna "puxada", lajes, densidade de prédio e de gente. Enfim, a pergunta que inspira a agenda de pesquisa: de lá para cá, como a autoconstrução desenhou nossas cidades?

Palavras-chave: autoconstrução, puxadinho, habitação popular, favela, conjunto habitacional

CAPÍTULO 2 **MUITO CHÃO PARA POUCA AÇÃO**

E se o Estado brasileiro urbanizasse favelas muito mais e melhor? É o que perguntam os autores deste capítulo ao analisar a trajetória de intervenções em favelas no Brasil. A ação do Estado certamente não é desprezível, porém, ainda parece insuficiente diante da magnitude do estoque de favelas que precisariam ser qualificadas para que se atingisse um patamar de generalização das condições de acesso à infraestrutura e serviços urbanos. Os autores partem de uma aproximação à amplitude e à diversidade das

favelas no país para confrontá-las com uma análise crítica daquilo que nelas foi historicamente realizado pelas diversas instâncias governamentais. Em seguida, anunciam uma agenda de pesquisa contra a imobilidade do olhar científico e a inércia tecnopolítica neste campo.

Palavras-chave: urbanização de favelas, avaliação de programas públicos, assentamentos populares, bairros autoconstruídos.

CAPÍTULO 3 **HABITAÇÃO EM TESE: MAPEAMENTO SOBRE POLÍTICAS HABITACIONAIS IMPLEMENTADAS NO BRASIL A PARTIR DE 1980**

O capítulo apresenta um mapeamento da produção acadêmica sobre as políticas habitacionais implementadas no Brasil nas últimas quatro décadas. Para tal, realizou-se um levantamento sistemático e abrangente das teses defendidas a partir de 1980 em programas de pós-graduação de diferentes regiões do país e áreas do conhecimento. Inicialmente, são descritos os passos metodológicos adotados e metanálises sobre essa produção ao longo do tempo e em todo o território nacional. A partir do levantamento, são categorizadas e analisadas as principais temáticas abordadas nas teses, resultando em um panorama atualizado da produção acadêmica relacionada às políticas habitacionais. Esse mapeamento possibilita investigar como, na trajetória da política habitacional no Brasil, a produção de unidades novas se torna hegemônica em relação a outras modalidades de atendimento. Por fim, busca-se sistematizar as principais contribuições para o desenvolvimento de uma agenda de pesquisa sobre os condicionantes da ação estatal, das capacidades administrativas e da implementação da produção pública da moradia no país.

Palavras-chave: políticas habitacionais; moradia; Estado; produção acadêmica.

CAPÍTULO 4 **O CENTRO TRADICIONAL DE SÃO PAULO NA DINÂMICA CONTEMPORÂNEA DE (RE)PRODUÇÃO DA CIDADE CAPITALISTA**

Desde os anos 1980, intensificam-se os debates e interesses de diferentes agentes sociais em torno dos centros tradicionais das cidades brasileiras. Recentemente, parte das políticas urbanas no país passa a se orientar

por arranjos financeiros e instrumentos urbanísticos vinculados à financeirização. O discurso da produção habitacional é incorporado como elemento recorrente nas intervenções públicas, mas raramente propõe abordagens inclusivas às realidades sociais e culturais existentes. Em geral, os projetos visam atrair consumidores e empreendedores de maior poder aquisitivo, alterando a paisagem urbana e valorizando imóveis. Este capítulo analisa a trajetória da área central da cidade de São Paulo entre 1980 e 2019, destacando dinâmicas urbanas, agentes e retóricas que moldam sua produção e seu papel na lógica capitalista da moradia.

Palavras-chave: centros tradicionais; políticas públicas; movimentos sociais; habitação.

CAPÍTULO 5 **POTENCIAL E LIMITES DA REGULAÇÃO: FUNDAMENTOS E PRÁTICA DOS INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS**

A atividade urbanística que produz a cidade é fruto de ações do poder público, que implementa os edifícios públicos e a infraestrutura, bem como regula as ações privadas. É deste último aspecto que trata este capítulo: os conceitos, fundamentos, práticas e interferências da regulação na produção da cidade e da moradia. Observa-se desde a redemocratização o surgimento e a implantação de nova regulamentação e de instrumentos urbanísticos inexistentes nos anos 1970, que operam em uma arena de disputa entre diferentes segmentos sociais, com a mediação de um Estado que, por sua vez, não funciona como um bloco monolítico. O quadro regulatório é tema de relevância cada vez maior na produção da cidade e da moradia, expressando-se em diferentes instrumentos. São abordados no texto três deles – o PEUC, as ZEIS de imóveis vazios ou subutilizados e a OODC –, bem como suas interações entre si, com o quadro econômico e o contexto de cada município.

Palavras-chave: Instrumentos Urbanísticos, PEUC, ZEIS, OODC.

CAPÍTULO 6 **A INFRAESTRUTURA NA PRODUÇÃO DA CIDADE: DAS INSUFICIÊNCIAS ÀS NOVAS FRONTEIRAS (I)MOBILIÁRIO-FINANCEIRAS**

O capítulo contextualiza e define as questões de pesquisa que orientam a Linha 3.1 do INCT Produção da Casa e da Cidade – Fronteiras (i)mobiliárias: finanças, tecnologias digitais e mobilização da natureza na transformação

da habitação e das infraestruturas. Estruturado em três partes, o texto primeiro revisita o debate sobre a insuficiência histórica das infraestruturas na urbanização periférica e reivindica a centralidade da compreensão de suas relações de produção. Em seguida, essas relações são analisadas, de modo a destacar o deslocamento da "privatização das políticas" nos anos 1970 para as "políticas de privatização" no século XXI. Por fim, a partir da aproximação de diferentes estudos sobre o imobiliário e as infraestruturas em crescente financeirização, são formuladas três frentes de pesquisa: novas formas de propriedade, articulação infraestrutura-imobiliário e capitalização tecno-socioambiental.

Palavras-chave: produção imobiliária; finanças; sustentabilidade corporativa; tecnologias digitais.

CAPÍTULO 7 **MERCADO IMOBILIÁRIO, REGULAÇÃO URBANÍSTICA E PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO NO INTERIOR PAULISTA**

Este capítulo analisa a produção do espaço urbano em municípios de Arranjos Populacionais do interior paulista sob dupla abordagem: da ação dos agentes privados nas dinâmicas imobiliárias e da regulação urbanística. A análise das dinâmicas imobiliárias trata do parcelamento do solo e da provisão habitacional pública e, especialmente, do mercado imobiliário; já o enfoque da normativa examina planos urbanísticos e habitacionais, parcelamento, uso e ocupação do solo, estratégias de ampliação do perímetro urbano e instrumentos urbanísticos. A escolha metodológica de Arranjos Populacionais permite apreender dinâmicas que transcendem limites territoriais de um único município. As hipóteses explicativas identificam processos de reestruturação urbana, formas de empresariamento urbano e coalizões entre agentes do Estado e do mercado nas dinâmicas de produção do espaço urbano.

Palavras-chave: arranjos populacionais; capitais regionais; política urbana; produção imobiliária; reestruturação urbana.

CAPÍTULO 8 **EXTRATIVISMO, INDÚSTRIA E CIDADE NA AMAZÔNIA ORIENTAL: O CASO DE MARABÁ NA REGIÃO DE CARAJÁS, PARÁ**

O capítulo aborda o processo de urbanização da região de Carajás, na Amazônia Oriental, destacando sua singularidade em relação a outras regiões brasileiras. Partindo do prefácio de Francisco de Oliveira ao livro organizado por Maricato em 1979, busca-se uma perspectiva sobre o papel da produção de espaços urbanos como infraestrutura de suporte ao avanço da incorporação do espaço amazônico ao espaço global. Essa fração da fronteira amazônica se singularizou a partir da ocupação dirigida e pela disposição de infraestruturas resultantes da planificação estatal a partir dos anos 1960 como iniciativa do Governo Federal para incorporar a Amazônia ao projeto capitalista nacional. A descoberta de vastas jazidas minerais na região de Carajás consolidou a narrativa de exploração e de desenvolvimento regional a partir de argumentos econômicos e estratégicos. A implantação do Programa Grande Carajás, promoveu infraestrutura para mineração e desempenhou papel crucial na configuração da rede urbana. Ao considerar a trajetória urbana de Marabá/PA, o capítulo evidencia que a atuação articulada de agentes públicos e privados, associada à infraestrutura desenvolvida pelo Estado para a expansão urbana, e à logística das atividades de mineração e pecuária, redefiniu de maneira profunda o espaço urbano regional, em particular com a multiplicação de produtos imobiliários a partir de 2009.

Palavras-chave: Expansão urbana; Infraestrutura urbana; Amazônia.

CAPÍTULO 9 **NEXOS ENTRE O IMOBILIÁRIO RESIDENCIAL, AS MUDANÇAS RECENTES NA ECONOMIA E AS DINÂMICAS NA REGIÃO METROPOLITANA DE SÃO PAULO (RMSP)**

A elaboração de um panorama da crise do desenvolvimentismo que afetou a fonte do comando da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) pela perda do impulso industrial, associada ao processo mais recente de desconcentração em direção ao interior do estado de São Paulo, permitiu desvendar importantes nexos da dinâmica imobiliária residencial atual na metrópole. Destaca-se o protagonismo do município de São Paulo pela pujante economia de aglomeração e funções de comando que exerce,

impulsionando, concentradamente, atividades imobiliárias nos períodos de retração e retomada seletiva, concomitantes ao fortalecimento de vetores de expansão a oeste e noroeste da RMSP. A partir de bases de dados da Embraesp e da Fundação Seade, foram produzidas cartografias temáticas sobre tais nexos, destacando espacialidades específicas da inserção regional do imobiliário residencial.

Palavras-chave: Região Metropolitana de São Paulo; dinâmica imobiliária residencial; desconcentração industrial; vetores de expansão; inserção regional.

CAPÍTULO 10 **PRODUÇÃO CAPITALISTA DA CASA E DA CIDADE: ARQUEOLOGIA DE ALGUNS DEBATES**

O ensaio situa *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial* no conjunto de problemas e embates teóricos e políticos da década de 1970, um prisma de novas perspectivas críticas a serem exploradas àquela época. São Paulo estava então no foco da análise das contradições engendradas pela industrialização periférica acelerada em que o avanço técnico não solapou economias de subsistência, essenciais para a reprodução da força de trabalho a baixíssimos custos. A cidade era visada pela análise que, no enfrentamento da ditadura civil-militar, trazia à tona estratégias específicas que a urbanização punha em ato na apropriação da riqueza urbana, bem como o lugar que sua construção, seu uso e sua exploração ocupava na acumulação interna de capital e poder. A pesquisa para este ensaio baseou-se em arquivos institucionais, periódicos, memoriais acadêmicos e entrevistas, referências mobilizadas pelos autores (citadas e não citadas), materiais relacionados ao período histórico da redemocratização, em que os limites estruturais do desenvolvimento capitalista na periferia eram expostos e que permitiram reconstituir as bases dessa leitura crítica da urbanização.

Palavras-chave: Estudos urbanos; Uso do solo urbano; Renda da terra; Periferias urbanas; Autoconstrução; Redemocratização

CAPÍTULO 11 50 ANOS DE CONSTRUÇÃO DA DESIGUALDADE URBANA E O CICLO VIRTUOSO DAS PREFEITURAS DEMOCRÁTICAS

O artigo revisita cinquenta anos da produção do ambiente construído no Brasil, com foco no assentamento da classe trabalhadora nas metrópoles. Argumenta-se que, historicamente excluídas do mercado formal e diante de políticas públicas insuficientes, moradias e bairros populares foram produzidos sobretudo pela autoconstrução. Apesar da consolidação de um arcabouço legal avançado, persistem a desigualdade socioespacial e a exclusão urbana. Em contraste com esse padrão, destaca-se o ciclo virtuoso das prefeituras democráticas e populares (1986–2000) como inflexão histórica da política urbana, ao traduzir, no plano local, princípios da reforma urbana — função social da propriedade, gestão democrática e direito à cidade. Por fim, discutem-se limites e legados desse ciclo diante da reestruturação neoliberal e dos desafios contemporâneos à governança democrática e à sustentabilidade urbana.

Palavras-chave: Prefeituras democráticas; reforma urbana; direito à cidade.

BIOGRAFIAS DOS AUTORES

ANA CRISTINA DE ALMEIDA FERNANDES

Graduada em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal de Pernambuco (1981), mestrado em Sociologia pela Universidade Estadual de Campinas (1989) e doutorado em Geografia pela University of Sussex, Inglaterra (1996). Professora titular e pesquisadora líder do Grupo de Pesquisa em Inovação, Tecnologia e Território (GRITT). É editora associada da Revista Brasileira de Inovação, bolsista 1B do CNPq, e professora orientadora no Programa de Pós-Graduação em Geografia, da UFPE. Recebeu o prêmio FACEPE/CONFAP 2023 Pesquisadora Destaque na Área de Ciências Humanas.

ANA CRISTINA MORAIS

Ana Cristina Morais, é Arquiteta e Urbanista formada pela FAUUSP (2018), especialista em Cidades, Planejamento Urbano e Participação Popular pela Unifesp (2022) e mestra em Planejamento Urbano e Regional também pela FAUUSP (2025).

ANA GABRIELA AKAISHI

Arquiteta e urbanista pela FAUUSP (2010), mestre pela UFABC (2013) e doutora pela FAU-USP (2022). É pós-doutoranda associada ao Centro de Estudos da Favela (Cefavela) da UFABC e pesquisadora na linha 2.2 do INCT Produção da Casa e da Cidade.

ANNA CAROLINA DE PAULA MADRID DE MARCO

Pesquisadora do Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos da Universidade de São Paulo/FAU-USP e do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia Produção da Casa e da Cidade. Foi assessora técnica da GIZ Brasil nos Projetos ANDUS (Apoio à Agenda Nacional de Desenvolvimento Urbano Sustentável no Brasil) e TUMI (Transformative Urban Mobility Initiative). Trabalhou na Secretaria de Governo Municipal da Prefeitura de São Paulo e no ICLEI América do Sul.

BEATRIZ KARA JOSÉ

Arquiteta e urbanista (1997), mestre (2005) e doutora (2010) pela FAUUSP. Atua em políticas públicas e leciona no Centro Universitário Senac desde 2011. É coordenadora e pós-doutoranda da linha 2.2, “Moradia popular em áreas centrais de metrópoles brasileiras: condições, programas e políticas”, do INCT Produção da Casa e da Cidade.

BEATRIZ RUFINO

Professora Livre-docente da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAU/USP). Suas pesquisas têm como foco Políticas habitacionais, Parcerias Público-Privadas, Produção Imobiliária e de Infraestruturas. É membro do LABHAB e coordenadora da Linha 3.1 do INCT Produção da Casa e da Cidade.

CAIO SANTO AMORE

Professor na FAUUSP. Arquiteto urbanista graduado na FAUUSP, mestre e doutor em planejamento urbano. Integrante da ONG Peabiru e pesquisador do LabHab USP, desenvolve projetos, pesquisas e assessoria técnica em habitação social em favelas e comunidades urbanas. Coordena linha de pesquisa no INCT A Casa e a Cidade.

CAROLINA MARIA POZZI DE CASTRO

Graduada em Arquitetura e Urbanismo pela Faculdade de Visconde de São Leopoldo/Santos (FAUS) (1975), mestre em Arquitetura pela Universidade de São Paulo-Escola de Engenharia de São Carlos (1986) e doutora em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de São Paulo (1999). Professora credenciada ao Programa de Pós- Graduação em Engenharia Urbana. Pesquisadora do Laboratório de Estudos e Projetos Urbanos e Regionais-LEPUR/UFABC, do Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos-LABHAB/FAUUSP, e do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia "Produção da Casa e da Cidade".

DÂNIA BRAJATO

Arquiteta e Urbanista, Doutora em Planejamento e Gestão do Território, UFABC 2020. Ex-Passo Assessoria para Ações Sociais. Ex-Dirigente em governos municipais do ABC paulista. Pesquisadora do Laboratório de Estudos e Projetos Urbanos e Regionais (Lepur) UFABC desde 2016. Experiência na área de Habitação Social, Planejamento Urbano e Obras, instrumentos de planejamento e gestão urbanos, urbanização de favelas. Integra equipe INCT Produção da Casa e da Cidade.

ERMINIA MARICATO

Professora Emérita da USP e fundadora do LabHab-FAUUSP. Coordena a linha Metrópole na periferia do capitalismo no INCT Produção da Casa e da Cidade. Autora de livros fundamentais para os estudos urbanos no Brasil. Fundadora e uma das coordenadoras da rede BrCidades.

ESTEVAM VANALE OTERO

Arquiteto e Urbanista; Doutor em Planejamento Urbano e Regional. Coordenador do Laboratório e Estudos e Pesquisas em Desenvolvimento Urbano Contemporâneo (LabDUC/Unesp). Docente do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo – FAAC/Unesp. Desenvolve pesquisas nas áreas de habitação de interesse social e produção do espaço urbano no interior paulista.

FERNANDO CAMPOS MESQUITA

Professor do Departamento de Geociências e Professor Colaborador do Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal de Santa Catarina. Graduado em Geografia pela Universidade Federal de Uberlândia. Mestre (2011) e Doutor (2015) em Geografia pela Universidade Estadual de Campinas, com estágio de pesquisa no Urban Planning Department da UCLA - University of California, Los Angeles (2013). Possui pós-doutorado em Política Científica e Tecnológica pela Unicamp.

GISELLE TANAKA

Coordenadora e professora do GPDES/IPPUR UFRJ e do curso Cidade, Políticas Urbanas e Movimentos Sociais. Arquiteta urbanista e cientista social pela USP, mestre pela FAUUSP e doutora pelo IPPUR. Atua em planejamento urbano, habitação social, meio ambiente e políticas públicas, com forte inserção em pesquisa, extensão e assessoria a movimentos por direito à cidade.

GIUSEPE FILOCOMO

Pesquisador do Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos da Universidade de São Paulo e do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia Produção da Casa e da Cidade. Foi pesquisador visitante no Center for Place, Culture, and Politics da City University of New York e estudante internacional na Parsons School of Design - The New School e na Universidad Politécnica de Madrid. Atuou como consultor especializado para a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) e para a Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) no Brasil.

HELENA MENNA BARRETO SILVA

Arquiteta e urbanista (1965) pela FAUUFRJ, mestre (1990) e doutora pela FAUUSP (1998). Desde os anos 1990, atua em funções públicas e em pesquisas sobre habitação em áreas centrais. No LabHab, coordenou cursos e estudos com apoio nacional e internacional, incluindo pesquisas com universidades francesas sobre governança metropolitana. É pesquisadora na linha 2.2 do INCT Produção da Casa e da Cidade.

ISABELLA WALTER

Isabella Walter é arquiteta e urbanista (UFMG), mestre em Arquitetura e Urbanismo (USP), doutoranda em Desenvolvimento Econômico, na área de Desenvolvimento Regional e Urbano pelo IE-Unicamp e pesquisadora no INCT Produção da Casa e da Cidade (Labhab)

JEFFERSON OLIVEIRA GOULART

Cientista Político; Livre-Docente em Política Urbana. Líder do Grupo de Pesquisa CNPq "Desenvolvimento Urbano Contemporâneo: Política, Economia e Urbanismo" (GPDUC). Vice-coordenador do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo – FAAC/Unesp. Desenvolve pesquisas nas áreas de política urbana e produção do espaço urbano no interior paulista.

JOÃO BOSCO MOURA TONUCCI FILHO

Integra o comitê gestor do INCT Produção da Casa e da Cidade, é bacharel em Ciências Econômicas (UFMG), mestre em Arquitetura e Urbanismo (USP) e doutor em Geografia (UFMG), com pós-doutorado em Estudos Urbanos (UvA). É professor de Economia Regional e Urbana (Cedeplar/UFMG) e professor do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo (NPGAU/UFMG). Pesquisador PQ do CNPq e líder do Núcleo de Estudos em Urbanização e Planejamento (NUPE/UFMG). Seus principais temas de investigação incluem políticas urbanas e habitacionais, regularização fundiária, dinâmica imobiliária, mercados informais do solo e economias populares. Possui experiência de assessoramento ao poder público em projetos de desenvolvimento urbano-regional e planejamento metropolitano.

JOÃO PAULO CONSTANTINO

João Paulo Constantino, é economista pela UFRRJ, Mestre e Doutorando em Desenvolvimento Econômico, na área de Desenvolvimento Regional e Urbano pelo IE-Unicamp

JOSÉ CÉSAR DE MAGALHÃES JR.

José César de Magalhães Jr. é sociólogo e professor das Faculdades de Campinas (Facamp). É doutor em sociologia pela USP. Integrou a Rede Interdisciplinar de Pesquisadores Neoliberalismo e Subjetivação Política, da FFLCH-USP. É pesquisador do Centro de Estudos dos Direitos da Cidadania (Cenedic/FFLCH-USP) e realiza um estágio posdoutoral no INCT Produção da Casa e da Cidade.

JOSÉ JÚLIO FERREIRA LIMA

Doutor em Arquitetura pela Oxford Brookes University, Reino Unido. Professor do Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Pará (UFPA) e do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Desenvolvimento Regional e Urbano na Amazônia da Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará (Unifesspa)

KARINA LEITÃO

Professora na FAUUSP. Arquiteta urbanista (UFPA), mestre (PROLAM-USP) e doutora (FAUUSP). Desde 2002, é pesquisadora do Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos (LabHab-USP). Coordena linha de pesquisa sobre Assessoria e intervenções em assentamentos populares no INCT A Casa e a Cidade. Tem focado suas pesquisas em Habitação Popular, Planejamento Urbano e Regional, Gestão Municipal, Políticas Públicas Urbanas e Impactos de Grandes Projetos.

LETÍCIA MOREIRA SÍGOLO

Graduada em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de São Paulo (2006), e doutora pela mesma instituição (2014). Docente Permanente do Programa de Pós-graduação Stricto Sensu e da Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Pontifícia Universidade Católica de Campinas. Pesquisadora

do Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos (LabHab) da FAUUSP e do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia “Produção da Casa e da Cidade”.

LETIZIA VITALE

Arquiteta e urbanista formada na Itália (1996), com pós-graduação pelo Politecnico di Torino e doutorado pela FAUUSP (2014). Desde 2010 leciona em graduações de Arquitetura e Urbanismo. É professora no Centro Universitário Senac, onde coordena projetos de pesquisa e extensão sobre áreas centrais, e é pós-doutoranda na linha 2.2 do INCT Produção da Casa e da Cidade.

LÍGIA SANTI LUPO

Arquiteta urbanista e mestre pela FAUUSP, com pesquisa sobre melhorias habitacionais em moradias autoconstruídas. Atuou no LabHab USP em pesquisa e extensão sobre habitação, urbanização de favelas e ATHIS. Tem experiência na gestão pública e em assistência técnica habitacional. Pesquisadora do INCT Produção da Casa e da Cidade no EIXO 1 - Autoconstrução e Ações sobre Territórios Populares Autoconstruídos.

LUCAS FRANÇA ROLIM

Doutorando em Arquitetura e Urbanismo (Ppgau/UFPA), Mestre em Planejamento e Desenvolvimento Regional e Urbano na Amazônia (Ppgam/Unifesspa). Arquiteto e Urbanista da Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará (Unifesspa).

LUCIANA DE OLIVEIRA ROYER

Vice-coordenadora do INCT Produção da Casa e da Cidade, é bacharel, mestre e doutora em Arquitetura e Urbanismo (FAU-USP), professora do grupo de planejamento urbano da mesma instituição e pesquisadora do LabHab. Integrou equipes técnicas nas administrações públicas municipal e federal, tais como a Caixa Econômica Federal e a Secretaria Nacional de Programas Urbanos do Ministério das Cidades.

LUIZ KOHARA

Engenheiro civil pela FAAP (1980), mestre pela Poli-USP (1999) e doutor pela FAUUSP (2009). Realizou pós-doutorados em Sociologia Urbana e Habitação (FAPESP/USP, 2013 e CNPq/UFABC, 2019). É pesquisador no Laboratório Justiça Territorial (LabJuta) da UFABC e na linha 2.2 do INCT Produção da Casa e da Cidade.

MARIA DO LIVRAMENTO MIRANDA CLEMENTINO

Professora Emérita da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) e do Programa de Pós-graduação em Estudos Urbanos e Regionais (PPEUR); Coordenadora do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia – Laboratório de Estudos sobre o Planejamento Urbano e Regional (INCT LabPlan); Editora da RBEUR: Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais; membro do Comitê Gestor do Observatório das Metrópoles e Membro do Comitê Consultivo Acadêmico do INCT Produção da Casa e da Cidade.

MARIA LUCIA REFINETTI MARTINS

Arquiteta e Urbanista, Profa. Titular FAU-USP. Ex-coordenadora do LabHab, 2003-2009. Coordenadora das pesquisas: Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia - Produção da Casa e da Cidade (CNPq) e Instrumentos jurídico-urbanísticos estruturados pelo Solo Criado - referências para a Defensoria Pública (Fapesp). Publicações nas áreas de Políticas Públicas, Habitação de Interesse Social, Direito Urbanístico e Ambiental.

MARIANA FIX

Mariana Fix é arquiteta e urbanista, mestre em Sociologia (USP) e doutora em Economia (Unicamp). Professora na FAU-USP, colaboradora na Pós em Desenvolvimento Econômico do IE-Unicamp e pesquisadora no Labhab. Publicou os livros Parceiros da Exclusão e São Paulo Cidade Global e o artigo “On urban studies in Brazil”, entre outros.

PAULO EMÍLIO BUARQUE FERREIRA

Professor na FAUUSP. Arquiteto urbanista, mestre e doutor pela FAUUSP. Pesquisador do Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos (LabHab-USP). Foi professor na Universidade Presbiteriana Mackenzie entre 2011 e 2024 e sócio-diretor do escritório B Arquitetos até 2024. Tem experiência na área de Arquitetura e Urbanismo.

PAULO GUILHERME SOUSA CHAVES FILHO

Graduando em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal do Pará (UFPA). Integrante do Laboratório Cidades na Amazônia (LABCAM).

PEDRO FREIRE DE OLIVEIRA ROSSI

Arquiteto e urbanista pela UFPB. Mestre pela ETSAB/UPC (Barcelona) e doutor pela FAUUSP. Pesquisador do LabHab-FAUUSP e do INCT Produção da Casa e da Cidade. Ex-presidente do IAB/PB, membro do Conselho Superior e atual diretor nacional de Cultura do Instituto de Arquitetos do Brasil.

PEDRO HENRIQUE VALE CARVALHO

Doutorando em Habitat na FAUUSP, desenvolvendo pesquisa sobre autoconstrução e a provisão pública de moradia. Arquiteto urbanista pela UFCG, Mestre pelo PPGAUD – UFC, pesquisador LabHab e INCT Produção da Casa e da Cidade. Atuou como pesquisador no LEHAB-UFC e no INCT Observatório das Metrópoles. Integra ainda a Rede Moradia-Assessoria, com foco em moradia popular e práticas de assessoria técnica.

POLIANA RISSO SILVA UEDA

Arquiteta e Urbanista pela Universidade Estadual de Londrina e Mestre (2010) e Doutora (2023) em Engenharia Urbana pela Universidade Federal de São Carlos. Professora do curso de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Paulista (UNIP-SJRP), representante suplente das Instituições de Ensino de Arquitetura e Urbanismo no CAU/BR (2024-2026), pesquisadora do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia “Produção da Casa e da Cidade” e avaliadora de cursos vinculada ao INEP-MEC.

RAUL VENTURA NETO

Raul Ventura Neto é doutor em Desenvolvimento Econômico pelo IE/ Unicamp na linha de economia regional e urbana. Mestre e bacharel em Arquitetura e Urbanismo pela UFPA . É professor adjunto da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da UFPA e professor permanente do Programa de Pós- Graduação em Arquitetura e Urbanismo da e do Programa de Pós-Graduação de Economia da UFPA.

REBECCA MOURA MOREIRA

Arquiteta e urbanista pela Universidade São Judas Tadeu (2022) e mestre pela mesma instituição (2025). Atua em pesquisa sobre parceria público-privada habitacional no bairro Campos Elíseos, em São Paulo, e em áreas centrais, e na linha 2.2 do INCT Produção da Casa e da Cidade.

RENATA DA ROCHA GONÇALVES

Doutoranda em Arquitetura e Urbanismo (FAU-USP), graduada pela mesma instituição e mestre em Administração Pública e Governo (FGV-SP), na linha de pesquisa Transformações do Estado e Políticas Públicas. Atuou como pesquisadora no Centro de Estudos da Metrópole/Cebrap, IPEA e LabHab e, na gestão pública, nas equipes técnicas da Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades e do Ministério Público do Estado de São Paulo.

ROSANA YAMAGUTI

Doutoranda em Planejamento e Gestão do Território UFABC. Pesquisadora do Laboratório de Estudos e Projetos Urbanos e Regionais (LEPUR) e, desde 2025, do INCT Produção da Casa e da Cidade. Arquiteta efetiva na PMSP, Secretaria de Urbanismo e Licenciamento (SMUL) desde 2021. Ex-Assessora do Gabinete e do Depto de Uso do Solo de SMUL, Analista de Desenvolvimento da SP Urbanismo. Experiência na área de Planejamento Urbano e Regional, Legislação e Instrumentos Urbanísticos.

SILLAS COELHO

Sillas Coelho é administrador formado pela PUC-SP (2017) e mestre em Desenvolvimento Econômico Regional e Urbano pelo IE-Unicamp (2025).

VICTOR MARTINEZ CORRÊA E SÁ

Arquiteto e Urbanista. Mestre e doutorando pela Faculdade de Arquitetura da Universidade de São Paulo. Pesquisador do Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos (LabHab). Assessor técnico na Peabiru TCA.

LEGENDA FOTOGRAFIAS

CAPÍTULO 1 O SALÁRIO NÃO DAVA, MAS NO QUE DEU?

[página 66] Jardim Zaíra Mauá/SP. Autoria: Lígia Lupo, 2025.

CAPÍTULO 2 MUITO CHÃO PARA POUCA AÇÃO

[página 106] Jardim Gazuza Diadema/SP. Autoria: Lígia Lupo, 2025.

CAPÍTULO 3 HABITAÇÃO EM TESE: MAPEAMENTO SOBRE POLÍTICAS HABITACIONAIS IMPLEMENTADAS NO BRASIL A PARTIR DE 1980

[páginas 154, 172 e 174] Paredes, São Sebastião-SP. Parte do ensaio fotográfico selecionado para a Mostra Fotográfica do XXI ENANPUR 2025. Autoria: Renata da Rocha Gonçalves, 2018.

CAPÍTULO 4 O CENTRO TRADICIONAL DE SÃO PAULO NA DINÂMICA CONTEMPORÂNEA DE (RE)PRODUÇÃO DA CIDADE CAPITALISTA

[página 200] Ocupação à rua do Ouvidor (centro de São Paulo). Autoria: Juliana Petrarolli, 2008.

[página 207] Moradores do bairro Campos Elíseos (centro de São Paulo). Autoria: Beatriz Kara José, 2005.

[página 212] Acampamento das vítimas do incêndio do Edifício Wilton Paes de Almeida (centro de São Paulo). Autoria: Renato Abramowicz Santos, 2018.

CAPÍTULO 5 POTENCIAL E LIMITES DA REGULAÇÃO: FUNDAMENTOS E PRÁTICA DOS INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS

[página 226] Novos empreendimentos imobiliários no bairro do Butantã, São Paulo. Autoria: Maria Lucia Refinetti, 2026a.

[página 241] Paisagem urbana com novos empreendimentos imobiliários, dentro do perímetro da Operação Urbana Consorciada Água Espraiada (OUCAE), São Paulo. Autoria: Maria Lucia Refinetti, 2017.

[página 242] Novos empreendimentos imobiliários no bairro do Butantã, São Paulo. Autoria: Maria Lucia Refinetti, 2026b.

[página 243] Novos empreendimentos imobiliários no bairro do Butantã, São Paulo. Autoria: Maria Lucia Refinetti, 2026c.

CAPÍTULO 6 A INFRAESTRUTURA NA PRODUÇÃO DA CIDADE: DAS INSUFICIÊNCIAS ÀS NOVAS FRONTEIRAS (I)MOBILIÁRIO-FINANCEIRAS

[página 266] Condições da infraestrutura urbana em loteamento no município de Osasco (SP). Autoria: G. Ferracini (1978, reproduzido de MARICATO, Erminia. A produção da casa e da cidade no Brasil industrial, 1982, p. 161).

[página 276] Plataforma da Estação Tamanduateí de trem (CPTM - Linha 10 Turquesa). Autoria: Vitor Nisida, 2023.

[página 280] Edifício Faria Lima Plaza, localizado na Avenida Faria Lima (São Paulo, SP). Fonte: Reprodução de SINDUSCON-SP. São Paulo, 31 out. 2022. Disponível em: https://sindusconsp.com.br/ibracon-e-premiado-internacionalmente-com-edificio-em-sao-paulo/. Acesso em: 13 abr. 2026.

[página 286] Paisagem do Jardim Panorama (São Paulo), com prédios de alto padrão da Operação Urbana Consorciada Água Espraiada (OUCAE) ao fundo. Autoria: Beatriz Colpani, 2024.

[página 287] Vistoria às obras do Pátio Morro Grande da Linha 6 - Laranja do Metrô (São Paulo, SP). Autoria: Marcelo S. Camargo / Governo do Estado de São Paulo. São Paulo, 30 set. 2024.

CAPÍTULO 7 MERCADO IMOBILIÁRIO, REGULAÇÃO URBANÍSTICA E PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO NO INTERIOR PAULISTA

[página 313] Contraste entre gabaritos, Bauru (SP). Autoria: Luma Dourado, 2026.

[página 322] Em sequência, Loteamento aberto São José dos Campos, SP [1]. Loteamento fechado em Mirassol, Arranjo Populacional de São José do Rio Preto, SP [2]. Loteamento fechado em Votorantim, SP [3]. Autoria: Luma Machado via Google Earth, 2026a.

[página 323]Em sequência, Loteamento aberto em Bauru, SP [1]. Loteamento fechado em São José dos Campos, SP [2]. Loteamento aberto em São José dos Campos, SP [3]. Autoria: Luma Machado via Google Earth, 2026b.

CAPÍTULO 8 EXTRATIVISMO, INDÚSTRIA E CIDADE NA AMAZÔNIA ORIENTAL: O CASO DE MARABÁ NA REGIÃO DE CARAJÁS, PARÁ

[página 338] Em sequência, Espaço periurbano de Canaã do Carajás - Zona de expansão urbana entremeada em fazendas de gado [1]. Fazenda sendo transformada em loteamento urbano em Canaã dos Carajás [2]. Empreendimento do Programa Minha Casa Minha Vida em construção na área de expansão urbana de Marabá [3]. Autoria: Lucas França Rolim, 2025.

CAPÍTULO 9 NEXOS ENTRE O IMOBILIÁRIO RESIDENCIAL, AS MUDANÇAS RECENTES NA ECONOMIA E AS DINÂMICAS NA REGIÃO METROPOLITANA DE SÃO PAULO (RMSP)

[página 401] Prédios em construção na região da Barra Funda, Zona Oeste de SP. Fonte: LEPINE, Jacques / Estadão Conteúdo. Reprodução de G1. São Paulo, 10 dez. 2025. Disponível em: https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2025/12/10/camara-aprova-projeto-de-nunes-que-permite-licenciamento-para-obras-de-ate-1500-m-sem-analise-da-prefeitura.ghtml. Acesso em: 13 abr. 2026.

[página 417] Empreendimento Cidade Sete Sóis (MRV Engenharia), localizado próximo à Avenida Raimundo Pereira de Magalhães, em Pirituba (São Paulo, SP). Fonte: CAVALLARI, Rubens / Folhapress. Reprodução de Folha de S.Paulo. São Paulo, 22 jul. 2025. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2025/07/suburbio-verde-pirituba-cresce-com-area-para-11-mil-familias-trem-e-futuro-sesc.shtml. Acesso em: 13 abr. 2026.

CAPÍTULO 11 50 ANOS DE CONSTRUÇÃO DA DESIGUALDADE URBANA E O CICLO VIRTUOSO DAS PREFEITURAS DEMOCRÁTICAS

[página 522] Mutirão de moradores da Favela Vila Bela, Vila Prudente, em São Paulo/SP, durante as obras de urbanização. Fonte: Bonduki; Andrade; Rossetto (1993, p. 54), 1990.

FAUUSP

inct
PRODUÇÃO
DA CASA E DA
CIDADE

FAUUSP

inct
PRODUÇÃO
DA CASA E DA
CIDADE