

SÃO PAULO:

Um panorama histórico das soluções habitacionais de interesse social

ANA CLÁUDIA SALVADOR JAEN ESQUIÇATO

Dissertação submetida para satisfação parcial dos requisitos do grau de
MESTRE EM PLANEAMENTO E PROJECTO URBANO

Orientador: Professor Doutor Paulo Santos Conceição

SETEMBRO DE 2025

MESTRADO EM PLANEAMENTO E PROJECTO URBANO 2024/2025 - FEUP / FAUP

DEPARTAMENTO DE ENGENHARIA CIVIL

Tel. +351-22-508 1901

✉ mppu@fe.up.pt

Editado por

FACULDADE DE ENGENHARIA DA UNIVERSIDADE DO PORTO

Rua Dr. Roberto Frias

4200-465 PORTO

Portugal

Tel. +351-22-508 1400

Fax +351-22-508 1440

✉ feup@fe.up.pt

🌐 <http://www.fe.up.pt>

Reproduções parciais deste documento serão autorizadas na condição que seja mencionado o Autor e feita referência a *Mestrado em Planeamento e Projecto Urbano - 2024/2025 - Departamento de Engenharia Civil, Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto e Faculdade de Arquitetura Universidade do Porto, Porto, Portugal, 2025*.

As opiniões e informações incluídas neste documento representam unicamente o ponto de vista do respetivo Autor, não podendo o Editor aceitar qualquer responsabilidade legal ou outra em relação a erros ou omissões que possam existir.

Este documento foi produzido a partir de versão eletrônica fornecida pelo respetivo Autor.

Nota: Este documento foi escrito no idioma português do Brasil, e todas as citações e referências bibliográficas, foram elaboradas conforme regras da Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT.

Dedico este trabalho à minha família.
Àqueles que vieram antes e àqueles que ainda estão por vir.
À minha mãe Noely e meu pai Gilberto (*in memoriam*).
À minha irmã Ana Carolina e minha sobrinha Bella,
Ao meu companheiro Rafael.
E aos meus parceiros incansáveis,
Angel, Mel e Javier (*in memoriam*), pelo amor,
dedicação e companheirismo incondicionais, sempre.
A vocês, todo meu carinho e todo meu amor.

“O estudo da história só tem sentido se servir para
compreender o presente e interferir na construção do futuro.”

Nabil Georges Bonduki

AGRADECIMENTOS

Início meus agradecimentos expressando minha gratidão aos professores e à direção do curso de Mestrado em Planeamento e Projecto Urbano, da Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto, por me ensinarem conteúdos preciosos que me engrandeceram profissional e pessoalmente. Destaco em especial as professoras doutoras que, ao longo do curso, lecionaram as cadeiras que cursei. Mulheres inspiradoras que me incentivaram na busca pelo conhecimento e pela produção de conteúdo relevante para a nossa sociedade. Nomeadamente Prof^ª. Dr^ª. Isabel Breda Vazquez, Prof^ª. Dr^ª. Ana Luisa Fernandes, Prof^ª. Dr^ª. Cecília Silva, Prof^ª. Dr^ª. Sara Cruz e Prof^ª. Dr^ª. Tereza Calix. Meus agradecimentos também aos professores Prof. Dr. Manuel Miranda, Prof. Dr. Álvaro Costa, Prof. Dr. Rui Silva e Prof. Dr. António Babo, por suas contribuições e ensinamentos fundamentais. E um agradecimento especial ao Prof. Dr. Paulo Santos Conceição, por me orientar ao longo deste tempo de elaboração da dissertação, respeitando meu processo, entendendo meus anseios, questionamentos e me conduzindo até o fim deste caminho árduo, mas muito satisfatório.

Agradeço também, de forma especial, aos meus pais Noely e Gilberto (*in memoriam*), que sempre despertaram e incentivaram, cada um a sua maneira, minhas qualidades e meus objetivos pessoais e profissionais. À minha irmã Ana Carolina, minha primeira companheira de vida, que me ensinou a ler as primeiras palavras e que me concedeu um dos papéis mais bonitos que eu poderia desempenhar nesta vida: ser tia de minha querida sobrinha Bella, a quem amo infinitamente. Às minhas tias Hilda e Taísa e ao meu tio Leo – parceiros queridos que sempre me acompanharam, torceram e contribuíram para o meu sucesso pessoal e profissional. Às minhas avós (*in memoriam*), mulheres de fibra que me ensinaram lições de vida preciosas e a ser uma mulher forte. À minha avó paterna, vovó Dina, que, embora tenha partido muito cedo, deixou sua força, doçura e carinho como legado. À minha avó materna, vovó Benê, de quem tive o privilégio da companhia até a vida adulta, e que vibrava a cada conquista, sempre me apoiando e incentivando na busca de cada um dos meus objetivos. Aos meus avós (*in memoriam*), pelos ensinamentos deixados e transmitidos para mim pelos meus pais. Meu avô paterno Raphael, que não conheci, mas de quem ouvi muitas histórias e herdei qualidades. Ao meu avô materno, vovô Salvador, que mesmo com sua postura mais sisuda, demonstrava seu afeto nos pequenos gestos cotidianos. Aos meus primos Bruno e Ennio pelas lembranças felizes da infância, e à minha tia Lucy (*in memoriam*).

Aos amigos que trouxe comigo ao longo de todos estes anos. Nos âmbitos escolar e universitário: Juliana D'Alesio, Rogéria D'Alesio Fernando Lacerda, Marcio Guterres, Caroline Soares, Milena Harrison, Carolina Souza, Suelen Yoshinaga e Samara Prado – pela entrevista concedida. Às amigas que fiz ao longo da vida profissional: Monique Inácio, Thaís Gutto e Flávia Santana. Às companheiras e amigas que este programa de Mestrado me apresentou: Ana Carolina Nunes de Sousa e Vanessa Rocha. Aos amigos também do Mestrado: Fedor Kuznetsov, Filipe do Carmo e Tiago Silva. Aos amigos que conheci no âmbito profissional em terras portuguesas: Livia Campos, Michelle Fidelis, Carolina M. Rodrigues, Duarte Ferreira, Márcio Oliveira. Às amigas que compartilham comigo a rotina do trabalho – e compartilharam a da dissertação, pois faziam parte deste curso – Raghad Alhamwi e Rafaela Fest. Aos colegas do GEG - empresa que me acolheu de braços abertos –, e em especial às minhas companheiras, mulheres incríveis pelas quais tenho grande carinho e apreço: Ana Correia, Catarina Pires, Gabriela Ferreira e Maria João Freitas. Aos amigos brasileiros aqui em Portugal, com quem compartilho os momentos difíceis, mas também as alegrias: Ana Elise de Souza e Alex Ceretta, Gisel Centeno e José Cimino, Iraiana Mariotte e Hugo Gonçalves, Beatriz Costa e Alexsandro Pompeu. Um agradecimento especial a vocês que sempre estiveram muito presentes e me incentivaram nesta conquista.

Aos queridos Prof^ª. Dr^ª. Hulda Wehmann e Prof. Dr. Claudio Manetti, colegas de trabalho e grandes amigos, que com suas palavras gentis, fizeram com que eu me enxergasse profissionalmente sob outros primas e aspectos que eu não reconhecia. Gratidão eterna pela generosidade, pelas trocas profissionais e pelo apoio à minha carreira e crescimento pessoal. À minha querida amiga Prof^ª. M.a. Flávia Santana, pelos diálogos constantes, trocas de informação, revisões e auxílios neste processo.

Por fim à Angel, Mel e Javier (*in memoriam*), cujo afeto, amor e dedicação me fazem ser uma pessoa melhor e mais feliz todos os dias. Ao meu marido e companheiro Rafael, parceiro de vida, que confia na minha capacidade e que esteve ao meu lado ao longo de toda essa jornada. Amo vocês imensuravelmente.

RESUMO

A cidade de São Paulo, atualmente reconhecida como uma das maiores metrópoles do mundo em termos populacionais e econômicos, apresentava no início do século XIX uma configuração urbana modesta: um território reduzido, percorível a pé, com população pouco numerosa e limitada relevância política e econômica no cenário nacional. Contudo, esse panorama começou a se transformar com o avanço do cultivo do café no interior da província, a intensificação do processo abolicionista, a introdução das primeiras atividades industriais e a chegada massiva de mão de obra estrangeira – predominantemente branca – para substituir o trabalho escravizado.

A combinação desses fatores provocou uma rápida e intensa reestruturação urbana, impulsionando o crescimento populacional e territorial da cidade em ritmo acelerado. São Paulo passou a exercer o papel de centro de articulação entre o interior paulista – onde se concentrava a produção – e os canais de exportação no litoral, principalmente o porto de Santos. As novas dinâmicas econômicas e demográficas, contudo, não foram acompanhadas por políticas públicas eficazes de ordenamento territorial e provisão de infraestrutura urbana, resultando em sucessivas crises urbanas.

A primeira grande crise urbana vivenciada pela cidade foi marcada pela superlotação, precariedade das condições habitacionais e ausência de planejamento para acolher a nova massa trabalhadora. Ao longo do século XX, novas crises se sucederam, impulsionadas por processos como a industrialização, o êxodo rural, a explosão demográfica, a concentração fundiária e a especulação imobiliária. Em todos esses momentos, a questão da habitação popular emergiu como um dos principais desafios a serem enfrentados pelo poder público.

Este trabalho propõe-se a investigar de forma crítica as diferentes soluções habitacionais implementadas ao longo da história da cidade de São Paulo, abordando as respostas estatais às sucessivas crises urbanas. A pesquisa percorre desde os primeiros esforços voltados à normatização do solo urbano e controle da ocupação irregular, passando pelas iniciativas previdenciárias dos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs), os empreendimentos da Fundação da Casa Popular (FCP), os projetos do Banco Nacional da Habitação (BNH), até chegar aos programas contemporâneos como o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV).

Ao analisar as políticas públicas de habitação social em diferentes contextos históricos, este estudo busca compreender os limites, impactos e contradições dessas ações, bem como as continuidades estruturais que ainda moldam a desigualdade urbana na metrópole paulistana. A dissertação se propõe, portanto, a contribuir com o debate sobre o papel do Estado na produção habitacional e no enfrentamento das desigualdades socioespaciais na cidade de São Paulo.

PALAVRAS-CHAVE: Habitação de Interesse Social. Programas Habitacionais, Soluções Habitacionais, Políticas Públicas, São Paulo.

ABSTRACT

The city of São Paulo, currently recognized as one of the largest metropolises in the world in both population and economic terms, had in the early nineteenth century a modest urban configuration: a small territory, walkable on foot, with a small population and limited political and economic relevance in the national context. However, this scenario began to change with the advance of coffee cultivation in the province's interior, the intensification of the abolitionist process, the introduction of the first industrial activities, and the massive arrival of foreign labor – predominantly white – to replace enslaved labor.

The combination of these factors triggered a rapid and intense urban restructuring, driving population and territorial growth at an accelerated pace. São Paulo began to act as a hub connecting the interior of São Paulo – where production was concentrated – with export channels on the coast, mainly the port of Santos. These new economic and demographic dynamics, however, were not accompanied by effective public policies for land-use regulation and urban infrastructure provision, resulting in successive urban crises.

The first major urban crisis experienced by the city was marked by overcrowding, precarious housing conditions, and the absence of planning to accommodate the new working-class population. Throughout the twentieth century, new crises followed, fueled by processes such as industrialization, rural exodus, demographic explosion, land concentration, and real estate speculation. In all these moments, the issue of popular housing emerged as one of the main challenges to be faced by public authorities.

This work aims to critically investigate the different housing solutions implemented throughout the history of the city of São Paulo, examining the state's responses to successive urban crises. The research covers the first efforts aimed at regulating urban land and controlling irregular occupations, the social security initiatives of the Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs), the projects of the Fundação da Casa Popular (FCP), the undertakings of the Banco Nacional da Habitação (BNH), and more recent programs such as the Minha Casa, Minha Vida Program (PMCMV).

By analyzing public policies for social housing in different historical contexts, this study seeks to understand the limits, impacts, and contradictions of these actions, as well as the structural continuities that still shape urban inequality in the metropolis of São Paulo. The dissertation thus aims to contribute to the debate on the role of the State in housing production and in addressing socio-spatial inequalities in the city of São Paulo.

KEYWORDS: Social Housing; Housing Programs; Housing Solutions; Public Policies; São Paulo.

ÍNDICE GERAL

AGRADECIMENTOS	i
RESUMO.....	iii
ABSTRACT	v
1. INTRODUÇÃO.....	3
2. SÃO PAULO DO SÉCULO XIX: ANTECEDENTES E INÍCIO DA PRIMEIRA CRISE URBANA	6
2.1 A POPULAÇÃO PAULISTANA NO FINAL DO SÉCULO XIX: ENQUADRAMENTO NO CENÁRIO NACIONAL E A URGÊNCIA GOVERNAMENTAL NO PROJETO DE EMBRANQUECIMENTO DA NAÇÃO ..	10
2.2 O MOROSO PROCESSO DE ABOLIÇÃO DA ESCRAVIDÃO BRASILEIRA	18
2.2.1 A LEGISLAÇÃO ABOLICIONISTA BRASILEIRA	19
2.2.2 O DESTINO DA POPULAÇÃO NEGRA PÓS-ABOLIÇÃO.....	24
2.3 MÃO DE OBRA LIVRE ESTRANGEIRA: A POLÍTICA DE IMPORTAÇÃO DE TRABALHADORES ITALIANOS E O PROJETO DE EMBRANQUECIMENTO DA POPULAÇÃO BRASILEIRA	27
2.4 A LEI DE TERRAS (1850) E OS IMPACTOS DA INSTITUCIONALIZAÇÃO DA PROPRIEDADE PRIVADA	32
3. SÃO PAULO DO SÉCULO XX: INÍCIO DAS POLÍTICAS DE ENFRENTAMENTO DAS CRISES HABITACIONAIS	36
3.1 DÉCADAS INICIAIS DO SÉCULO XX: A FORMAÇÃO DA SÃO PAULO INDUSTRIAL E A PRODUÇÃO HABITACIONAL PARA ARRENDAMENTO ÀS CLASSES MAIS POBRES	37
3.2 DÉCADAS DE 1930 A 1960: A ERA VARGAS E O PERÍODO POPULISTA - AS PRIMEIRAS INICIATIVAS NA PROMOÇÃO PÚBLICA DA MORADIA	47
3.2.1 Os INSTITUTOS DE APOSENTADORIAS E PENSÕES (IAPs)	55
3.2.2 A LEI DO INQUILINATO E SUAS IMPLICAÇÕES PRÁTICAS.....	58
3.2.3 A FUNDAÇÃO DA CASA POPULAR – UMA PROMESSA QUE NÃO SE CUMPRIU	62
3.2.4 OS GOVERNOS JUSCELINO KUBITSCHEK E JOÃO GOULART - A IMINÊNCIA DO GOLPE.....	64
3.3 DÉCADAS DE 1960 A 1980: A REPRESSÃO DO REGIME DITATORIAL E O PROCESSO DE REDEMOCRATIZAÇÃO DO PAÍS – DO BNH À AUTOCONSTRUÇÃO DA CASA PRÓPRIA	67
SISTEMA FINANCEIRO DE HABITAÇÃO (SFH): O BNH E A POLÍTICA HABITACIONAL PÓS GOLPE.....	68
3.4 DÉCADA DE 1990 E A ENTRADA DOS ANOS 2000: O NEOLIBERALISMO E A FINANCEIRIZAÇÃO DA HABITAÇÃO	76
3.4.1 A POLÍTICA HABITACIONAL DE SÃO PAULO NAS GESTÕES JÂNIO QUADROS E LUÍSA ERUNDINA	77
3.4.2 A POLÍTICA HABITACIONAL DE SÃO PAULO NAS GESTÕES PAULO MALUF E CELSO PITTA	81
3.4.3 A POLÍTICA HABITACIONAL DE SÃO PAULO NA GESTÃO MARTA SUPLICY	83
4. SÃO PAULO DO SÉCULO XXI: NOVO MILÊNIO, VELHAS PRÁTICAS	85
4.1 O GOVERNO LULA E A CRIAÇÃO DO PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA	86

4.2 AS POLÍTICAS HABITACIONAIS MUNICIPAIS DA CIDADE DE SÃO PAULO NA ENTRADA DOS ANOS 2000.....	90
4.2.1 A POLÍTICA HABITACIONAL DE SÃO PAULO NAS GESTÕES JOSÉ SERRA E GILBERTO KASSAB	90
4.2.2 A POLÍTICA HABITACIONAL DE SÃO PAULO NA GESTÃO FERNANDO HADDAD	91
4.2.3 A POLÍTICA HABITACIONAL DE SÃO PAULO NAS GESTÕES JOÃO DORIA, BRUNO COVAS E RICARDO NUNES	92
4.3 O GOVERNO DILMA ROUSSEF E A CONTINUIDADE DA POLÍTICA DO MINHA CASA, MINHA VIDA	95
4.3.1 O GOVERNO MICHEL TEMER E O GOLPE DE 2016.....	95
4.3.2 O GOVERNO JAIR BOLSONARO E OS RETROCESSOS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS	96
5. REFLEXÕES SOBRE A SÃO PAULO DO AGORA	97
6. REFLEXÕES SOBRE A SÃO PAULO DO FUTURO [CONCLUSÃO]	104
7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	106
8. GLOSSÁRIO	114

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Crescimento populacional do município de São Paulo (quantidade de habitantes).	6
Gráfico 2: Taxa de crescimento geométrico anual do município São Paulo (porcentagem).....	6

ÍNDICE DE MAPAS

Mapa 1: Arruamento área urbanizada da cidade de São Paulo até o ano de 1881.	8
Mapa 2: Área urbanizada da cidade de São Paulo até o ano de 1881.....	8
Mapa 3: Área urbanizada da cidade de São Paulo até o ano de 1914.....	38
Mapa 4: Área urbanizada da cidade de São Paulo de 1915 a 1929.	53
Mapa 5: Área urbanizada da cidade de São Paulo de 1930 a 1949.	54
Mapa 6: Área urbanizada da cidade de São Paulo de 1950 a 1962.	61
Mapa 7: Área urbanizada da cidade de São Paulo de 1963 a 1974.	70
Mapa 8: Área urbanizada da cidade de São Paulo de 1975 a 1985.	75
Mapa 9: Área urbanizada da cidade de São Paulo de 1986 a 1992.	80
Mapa 10: Área urbanizada da cidade de São Paulo de 1993 a 2002.	84

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1: População da cidade de São Paulo por sexo e condição social.....	10
Tabela 2: População da cidade de São Paulo do sexo feminino, por raça e condição social.....	12
Tabela 3: População da cidade de São Paulo do sexo masculino. por raça e condição social.....	12
Tabela 4: Comparação população do sexo feminino por raça e condição social nos âmbitos municipal, provincial e nacional.	14
Tabela 5: Comparação população do sexo masculino por raça e condição social nos âmbitos municipal, provincial e nacional.	14
Tabela 6: Comparação população total por raça e condição social nos âmbitos municipal, provincial e nacional.	14
Tabela 7: Comparação população do sexo feminino por raça e condição social nos âmbitos provincial e nacional.	15
Tabela 8: Comparação população do sexo masculino por raça e condição social nos âmbitos provincial e nacional.	15
Tabela 9: Comparação população total: por raça e condição social nos âmbitos provincial e nacional, no ano de 1872.....	16
Tabela 10: Quadro de características dos Períodos Analisados.....	98

ACRÔNIMOS E SIGLAS

AI – Ato Institucional
APEs – Associações de Poupança e Empréstimo
BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD – Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BNH – Banco Nacional da Habitação
CAP – Caixa de Aposentadorias e Pensões
CDHU – Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano
CEF – Caixa Econômica Federal
CLT – Consolidação das Leis do Trabalho
COHAB – Companhia de Habitação
COHAB-SP – Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo
COS – Carteira de Operações de Natureza Social
CPH – Carteira de Programas Habitacionais
FCP – Fundação da Casa Popular
FGTS – Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FMH – Fundo Municipal de Habitação
FNHIS – Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
Funaps – Fundo de Atendimento à População Moradora de Habitação Subnormal
HABI – Superintendência de Habitação Popular (em SEHAB)
HIS – Habitação de Interesse Social
IAP – Instituto de Aposentadorias e Pensões
IAPI – Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Industriários
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPTU – Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana
MDU – Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente
MNRU – Movimento Nacional pela Reforma Urbana
MTST – Movimento dos Trabalhadores Sem-Teto
ONU – Organização das Nações Unidas
PAR – Programa de Arrendamento Residencial (Centro)
PDE – Plano Diretor Estratégico
PCD – Pessoa com deficiência
PlanHab – Plano Nacional de Habitação
PMCMV – Programa Minha Casa Minha Vida
PNH – Plano Nacional de Habitação
PRIH – Perímetros de Reabilitação Integrada do Habitat
PROCAV – Programa de Canalização de Córregos, Implantação de Vias e Recuperação Ambiental e Social de Fundos de Vale
PROVER – Programa de Verticalização e Urbanização de Favelas
RECON – Financiamento do Consumidor e Materiais de Construção
SABESP – Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo
SBPE – Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo
SEHAB – Secretaria Municipal de Habitação
SICs – Sociedades de Crédito Imobiliário
SFH – Sistema Financeiro de Habitação
SMUL – Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento
SNHIS – Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
SP – São Paulo – pode representar o estado ou município a depender do contexto
ZEIS – Zonas Especiais de Interesse Social

1

INTRODUÇÃO

São Paulo é atualmente a cidade mais populosa do Brasil, e em 2014, a ONU classificou-a como a quarta mais populosa em termos mundiais, entretanto, ela nem sempre foi assim. Registros cartográficos de meados do século XIX apontam-na como uma pequena cidade, cujo limite territorial podia ser perfeitamente percorrido a pé (Bonduki, 2017). A literatura competente relata que foi com a chegada da Família Real Portuguesa ao Brasil e a instalação da Corte Real na cidade do Rio de Janeiro no ano de 1808, que o então Rei Dom João VI, decretou a abertura dos portos às nações amigas, redinamizando as atividades do litoral paulista, utilizado para exportar a produção açucareira cultivada nas cidades mais ao interior do estado. A cidade de São Paulo, que se encontra logo no topo da Serra do Mar – grande elemento estruturante que marca os limites entre o planalto e a zona litorânea paulista – era passagem obrigatória para que a produção pudesse ser escoada para o porto de Santos, tornando-se assim parte integrante do desenvolvimento comercial e econômico da época. Com o declínio dos preços do açúcar nos mercados internacionais, e a introdução do cultivo cafeeiro, entre outros aspectos relacionados à implantação da Faculdade de Direito, a cidade passou a ter outra importância no cenário nacional – muito embora ainda mantivesse suas dimensões territoriais diminutas.

A aposta na produção do café trouxe como resultado o enriquecimento do estado paulista, que passou a cultivá-lo extensivamente em suas terras. Com isso, a cidade de São Paulo – sua capital –, passou não só a ser um dos grandes polos comerciais e de serviços, mas também começou a abrigar uma nova burguesia que se formava naquele momento (Cano, 2007; Bonduki 2017). Ela era o elo que ligava aquilo que se produzia nas outras partes do estado, com os canais de exportação portuários. E essa condição de polo centralizador e distribuidor foi reforçada ainda mais com os investimentos nas linhas férreas – em grande parte feitos pelos fazendeiros – que ligavam prioritariamente as cidades do interior do estado com a cidade de São Paulo. De lá, a produção era transportada para o porto de Santos, no litoral, de onde era comercializada e seguia para os destinos finais – dentro e fora do país. Em determinada altura, o excedente de capital gerado pela comercialização do café passou a ser investido em outras fontes de renda – embora inicialmente ainda muito correlacionadas – pois o produto ainda possuía outras necessidades que precisavam ser supridas – para além da plantação e cultivo. Como exemplo pode-se citar o beneficiamento, o ensacamento e o armazenamento dos grãos, atividades que geravam demandas complementares, e que, geralmente tinham de ser desenvolvidas nos centros urbanos, como a produção das máquinas de beneficiamento, a produção dos tecidos para as sacas e a confecção das sacas em si – para armazenamento e transporte dos grãos.

Todas essas mudanças no perfil das atividades que eram desenvolvidas em meio urbano, associadas ao fato de que já existia um plano político corrente para a abolição da escravidão no país – que implicaria na transição do regime do trabalho escravo para o trabalho assalariado –, e por esta razão estava em curso uma onda imigratória intensa – majoritariamente composta por europeus –, ocasionaram uma grande mudança no perfil demográfico da cidade. Além disso, uma onda de êxodo rural também começou a despontar nesse mesmo período, onde os trabalhadores e habitantes rurais migravam para os

centros urbanos em busca de melhores oportunidades de trabalho, de estudo e de condição de vida no geral. A cidade de São Paulo – e o país – passou a atrair um grande contingente de pessoas, povoando-a com muito mais habitantes do que poderia comportar. Essa superlotação impactou diretamente as demandas por infraestruturas urbanas, habitação social e outros serviços públicos, criando um grande problema que precisava ser resolvido com urgência: a população mais pobre precisava habitar de forma digna, estruturada e bem localizada em função de suas atividades e demandas cotidianas e diárias. E desta forma se inicia aquela que ficaria conhecida como a primeira crise urbana da cidade de São Paulo (Rolnik, 1988), onde pela primeira vez a habitação para a população mais vulnerável passa a ser vista de fato como uma questão que precisa ser resolvida efetivamente.

E esse é o ponto de partida para as análises que este trabalho propõe. Dentre as motivações que o originaram, está o desejo de organizar cronologicamente a produção de habitação de interesse social na cidade de São Paulo, para o enfrentamento da referida crise urbana em finais do século XIX, bem como das demais crises subsequentes, associando-as aos fatores políticos, econômicos e demográficos de cada época – quando possível. O objetivo é chegar a um grande quadro comparativo, com as principais soluções idealizadas e implementadas no período da análise, com a pretensão de apontar alguns possíveis caminhos para novas pesquisas, além de ser uma forma de organizar parte da bibliografia produzida que trata exclusiva ou parcialmente do tema da habitação de interesse social na cidade de São Paulo.

Algumas obras chave como Bonduki (2014 e 2017) trazem um levantamento primoroso do que se produziu ao longo dos anos, contudo como as obras tratam do contexto nacional, nem sempre o foco esteve em abordar especificamente a situação da capital paulista. Para além disso, o período cujo enfoque foi direcionado em ambas as obras está contido entre os anos de 1930 e 1964 (Bonduki, 2014, p. 1), o que explica a motivação na construção do percurso das soluções de habitação de interesse social nos momentos pré e pós esse referido período. Essas obras, sem dúvida nenhuma foram centrais no processo inicial de estruturação deste trabalho, pois além de informações, apresentaram um amplo levantamento de fontes importantes para consulta, que enriqueceram esta pesquisa com dados extremamente relevantes.

Para dar conta do que se pretende analisar e discutir, este trabalho foi desenvolvido em cinco capítulos, cujo conteúdo será apresentado a seguir. O primeiro, corresponde à introdução, onde faz-se uma breve explicação do contexto geral, das justificativas da pesquisa e de quais são os seus principais objetivos. O segundo capítulo – primeiro em que se trata propriamente do desenvolvimento do corpo do trabalho – aborda as questões de embasamento daquela que ficou conhecida como a primeira crise urbana da cidade de São Paulo. Ele apresenta com maiores detalhes os aspectos mencionados acima – na primeira parte da introdução –, costurando os principais fatos políticos, jurídicos, econômicos e demográficos que impactaram e fizeram parte dessa mudança drástica no perfil da cidade no final do século XIX.

Para tratar das questões que ocorreram no século subsequente – século XX – tem-se o terceiro capítulo, cujo objetivo é abordar as diferentes soluções que foram implementadas ao longo do tempo, apresentando principalmente o que foi realmente executado em termos de tipologias e de políticas públicas voltadas ao atendimento das demandas de habitação de interesse social. O capítulo faz um panorama que contempla as primeiras tentativas de atendimento das demandas habitacionais como: (i) a produção rentista, desprovida de qualidade construtiva e muitas vezes de salubridade; (ii) os esforços empregados por meio dos IAPs, no investimento na construção de conjuntos habitacionais multifamiliares, financiamentos para construção de moradias isoladas, bem como no estímulo da produção habitacional autogerida nas áreas mais distantes da cidade – fato que originou e reforçou a ocupação dos limites mais longínquos do município; (iii) o início do processo de favelização da cidade; (iv) a provisão habitacional feita por meio do BNH; (v) os mutirões autogeridos; (vi) a produção menos

compromissada com a qualidade, visando números – Cingapura; (vii) financeirização da habitação, a moradia como mercadoria.

O quarto capítulo, destinado ao que ocorre a partir da virada dos anos 1990 para os 2000, abordará a mudança do perfil de gestão e da formulação das políticas públicas, tendo em vista que é nessa virada que acontecimentos importantes ocorrem, como por exemplo a aprovação do Estatuto da Cidade, viabilizando a aplicação dos artigos da Constituição Federal de 1988 – período da redemocratização do país – que regulamentam as políticas urbanas, e o início da gestão de um governo nacional mais progressista e alinhado com as pautas sociais do país. Nesse capítulo também será abordado o momento de retrocesso vivido após as eleições de 2018, e o esforço do governo atual em reestabelecer os avanços obtidos no início dos anos 2000.

O quinto e penúltimo capítulo traz um quadro que organiza e apresenta um conjunto de informações para cada um dos períodos, compatibilizando-os de forma a possibilitar a comparação entre eles, com o objetivo de perceber as semelhanças, diferenças e/ou se houveram inspirações de um momento histórico para o outro, no que tangem os aspectos relativos ao enfrentamento da questão habitacional, desde a primeira crise urbana até a atualidade. O sexto e último capítulo deste trabalho, está reservado para as possíveis conclusões finais deste panorama completo da situação da cidade de São Paulo, em relação às soluções habitacionais de interesse social que foram utilizadas ao longo do recorte temporal estabelecido. A este capítulo caberá trazer, para além destas conclusões, os possíveis desdobramentos futuros que poderão ser fruto e dar continuidade a pesquisa apresentada.

2

SÃO PAULO DO SÉCULO XIX: ANTECEDENTES E INÍCIO DA PRIMEIRA CRISE URBANA

São Paulo, que até meados do século XIX não tinha grande representatividade no cenário econômico brasileiro, abrigava uma população pouco numerosa (Paula, 2005 p. 28; Prestes Filho, 2012 p. 69) e que possuía extensão territorial relativamente pequena – podendo ser facilmente percorrida a pé (vide Mapas 1 e 2) – modificou-se bastante a partir de meados da década de 1880. Estas mudanças – sobretudo nos aspectos físicos e econômicos – justificam-se, em grande medida, pelo fato de que a cidade, naquele momento, passou a acomodar usos bastante diversificados, o que estimulou o surgimento de novas oportunidades de negócios e trabalho, transformando a pequena cidade – outrora sem grande importância no quadro econômico nacional – em um importante polo atrativo de investimentos e de pessoas.

Nos gráficos a seguir (Gráfico 1 e Gráfico 2) observa-se que foi entre os anos de 1886 e 1900, que se registrou um dos principais incrementos demográficos, em termos proporcionais no município. Destaca-se aqui, portanto, a importância desse dado, que será utilizado como ponto de partida para as análises que se seguirão no presente trabalho, visto que foi nesse período que se configurou a primeira crise habitacional municipal de São Paulo.

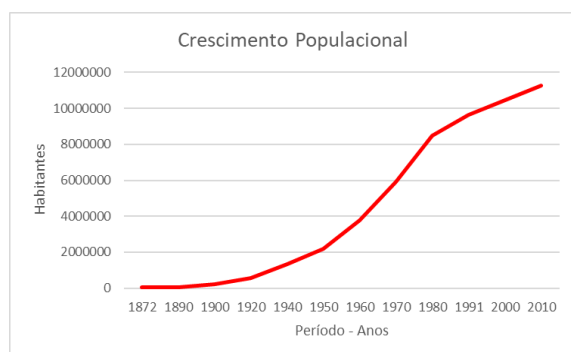


Gráfico 1: Crescimento populacional do município de São Paulo (quantidade de habitantes).

Fonte: São Paulo, SMUL, 2014. Elaboração da autora.

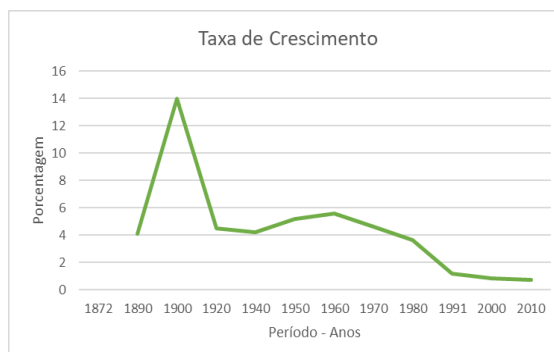


Gráfico 2: Taxa de crescimento geométrico anual do município São Paulo (porcentagem).

Fonte: São Paulo, SMUL, 2014. Elaboração da autora.

Esse crescimento populacional estava associado diretamente às demandas da industrialização paulistana, que naquela altura encontrava-se em desenvolvimento, majoritariamente vinculada à serviços de apoio ao cultivo cafeeiro. Cano (2007, p. 93) afirma que entre outras questões, foi o excedente do capital produtivo e da comercialização do café, que estimulou os fazendeiros a diversificarem seus investimentos em busca de maior rentabilidade, e isto por sua vez propiciou grandes aportes financeiros nas indústrias que surgiam na cidade.

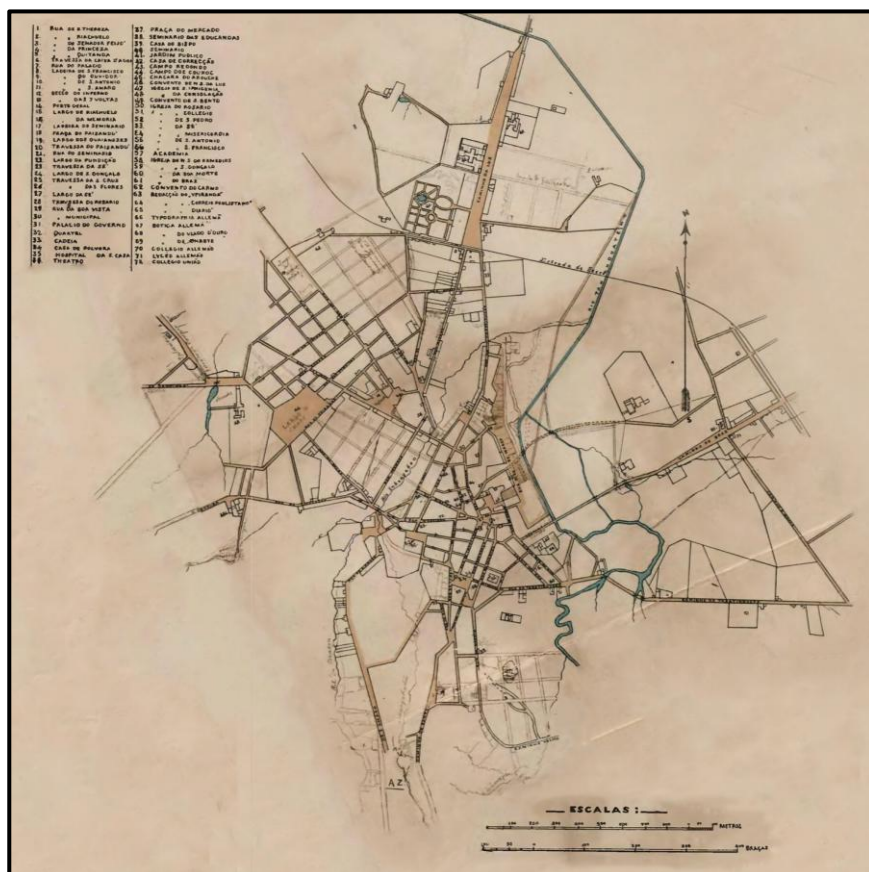
É importante explicar que o cultivo do café, embora mantivesse suas principais atividades sediadas em contexto rural – nomeadamente o plantio e a colheita dos grãos – também dependia de atividades desenvolvidas em instalações industriais, como a fabricação das máquinas de beneficiamento e a produção de sacos de tecido para a embalagem dos grãos, conforme exemplificado por Cano (2007, p.29) e Borin (2017). E, como essas instalações fabris estavam fundamentalmente assentadas nas áreas urbanas de São Paulo, acabaram por propiciar a atração de pessoas, devido à grande quantidade de oportunidades de emprego que ofereciam (Mamigonian, 1976, p. 93; Rolnik, 1988; Prestes Filho, 2012; Bonduki, 2017). Cano (2007) ressalta, entretanto, que os fazendeiros não foram a única fonte de investimento para a industrialização da cidade, destacando outras origens de capital – embora, em grande parte, todas elas estivessem associadas indiretamente ao cultivo do café (Cano, 2007, p. 135).

Sobre a configuração socioespacial de São Paulo, Prestes Filho (2012, p. 84) relata que por volta do ano de 1875, o município era composto por aproximadamente 30 mil habitantes e 3 mil edificações. Já em 1900, esses números saltaram para 240 mil e 21 mil respectivamente, significando desta maneira um aumento populacional aproximado de oito vezes e do número de edificações, em sete. Este crescimento populacional alto e relativamente rápido, exigiria que a cidade se modificasse concomitantemente para acompanhar e suprir as novas demandas espaciais e de infraestrutura que surgiam. Fato este que infelizmente não se concretizou, trazendo graves consequências para a população e para a cidade, dando origem àquela que seria conhecida como a primeira crise habitacional urbana da cidade de São Paulo (Rolnik, 1988; Bonduki, 2017).

Essas consequências não estavam relacionadas apenas à dimensão das infraestruturas ou à quantidade e qualidade dos serviços básicos então oferecidos à população. Elas se vinculavam, sobretudo, às questões de provisão habitacional – financeiramente acessível e digna – que pudesse atender à nova fatia populacional que emergia nas áreas urbanas da cidade: a classe trabalhadora, formada a reboque das intensas transformações econômicas e territoriais daquele período.

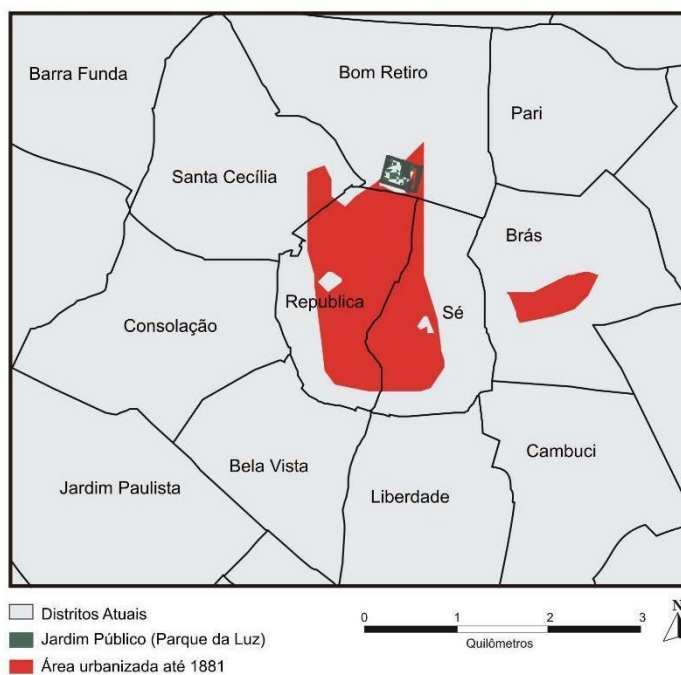
Composta não apenas, mas sobretudo por ex-escravizados, seus descendentes (já nascidos livres), europeus imigrantes e ex-trabalhadores rurais, a classe trabalhadora representava uma parcela da população que, em sua maioria, encontrava-se em situação de vulnerabilidade social. Isso porque, não raramente seus componentes trabalhavam em condições precarizadas e recebiam baixos salários, o que não lhes permitia, entre outras coisas, dispor de recursos financeiros suficientes para suportar os custos de se estabelecer em locais que fossem adequados à habitação (Prestes Filho, 2012, p. 85; Bonduki, 2017, p. 46). Eram obrigados, de certa forma, a uma escolha bastante difícil entre: melhores condições de moradia, mas com maiores tempos de deslocamento, ou menor tempo de deslocamento, mas habitações menores e por vezes, expressivamente mais precárias.

Grande parte desta população optou por residir em habitações mais bem localizadas, pois se encontravam nas proximidades dos polos de trabalho e dos demais serviços e atividades do cotidiano, renunciando assim às condições mais básicas de salubridade. Dessa demanda origina-se, portanto, algumas das primeiras tipologias destinadas à população de renda mais baixa. Promovidas inteiramente pelo setor privado, visto que o governo da época – assumidamente neoliberal – não considerava que esta provisão deveria ficar a cargo do poder público, essas habitações não ofereciam grandes benefícios aos seus moradores, para além da localização privilegiada.



Mapa 1: Arruamento área urbanizada da cidade de São Paulo até o ano de 1881.

Fonte: GEOSAMPA, 2023. Adaptado pela autora.



Mapa 2: Área urbanizada da cidade de São Paulo até o ano de 1881.

Fonte: São Paulo, SMUL, 2014.

Adentrando um pouco mais nos fatores que contribuíram para a mudança no perfil demográfico da cidade de São Paulo, destaca-se, sem dúvida, como um dos acontecimentos mais relevantes desse período, o intenso fluxo migratório originário de países europeus para o Brasil. Essa população migrante, em sua maioria proveniente da Itália, buscava escapar entre outras coisas, de graves crises econômicas e do empobrecimento iminente pelos quais alguns países passavam, situações que no caso italiano, foram desencadeadas pelo processo de unificação territorial que estava em curso naquele período (Valério, 1959; Rolnik, 1988, 1997; Stocco, 2006; Lanna, 2011). Os imigrantes eram atraídos, em um primeiro momento pela política de subvenção do governo brasileiro, que arcava com os custos de deslocamento dos homens – geralmente jovens e economicamente ativos – e, eventualmente de suas esposas e filhos, mediante o recebimento de promessas de trabalho e de garantias de locais para se estabelecerem (Valério, 1959; Stocco, 2006).

Eles trabalhavam a princípio em meio rural, no cultivo cafeeiro do interior paulista, servindo como substitutos da mão de obra até então utilizada – composta quase exclusivamente por pessoas negras escravizadas – cujo regime de trabalho, a escravidão, encontrava-se em processo gradual de extinção. Em troca, receberiam salário, moradia e a possibilidade de realizar um pequeno cultivo de subsistência – plantio esse que poderia ser realizado entre as fileiras dos pés de café ou em terras concedidas por empréstimo pelos proprietários das fazendas (Rolnik, 1988). Outra possibilidade para os imigrantes era a de se estabelecerem nos centros coloniais localizados nos estados do Rio Grande do Sul, Paraná e Santa Catarina – destinos mais comuns entre os anos de 1870 e 1875 – como parte de um esforço imperial para povoar áreas ainda não habitadas e ameaçadas de invasão pelos países vizinhos, origem da maioria dos conflitos então vivenciados no território nacional (Valério, 1959, p. 396). É importante enfatizar também que este esforço de povoamento das áreas remotas, fazia parte de uma política migratória governamental adotada naquele momento, cujo outro importante objetivo era, para além das medidas de proteção territorial por meio da ocupação, a atração de imigrantes europeus e brancos com o intuito de embranquecer a população brasileira apagando seus traços negros e indígenas (Falconeris, 2022, p. 01).

Para uma melhor compreensão dos aspectos apresentados até aqui, o subcapítulo 2.1 trará dados coletados e divulgados pelo primeiro Censo realizado no Brasil, datado de 1872. As tabelas a seguir, elaboradas a partir desse levantamento, destacarão, principalmente informações relativas à condição social, composição racial e de sexo da população paulistana no final do século XIX. Esses dados também refletem as médias nacionais da época, visto que servirão de base para discussões acerca da política nacional de embranquecimento da população, entre outras questões relacionadas à inferiorização e exclusão da população negra na formulação das políticas públicas do país, fatores que impactaram diretamente nas configurações urbanas posteriores consolidadas na cidade ao longo dos anos.

2.1. A POPULAÇÃO PAULISTANA NO FINAL DO SÉCULO XIX: ENQUADRAMENTO NO CENÁRIO NACIONAL E A URGÊNCIA GOVERNAMENTAL NO PROJETO DE EMBRANQUECIMENTO DA NAÇÃO

O primeiro Censo nacional brasileiro (Gouvêa; Xavier 2013, p. 104), datado de 1872, registra que, naquele ano, havia 31.385 pessoas residindo dentro dos limites do município de São Paulo. Desse total, 27.557 correspondiam a *indivíduos livres* e 3.828, a *indivíduos escravizados* – representando, respectivamente, 87,80% e 12,20% da população total (vide Tabela 1). A partir desses dados, há características que precisam ser destacadas e que serão analisadas nesse subcapítulo.

Tabela 1: População da cidade de São Paulo por sexo e condição social.

Fonte: IBGE, 1872. Tabulado e organizado pela autora.

Freguesia	Indivíduos Livres				Indivíduos Escravizados			
	Masculino	Feminino	Total		Masculino	Feminino	Total	
Sé	3.684	3.660	7.344	Total Indivíduos Livres	1.077	832	1.909	Total Indivíduos Escravizados
N. S. da C. de Santa Ephigenia	1.988	2.000	3.988		223	248	471	
N. S. da C. e São João Baptista	1.471	1.544	3.015		177	165	342	
S. B. Jesus de Mattosinhos do Braz	978	1.052	2.030		149	129	278	
N. S. da C. dos Guarulhos	1.136	1.243	2.379		110	116	226	
N. S. do Ô	869	839	1.708		157	158	315	
N. S. da Penha da França	998	896	1.894		38	41	79	
N. S. da C. de São Bernardo	1.277	1.291	2.568		68	51	119	
N. S. do Desterro do Juquary	1.291	1.340	2.631		37	52	89	
Subtotais por sexo	13.692	13.865	27.557		2.036	1.792	3.828	

Segundo Camargo (2009, p. 366) o então Imperador do Brasil, D. Pedro II, buscava assegurar “uma abolição lenta, segura, gradual e talvez indenizada” (Camargo, 2009, p.366) – processo discutido ao longo do subcapítulo 2.2. Nesse contexto, um antigo desejo seu era aprovar uma lei que concedesse liberdade aos filhos de pessoas escravizadas nascidos a partir de sua promulgação, o que se concretizou em 28 de setembro de 1871 – Lei do Ventre Livre. O Censo realizado no ano de 1872, por sua vez, tinha como um de seus principais objetivos avaliar os efeitos iniciais da nova lei e apresentar os primeiros resultados desse avanço no processo abolicionista. Para o autor, esse levantamento censitário simbolizava uma das muitas contradições que marcavam a sociedade da época, que naquele momento caminhava gradualmente para o estabelecimento do trabalho livre. Camargo considerava que a análise do censo foi “especialmente reveladora da crise da escravidão e da hierarquia social naturalizada que lhe correspondia” (Camargo, 2009, p.366).

O autor afirma que essa distinção ficava evidente na forma como os dados foram agrupados e divulgados: a maioria das tabelas estavam organizadas por *raça e condição social*, sendo esta última o critério predominante de separação. Em outras palavras, para cada temática os dados relativos aos *indivíduos livres* eram apresentados primeiro, seguidos, em tabelas distintas, pelos correspondentes aos *indivíduos escravizados*. Essa é, portanto, a primeira característica destacada nesta análise, a evidente separação dos resultados entre as duas *condições sociais* – *indivíduos livres e escravizados*.

A segunda – que será apresentada a partir da Tabela 2 – refere-se à classificação racial utilizada no levantamento censitário – e ainda atualmente pelo IBGE –, que dividia a população em quatro categorias: *pardos, pretos* – sendo essas duas primeiras as que compõem a população negra brasileira –, *brancos e caboclos* – sendo esta última a designação atribuída aos indígenas brasileiros. Ressalta-se ainda que, entre essas categorias, apenas as duas primeiras eram aplicadas à população *escravizada*. Camargo (2009, p. 367) explica que havia uma:

[...] desconstrução social da antiga noção de liberdade construída com base na cor branca, somente permanecendo estável a classificação dos escravos e dos forros recentes como ‘pretos’. Nesse contexto, o recenseamento de 1872 fornecia o conhecimento das cores da população. Ao introduzir o quesito ‘raça’ separado do de ‘condição’, o censo buscava realçar as marcas do cativo na apreciação da população [...] evidenciando a formação de uma nova hierarquia social, indispensável à transição para o regime de trabalho livre. Dessa forma, a categoria ‘raça’ não se constituiu uma prioridade na organização e análise dos resultados censitários. Em seu lugar, tal papel foi reservado à ‘condição’, que dividia os brasileiros em ‘escravos’, ‘livres’ e ‘libertos’ (Camargo, 2009, p. 367).

Entre os *indivíduos* considerados *livres*, nota-se uma ligeira maioria de pessoas do *sexo feminino* – 50,30% (13.865 *indivíduos*) –, enquanto o *sexo masculino* corresponde a 49,70% (13.692 *indivíduos*). Já na relação entre o número de *indivíduos escravizados* e *sexo*, nota-se uma inversão na predominância: apresentando uma proporção maior do *sexo masculino* 53,20% (2.036 *indivíduos*) em comparação a 46,80% (1.792 *indivíduos*) do *sexo feminino*. Destaca-se, portanto, a terceira característica nesta análise: a relação do número de *indivíduos* e o *sexo*.

Segundo Klein (2018, p. 185-188), essa maioria de *indivíduos escravizados* do *sexo masculino*, ainda que apenas ligeiramente superior ao *feminino*, refletia o fato de que desde os primórdios do tráfico de pessoas africanas para o Brasil, a proporção de homens escravizados trazidos era maior do que a de mulheres. Outro fator importante é que, naquele momento em que se discutiam e implementavam medidas para a abolição da escravidão, a maioria das manumissões (alforrias) era concedida a mulheres e a crianças. Portanto, ao expandir a análise considerando a composição entre os dados da Tabela 1 – referentes aos totais por *sexo* e *condição social* – juntamente com os dados de *raça* apresentados nas tabelas Tabela 2 e Tabela 3, começam a emergir alguns elementos importantes em relação às proporções de *sexo* por *raça* e por *condição social*, que serão explorados a seguir.

Nesse ponto, torna-se importante fazer algumas considerações sobre a organização de dados utilizada pelo Censo de 1872. Para a categoria *sexo*, por exemplo, é preciso salientar que naquela época os levantamentos apenas representavam os sexos biológicos dos indivíduos, não entrando no mérito de questões relativas ao gênero, que atualmente são amplamente discutidas e consideradas. Já a categoria *raça*, conforme explicam Gouvêa e Xavier (2013), não estava associada necessariamente, só à cor da pele e/ou à hereditariedade nas relações históricas raciais brasileiras da época, mas sim “a outras características como a posição social e o lugar que os indivíduos ocuparam nas relações sociais” (Gouvêa; Xavier, 2013, p. 106), corroborando a análise de Camargo (2009) que ressalta a utilização desse critério como um mecanismo de evidenciação de uma nova hierarquia social.

Sobre as *condições sociais* apresentadas no recenseamento, cabe ressaltar que havia apenas duas categorias, *indivíduos livres* e *indivíduos escravizados*. A sociedade da época ainda estava baseada no regime escravocrata, de modo que uma pessoa era classificada como *livre* – seja por nascimento ou por ter sido libertada – ou como *escravizada*, condição que poderia decorrer do nascimento ou de uma captura. Para indicar a qual grupo os dados se referem, serão utilizadas, a partir da Tabela 2, as letras “L” e “E” ao lado de cada uma das designações da categoria *raça*, a fim de elucidar se o grupo mencionado corresponde ao grupo de *indivíduos livres* (L) ou ao grupo de *indivíduos escravizados* (E).

A seguir, as Tabelas 2 e 3 apresentam a proporção de indivíduos na população total do município de São Paulo, segundo *sexo*, *raça* e *condição social*.

Tabela 2: População da cidade de São Paulo do sexo feminino, por raça e condição social.
 Fonte: IBGE, 1872. Legenda: L = Livres e E = Escravizadas. Tabulado e organizado pela autora.

Indivíduos do Sexo Feminino							
Freguesia	Raça						
	Brancos	Pardos L	Pardos E	Pretos L	Pretos E	Caboclos	
Sé	2.692	683	136	185	696	100	Totais por Condição social
N. S. da C. de Santa Ephigenia	1.404	380	79	191	169	25	
N. S. da C. e São João Baptista	1.026	344	60	161	105	13	
S. B. Jesus de Mattosinhos do Braz	677	231	29	80	100	64	
N. S. da C. dos Guarulhos	646	350	48	187	68	60	
N. S. do Ó	487	306	81	41	77	5	
N. S. da Penha da França	570	213	12	41	29	72	
N. S. da C. de São Bernardo	870	335	13	79	38	7	
N. S. do Desterro do Juquery	1.064	132	16	90	36	54	
Indivíduos livres	9.436	2.974	-	1.055	-	400	13.865
Indivíduos escravizados	-	-	474	-	1.318	-	1.792
							15.657

Tabela 3: População da cidade de São Paulo do sexo masculino, por raça e condição social.
 Fonte: IBGE, 1872. Legenda: L = Livres e E = Escravizados. Tabulado e organizado pela autora.

Indivíduos do Sexo Masculino							
Freguesia	Raça						
	Brancos	Pardos L	Pardos E	Pretos L	Pretos E	Caboclos	
Sé	2.560	734	186	260	891	130	Totais por Condição social
N. S. da C. de Santa Ephigenia	1.428	367	65	128	158	65	
N. S. da C. e São João Baptista	1.044	258	32	157	145	12	
S. B. Jesus de Mattosinhos do Braz	670	179	65	85	84	44	
N. S. da C. dos Guarulhos	546	346	20	169	90	75	
N. S. do Ó	559	264	67	40	90	6	
N. S. da Penha da França	656	207	12	52	26	83	
N. S. da C. de São Bernardo	859	353	16	59	52	6	
N. S. do Desterro do Juquery	1.076	79	13	85	24	51	
Indivíduos livres	9.398	2.787	-	1.035	-	472	13.692
Indivíduos escravizados	-	-	476	-	1.560	-	2.036
							15.728

É possível observar, nas Tabelas 2 e 3, que entre os *indivíduos do sexo feminino* – considerando um total de 15.657 – a grande maioria era composta por *indivíduos livres*: 13.865 (88,54%), sendo 9.436 *brancos* (60,25%), 2.974 *pardos* (18,99%), 1.055 *pretos* (6,75%) e 400 *caboclos* (2,55%). Os 1.792 *indivíduos do sexo feminino* restantes (11,46%) correspondiam à população de *indivíduos escravizados*, sendo 1.318 *pretos* (8,43%) e 474 *pardos* (3,03%).

Já entre os *indivíduos do sexo masculino* – cuja população total era de 15.728 – o grupo de *indivíduos livres do sexo masculino* somava 13.692 (87,03%), sendo composto por 9.398 *brancos* (59,74%), 2.787 *pardos* (17,72%), 1.035 *pretos* (6,57%) e 472 *caboclos* (3,00%). A população de *indivíduos escravizados do sexo masculino* era formada por 2.036 *indivíduos* (12,97%) dos quais eram 1.560 *pretos* (9,93%) e 476 *pardos* (3,04%). As porcentagens apresentadas para ambos os sexos foram calculadas sempre com base no total geral de *indivíduos* para cada um dos grupos.

No que se refere à composição do grupo de *indivíduos escravizados (E)*, em ambos os sexos, também é possível observar nas tabelas o que já havia sido mencionado no início desse subcapítulo: ele era formado exclusivamente por *indivíduos* classificados como *pardos* e *pretos*, não havendo a presença de *brancos* ou *caboclos*, ou seja, era composto apenas por *indivíduos negros*. Em contrapartida, o grupo de *indivíduos livres (L)*, diferentemente do anterior, era composto por *indivíduos* pertencentes a todas as categorias raciais existentes naquele censo, o que revelava algum resultado das medidas abolicionistas que vinham sendo implementadas ao longo dos anos.

Nesse contexto, destaca-se a presença de um pequeno, mas notável número de *indivíduos pretos livres (L)*, além de um outro considerável, de *indivíduos pardos livres (L)*, o que evidencia certo grau de miscigenação na população. Trata-se de um aspecto que, atualmente poderia passar despercebido, mas que à época - em uma sociedade fundamentalmente baseada em princípios racistas -, se destacava. Klein (2018, p. 197-192) afirma que no censo de 1872, os *indivíduos pardos* representavam 74% do total da população *não branca* nacional. Outro dado relevante apontado pelo autor é que a população *livre e negra* - formada por *pretos* e *pardos* - era numericamente superior a *branca*, representando 43% da população total brasileira.

No município de São Paulo a realidade era ligeiramente diferente. A população considerada *não branca* também era numerosa, mas correspondia a aproximadamente *dois terços (2/3)* do total da população *branca*. Em números absolutos, dos 31.385 *indivíduos* que habitavam o município de São Paulo, 18.834 eram *indivíduos brancos* e 12.551 *indivíduos não brancos* - o que representa, respectivamente 60% (*brancos*) e 40% (*não brancos*) da população paulistana. Uma porcentagem alta de *pessoas não brancas* para uma sociedade que valorizava em demasia o aspecto cor da pele - especialmente se esta fosse *branca*.

Para explicar um pouco mais sobre a composição do grupo de *indivíduos não brancos*, é preciso dizer que nele estão sendo considerados os *indivíduos pardos, pretos* e *caboclos*, onde, segundo Gouvêa e Xavier (2013, p. 105): os *pardos* correspondem aos *indivíduos* fruto das miscigenações entre *pretos* e *caboclos* ou *pretos* e *brancos*, enquanto os *caboclos*, correspondem aos *indígenas* ou aqueles que fossem fruto da miscigenação apenas entre *indígenas* e *brancos*. Em função deste censo ter sido o primeiro a ser realizado em âmbito nacional, e com mais foco nas diferenças raciais e de nacionalidade, a análise de seus dados ainda não é capaz de evidenciar alguns fatores importantes a respeito da origem das miscigenações populacionais ocorridas. Stocco (2006) afirma que de fato não é possível informar com precisão, mas diz que provavelmente as primeiras misturas raciais já tenham ocorrido da chegada e do estabelecimento dos colonizadores portugueses no Brasil.

Portanto, o que se pode afirmar com certeza, é que o processo de miscigenação na composição da população brasileira não era uma particularidade daquele período - do censo de 1872 - visto que ocorria continuamente desde o início da colonização, não cessando nos períodos em que a escravidão de pessoas africanas esteve vigente. E conforme explica Stocco (2006, p. 21), essas miscigenações não tinham acontecido de forma natural. Elas haviam sido fruto da “*violência e exploração*” dos colonizadores para com os escravizados - *indígenas* brasileiros, africanos e seus descendentes já nascidos no Brasil. O autor ainda afirma que “com o passar do tempo, a coabitação - ou o matrimônio - entre brancos, mestiços, *indígenas* e *negros* consolida a *mistura racial* como um forte traço da população brasileira” (Stocco, 2006, p. 21, grifo nosso), o que evidencia ainda mais o que foi afirmado anteriormente. A proporção de *indivíduos não brancos* no total da população era alta, e o governo brasileiro tinha plena certeza disso.

Tabela 4: Comparação população do sexo feminino por raça e condição social nos âmbitos municipal, provincial e nacional.
Fonte: IBGE, 1872. Legenda: L = Livres e E = Escravizados. Tabulado e organizado pela autora.

Âmbito do levantamento	Raça												Total Geral
	Indivíduos do Sexo Feminino												
	Branços		Pardos L		Pardos E		Pretos L		Pretos E		Caboclos		
	%		%		%		%		%		%		
Municipal - São Paulo	9.436	60,27	2.974	19	474	3	1.055	6,74	1.318	8,43	400	2,56	15.657
Provincial - São Paulo	212.172	52,91	75.018	18,71	20.678	5,16	27.027	6,74	47.894	11,94	18.221	4,54	401.010
Nacional - Brasil	1.815.517	37,76	1.650.307	34,32	224.680	4,67	449.142	9,34	480.956	10	188.007	3,91	4.808.609

Tabela 5: Comparação população do sexo masculino por raça e condição social nos âmbitos municipal, provincial e nacional.
Fonte: IBGE, 1872. Legenda: L = Livres e E = Escravizados. Tabulado e organizado pela autora.

Âmbito do levantamento	Raça												Total Geral
	Indivíduos do Sexo Masculino												
	Branços	%	Pardos L	%	Pardos E	%	Pretos L	%	Pretos E	%	Caboclos	%	
Municipal - São Paulo	9.398	59,75	2.787	17,74	476	3	1.035	6,60	1.560	9,91	472	3	15.728
Provincial - São Paulo	221.260	50,71	76.288	17,49	24.474	5,61	29.512	6,76	63.566	14,57	21.244	4,86	436.344
Nacional - Brasil	1.971.772	38,48	1.673.971	32,67	252.824	4,93	472.008	9,22	552.346	11	200.948	3,92	5.123.869

Tabela 6: Comparação população total por raça e condição social nos âmbitos municipal, provincial e nacional.
Fonte: IBGE, 1872. Legenda: L = Livres e E = Escravizados. Tabulado e organizado pela autora.

Âmbito do levantamento	Raça												Total Geral
	Branços	%	Pardos L	%	Pardos E	%	Pretos L	%	Pretos E	%	Caboclos	%	
Municipal - São Paulo	18.834	60	5.761	18,37	950	3	2.090	6,67	2.878	9,18	872	2,78	31.385
Provincial - São Paulo	433.432	51,76	151.306	18,07	45.152	5,40	56.539	6,75	111.460	13,31	39.465	4,71	837.354
Nacional - Brasil	3.787.289	38,14	3.324.278	33,48	477.504	4,81	921.150	9,27	1.033.302	10,40	388.955	3,90	9.932.478

Os dados municipais anteriormente apresentados – Tabelas 1, 2 e 3 –, quando comparados àqueles relativos aos âmbitos nacional e provincial da época, revelam que o elevado número de *indivíduos* considerados *não brancos* era uma realidade comum em todas as esferas territoriais. As tabelas 4 e 5 apresentam estas informações organizadas por *sexo* considerando os números para o Brasil, para a província e para o município de São Paulo. Já a tabela 6, organiza os dados considerando ambos os *sexos* somados, e, igualmente apresentados para os três âmbitos territoriais. A análise mais aproximada das informações, como já mencionado, permite afirmar que a população *de indivíduos não brancos* não só possuía altas proporções no município e na província de São Paulo, como predominava com larga maioria na esfera nacional – inclusive nos totais relativos às demais províncias, vide tabelas 7, 8 e 9. No cenário nacional, das 9.932.478 de pessoas, 38,14% eram *brancas*, 38,29% *pardas* (*livres e escravizadas*), 19,67% *pretas* (*livres e escravizadas*) e apenas 3,90% *caboclas*. Ao somar-se, portanto, as categorias dos *indivíduos pardos, pretos e caboclos*, chegava-se a um total de 61,86% de *indivíduos não brancos*. E isso certamente representava um grande problema para o governo e para as camadas de mais alta renda da sociedade brasileira – *branca* – da época.

Tabela 7: Comparação população do sexo feminino por raça e condição social nos âmbitos provincial e nacional.
Fonte: IBGE, 1872. Legenda: L = Livres e E = Escravizados. Tabulado e organizado pela autora.

Província	Raça												Total Geral
	Indivíduos do Sexo Feminino												
	Branços	%	Pardos L	%	Pardos E	%	Pretos L	%	Pretos E	%	Caboclos	%	
Amazonas	4.300	16,45	3.046	11,65	171	0,65	625	2,39	321	1,23	17.677	67,62	26.140
Pará	42.971	32,37	46.828	35,28	5.837	4,40	7.629	5,75	7.713	5,81	21.762	16,39	132.740
Maranhão	51.246	28,44	72.699	40,34	11.652	6,47	12.780	7,09	26.398	14,65	5.434	3,02	180.209
Piauí	21.239	21,25	53.191	53,21	5208	5,21	7.357	7,36	6.642	6,64	6.318	6,32	99.955
Ceará	131.896	36,86	166.325	46,48	9.715	2,71	14.510	4,05	7.257	2,03	28.136	7,86	357.839
Rio Grande do Norte	49.630	43,27	41.877	36,51	3.171	2,76	11.163	9,73	3.278	2,86	5.568	4,85	114.687
Paraíba	71.246	38,28	88.675	47,65	4.910	2,64	10.661	5,73	5.935	3,19	4.685	2,52	186.112
Pernambuco	141.229	34,20	192.954	46,73	12.122	2,94	30.901	7,48	29.883	7,24	5.862	1,42	412.951
Alagoas	43.455	24,99	101.283	58,24	5.531	3,18	8.087	4,65	12.297	7,07	3.259	1,87	173.912
Sergipe	25.420	28,04	42.059	46,39	4.796	5,29	9.851	10,87	6.987	7,71	1.551	1,71	90.664
Bahia	152.874	23,16	278.573	42,20	28.071	4,25	127.153	19,26	50.659	7,67	22.839	3,46	660.169
Espírito Santo	13.027	32,03	10.881	26,75	3.445	8,47	3.443	8,47	7.355	18,08	2.520	6,20	40.671
Município Neutro	55.544	47,80	22.083	19,00	5.786	4,98	14.268	12,28	18.267	15,72	258	0,22	116.206
Rio de Janeiro	142.680	39,14	59.703	16,38	36.234	9,94	28.198	7,74	94.009	25,79	3.700	1,02	364.524
São Paulo	212.172	52,83	75.018	18,68	20.678	5,15	27.627	6,88	47.894	11,93	18.221	4,54	401.610
Paraná	33.762	54,53	15.278	24,68	2.099	3,39	3.449	5,57	2.955	4,77	4.369	7,06	61.912
Santa Catarina	62.440	79,39	5.796	7,37	2.274	2,89	2.048	2,60	4.641	5,90	1.446	1,84	78.645
Rio Grande do Sul	122.273	58,76	24.179	11,62	11.031	5,30	16.444	7,90	21.074	10,13	13.104	6,30	208.105
Minas Gerais	409.126	41,30	295.865	29,86	48.540	4,90	101.647	10,26	122.485	12,36	13.046	1,32	990.709
Goiás	20.777	25,95	43.907	54,85	2.064	2,58	8.087	10,10	3.216	4,02	2.004	2,50	80.055
Mato Grosso	8.210	28,51	10.087	35,03	1.345	4,67	3.214	11,16	1.690	5,87	4.248	14,75	28.794
Total	1.815.517	37,77	1.650.307	34,33	224.680	4,67	449.142	9,34	480.956	10,02	186.007	3,87	4.806.609

Tabela 8: Comparação população do sexo masculino por raça e condição social nos âmbitos provincial e nacional.
Fonte: IBGE, 1872. Legenda: L = Livres e E = Escravizados. Tabulado e organizado pela autora.

Província	Raça												Total Geral
	Indivíduos do Sexo Masculino												
	Branços	%	Pardos L	%	Pardos E	%	Pretos L	%	Pretos E	%	Caboclos	%	
Amazonas	6.911	21,96	4.210	13,38	201	0,64	711	2,26	286	0,91	19.151	60,85	31.470
Pará	49.663	34,85	46.899	32,91	5.747	4,03	9.200	6,46	8.161	5,73	22.827	16,02	142.497
Maranhão	52.267	29,23	71.662	40,07	11.679	6,5	12.504	6,99	25.210	14,10	5.509	3,08	178.831
Piauí	22.208	21,72	53.474	52,29	4.626	4,52	7.505	7,34	7.319	7,16	7.135	6,98	102.267
Ceará	136.940	37,43	172.841	47,24	8.539	2,33	14.424	3,94	6.402	1,75	26.701	7,30	365.847
Rio Grande do Norte	52.835	44,29	42.213	35,39	3.183	2,67	12.202	10,23	3.388	2,84	5.471	4,59	119.292
Paraíba	73.745	38,73	89.921	47,23	4.730	2,48	11.155	5,86	5.951	3,13	4.882	2,56	190.384
Pernambuco	149.930	34,98	194.897	45,47	13.516	3,15	30.795	7,19	33.507	7,82	5.943	1,39	428.588
Alagoas	45.343	26,13	98.916	57,01	5.072	2,92	8.220	4,74	12.841	7,40%	3.105	1,79	173.497
Sergipe	24.358	28,46	39.524	46,18	4.644	5,43	9.321	10,89	6.196	7,24	1.536	1,79	85.579
Bahia	178.605	24,83	287.131	39,91	37.297	5,18	137.574	19,12	51.797	7,20	27.043	3,76	719.447
Espírito Santo	13.555	32,69	9.648	23,27	3.407	8,22	3.395	8,19	8.452	20,38	3.009	7,26	41.466
Município Neutro	90.255	59,08	22.762	14,90	5.275	3,45	14.198	9,29	19.611	12,84	665	0,44	152.766
Rio de Janeiro	160.335	38,36	61.542	14,73	43.595	10,43	29.517	7,06	118.799	28,42	4.152	0,99	417.940
São Paulo	221.260	50,71	76.288	17,48	24.474	5,61	29.512	6,76	63.566	14,57	21.244	4,87	436.344
Paraná	35.926	55,44	15.358	23,70	2.010	3,10	3.292	5,08	3.496	5,40	4.718	7,28	64.800
Santa Catarina	63.502	78,25	5.941	7,32	2.583	3,18	2.199	2,71	5.486	6,76	1.446	1,78	81.157
Rio Grande do Sul	136.094	60,03	24.487	10,80	11.560	5,10	17.828	7,86	24.126	10,64	12.613	5,56	226.708
Minas Gerais	427.861	40,63	302.948	28,77	57.116	5,42	105.507	10,02	142.318	13,52	17.276	1,64	1.053.026
Goiás	21.152	26,33	42.482	52,88	2.045	2,55	9.088	11,31	3.327	4,14	2.246	2,80	80.340
Mato Grosso	9.027	28,55	10.827	34,24	1.525	4,82	3.861	12,21	2.107	6,66	4.276	13,52	31.623
Total	1.971.772	38,48	1.673.971	32,67	252.824	4,93	472.008	9,21	552.346	10,78	200.948	3,92	5.123.869

Tabela 9: Comparação população total: por raça e condição social nos âmbitos provincial e nacional, no ano de 1872.

Fonte: IBGE, 1872. Legenda: L = Livres e E = Escravizados. Tabulado e organizado pela autora.

Província	Raça												Total Geral
	Branços	%	Pardos L	%	Pardos E	%	Pretos L	%	Pretos E	%	Caboclos	%	
Amazonas	11.211	19,46	7.256	12,60	372	0,65	1.336	2,32	607	1,05	36.828	63,93	57.610
Pará	92.634	33,66	93.727	34,05	11.584	4,21	16.829	6,11	15.874	5,77	44.589	16,20	275.237
Maranhão	103.513	28,83	144.361	40,21	23.331	6,50	25.284	7,04	51.608	14,37	10.943	3,05	359.040
Piauí	43.447	21,48	106.665	52,75	9.834	4,86	14.862	7,35	13.961	6,90	13.453	6,65	202.222
Ceará	268.836	37,15	339.166	46,87	18.254	2,52	28.934	4,00	13.659	1,89	54.837	7,58	723.686
Rio Grande do Norte	102.465	43,79	84.090	35,94	6.354	2,72	23.365	9,99	6.666	2,85	11.039	4,72	233.979
Paraíba	144.991	38,51	178.596	47,44	9.640	2,56	21.816	5,79	11.886	3,16	9.567	2,54	376.496
Pernambuco	291.159	34,60	387.851	46,09	25.638	3,05	61.696	7,33	63.390	7,53	11.805	1,40	841.539
Alagoas	88.798	25,56	200.199	57,63	10.603	3,05	16.307	4,69	25.138	7,24	6.364	1,83	347.409
Sergipe	49.778	28,24	81.583	46,29	9.440	5,36	19.172	10,88	13.183	7,48	3.087	1,75	176.243
Bahia	331.479	24,03	565.704	41,00	65.368	4,74	264.727	19,19	102.456	7,43	49.882	3,62	1.379.616
Espírito Santo	26.582	32,36	20.529	24,99	6.852	8,34	6.838	8,33	15.807	19,24	5.529	6,73	82.137
Município Neutro	145.799	54,21	44.845	16,67	11.061	4,11	28.466	10,58	37.878	14,08	923	0,34	268.972
Rio de Janeiro	303.015	38,73	121.245	15,50	79.829	10,20	57.715	7,38	212.808	27,20	7.852	1,00	782.464
São Paulo	433.432	51,73	151.306	18,06	45.152	5,39	57.139	6,82	111.460	13,30	39.465	4,71	837.954
Paraná	69.688	55,00	30.636	24,18	4.109	3,24	6.741	5,32	6.451	5,09	9.087	7,17	126.712
Santa Catarina	125.942	78,81	11.737	7,34	4.857	3,04	4.247	2,66	10.127	6,34	2.892	1,81	159.802
Rio Grande do Sul	258.367	59,42	48.666	11,19	22.591	5,20	34.272	7,88	45.200	10,40	25.717	5,91	434.813
Minas Gerais	836.987	40,95	598.813	29,30	105.656	5,17	207.154	10,14	264.803	12,96	30.322	1,48	2.043.735
Goiás	41.929	26,14	86.389	53,86	4.109	2,56	17.175	10,71	6.543	4,08	4.250	2,65	160.395
Mato Grosso	17.237	28,53	20.914	34,62	2.870	4,75	7.075	11,71	3.797	6,28	8.524	14,11	60.417
Total	3.787.289	38,14	3.324.278	33,48	477.504	4,81	921.150	9,28	1.033.302	10,41	386.955	3,90	9.930.478

Como já mencionado anteriormente, o país se encontrava em um movimento mais efetivo a favor do processo de abolição total da escravidão, cuja tramitação arrastava-se desde o início do século XIX. Tratava-se de um processo extremamente moroso pois, apesar das cobranças e sanções internacionais que o país vinha sofrendo – principalmente inglesas –, foi apenas no ano de 1871 que se promulgou a primeira lei que propunha de fato medidas abolicionistas, a Lei nº. 2.040, Lei do Ventre Livre, que declarava livres – sob o jugo de muitas regras – os filhos de mulheres escravizadas, que nascessem após a data de sua publicação.

Em função disso, quando a análise sobre a proporção de *indivíduos* por *raça* – no total da população brasileira – foi apresentada acima, optou-se por considerar as respectivas porcentagens, para *indivíduos pardos* e *pretos* somando as duas *condições sociais* – *livres (L)* e *escravizados (E)* – assumindo já o cenário onde todos estivessem livres, a fim de embasar as discussões a seguir onde discute-se o processo de embranquecimento populacional. Ainda assim, para que não haja nenhuma dúvida, todas as tabelas informam as quantidades e porcentagens respectivas para cada *raça* e *sexo*, e para cada *condição social*, evidenciado que naquele momento a porcentagem de cativos já era bastante pequena diante da quantidade de libertos – *pardos escravizados 5,40%* e *pretos escravizados 13,31%*. O subcapítulo a seguir explorará de forma breve alguns aspectos relativos ao processo abolicionista, cujos desdobramentos foram considerados relevantes para as discussões propostas neste trabalho. O importante a ressaltar aqui, é que o governo brasileiro, bem como os fazendeiros – que eram proprietários das terras e dos *indivíduos escravizados* – vislumbravam na possibilidade da total efetividade do processo de abolição, agravamentos nas questões relativas à alta proporção de *indivíduos não brancos* na composição da população nacional.

Por isso as pautas sobre o embranquecimento populacional figuravam frequentemente entre os assuntos discutidos pelo poder decisório político do país. Osório (2013) explica que essa política de embranquecimento não era novidade no ano de 1872, e Stocco (2006) corrobora ao afirmar que ela já

era discutida a muito tempo no país, contudo, foi apenas em meados do século XIX que ela começou a ser tratada como um projeto nacional. O interesse a princípio era atrair “suíços, alemães, nórdicos, de preferência” – europeus de origem caucasiana – e, na sua falta, italianos e espanhóis também seriam aceitos – com ressalvas – pois “ao menos eram brancos” (Carvalho, 2004 apud Osório, 2013, p. 23 e 24). Citando Antonio Sérgio Alfredo Guimarães, Stocco (2006) explica que:

[...] as doutrinas raciais que chegam ao país dão origem a diferentes versões do branqueamento, ‘desde as políticas de imigração, que pretendiam a substituição pura e simples da mão-de-obra negra por imigrantes europeus, até as teorias de miscigenação que pregavam a lenta mais contínua fixação pela população brasileira de caracteres mentais, somáticos, psicológicos e culturais da raça branca’ (Guimarães, 2004 apud Stocco, 2006, p. 24).

Osório (2013) afirma, citando Costa (2006 apud Osório, 2013, p. 23 e 24) que nesta política, os mestiços eram considerados apenas como elementos de transição da população, que até então tinha alto grau de miscigenação, mas que idealmente se tornaria em alguns anos totalmente branca. Stocco (2006) discute estas questões amplamente em seu trabalho, descrevendo algumas teorias da época que faziam projeções dos anos em que a branquitude alcançaria a plena maioria no país, excluindo de vez com a presença de qualquer indivíduo *preto*, *pardo* ou *caboclo*, da população brasileira. Estas questões não serão discutidas profundamente neste trabalho, mas se fazem necessárias para explicar as altas taxas imigratórias no final do século XIX, que impactaram profundamente as questões urbanas do país e sobretudo as do município de São Paulo, objeto deste estudo.

Valério (1959, p. 397) comenta que o governo brasileiro tentava atribuir a falta de mão de obra na produção agrícola, como razão para atrair este elevado número de imigrantes europeus, com a justificativa de combater o agravamento da crise agrária pela qual o país vinha passando. Mas, de acordo com Falconeris (2022, p. 1) esta política imigratória estava mesmo pautada “pela ideologia do branqueamento”, pois não contemplava dar oportunidades nos postos de trabalho livres para a população negra recém-liberta. Segundo a autora: “[...] essa exclusão se dá de maneira lenta, a partir de um conjunto de leis que dificultavam o acesso do negro liberto, alforriado, à terra e ao trabalho, enquanto promovia a entrada ao mercado de trabalho dos grupos de imigrantes europeus” (Falconeris, 2022, p. 1).

Sendo o Brasil um país cujos ciclos de atividades econômicas estiveram baseados na exploração do trabalho escravo – pelo menos até o final do século XIX – o processo de transição para o trabalho livre e mais ainda, de extinção do sistema escravocrata substituindo-o por um que garantisse condições mínimas aos trabalhadores, não seria um processo fácil. Diante de tantos séculos de exploração, subjugação e inferiorização para com a população escravizada, o desafio a partir daquele momento, seria como esta população garantiria suas necessidades mínimas e sua devida dignidade.

Os próximos subcapítulos discorrerão, portanto, sobre os três aspectos aqui entendidos como importantes para o processo de transformação do perfil da cidade de São Paulo no final do século XIX: (i) *o processo de abolição da escravidão*, que trouxe consigo questões relativas à preocupação com substituição da mão de obra negra e escravizada, por uma branca e europeia, além de aspectos sobre o projeto de embranquecimento da população nacional; (ii) *a utilização dos trabalhadores europeus e brancos*, para suprir a alegada necessidade de mão de obra para as lavouras – de café no caso de São Paulo; (iii) *o papel da Lei de Terras na perpetuação das desigualdades sociais*, sendo essa uma lei que versava sobre as questões de propriedade da terra, incluindo dispositivos que veladamente reforçavam o poder dos grandes latifundiários, e, dificultavam o acesso à terra para aqueles que não pudessem adquiri-la por meio de compra.

2.2. O MOROSO PROCESSO DE ABOLIÇÃO DA ESCRAVIDÃO BRASILEIRA

Desde 1807, quando o governo inglês instituiu a proibição do comércio e do tráfico de pessoas escravizadas, o Brasil passou a sofrer pressões para abolir totalmente seu regime escravagista. No período que compreendeu os anos de 1807 a 1888, algumas medidas foram tomadas neste sentido, com um intervalo entre os anos de 1822 e 1826, que são respectivamente os anos entre: (i) a independência do Brasil do então Reino de Portugal – onde todos os acordos assinados anteriormente ficaram inválidos; (ii) a assinatura do tratado entre Brasil e Inglaterra, primeiro acordo entre os países após a independência – que proibia definitivamente o tráfico de africanos escravizados. Este acordo inclusive, era condição indispensável para que a Inglaterra procedesse com o reconhecimento da independência brasileira (Gabler, 2016).

É importante ressaltar que, conforme destaca Evaristo (2022), o processo da independência do Brasil não se deu de forma igual para a população *escravizada* – composta por indivíduos *pretos e pardos* – e para aqueles que faziam parte da população *livre* brasileira, majoritariamente *branca*. Isso porque, mesmo após a independência, a população *preta e parda* ainda permaneceu cativa – por quase mais seis décadas. O que se pode afirmar é que as muitas leis promulgadas neste intervalo, de 1822 a 1888, tinham o intuito de alcançar gradativamente a ampla e pacífica aceitação da abolição da escravidão, por parte dos “*proprietários*” das pessoas escravizadas (Camargo, 2009, p.366; Falconeris, 2022). Por essa razão, ao se examinar essas leis com maior atenção, percebe-se que seus respectivos textos frequentemente expressam uma tentativa – muitas vezes velada, outras nem tanto – de compensar e minimizar as perdas financeiras dos chamados “*senhores de escravos*”. Indivíduos geralmente brancos, pertencentes à fatia mais privilegiada da população, que compunham o grande corpo influenciador - e opressor - nos campos políticos e decisórios do país.

A linha do tempo legislativa, que será apresentada a seguir, é constituída pela parte principal do arcabouço legal da implementação da abolição da escravidão no Brasil – a partir do período imperial. Esta organização visa permitir o entendimento da sequência dos fatos históricos, auxiliando na avaliação e na compreensão dessas legislações, bem como o impacto delas na sociedade e na população cativa da época. O intuito será demonstrar a forma como esse aparato legislativo foi desenhado, cujo objetivo principal não era cessar com o regime de abusos sofridos pela população escravizada, nem reestabelecer seus direitos e necessidades básicos, devolvendo-lhes a liberdade. Os principais objetivos eram: (i) conter as pressões internacionais que exigiam a abolição total; (ii) favorecer prioritariamente os senhores de escravos, com a criação de mecanismos que minimizassem as perdas financeiras – e que seriam iminentes; (iii) realizar um processo gradual e pacífico que pudesse agradar a todos os lados – com exceção obviamente do lado mais vulnerável e prejudicado, o da população cativa.

Gabler (2016) afirma que a princípio, algumas destas leis foram criadas apenas “para inglês ver”, a fim de diminuir as pressões sofridas pelo Brasil por parte da Inglaterra. E por esta razão, não cessaram definitivamente com o comércio escravagista interprovincial, tampouco com o tráfico de pessoas advindas da África. Essas questões serão abordadas de forma mais aprofundada na sequência de leis e fatos que serão apresentados a seguir.

2.2.1. A LEGISLAÇÃO ABOLICIONISTA BRASILEIRA

O primeiro marco legal a ser evidenciado nesta linha do tempo, será a Lei Imperial promulgada em 7 de novembro do ano de 1831. Esta lei, entre outras disposições, conferia amplos poderes às autoridades judiciais para que intervissem e reprimissem a entrada de indivíduos escravizados no Brasil, concedendo-lhes a liberdade caso desembarcassem em território brasileiro (Brasil, 1831). Os artigos 1º e 2º da referida lei, evidenciam em que circunstâncias isso se daria:

Art. 1º Todos os *escravos*, que *entrarem no territorio ou portos do Brazil*, vindos de fóra, *ficam livres*. Exceptuam-se:

1º Os escravos matriculados no serviço de embarcações pertencentes a paiz, onde a escravidão é permittida, emquanto empregados no serviço das mesmas embarcações.

2º Os que fugirem do territorio, ou embarcação estrangeira, os quaes serão entregues aos senhores que os reclamarem, e reexportados para fóra do Brazil.

Para os casos da excepção nº 1º, na visita da entrada se lavrará termo do número dos escravos, com as declarações necessarias para verificar a identidade dos mesmos, e fiscalisar-se na visita da sahida se a embarcação leva aquelles, com que entrou. Os escravos, que forem achados depois da sahida da embarcação, serão apprehendidos, e retidos até serem reexportados.

Art. 2º Os importadores de escravos no Brazil incorrerão na pena corporal do artigo cento e setenta e nove do Codice Criminal, imposta aos que reduzem a escravidão pessoas livres, e na multa de duzentos mil réis por cabeça de cada um dos escravos importados, além de pagarem as despesas da reexportação para qualquer parte da Africa; reexportação, que o Governo fará effectiva com a maior possível brevidade, contrastando com as autoridades africanas para lhes darem um asylo. Os infractores responderão cada um por si, e por todos (Brasil, 1831, grifo nosso).

Como consequência prática, Gabler (2016) afirma que poucas coisas mudaram efetivamente, e que a promulgação desta lei, além de não cessar com o tráfico de pessoas africanas ao Brasil, acabou amplificando esta atividade. Isto em função da baixa nos valores de compra naquele momento e da alta demanda de mão de obra para o cultivo cafeeiro, que naquele momento encontrava-se bastante produtivo. Segundo ele:

A falta de uma ação efetiva para combater o tráfico de africanos e a recusa do governo brasileiro em assinar um novo acordo com os termos exigidos pelos ingleses acabaram por estimular os britânicos a tomarem medidas radicais em relação ao comércio ilegal de homens. Em 8 de agosto de 1845, a Inglaterra instituiu a Bill Aberdeen, lei que deu amplos poderes às autoridades britânicas para reprimir o tráfico de escravos em navios brasileiros através da apreensão de embarcações e do julgamento da tripulação, que seria acusada de pirataria. Essa medida colocou em xeque o governo brasileiro, que, mesmo alegando que a atitude britânica feria a soberania nacional, promulgou em 1850 a Lei Eusébio de Queirós (Gabler, 2016).

Introduz-se aqui, portanto, o segundo marco legal que merece destaque nesta linha do tempo, a Lei nº. 581 de 4 de setembro de 1850, conhecida como Lei Eusébio de Queirós, cuja promulgação corroborou com as diretrizes estabelecidas pela Lei de 7 de novembro de 1831, reafirmando o estabelecimento de medidas de repressão e proibição do tráfico de pessoas africanas escravizadas. Isto se deu por meio da criminalização destes atos e da aplicação de punições mais severas àqueles que fossem apanhados cometendo-os (Brasil, 1850a). O artigo 4º da referida lei explicita o caráter criminal do ato de traficar, bem como resgata aspectos aprovados na lei anterior – do ano 1831 – conforme observa-se a seguir:

Art. 4º A importação de escravos no territorio do Imperio fica nelle considerada como pirataria, e será punida pelos seus Tribunaes com as penas declaradas no Artigo segundo da Lei de sete de novembro de mil oitocentos trinta e hum. A tentativa e a complicitade serão punidas segundo as regras dos Artigos trinta e quatro e trinta e cinco do Codigo Criminal (Brasil, 1850a, grifo nosso).

De forma muito semelhante ao que se observou como consequências da lei de 1831, a promulgação da Lei Eusébio de Queirós, não proibia o livre comércio daqueles que já estivessem em solo brasileiro. Por esta razão, muito embora as medidas previstas nesta legislação, tenham conseguido frear efetivamente a chegada de novos africanos escravizados ao país, aqueles que já se encontravam trabalhando nas lavouras brasileiras e que naquela altura estivessem com baixa produção – como no caso das plantações da Região Nordeste, Minas Gerais e Rio de Janeiro – eram vendidos e encaminhados aos locais que estivessem com demandas mais altas, como as lavouras cafeeiras do Sudeste por exemplo, que estavam a todo vapor naquele momento (Rolnik, 1997; Gabler, 2016; Klein, 2018; Salles, 2018).

Outro aspecto importante relatado por Laidler (2011, p. 181 e 182), dá conta de que como “a vigilância inglesa era constante, incansável”, ao entenderem que a Lei Eusébio de Queirós mostrava o real empenho do governo brasileiro, pelo menos nas questões de repressão e extinção do tráfico de novos indivíduos africanos ao Brasil, o novo alvo de sua atenção passou a ser o controle e registro daqueles que já se encontravam ilegais no país – cujo tráfico fora feito após a promulgação da lei de 1831.

O tráfico ilícito trouxera para o Brasil milhares de africanos cuja condição no país era ilegal e, no contexto do combate final ao tráfico, quando a questão ganhou muita publicidade, as pressões britânicas e as atenções em geral estiveram voltadas também para esse problema (Laidler, 2011, p. 181).

O que Laidler (2011, p. 183) afirma é que como o governo brasileiro foi “solidário com a ilegalidade, afinal, havia sido cúmplice durante 19 anos”, essa nova onda de monitoramento era um entrave difícil de resolver. Pois, se por um lado existiam duras pressões britânicas, a fim de regularizar o direito daqueles que se encontravam em situação de ilegalidade, por outro esbarrava-se no direito de propriedade daqueles que haviam adquirido os indivíduos escravizados – ainda que ilegalmente. Isto “sem contar os transtornos que poderiam surgir com diversos escravos recorrendo a autoridades a fim de provar sua condição de livres de acordo com a Lei de 1831, que não fora revogada” (Laidler, 2011, p. 182), e que constituía para os proprietários – e para o governo brasileiro – uma das principais ameaças.

Outros acontecimentos daquele período levaram o governo brasileiro a entender que a abolição da escravidão ocorreria de qualquer maneira, por vias pacíficas ou não. Segundo Laidler (2011, p. 191), na década de 1860, apenas Brasil e Cuba ainda se utilizavam do regime escravagista dentro do continente americano, o que lhes conferia posição vergonhosa diante das demais nações. A guerra civil ocorrida nos Estados Unidos da América, que culminou com o fim da escravidão por lá, a abolição da escravidão no Suriname – então colônia holandesa – e, a extinção da escravidão nas possessões portuguesas, eram as tendências internacionais relativas ao enfrentamento do regime escravagista, que não podiam ser desconsideradas pelo Brasil. Laidler (2011) explica que: “Nesta posição, o país tornar-se-ia alvo das pressões de todos os demais, o que poderia resultar em um isolamento adverso às estruturas socioeconômicas vigentes” (Laidler, 2011, p. 191).

Diante deste cenário, o então Imperador do Brasil, D. Pedro II, entendeu que o país se encontrava em uma posição bastante delicada frente às tendências internacionais abolicionistas, e que poderia ser novamente alvo de grandes pressões diplomáticas. Desta forma, a fim de evitar qualquer tensão desta natureza, solicitou ao seu gabinete que elaborasse um plano gradual de abolição da escravidão, que pudesse ser cumprido com “firmeza”, contudo contemplando a solução para todos os “males”

originários deste projeto, conforme fosse possível (Laidler, 2011, p. 191 e 192). E dentre esses principais males, Laidler explica que:

[...] a argumentação contrária à escravidão lançou mão de diversos elementos que implicavam o atraso social, econômico e um perigo político inevitável diante do antagonismo entre senhores e escravos. Em todos se verifica também *o respeito quanto ao direito de propriedade*, apesar de serem discutidos os fundamentos da escravidão e de haver uma *absoluta convicção* de que a instituição *contraria os direitos naturais* e, dessa forma, deve ser extinta. O respeito ao direito de propriedade, no entanto, não é o único elemento que determina a opção por uma transformação gradual. A *ordem pública* sempre foi considerada como *aspecto crucial*, e muitas medidas preparatórias seriam a condição necessária para *promover uma transição segura e sem alterações* do padrão de hierarquização da sociedade (Laidler, 2011, p. 189, grifo nosso).

Neste espírito, as propostas que passaram a ser discutidas nas casas legislativas, davam conta de que seria necessário reconhecer os direitos existentes – de propriedade – e garantir que nem a produção agrícola do país, nem o “público sossego” saíam prejudicados neste processo. E neste sentido, era sabido que deveria haver uma transição bem estruturada para substituir o trabalho escravo pelo livre, quer fosse por meio da imigração ou da “reeducação para o trabalho” (Laidler, 2011, p. 171).

Destaca-se aqui, portanto, o terceiro marco legal no processo abolicionista brasileiro. Conhecida como Lei do Ventre Livre – ou Lei Rio Branco – a Lei nº. 2.040 de 28 de setembro de 1871, é o primeiro passo legislativo que de fato propõe algo em direção a liberdade da população escravizada – e não apenas à proibição do tráfico e comércio. Em seu texto a lei determinava que a partir daquela data, os filhos que nascessem de mulheres escravizadas – dentro do Império – seriam considerados livres. No artigo 1º da referida lei, ficam explicitadas as condições nas quais a liberdade seria concedida:

Art. 1º Os filhos de mulher escrava que nascerem no Imperio desde a data desta lei, serão considerados de condição livre.

§ 1º Os ditos filhos menores ficarão em poder e sob a autoridade dos senhores de suas mães, os quaes terão obrigação de criá-los e tratá-los até a idade de oito annos completos. Chegando o filho da escrava a esta idade, o senhor da mãe terá opção, ou de *receber do Estado a indemnização de 600\$000*, ou de *utilizar-se dos serviços do menor até a idade de 21 annos completos*. No primeiro caso, o Governo receberá o menor, e lhe dará destino, em conformidade da presente lei. A indemnização pecuniaria acima fixada será paga em titulos de renda com o juro annual de 6%, os quaes se considerarão extinctos no fim de 30 annos. A declaração do senhor deverá ser feita dentro de 30 dias, a contar daquelle em que o menor chegar à idade de oito annos e, se a não fizer então, ficará entendido que opta pelo arbitrio de utilizar-se dos serviços do mesmo menor (Brasil, 1871, grifo nosso).

Nos incisos subsequentes do referido artigo, algumas outras diretrizes também foram estabelecidas, como por exemplo: (i) a possibilidade do menor não servir ao senhor após os oito e até os vinte e um anos de idade, caso alguém arcasse com as despesas indenizatórias que deveriam ser pagas ao senhor da respectiva mãe; (ii) ou ainda algumas questões relativas a criação e subsistência das crianças, que deveriam ser de total responsabilidade dos senhores; (iii) caso a mulher escravizada fosse liberta antes de sua criança completar oito anos, ela teria o direito de levá-la consigo, a menos que preferisse deixá-la para ser criada pelo senhor; (iv) caso a mulher fosse vendida, seus filhos menores de doze anos deveriam acompanhá-las e passariam a ser de responsabilidade do novo dono; (v) a prestação de serviços por parte dos nascidos livres seria compulsoriamente cessada, caso fossem averiguadas situações de maus tratos e de castigos excessivos; (vi) o direito das prestações de serviços era hereditário, então caso

o senhor das mães escravizadas morresse, os herdeiros deveriam assumir todas as responsabilidades e direitos de seus antecessores.

Outra questão importante, também estabelecida por esta Lei, é a liberdade que seria concedida aos indivíduos escravizados pertencentes à nação, “[...] o Estado daria o exemplo, libertando os seus escravos, respeitando um prazo para que aqueles alugados para o serviço de particulares pudessem ser substituídos” (Laidler, 2011, p. 173). Sobre os demais artigos da referida Lei – que não serão abordados aqui – pode-se afirmar que também foram cuidadosamente concebidos, para que o processo de abolição fosse feito da forma mais gradual e “pacífica” possível.

Laidler (2011, p. 180) afirma que a Lei fora aprovada com todos os detalhes considerados necessários para possibilitar essa implantação tranquila, e que apesar de não estabelecer um prazo exato para o fim da escravidão, auxiliaria progressivamente neste processo, não permitindo que a população escravizada se renovasse. Segundo a autora, essa medida auxiliaria na adaptação da sociedade a essa nova condição, sem que precisassem “[...] arcar com prejuízos imediatos ou sofrer os efeitos imprevistos de uma transformação brusca das hierarquias” (Laidler, 2011, p. 180). A opção pela implantação gradual da abolição da escravidão, pareceu ao governo brasileiro – a despeito das muitas opiniões contrárias – a forma mais eficaz de realizá-la e ao mesmo tempo contemplar todos os conflitos de interesse que estivessem relacionados. Evitando ao máximo qualquer confronto entre a elite escravocrata brasileira e aqueles que defendiam a causa abolicionista, e ressarcindo todos os “prejuízos” que os proprietários viessem a sofrer, como sua consequência.

A despeito das intenções governamentais de conduzir um processo pacífico, o próximo marco legal destacado aqui, foi concebido e aprovado em um momento em que os ânimos da população se encontravam bastante exaltados. Mendonça (2018, p. 282) explica que com a instituição do decreto provincial cearense em março de 1884, que estabeleceu a não mais existência de escravos na província, a situação do país começou a efervescer novamente. Isto porque desde 1871 nada de efetivo havia sido feito na direção da abolição total da escravidão. A autora relata que o referido decreto serviu como inspiração para os demais movimentos abolicionistas do país, e que de certa forma induziu que o assunto voltasse às pautas das discussões parlamentares sobre o assunto.

Em julho de 1884, entrou em tramitação e discussão na Câmara dos Deputados um projeto que propunha a libertação dos indivíduos escravizados com idade superior aos sessenta anos – entre outras providências. Segundo Mendonça (2018), o grande ponto de discordância nesse projeto era a forma como essa libertação se daria, sem envolver qualquer tipo de compensação financeira aos proprietários. Esse fato provocou diversos conflitos nas casas legislativas e uma grave crise política, que se arrastou até o ano de 1885. Nesse mesmo ano, sob o comando do Barão de Cotegipe, a Câmara aprovou o quarto marco legal a ser evidenciado neste trabalho.

Em 28 de setembro de 1885, foi promulgada a Lei nº. 3.270, conhecida como Lei dos Sexagenários ou Lei Saraiva-Cotegipe. Essa lei estabelecia, entre outras disposições, que os indivíduos escravizados com idade igual ou superior a sessenta anos fossem considerados alforriados. Em seu artigo 3º, parágrafo 10 a lei instituía:

§ 10. São libertos os escravos de 60 annos de idade, completos antes e depois da data em que entrar em execução esta Lei; ficando, porém, obrigados, a título de indemnização pela sua alforria, a prestar serviços a seus ex-senhores pelo espaço de tres annos (Brasil, 1885, grifo nosso).

Mendonça (2018, p. 284) afirma, contudo, que os abolicionistas da época consideraram que a lei representava um retrocesso diante daquilo que já havia sido conquistado em termos emancipacionistas. Isso porque a referida legislação avançava em direção a medidas de controle e contenção do movimento. Destacam-se, aqui, alguns parágrafos do artigo 3º que justificam tal afirmação.

§ 11. Os que forem maiores de 60 e menores de 65 annos, logo que completarem esta idade, não serão sujeitos aos alludidos serviços, qualquer que seja o tempo que os tenham prestado com relação ao prazo acima declarado.

§ 13. *Todos os libertos maiores de 60 annos*, preenchido o tempo de serviço de que trata o § 10, *continuarão em companhia de seus ex-senhores*, que *serão obrigados a alimentar-os, vestir-os, e tratar-os* em suas molestias, *usufruindo os serviços compatíveis com as forças delles*, salvo si preferirem obter em outra parte os meios de subsistencia, e os Juizes de Orphãos os julgarem capazes de o fazer.

§ 14. *E' domicilio obrigado por tempo de cinco annos*, contados da data da libertação do liberto pelo fundo de emancipação, *o municipio onde tiver sido alforriado*, excepto o das capitaes.

§ 15. O que *se ausentar de seu domicilio será considerado vagabundo e apprehendido pela Policia* para ser empregado em trabalhos publicos ou colonias agricolas.

§ 17. Qualquer *liberto encontrado sem occupação será obrigado* a empregar-se ou a contratar seus serviços no prazo que lhe fôr marcado pela Policia.

§ 19. O domicilio do escravo é intransferivel para Provincia diversa da em que estiver matriculado ao tempo de promulgação desta Lei.

A mudança importará aquisição da liberdade, excepto nos seguintes casos:

1º Transferencia do escravo de um para outro estabelecimento do mesmo senhor.

2º Si o escravo tiver sido obtido por herança ou por adjudicação forçada em outra Provincia.

3º Mudança de domicilio do senhor.

4º Evasão do escravo.

§ 20. O *escravo evadido da casa do senhor* ou d'onde estiver empregado *não poderá, enquanto estiver ausente, ser alforriado* pelo fundo de emancipação (Brasil, 1885, grifo nosso).

Fica evidente – para além das medidas de contenção dos avanços libertários – a recorrente preocupação em compensar as perdas dos senhores escravocratas. Além de estabelecer uma série de regras que obrigavam os indivíduos escravizados a permanecerem junto de seus “senhores”, prestando serviços que lhes fossem fisicamente possíveis, a lei também estabelecia, em seu texto, os valores a serem praticados conforme a faixa etária do cativo, nos casos em que a compra da alforria lhes fosse solicitada. Havia, por parte do governo, um grande esforço na regulação dos preços das indenizações, a fim de evitar que, quando as decisões recaíssem sobre os tribunais, os valores ficassem a critério dos juízes – que eventualmente poderiam favorecer os indivíduos escravizados.

Mas, se entre os objetivos dessa lei estava a intenção de estancar o movimento abolicionista, retardando ainda por muitos anos o processo de abolição total, Mendonça (2018, p. 284) explica que “[...] o objetivo não foi plenamente alcançado. Menos de dois anos após sua vigência, em 1887, a escravidão era já uma instituição condenada”. A autora destaca ainda que era grande o número de pessoas que abandonavam as fazendas naquele período, e que não se sabe ao certo se as autoridades haviam perdido o controle da situação ou, deliberadamente, preferiram não intervir. A abolição total era certa, e não caberia mais nenhum atraso nesse processo.

E é nesse espírito – já não havendo mais nenhum subterfúgio possível para escapar do que iminentemente aconteceria – que, em 13 de maio de 1888, a então Princesa Imperial Regente, Isabel do Brasil, assinou a Lei nº 3.353, conhecida como Lei Áurea, que decretou, finalmente, a abolição total da escravidão no país. A lei, bastante sucinta, é composta apenas por dois artigos: o primeiro institui o fim da escravidão; o segundo revoga quaisquer disposições em contrário – vide texto abaixo.

A Princesa Imperial Regente, em nome de Sua Majestade o Imperador, o Senhor D. Pedro II, faz saber a todos os súditos do Império que a Assembléia Geral decretou e ela sancionou a lei seguinte:

Art. 1º: É declarada extinta desde a data desta lei a escravidão no Brasil.

Art. 2º: Revogam-se as disposições em contrário.

Manda, portanto, a todas as autoridades, a quem o conhecimento e execução da referida Lei pertencer, que a cumpram, e façam cumprir e guardar tão inteiramente como nella se contém.

O secretário de Estado dos Negócios da Agricultura, Comercio e Obras Publicas e interino dos Negócios Estrangeiros, Bacharel Rodrigo Augusto da Silva, do Conselho de sua Majestade o Imperador, o faça imprimir, publicar e correr.

Dada no Palácio do Rio de Janeiro, em 13 de maio de 1888, 67ª da Independência e do Império.

Princesa Imperial Regente (Brasil, 1888, grifo nosso).

Essa lei poderia ser considerada uma norma bastante objetiva e prática, não fosse o fato de que ela – assim como as demais leis anteriores – não continha dispositivos que garantissem direitos básicos aos recém-libertos, tampouco qualquer benefício que os auxiliasse nesse início de vida em liberdade – muito embora as lutas por melhores condições tivessem sido constantes e incansáveis. Ao contrário, o que se pode observar é que todas as legislações anteriores traziam uma série de deveres instituídos – por vezes disfarçados de benefícios – com o objetivo bastante evidente, de compensar financeiramente os antigos proprietários, perpetuando, de certa forma, essa relação servil e a segregação racial. É verdade que, com a oficialização da Lei Áurea, os dispositivos anteriores foram revogados, contudo, como a nova lei não apontava caminhos para que as pessoas pudessem (sobre)viver de forma mais digna a partir dali o fim da escravidão marca o início de outra longa batalha, a luta pela igualdade racial e pela garantia ampla dos direitos civis dessa população – visto que liberdade e dignidade já vinham sendo fortemente reivindicadas há muitos anos.

2.2.2. O DESTINO DA POPULAÇÃO NEGRA PÓS-ABOLIÇÃO

Conforme Bento (2022) explica, no momento da efetiva abolição da escravidão, apenas 20% do total de pessoas escravizadas foram libertas, pois os outros 80% já haviam conquistado a liberdade ao longo dos anos – seja por meio da compra da alforria feita pelos próprios escravizados, pela alforria voluntária concedida pelos proprietários ou pela promulgação das leis abolicionistas anteriores. Portanto, quando as políticas imigratórias – voltadas a atração de europeus brancos – começaram a ser implantadas no país, já havia um número considerável de pessoas negras livres e libertas que poderiam assumir, senão todos, grande parte dos postos de trabalho disponíveis nas lavouras brasileiras. Stocco (2006, p. 25) relata que os defensores da imigração europeia, consideravam a escravidão um grande impeditivo do trabalho livre. Contudo, não se preocupavam com o destino da população escravizada pós libertação. Giralda Seyferth (Stocco. 2006, p. 25) explica que para essas pessoas:

[...] ‘o significado mais imediato de “trabalho livre” é a desqualificação dos negros e mestiços para o trabalho independente’, feita ora por critérios de natureza moral ora pela suposta incapacidade deles de produzir em um sistema de livre iniciativa (Seyferth, 1996, p.46 apud Stocco, 2006, p. 25).

Outra questão importante, foi o fato de que muitos dos recém-libertos não quiseram continuar trabalhando sob o jugo exploratório de seus ex-senhores, passando a exigir melhores condições de trabalho, portanto, acarretando profundas mudanças neste mercado já estabelecido – sobretudo no que

diz respeito aos lucros concentrados nas mãos dos proprietários. Além de todos esses fatores, é preciso considerar também que existia o temor entre a “elite” brasileira quanto à forma como se daria a reestruturação da sociedade pós-abolição. Eles acreditavam que “o fim da escravidão pudesse aprofundar conflitos que pusessem em questão as hierarquias e os lugares sociais e raciais que então alicerçavam a sociedade brasileira.” (Fraga, 2018, p. 351). Bento (2022, p. 110) afirma que “A classe dominante idealizava um Brasil com identidade nacional branca, uma nação em que imigrantes europeus e herdeiros de ex-senhores de engenho ou de cafeicultores revelariam ao mundo um país moderno, de progresso, ‘civilizado’”.

Neste ponto cabe uma reflexão importante sobre como seria então a vida dos *negros* recém-libertos a partir da abolição. Visto que, conforme afirma Falconeris (2022), a eles era dificultado o acesso ao trabalho, à aquisição ou concessão de terras, além obviamente o acesso aos demais direitos civis que todos os outros cidadãos – *brancos* – podiam ter. Quando cativa, esta população habitava e realizava suas atividades nas senzalas e nas dependências das fazendas, ou ainda nas áreas destinadas aos empregados, nas casas dos senhores. Mas livre, e sem disposição para continuar suportando abusos, maus-tratos e condições altamente precarizadas de trabalho, qual seria seu destino?

Ao serem libertas, essa população necessitaria de itens básicos como moradia, emprego, alimentação. Meios para uma subsistência minimamente digna, que não haviam sido programados pelo governo, muito menos pelos seus antigos senhores. Naquele treze de maio, não receberam nenhuma compensação pelos anos que lhes foram roubados, por uma vida inteira dedicada a enriquecer os bolsos daqueles que os oprimiram e privaram da liberdade e da dignidade humana. Ao contrário, os vilipendiadores buscavam ser compensados financeiramente pelas perdas financeiras decorrentes do processo de abolição. Por isso, mesmo libertos, continuavam a ser tratados como inferiores, diminuídos e invisibilizados. Fraga (2018) também afirma que na tentativa de obterem alguma melhoria na condição de vida, suas lutas e manifestações eram hostilizadas:

Aos olhos das autoridades, essa onda de expectativas e de reivindicação de melhores dias não passava de rebeldia e insubordinação. Depois do Treze de Maio houve crescente controle sobre a população liberta. A repressão à vadiagem foi um recurso frequentemente utilizado pelos poderosos para expulsar das localidades indivíduos considerados “insubordinados” ou que não se submetiam à autoridade senhorial. Essa era também uma tentativa de controlar e limitar a liberdade dos egressos da escravidão de escolher onde e quando trabalhar, e de circular em busca de alternativas de sobrevivência (Fraga, 2018, p. 357).

E os anos seguintes a abolição também foram duros para os recém-libertos. Os esforços para consolidarem e legitimarem sua liberdade foram enormes, em um clima de austera repressão direcionado não só a eles, mas a toda população negra do país que já estava livre antes mesmo da Lei Áurea. Segundo Fraga (2018, p. 357-358), o controle sobre práticas da cultura e da religião africana aumentou, bem como de “qualquer outra forma de manifestação identificada genericamente como ‘africanismo’. Esse antiafricanismo teve implicações dramáticas para as populações negras, pois reforçou as barreiras raciais que dificultavam o acesso a melhores condições de vida e a ampliação dos direitos de cidadania”. O autor ainda afirma, que na altura dos anos 1930, a Frente Negra Brasileira, por ocasião das comemorações que relembavam o fim da escravidão, ainda denunciavam e reatualizavam “antigas demandas da população negra, especialmente acesso à educação” (Fraga, 2018, p. 358). Nas palavras de Maringoni (2011, p. 42) “O novo regime, apesar das promessas, não viera para democratizar a sociedade ou possibilitar uma maior mobilidade social. Por suas características acentuadamente oligárquicas, a República brasileira chegara para manter intocada uma estrutura elitista e excludente”.

O propósito deste subcapítulo, não é a discussão detalhada dos aspectos perversos do aparato legal da abolição da escravidão, apenas citar aqueles que foram considerados pela autora como mais relevantes para o processo de exclusão da população negra, no que tangem principalmente as questões relacionadas aos direitos civis e às infraestruturas básicas que lhes foram sucessivamente dificultadas. E, por meio destes aspectos, contextualizar e explicar em parte, os fatores que contribuíram para a composição do incremento populacional - mencionado no início deste capítulo - assim como, aqueles que contribuíram para a composição das classes sociais mais vulneráveis que se formaram naquele momento, cujas origens estão no processo abolicionista e no processo de importação de imigrantes europeus para o país.

O que se pode afirmar diante disto tudo é que ainda hoje os impactos destas medidas podem ser percebidos na sociedade brasileira, principalmente quando analisa-se mais de perto a composição das atuais camadas sociais do país. A negligência com a qual a população recém-liberta foi tratada afetou em uma dimensão temporal bastante alargada o destino e o futuro não só dos ex-cativos, como também das gerações que os sucederam. Herdeiros não só da ancestralidade, das tradições e da cor, mas também do peso da discriminação que se arrasta por entre os séculos.

2.3. MÃO DE OBRA LIVRE ESTRANGEIRA: A POLÍTICA DE IMPORTAÇÃO DE TRABALHADORES ITALIANOS E O PROJETO DE EMBRANQUECIMENTO DA POPULAÇÃO BRASILEIRA

No subcapítulo anterior verificou-se que o processo de efetivação da abolição da escravidão foi gradual e bastante moroso, pois trazia consigo muitos “desafios” ao governo e aos fazendeiros brasileiros, diante do que pretendiam como projeto de nação. Dentre eles, serão destacados a seguir aqueles que de forma direta impactaram no incremento populacional da cidade de São Paulo, e que foram solucionados por meio da mesma via: *o estímulo governamental para a atração de mão de obra estrangeira branca*.

O primeiro desafio a ser enfrentado, foi a substituição da *mão de obra ex-escravizada* pela *mão de obra livre*. Conforme aspectos já aventados anteriormente, como o aproveitamento do ex-cativos não era a solução desejada para este entrave, a opção escolhida foi estimular a vinda de trabalhadores europeus para Brasil, a fim de que assumissem os trabalhos nas lavouras. Segundo Rolnik (1997, p. 38) explica, esta decisão baseou-se em grande medida, no discurso dos cafeicultores paulistas que consideravam os ex-escravizados e os demais indivíduos livres brasileiros, “inaptos para o trabalho disciplinado e coletivo nas fazendas”, optando desta forma, pelo que denomina como “importação de estrangeiros”. A autora (Rolnik, 2007, p. 79) afirma ainda que essa substituição, do negro escravizado para o branco europeu livre, era acompanhada de um discurso que “difundia a solução como alternativa progressista, na medida em que europeus ‘civilizados e laboriosos’ trariam sua cultura para ajudar a desenvolver a nação”. Este discurso, segundo ela também continha a “formulação de uma teoria racial” na qual “a raça negra estava condenada pela bestialidade da escravidão” e que a vinda de europeus brancos “traria elementos étnicos superiores que, através da miscigenação, poderiam branquear o país, numa espécie de transfusão de puro e oxigenado sangue de uma raça livre” (Rolnik, 2007, p. 79).

Existia uma nítida preferência pelos europeus nórdicos, mas na impossibilidade de atraí-los na proporção que necessitavam, o governo e a elite, aceitaram que italianos e espanhóis imigrassem também – pois apesar de não serem tão claros, ainda apresentavam a pele branca. E isso para eles já era uma grande vantagem (Carvalho, 2004 apud Osório, 2013, p. 23 e 24). Essa preferência não era fortuita, existia uma óbvia intenção em aumentar a quantidade e a proporção de indivíduos brancos no país, por meio da miscigenação dos imigrantes europeus com a população brasileira da época, cuja maioria era reconhecidamente *não branca* – vide dados do Censo de 1872 na Tabela 9. Rolnik (2007, p. 79-80) afirma que após 1886, dois anos antes da abolição total da escravidão, os imigrantes estrangeiros já começavam a chegar massivamente. Segundo consta, é a partir deste momento que a população negra da cidade de São Paulo passa a sofrer decréscimo relativo e absoluto, fenômeno que segundo a autora também acontecia em outras cidades do país, como na cidade do Rio de Janeiro por exemplo.

E a partir desses fatos, chega-se ao que será aqui considerado como o *segundo desafio* do governo e da elite brasileira: *embranquecer a população do país*, apagando definitivamente os vestígios de miscigenação e principalmente negros nela contidos. Conforme Stocco (2006) afirma, citando Edward Telles:

É nesse momento que as elites brasileiras, auxiliadas por uma parcela da comunidade científica, *decidem retificar esse quadro, transformando a miscigenação em ferramenta de branqueamento da população brasileira*. Nesse processo, *negros e mestiços seriam progressivamente eliminados da população brasileira* por meio da miscigenação que ocorreria entre eles e os imigrantes europeus (e seus descendentes) que seriam atraídos ao país (Telles, 2003, pp. 62-63 apud Stocco, 2006, p. 20, grifo nosso).

Maringoni (2011) ressalta que a abolição desencadeara “[...] além do projeto de modernização conservadora para a economia, o delineamento social que a elite desejava para o País.” (Maringoni, 2011, p. 40). Embranquecer a população era sem dúvida um projeto institucional da nação, mas também era o desejo dos grandes fazendeiros e industriários do país. E é na ânsia de concretizar este projeto que

encontramos a origem do que se tornou a primeira crise habitacional da cidade de São Paulo, conforme explica Rolnik (1981, apud Bonduki, 2017, p. 26). Os dados demonstrados por Bonduki (2017) dão conta de que entre os anos de 1872 e 1900 a população da cidade de São Paulo saltou de 23.243 *habitantes* (em 1872) para 239.820 *habitantes* (em 1900), correspondendo a um crescimento aproximado de mais de dez vezes neste período. Um número bastante elevado para uma cidade até então de dimensões bastante pequenas. No item 3.1 do capítulo seguinte, serão discutidas questões relativas ao espraiamento do território da cidade – desencadeado por este aumento populacional – seus impactos nos sistemas de infraestruturas da cidade, bem como no de provisão habitacional adotado na época, para comportar esse crescimento sem precedentes. O importante aqui, é registrar que esse salto populacional tem sua origem e causa no incentivo em larga escala da imigração – majoritariamente – europeia para o país, que atraiu uma quantidade enorme de pessoas, que seriam destinadas a princípio ao trabalho nas áreas rurais e não nas áreas urbanas.

Segundo Cano (1979, apud Bonduki, 2017), entre 1896 e 1900 há registro de que aproximadamente novecentos mil estrangeiros deram entrada na Província de São Paulo, cuja chegada ocorria pelo porto marítimo localizado na cidade de Santos, litoral paulista, e o posterior deslocamento para a cidade de São Paulo – capital da Província – se dava por meio dos trens que faziam a ligação entre as duas cidades. Ao chegarem à capital paulista, os imigrantes eram direcionados à Hospedaria dos Imigrantes, onde eram registrados e designados para as oportunidades de trabalho, geralmente nas fazendas ou nas colônias. É importante destacar que esta estrutura de recepção dos imigrantes – a hospedaria – foi criada especificamente para funções relativas ao registro e direcionamento da população imigrante, o que coloca em evidência novamente o empenho governamental em povoar o Brasil com imigrantes, principalmente os brancos provenientes da Europa.

Visto que esta subvenção estatal menciona especificamente o foco na atração de imigrantes que, conforme definição de Petri (2012) serviriam como “braços para a lavoura”, é de se pressupor que rumariam todos para as áreas rurais das cidades do interior da província paulista – local das principais plantações e oportunidades de trabalho. Desta maneira, de que forma se pode explicar então o incremento populacional especificamente nas áreas urbanas da cidade de São Paulo? Para responder esta questão será necessário compreender que este fluxo migratório inicial subvencionado – destinado prioritariamente às lavouras – teve desdobramentos ao longo do tempo em que ocorreu, e que eles desencadearam outros processos espontâneos.

Biondi (2015) afirma que embora o fluxo migratório no Brasil tenha tido características “explicitamente rurais, a imigração urbana não pode ser desconsiderada”, pois provocou mudanças bastante evidentes nas cidades. Segundo ele, “[...] o crescimento das cidades em todas as regiões do país interessadas no fenômeno migratório estava ligado à vinda de população estrangeira” (Biondi, 2015, p. 7). Rolnik (2007, p. 79) explica que embora os primeiros imigrantes tenham sido “subsidiados pelo governo de São Paulo e encaminhados até as fazendas”, essa situação mudou rapidamente e as imigrações espontâneas passaram a superá-las, e foi nesse momento que “São Paulo italianizou-se”. Segundo Biondi (2015) alguns imigrantes acabavam por fixar-se na cidade, em busca de oportunidades de trabalho na indústria ou em algum dos serviços urbanos, relacionados majoritariamente, mas nem sempre ao cultivo cafeeiro. Ainda explica que essa imigração urbana se deu basicamente por duas vias: *a primeira*, por meio da migração dos estrangeiros, que em um primeiro momento vinham para trabalhar nas lavouras – localizadas nas áreas rurais – mas que posteriormente procuraram por melhores oportunidades de trabalho nas áreas urbanizadas das cidades; *a segunda*, por meio dos imigrantes que já se fixavam diretamente nas áreas urbanas, logo na chegada ao país.

Lanna (2011, p. 117) registra, que dentre os imigrantes que chegaram à São Paulo de forma espontânea – ou seja, sem subvenção estatal - existia uma parcela que fazia parte “[...] de grupos de estrangeiros não associados ao trinômio café-indústria-urbanização”, originários fundamentalmente do sul da Itália,

que tinham esperança de condições melhores de vida, atraídos pela experiência positiva de algum conterrâneo que viera anteriormente ao Brasil, e que servia como exemplo – de sucesso – e como rede de apoio no país. Embora o grande fluxo desses imigrantes fosse composto por homens sozinhos, nem todos eram necessariamente solteiros, muitos haviam deixado suas famílias na Itália. Por isso uma grande maioria buscava identificação cultural e acolhimento por meio do estabelecimento de vínculos entre pessoas que compartilhavam das mesmas tradições. E nesse sentido, a autora cita a região do Bixiga na área central da cidade de São Paulo, localidade que na época abrigava uma parte considerável da população sulista italiana imigrante.

No entanto, o Bixiga não abrigava apenas a comunidade italiana, a despeito da imagem que se propagava. Por esta razão, o bairro é um excelente exemplo também para a discussão do projeto de embranquecimento populacional que se pretendia naquele momento, e que, segundo Rolnik (2007, p. 80) foi facilitador das transformações profundas que ocorreram na cidade de São Paulo na virada do século. A autora afirma que o crescimento populacional, provocado pela chegada e instalação da grande massa de imigrantes europeus – para além do pretendido embranquecimento – acarretou uma “intensa redefinição territorial”, e que essa “reestruturação vinha adaptar a cidade senhorial-escravista aos padrões da cidade capitalista, onde terra é mercadoria e o poder é medido por acúmulo de riqueza”. Ela ainda afirma que:

A face urbana desse processo é uma espécie de projeto de ‘limpeza’ da cidade, baseado na construção de um modelo urbanístico e de sua imposição através da intervenção de um poder municipal recém-criado. Um dos principais alvos de intervenção foram [...] justamente os territórios negros.

[...]

Em São Paulo, desde logo se configurou um padrão de segregação urbana marcado por uma espécie de zoneamento social: os ricos abandonaram a contigüidade dos sobrados do Centro da cidade para desenhar um espaço de privacidade e exclusividade burguesas. Assim, novos loteamentos foram surgindo em áreas de antigas chácaras, abrigando palacetes neoclássicos circundados por muros e jardins (Rolnik, 2007, p. 80).

Pode-se afirmar que o referido projeto de embranquecimento, estava presente nas disfarçadas iniciativas de apagamento da presença da população e da cultura negra do bairro do Bixiga. E, desde a vinda dos primeiros grupos de imigrantes para o local, o governo e a elite – através dos meios de comunicação – empregavam grandes esforços na difusão da informação de que aquele território era um bairro tipicamente italiano, e que teria sido inclusive fundado e formado por integrantes desta comunidade. Nascimento (2014, p. 29) afirma que a intenção de invisibilizar a participação negra na história de formação do bairro, não corresponde a um projeto nacional atual, mas que mesmo assim ainda ocorre fortemente, pois essa intenção está enraizada nas estruturas racistas do país. E citando Márcio Sampaio de Castro, Nascimento (2014) corrobora a atualidade dos fatos, dizendo que “apesar de apresentar um considerável número de moradores negros e nordestinos” o local ainda é referenciado “como um bairro italiano da metrópole de São Paulo e que meios midiáticos como jornais impressos e programas televisivos possuem papel importante na divulgação dessa imagem” (Castro, 2006 apud Nascimento, 2014, p. 29).

Esta referida imagem, foi corroborada pelo fato do bairro ter sido, naquela época, reduto de uma parte considerável da comunidade originária da Itália, e por atualmente abrigar muitos comércios e restaurantes especializados na venda de produtos e comidas tipicamente italianas – cantinas, trattorias, osterias etc. – e por sediar uma das festas mais famosas da cidade – a festa de Nossa Senhora Achiropita – colaborando para que o senso comum fosse e ainda seja, de que o bairro realmente foi fundado pelos imigrantes italianos no final do século XIX. E essa “fama” se espalhou de tal forma, que a luta por sua desmistificação ainda é bastante necessária e árdua, principalmente pelo fato de a sociedade brasileira

ter sido, e ainda ser altamente inclinada a rejeitar e apagar a presença das pessoas *negras e indígenas* da história da nação.

Portanto, ao contrário do que se prega, o processo de formação e de ocupação inicial do bairro do Bixiga é anterior à vinda e instalação dos italianos no local, e está relacionada diretamente à história da população negra escravizada. Segundo Calazans *et al.* (2022, p.28) “apesar de povoar o imaginário popular como um reduto italiano, o Bixiga já era ocupado pela população negra”. Os autores relatam que às margens do Rio Saracura – hoje canalizado, correndo sob uma das ruas do bairro – estava assentado o Quilombo Saracura, onde se refugiavam e abrigavam os escravizados que conseguiam escapar do regime opressor da sociedade brasileira e de seus então senhores. Fato que ocorreu apenas até aproximadamente maio de 1888, momento em que a abolição total da escravidão se efetivou. E ao falar sobre o Quilombo Saracura, Calazans *et al.* (2022), abordam também algumas questões sobre o destino e as possibilidades de trabalho encontradas pela população negra no pós-abolição.

Enquanto quilombo urbano, o Saracura provavelmente era um núcleo semirrural, semelhante às roças das periferias, *que ao fim da escravidão cresce e se urbaniza*. Aqui cabe salientar que a *ocupação da Avenida Paulista* por parte dos Barões de Café a partir de 1890, *gerou possibilidade de trabalhos diversos para a população aquilombada*, como de lavadeiras, cozinheiras etc. Não que houvesse esse tipo de preocupação por parte da elite, mas *a possibilidade de desenvolver estas atividades também contribuiu para fixação da população no Saracura*. Muitos dos que ali *ficaram, passaram a morar em cortiços* (Calazans et al., 2022, p. 28 e 30, grifo nosso).

Estes assuntos não serão aqui explorados com maiores detalhes, pois o objetivo principal deste capítulo é discutir as consequências do rápido aumento populacional da cidade de São Paulo, mencionando os aspectos de segregação racial presentes nas ações governamentais da época, cujos impactos podem ser percebidos até os dias atuais. Contudo, existem materiais importantes, que podem ser consultados a fim de fomentar o conhecimento sobre estes processos de apagamento cultural que o bairro e outros territórios historicamente negros vem sofrendo sucessivamente ao longo dos anos, bem como sobre o destino da população recém-liberta pós abolição – assunto também brevemente abordado no item 2.2.2.

Dentre os materiais mais significativos para consulta, além obviamente dos já utilizados neste trabalho, podemos citar: (i) a dissertação de Mestrado e a tese de Doutorado de Sheila Schneck, respectivamente “*Formação do bairro do Bexiga em São Paulo: loteadores, proprietários, construtores, tipologias edilícias e usuários (1881-1913)*” do ano de 2010 e “*Bexiga: cotidiano e trabalho em suas interfaces com a cidade (1906 - 1931)*” do ano de 2016, ambas defendidas no âmbito do programa de Pós-graduação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAUUSP); (ii) “*O Concurso de Ideias para o Bexiga (1989-1992): considerações sobre as relações entre patrimônio cultural, planejamento urbano e participação democrática*”, dissertação de Mestrado de Thales Marreti, defendida no ano de 2018, no âmbito do programa de Pós-graduação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAUUSP); (iii) a dissertação de Mestrado de Flávia Santos Santana “*Bixiga Quilombo Presente*” defendida no ano de 2025, no âmbito do programa de Pós-graduação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAUUSP); (iv) o livro “*Nem tudo era italiano: São Paulo e pobreza: 1890-1915*” da autoria de Carlos José Ferreira dos Santos, 2ª edição do ano de 2003.

Na fase conclusiva deste subcapítulo é importante salientar que a política pública de *importação de imigrantes europeus* só provocou um grande impacto nas infraestruturas básicas e na oferta de alojamentos na cidade de São Paulo porque parece não ter havido, por parte do governo – ou da iniciativa privada –, nenhuma grande ação de planejamento ou provisão de meios para que essa população pudesse habitar e viver dignamente nos centros urbanos. Isso provavelmente se deve ao fato de que, como os trabalhadores seriam inicialmente acomodados nas áreas rurais das cidades do interior da província –

onde encontravam-se a maioria das ofertas de trabalho, nas lavouras, e, portanto, os alojamentos disponibilizados –, talvez o governo e a elite não considerassem que poderia haver um certo deslocamento de parte dessa população para as cidades que estavam em processo de industrialização naquele momento como São Paulo, por exemplo.

Além disso, pareciam também não levar em conta a migração dos trabalhadores rurais livres – êxodo rural – e a migração do recém libertos, que vinham ocorrendo sucessivamente naquele período. Essa população geralmente se dirigia para as cidades em busca de oportunidades de trabalho que lhes pudessem oferecer melhores remunerações e melhores condições no exercício das funções profissionais, do que aquelas oferecidas em meio rural. Esses fenômenos em conjunto – migrações, imigrações e industrialização – auxiliaram na intensificação do processo de urbanização da cidade de São Paulo – e de outras também –, trazendo consigo preocupações não só para o governo, mas principalmente para as classes dominantes.

Embora a atração de imigrantes europeus fosse desejada por essa sociedade branca e elitista do país, o objetivo era que eles estivessem subordinados às grandes fazendas ou às colônias de povoamento. Por esta razão a tarefa de prover as necessidades básicas de sobrevivência – inclusive alojamento – para aqueles que se dirigissem aos centros urbanos, não estava prevista pelos subvencionadores da imigração, sendo totalmente delegada aos próprios trabalhadores, que precisaram resolver essas questões conforme suas possibilidades financeiras, prioridades e oportunidades oferecidas – geralmente precárias e bastante restritas.

O subcapítulo 3.1 discutirá, portanto, de que maneira essa população foi acomodada em São Paulo, retomando uma questão importante já mencionada anteriormente neste trabalho, a cidade no final do século XIX não possuía grandes dimensões, e certamente também não possuía número suficiente de moradias para atender uma demanda populacional na magnitude que se necessitava. Pelo menos não de forma digna e salubre, ou que atendesse aos padrões estéticos e de localização idealizados pelo governo, pelos sanitaristas e pela elite paulistana da época. Contudo, antes de apresentar as soluções utilizadas para o enfrentamento da crise habitacional – a partir daquela que se considera a primeira –, é necessário que se discuta o terceiro aspecto apontado no final do subcapítulo 2.1: o papel da Lei de Terras na acentuação das desigualdades sociais e raciais que aconteciam no país.

As pesquisas bibliográficas apontam interpretações diferentes dos resultados da referida lei nas questões a respeito de sua aplicação prática entre outros aspectos mais específicos sobre os mecanismos contidos em seu texto. Entretanto, o que quase sempre aparece entre os materiais consultados, e que fica bastante evidente – por vezes de forma mais explícita, por vezes de forma mais sutil – é que a lei havia sido criada com o propósito de reforçar as disparidades entre as classes sociais, permitindo que os mecanismos de controle utilizados por aqueles que detinham o capital – e por consequência o poder – se perpetuassem.

Ao examinar-se o contexto de sua formulação e posterior aprovação, e, ao relacioná-la aos outros dois aspectos mencionados no subcapítulo 2.1 – entendidos como importantes para o processo de transformação do perfil da cidade de São Paulo –, fica evidente que a Lei de Terras fora promulgada em um momento de tensão política, mas sobretudo, em um momento em que o intuito governamental era planejar a abolição da escravidão, mitigando os impactos decorrentes desse processo, o qual se pretendia que fosse feito de forma lenta e gradual. Minimizando assim o descontentamento das classes dominantes, importando mão de obra europeia em substituição à escravizada, introduzindo-a gradualmente nas lavouras e no seio da população – com propósitos eugenistas –, garantindo para além de uma transição tranquila do trabalho escravo para o livre, o embranquecimento da população do país. Contudo, para que se conseguisse garantir a subordinação dessa nova camada populacional, que em sua maioria era despossuída de bens, dificultar-lhes o acesso à terra e garantir que o monopólio dela ficasse nas mãos de quem comandava os processos decisórios e o capital, era fundamental.

2.4. A LEI DE TERRAS (1850) E OS IMPACTOS DA INSTITUCIONALIZAÇÃO DA PROPRIEDADE PRIVADA

A campanha pela emancipação e por substituição dos escravizados pelos imigrantes europeus e pobres, apesar da necessidade, seria mais um motivo para preocupação das classes dominantes, isto é: aquela que detinha o monopólio da terra. *Um dos incômodos com os quais tinham atenção era o perigo dessa gente toda ter, em algum momento, acesso às terras.* Essa gente branca, pobre e estrangeira, essa gente negra, mestiça e liberta, tirava o sono da classe senhorial rural.

Com a lei do fim do tráfico de 1850, as perspectivas apontando para o fim do sistema escravista de produção, como defender e garantir a concentração das terras, nas mãos dos mesmos? *Criando, o mais rapidamente possível, uma nova lei que organizasse essa questão,* demarcando a fronteira econômica e social para o acesso (Alves, 2023, p.153 - 154, grifo nosso).

Conhecida como Lei de Terras, a Lei nº. 601, de 18 de setembro 1850, foi a primeira lei nacional a organizar o território brasileiro no sentido do disciplinamento e instituição da terra como propriedade privada. Foi promulgada no mesmo ano que a Lei Eusébio de Queirós – cujo objetivo era, como já mencionado anteriormente, proibir definitivamente o tráfico de africanos escravizados para o Brasil, impossibilitando desta forma a perpetuação da escravidão, pois acabaria com o processo de reposição da mão de obra corrente. Segundo Smith (2008, p. 233), essa proximidade nas promulgações não foi fortuita, pois os dois dispositivos legais eram complementares entre si, fato que será explicado mais adiante. Em seu texto a Lei de Terras discorria sobre os mecanismos pelos quais se dariam as novas relações com as terras devolutas, regulamentando as regras que incidiriam sobre as antigas sesmarias, que desde o ano de 1822 não eram mais uma forma de concessão válida do território (Smith, 2008, p. 235; Silva, 2012, p. 45; Goyena; Krause, 2022, p. 249). A única forma de acesso à terra a partir daquele momento seria então a título oneroso, ou seja, por meio da compra. Seu caput explicita as principais medidas que seriam adotadas:

Dispõe sobre as terras devolutas no Império, e acerca das que são possuídas por título de sesmaria sem preenchimento das condições legais; bem como por simples título de posse mansa e pacífica; e determina que, medidas e demarcadas as primeiras, sejam elas cedidas a título oneroso, assim para empresas particulares, como para o estabelecimento de colônias de nacionais e de estrangeiros, autorizado o Governo a promover a colonização estrangeira na forma que se declara (Brasil, 1850b, grifo nosso).

No período compreendido entre os quase trinta anos desde o fim da cessão das sesmarias até a aprovação da lei – ou seja, entre os anos de 1822 e 1850 –, Smith (2008, p. 235) relata que “[...] o regime de franco apossamento de terras representa um quadro em que o Estado praticamente sai de cena, na questão do ordenamento legal da apropriação de terras” e Silva (2012, p. 45) corrobora esse relato ao afirmar que foi nesse período que se verificou o auge da apropriação de terras no Brasil. Essa ausência de ação regulamentadora estatal, afirma Smith (2008), modificou-se de tal forma a partir da promulgação da Lei nº 601, que o governo encontrou mecanismos para legitimar e conferir a propriedade da terra, com o objetivo de separar as esferas pública e privada. Contudo, Silva (2015, p. 91) explica que a lei não foi a primeira tentativa de separação entre essas esferas, que outras tentativas já haviam ocorrido e que a referida lei era justamente o resultado disso.

O autor ainda ressalta que essa forma de diferenciar o que eram terras públicas do que eram de propriedade privada, garantiria em tese, tranquilidade para efetivar o processo de atração e assentamento dos imigrantes europeus, que era o outro principal objetivo da lei. Silva (2012, p. 18) explica que por meio dos recursos obtidos na venda das terras devolutas, previa-se a criação de um fundo para subvencionar a vinda de imigrantes ao Brasil, a fim de cumprir com as demandas de mudança de mão

de obra que ocorreriam assim que o tráfico de pessoas escravizadas fosse definitivamente proibido com a Lei Eusébio de Queirós em vigor – que como já mencionado, proibia o tráfico de novos indivíduos escravizados para o país.

E sobre os efeitos práticos das referidas leis promulgadas em 1850 – Lei Eusébio de Queirós e Lei de Terras – e explicando um pouco mais o que foi mencionado acima sobre a correlação entre elas, Diniz (2019, p. 5) traz as considerações de Emília Viotti da Costa, que afirma que o acesso à terra passou a ser dificultado para a população pobre, à medida que a Lei de Terras impediu o direito à posse se não fosse por meio de compra. E ao citar Carvalho, Diniz (2019) afirma que:

A corriqueira obtenção de terras através da ocupação indiscriminada dificultava a atração dos trabalhadores livres, a fim de venderem sua mão de obra. A partir do momento da proibição dessa forma de acesso “aumentar-se-ia o valor das terras e dificulta-se sua aquisição, sendo então de se esperar que o emigrado pobre alugue o seu trabalho e efetivamente por algum tempo, antes de obter os meios de se fazer proprietário” (Carvalho, 2013, p. 332 apud Diniz, 2019, p. 2, grifo nosso).

A lei perpetuava o fato de que o controle estaria ainda na mão de quem tivesse o poder – político e do capital – ao seu favor. Outro fator importante a ser mencionado, é que no período anterior à promulgação da lei, Stocco (2006) relata que emergiu “[...] um modelo de ocupação das terras devolutas do Sul por imigrantes europeus, que [...] privilegiava a pequena propriedade familiar e o ‘trabalho livre’” (Stocco 2006, p. 25, grifo do autor). Segundo Alves (2023, p. 155) esse modelo era motivo de preocupação da classe dominante que procurava sempre perpetuar seus mecanismos de manutenção de poder. A autora ressalta que a restrição à posse criada pela lei, também serviu como justificativa para a valorização da terra – fato que Diniz (2019) corrobora – estimulando por parte das grandes fazendas de café, a prática da grilagem e a expulsão de pequenos sitiantes pobres, pois segundo ela, “a posse da terra sempre foi um símbolo de poder” (Alves, 2023, p.155.).

Ao definir o direito de posse, explica Alves (2023, p. 155), a lei estabelece e deixa óbvio que a colonização por estrangeiros era um de seus objetivos, e sugere de certa forma que a oportuna aquisição de pequenos pedaços de terra seria possível. Contudo, segundo a autora esse era um critério que segregava imigrantes, ex-escravizados e a população pobre no geral de forma proposital e imediata, pois poucos possuíam recursos monetários suficientes para efetuar alguma compra, principalmente diante da valorização mencionada. Dentre os muitos mecanismos contidos na lei, destacam-se alguns que conforme Stocco (2006) afirma, visavam melhorar a atratividade do país para os imigrantes, pois eram dispositivos que lhes prometiam facilidades e a possibilidade da obtenção terras públicas – por meio de compra ou concessão – entre outras questões:

Art. 1º Ficam proibidas as aquisições de terras devolutas por outro título que não seja o de compra. Exceptuam-se as terras situadas nos limites do Imperio com paizes estrangeiros em uma zona de 10 leguas, as quaes poderão ser concedidas gratuitamente.

[...]

Art. 17. Os estrangeiros que comprarem terras, e nellas se estabelecerem, ou vierem á sua custa exercer qualquer industria no paiz, serão naturalizados querendo, depois de dous annos de residencia pela fórma por que o foram os da colonia de S. Leopoldo, e ficarão isentos do serviço militar, menos do da Guarda Nacional dentro do município.

Art. 18. O Governo fica autorizado a mandar vir annualmente á custa do Thesouro certo numero de colonos livres para serem empregados, pelo tempo que for marcado, em estabelecimentos agricolas, ou nos trabalhos dirigidos pela Administração publica, ou na formação de colonias nos logares em que estas mais convierem;

tomando antecipadamente as medidas necessárias para que *taes colonos achem emprego logo que desembarcarem*.

Aos colonos assim importados são applicaveis as disposições do artigo antecedente (Brasil, 1850b, grifo nosso).

Atrair mão de obra estrangeira para o país, como visto no subcapítulo anterior, era um projeto oficial da nação, sobretudo se essa mão de obra fosse composta por indivíduos europeus e da cor branca. E para atraí-los o governo acenou-lhes com empregos – ou ao menos com a possibilidade de tê-los tão logo desembarcassem no Brasil –, locais para alojamento, possibilidades diretas de aquisição de terras de forma gratuita – caso se comprometessem a povoar os limites mais longínquos do país – e com o aspecto mais sedutor de todos – e porque não dizer perverso –, a possibilidade de compra efetiva das terras, o que provavelmente lhes dava a falsa sensação de que seria fácil e viável passarem de meros trabalhadores assalariados a abastados proprietários, sendo uma questão meramente de vontade e empenho.

E esse projeto pode ser percebido com evidência no texto da lei, pois conforme Seyfreth (2008) afirma em seu artigo, o governo realmente empregou um grande esforço em fazê-lo se cumprir desde início do século XIX. Segundo a autora, embora parecessem mecanismos que concederiam benefícios aos trabalhadores estrangeiros, na prática continuavam a privilegiar em boa medida, os grandes fazendeiros possuidores das terras e das plantações, e em menor escala aqueles imigrantes que por ventura possuísssem meios financeiros para a aquisição de terras – em lugares mais bem localizados – ou aqueles que mesmo despossuídos de bens, de alguma forma tivessem o desejo de se assentar e desbravar as terras mais distantes do país. Aspectos estes que aparentemente não ficavam tão evidentes para os novos colonos quando eram “convidados” a atravessar o Atlântico.

Borin (2017) afirma que no sentido prático, a Lei de Terras teve sua regulamentação – principalmente no que se refere às terras urbanas – aprovada e implementada no ano de 1854, pelo Decreto nº. 1.318 de 30 de janeiro de 1854. Contudo, segundo ela essas determinações foram implantadas no estado e na cidade de São Paulo apenas por volta da década de 1880. Ela afirma que a legislação naquela altura previa regular a situação das terras devolutas e de certa maneira deixar o controle do solo urbano sob os cuidados das províncias e municípios, além de aumentar o que se conhecia como áreas de rossio – de 3 para 6 km a partir do marco zero de cada cidade – dobrando assim o domínio territorial público e por consequência as arrecadações de impostos correspondentes (Borin, 2017, p. 4 e 5).

As chamadas áreas de rossio, segundo Borin (2017, p. 5) eram áreas de uso comum da população, que conforme explica Simoni (2009 apud Borin, 2017) eram as áreas utilizadas para as atividades de caça, pouso de tropas, pasto de rebanho, e que também poderiam ser apossadas ou apropriadas de forma legítima. Silva (2012) aborda em seu trabalho, o conceito dessas áreas com mais detalhes, explicando por meio da leitura e catalogação das documentações daquela época, o processo de expansão da cidade de São Paulo no período que antecedeu a Lei de Terras e também no que a sucedeu. Desta forma, recomenda-se a leitura deste material para maior aprofundamento conceitual sobre a divisão da cidade naquele momento. Entretanto, o que cabe abordar aqui, é a mudança que a Lei de Terras promoveu no sistema de apropriação fundiária brasileiro, e por consequência, na província e na cidade de São Paulo.

A aprovação da lei e a mudança na dimensão daquilo que se considerava domínio público, aumentava o controle municipal sobre o território, mantendo o poder decisório sobre o tipo de ocupação que se poderia implantar, bem como sobre o destino dos valores obtidos com a venda dessas terras, os cofres públicos municipais. Silva (2012, p. 74) explica que a partir do regulamento de 1854, era exigido que todos registrassem seus domínios, independente da forma como tivessem sido adquiridos – doações, sesmarias ou posse – para que, por exclusão, a Repartição Geral de Terras Públicas pudesse ter o controle do que eram as terras devolutas. Contudo, muitos particulares hesitavam em fazer os registros, o que a autora explica ter dificultado muito a medição das terras de domínio público. Outra questão importante que ela ressalta é o fato de que esses registros não tinham validade legal, sendo apenas meramente

informativos. Para que se tivesse o título de propriedade efetiva das terras, era necessário “medir e pagar o imposto sobre as terras” e os profissionais que realizavam essa medição além de serem poucos, representavam também outro custo associado. (Silva, 2012, p. 74).

Esses custos por sua vez apresentavam-se como obstáculos para a camada mais pobre da população, deixando os grandes e ricos proprietários em vantagem, o que também abria margem e lhes concedia privilégios nas disputas sobre a propriedade das terras. A lei ao condicionar a propriedade efetiva da terra à compra ou ao registro oficial, feitos por meio de transações onerosas, entregou novamente o poder àqueles que tinham meios financeiros de o fazer, impedindo o acesso daqueles que possuíam apenas sua força de trabalho e queriam dar continuidade ao uso das terras nas quais já produziam, ou que tinham o desejo de torná-las produtivas de alguma forma. Diniz (2019) afirma, citando Costa, que a lei criava, portanto, condições para perpetuar a dependência financeira dos trabalhadores livres e pobres aos grandes fazendeiros, pois essa situação coagia-os de certa maneira a aceitarem os trabalhos nas lavouras para poderem sobreviver (Costa, 1999, p. 179 apud Diniz, 2019, p. 5).

Silva (2015, p. 103) afirma que a terra já era mercadoria antes mesmo da promulgação da lei acontecer. Contudo, ele explica que a aprovação da legislação no fim, acabou por ajudar a reforçar o caráter mercadológico do território, transformando-o em algo que poderia ser “objeto de compra e venda”, e por consequência, uma propriedade efetiva. Para além disso, conforme observa Silva (2012, p. 43), outro aspecto importante a se considerar, era que como o capital antes associado à posse de indivíduos escravizados, passava a partir da aprovação da lei a ter a possibilidade de ser empregado na terra, criou-se assim uma base hipotecária lastreada no território como garantia, tornando-se assim o preço do solo cada vez mais elevado.

Na conclusão deste subcapítulo, é importante destacar que há outras nuances e características da Lei de Terras que não serão tratadas aqui, uma vez que o foco foi, de forma sucinta, abordar seus principais aspectos, sobretudo aqueles que institucionalizaram a forma de acesso à terra a partir de sua promulgação. Embora essa legislação não esteja mais em vigor, as marcas que deixou na urbanização brasileira, em especial nos centros urbanos – com ênfase na cidade de São Paulo –, são profundas e permanecem enraizadas na forma como o solo urbano está dividido atualmente. Profundamente desigual em sua distribuição, e ainda altamente concentrado nas mãos de poucos.

O presente capítulo teve como objetivo, portanto, apresentar as principais questões estruturais que influenciaram a primeira crise urbana ocorrida na cidade de São Paulo, por meio da análise dos fatores que levaram às suas mudanças físicas, políticas e econômicas ocorridas principalmente na segunda metade do século XIX. Buscou-se explicar de certa forma a gênese da grande demanda habitacional surgida naquele momento, advinda das classes sociais mais vulnerabilizadas da época, que não possuíam meios financeiros para habitar adequadamente. Esse contexto serviu como conteúdo introdutório para o desenvolvimento que virá a seguir, que mostrará as soluções habitacionais implementadas ao longo dos anos para o enfrentamento desta demanda e das posteriores que se sucederam, a cada nova crise. Cada uma delas, assim como a primeira, está subordinada à fatores políticos, econômicos e principalmente sociais – fatores esses que serão, de forma sucinta, discutidos à medida que se fizerem importantes e necessários ao contexto explicativo de cada um dos períodos.

3

SÃO PAULO DO SÉCULO XX: INÍCIO DAS POLÍTICAS DE ENFRENTAMENTO DAS CRISES HABITACIONAIS

A habitação precária sempre foi uma questão presente na cidade de São Paulo. Contudo, só começou a ser identificada como problema de fato, quando seu elevado número originou a formação de pequenas e grandes aglomerações de moradias insalubres e inadequadas, por volta do final do século XIX. Esses aglomerados, geralmente pequenos e sem estrutura adequada para abrigar a população de forma digna, pertenciam na maior parte das vezes a proprietários que faziam da locação fonte de renda, e que diante da alta demanda por habitação nas proximidades dos polos de trabalho – indústrias e demais atividades realizadas nas áreas urbanas - cobravam preços altos pela localização privilegiada e para as poucas (ou nenhuma) comodidades oferecidas.

Essas habitações eram arrendadas por pessoas das camadas mais pobres da população, geralmente trabalhadores rurais em busca de melhores oportunidades nas áreas urbanas, ex-escravizados, estrangeiros, trabalhadores formais e informais em situação de intensa vulnerabilidade social, que, de outra forma, não teriam possibilidades de acesso à moradia em localizações com fácil acesso às atividades cotidianas e, principalmente, ao trabalho. Boa localização, preços acessíveis e boas condições de salubridade eram qualidades quase que impossíveis de serem obtidas juntas. Bonduki (2017, p. 25) afirma, que essas construções precárias constituíam uma “grave ameaça à saúde pública”, contudo, apresentavam-se praticamente como única solução possível para aqueles que mais precisavam.

Impulsionadas pelas mudanças que a cafeicultura provocara nas atividades econômicas da cidade, novas atividades urbanas foram surgindo, e com elas surgiu também a necessidade de mão de obra para executá-las. E é neste momento, conforme mencionado no capítulo anterior, que a população da cidade de São Paulo tem seu primeiro e maior incremento em termos proporcionais (vide Gráficos 1 e 2). Aumento esse que acarretou não só em uma alta demanda para a provisão habitacional da cidade, como para as demais infraestruturas básicas municipais. O intuito do presente capítulo será, portanto, abordar as políticas habitacionais aplicadas na cidade de São Paulo a partir dos anos finais do século XIX – no período identificado por Rolnik (1981 apud Bonduki, 2017) como o da *primeira crise habitacional paulistana* –, até o final do século XX. Compreender quais medidas foram formuladas ao longo deste período, no âmbito das políticas públicas e/ou das iniciativas privadas, para o enfrentamento das questões relativas à demanda habitacional da população mais vulnerabilizada, e, porque não dizer, das classes sociais mais empobrecidas. Por esta razão, o capítulo anterior contextualizou as principais movimentações sociais e políticas ocorridas no país no século XIX, que estão diretamente ligadas não só ao incremento populacional da cidade, mas também a constituição da base da pirâmide social brasileira e à origem das exclusões sociais e raciais do país, que se estendem até os dias atuais.

3.1. DÉCADAS INICIAIS DO SÉCULO XX: A FORMAÇÃO DA SÃO PAULO INDUSTRIAL E A PRODUÇÃO HABITACIONAL PARA ARRENDAMENTO ÀS CLASSES MAIS POBRES

No capítulo anterior, verificou-se que a cidade de São Paulo passara por profundas modificações no final do século XIX, principalmente naquilo que se refere aos seus perfis físico e demográfico – para este último, vide dados dos Gráficos 1 e 2. Cano (2007, p.76 e 77) explica que elas se deram, em grande medida, devido as atividades complementares ao cultivo cafeeiro – que se encontrava em franca expansão no ano de 1886 – definindo-as como atividades tipicamente urbanas (Cano, 2007, p.76). Cabe destacar, que tais atividades eram muito atrativas e de grande interesse para aqueles que estavam em busca de oportunidades de trabalho para além daquelas existentes nas atividades agrícolas, que não ofereciam tão boas compensações financeiras. E este fato – o surgimento dessas novas atividades – impactou diretamente as demandas por *moradias a custos acessíveis* e para os *serviços coletivos básicos* nas áreas urbanas de São Paulo.

Fausto (1977, p. 18) afirma que existem indícios de que a massa de imigrantes que permaneceu na cidade de São Paulo, o fez exatamente por identificar essas oportunidades (de trabalho), pois conforme explica Bonduki (2017), a cidade se consolidou como grande mercado distribuidor, e essa configuração era bastante interessante do ponto de vista daquilo que se podia ganhar, se comparado aos benefícios que poderiam ser obtidos no trabalho rural. Ele ainda aponta que foi provavelmente neste período – final do século XIX – que o fluxo rural-urbano ocorreu, coincidindo com o final dos primeiros contratos firmados pelos imigrantes com os produtores de café. Fausto (1977) explica então que “[...] a afirmação da Capital como centro integrador regional se deu na medida em que as relações capitalistas de produção se estenderam, intensificando a divisão do trabalho e o consequente crescimento do pequeno comércio, da classe média profissional ou burocrática, dos primeiros núcleos operários” (Fausto, 1977, p. 18).

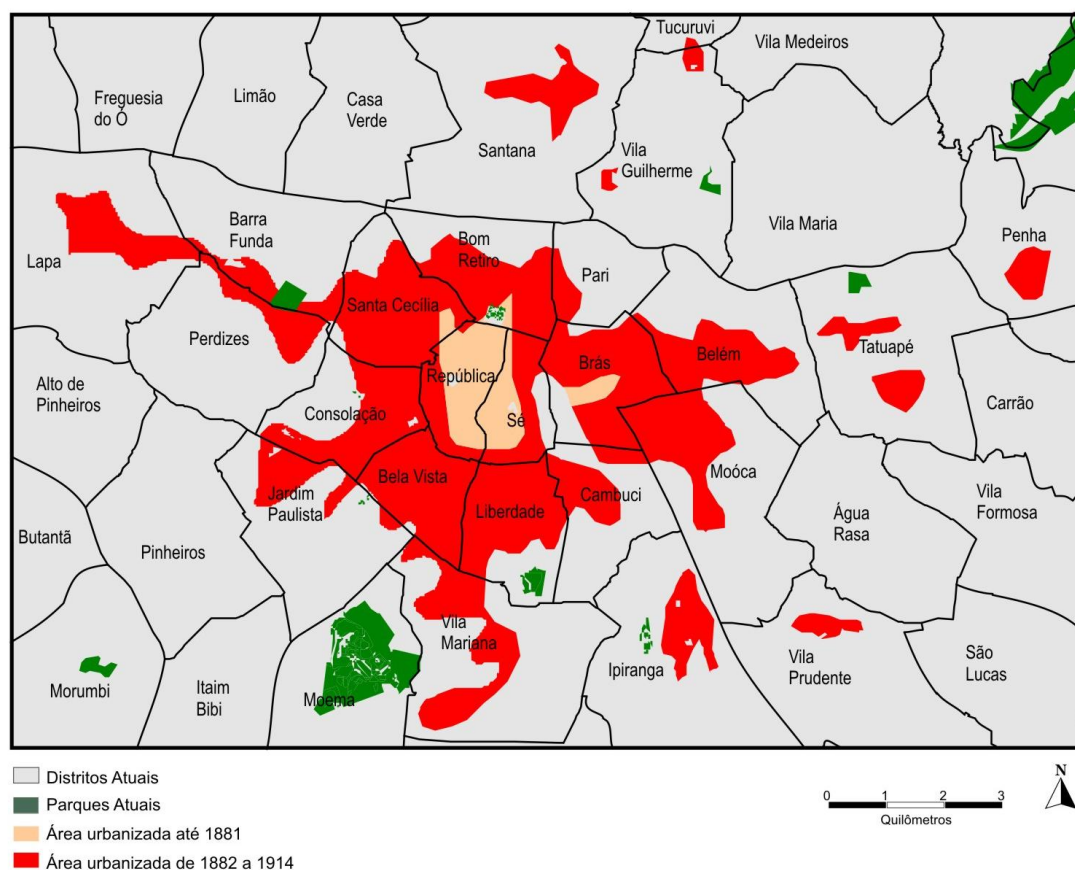
Bonduki (2017) detalha um pouco mais as atividades relacionadas a cafeicultura mencionadas por Cano (2007), corroborando a ideia de que estas ajudaram a dinamizar, modificar e expandir as áreas urbanas de São Paulo naquele momento.

[...] as atividades urbanas associadas ao complexo cafeeiro, ganharam grande dinamismo: o comércio de produtos importados implantou-se de forma diversificada; o sistema bancário consolidou-se com a Reforma Bancária e o Encilhamento no início dos 1890 (Carone, 1973); a indústria teve seu primeiro surto de crescimento, ainda que limitado, entre 1885 e 1890 (Simonsen, 1973 e Kowaric, 1980); em 1886, instalou-se a Hospedaria dos Imigrantes, que fez da capital o centro distribuidor de trabalhadores para o Estado; os fazendeiros ricos construíram cada vez mais residências na cidade, implantando-se o primeiro loteamento de elite, Campos Elíseos; e, de modo geral, a difusão das relações capitalistas acelerou o crescimento do mercado de consumo (Bonduki, 2017, p. 25).

Nesse período a cidade se expandiu em todas as direções – vide Mapa 3 – e novos loteamentos, bairros e chácaras começaram a despontar em várias regiões mais distantes da cidade (Bonduki, 2017, p.25). E neste sentido, alguns problemas de dimensionamento das infraestruturas básicas começaram a aparecer. A necessidade de transportes em maior número e com maiores velocidades, por exemplo, para vencer as grandes distâncias entre as localizações que passaram a ser habitadas; o fornecimento de água e a coleta de esgoto, que necessitaram a partir daquele momento de redes de abastecimento que percorressem grandes distâncias, visto que até ali seguiam sendo serviços que se davam por meio de soluções locais – segundo Murtha et al (2015, p. 200) no caso da água, pelos chafarizes públicos, e do esgoto, por meio de eliminação em fossas ou nos rios.

Quando a cidade mudou de dimensão, os problemas mudaram igualmente, e questões sanitárias graves começam a emergir. A saúde pública passou então a ser o foco da atenção do Estado, pois estava iminentemente ameaçada. (Bonduki, 2017, p. 26)

As redes de distribuição de água e de coleta de esgotos cresciam a um ritmo mais lento do que o necessário. [...] em 1888, apenas quinhentos edifícios estavam ligados à rede de abastecimento e, dois anos depois, um vespertino reclamava do ‘grave inconveniente de se achar sem esgoto a maior parte das habitações da Pauliceia’ (Raffard, 1977 apud Bonduki, 2017, p. 27).



Mapa 3: Área urbanizada da cidade de São Paulo até o ano de 1914.

Fonte: São Paulo, SMUL, 2014.

Manzoni (2007, p. 8) afirma que esse fenômeno era fruto da nova configuração geográfica e social que se passara naqueles últimos anos do século XIX – e nos iniciais do século XX –, menciona também, citando Benedito Lima de Toledo, que ao analisar-se as cartografias da época, a sensação que se tem é de que os mapas estão inacabados, pois segundo ele foram “[...] construídos desse modo porque a área mais próxima ao centro já estava loteada e arruada, de onde saíam longos caminhos que deram origem a outros loteamentos, deixando entre si largos espaços vazios” (Manzoni (2007, p. 8). Demonstrando assim já um forte indício da segregação que vinha se delineando naquele momento. Bonduki (2017, p. 27) relata que foram surgindo inúmeros loteamentos aos quais ele designa como indiscriminados, onde eram necessárias infraestruturas urbanas básicas como “[...] calçamentos das vias, canalização de córregos, drenagem de brejos e várzeas, controle das enchentes etc. Era preciso, enfim, estruturar os serviços públicos e equipamentos coletivos”.

O autor afirma ainda que na década de 1870 muitos particulares tomaram iniciativas no sentido de suprir a falta destes serviços, contudo, “esses empreendimentos eram incapazes de acompanhar as transformações pelas quais passava a cidade” (Bonduki, 2017, p. 27). O poder público, tampouco conseguia atender à todas as demandas frente a expansão da cidade, pois os limites dela haviam se

expandido muito além do que era possível (ou tinham interesse de) cuidar. Embora houvesse esse determinado desinteresse em atender as necessidades da população mais pobre, era notório que algumas delas representavam também grandes preocupações para as demais camadas sociais, principalmente naquilo que vinha de encontro aos anseios da elite paulistana. E esse desagrado às expectativas das classes mais abastadas, exigia intervenções diretas por parte do governo, a fim de conter as pressões e descontentamentos que surgiam a cada novo problema.

A principal preocupação, destaca Bonduki (2017), estava relacionada ao agravamento das condições de higiene e salubridade das habitações populares, visto que naquele período ocorreram inúmeros surtos epidêmicos em várias cidades brasileiras. Os últimos anos do século XIX foram difíceis em termos de segurança na saúde pública, e neste contexto, as condições urbanas foram piorando. As habitações ficaram cada dia mais precárias e alojavam cada vez mais pessoas. Em poucos anos passaram a ter praticamente o dobro do número de pessoas ocupando os pequenos espaços, que já não eram suficientes e adequados desde quando foram concebidos (Bonduki, 2017, p. 27 e 28).

O curioso é que, mesmo representando uma preocupação para o Estado, o que se sabe efetivamente sobre as habitações populares desta época é muito pouco, diante dos incontáveis relatos que existem sobre as habitações e a vida urbana da elite paulistana, cujo empenho, segundo o autor, era criar uma imagem “de cidade moderna e europeia” para São Paulo. O que se pode afirmar é que essas habitações não teriam registros daquela época se não fossem motivo de atenção pois representavam perigo para as condições sanitárias da cidade. Ele ainda afirma que “[...] as únicas informações sobre as mesmas [...] chegaram através dos técnicos preocupados com a saúde pública”, que tinham uma visão absolutamente carregada de preconceitos raciais, sociais e higienistas para com as camadas mais pobres da população. (Bonduki, 2017, p. 29). E essa política higienista foi responsável pelo disciplinamento e controle das habitações populares naquele período, podendo-lhes também serem atribuídas, as demolições de muitos imóveis que conforme avaliação dos técnicos, representavam grande ameaça à saúde e moral da população. Por ser um período fortemente marcado por este tipo de intervenções, ficou conhecido como *período do autoritarismo sanitário*.

Assim que São Paulo começou a crescer, os higienistas ocuparam postos de relevo na administração pública e colocaram em ação seus planos. Ao contrário dos países europeus, nos quais a regulamentação do uso do solo urbano e o controle sanitário ocorreram após o surgimento das grandes cidades industriais, em São Paulo à atuação estatal foi concomitante à deterioração das condições habitacionais e sanitárias (Bonduki, 2017, p. 36, grifo nosso).

Segundo Murtha et al (2015, p. 202), citando Ermínia Maricato, essas reformas urbanas “[...] lançaram as bases do moderno urbanismo brasileiro, em que se implantavam obras viárias, de saneamento básico e embelezamento paisagístico em conjunto com as bases legais para um mercado imobiliário em termos capitalistas”. Nesta lógica, as classes mais abastadas ocupavam o centro da cidade, cujo território era mais bem provido de infraestruturas, capturando todas as externalidades positivas ocasionadas pelas obras de melhorias, enquanto a população mais pobre ficava excluída desse processo, sendo relegada às áreas mais distantes da cidade, ao que a autora se refere como franjas da cidade.

E essa atuação pôde ser efetivamente identificada em três frentes de trabalho diferentes: (i) controle sanitário das habitações; (ii) legislação e códigos de posturas; (iii) participação direta em obras de saneamento, urbanização e implantação de redes de água e esgoto. Sendo estas frentes, a origem das intervenções estatais para controle na produção das habitações e do espaço urbano em si (Bonduki, 2017, p.37; Bertucci, 2020, p. 3). Os problemas causados pela deterioração das condições sanitárias da cidade eram óbvios – e que eles deveriam ser enfrentados pelo poder público também. Todavia, era de se considerar que havia um empenho normalizador higienista demasiadamente grande, principalmente no

que se refere ao controle sanitário que era exercido nas habitações populares. “[...] uma concepção que identificava na cidade e nas moradias as causas das doenças, as quais seriam extirpadas por meio da regulamentação do espaço urbano e do comportamento de seus moradores - uma ação que seria importante instrumento de controle social e manutenção da ordem” (Bonduki, 2017, p. 37). Machado et al. (1978) se referem a este tipo de atuação como medicina social, e afirmam que se acreditava que a cidade era a causa das doenças em função da desordem médica e social, e, portanto, necessitaria de um controle rígido por meio de poderosas normas impostas à sociedade.

Uma questão importante sobre as condições da população da cidade, é que a grande massa de imigrantes que chegara neste período, trouxe consigo – além dos braços para o trabalho assalariado – uma série de males e doenças contagiosas propiciadas pelas péssimas condições sanitárias e de acomodação nos navios, durante o longo trajeto da viagem entre o continente Europeu e o Brasil. Além disso, também colaboravam com essa situação as condições precárias: (i) dos alojamentos que os recebiam e onde eram obrigados a viver a princípio; (ii) das habitações que posteriormente conseguiam arrendar; (iii) dos serviços básicos de abastecimento de água, coleta de esgoto e drenagem que eram fornecidos na época. Novamente pode-se perceber que a situação da vida cotidiana e os meios de sobrevivência das classes mais pobres, não constituíam exatamente uma preocupação estatal, e, se não fosse pelas consequências diretas das doenças que proliferaram e impactaram as condições sanitárias e financeiras da cidade, essa classe seria relegada à completa invisibilidade.

A questão sanitária tornou-se, portanto, prioritária para o governo, justificando seu controle sobre o espaço urbano e a moradia dos trabalhadores. O receio do caos e da desordem, a ameaça que os surtos epidêmicos representavam para a organização econômica, o pânico que um mal desconhecido trazia à população, o prejuízo que a morte de imigrantes recém-chegados causava às finanças públicas (como afirma Mota [1894], ‘as epidemias nos ameaçam todos os anos, dizimando a classe operária e roubando-nos braços úteis que importamos com sacrifícios’) e, enfim, o medo da classe dirigente de vir a ser atingida pelas doenças, foram as razões que levaram o Estado a intervir no espaço urbano (Bonduki, 2017, p. 38, grifo nosso).

Murtha et al (2015, p. 202) afirma que essa política e intervenção higienista se consolida utilizando estas obras de melhoramento e embelezamento como marca. E Bonduki, 2017, p. 39) relata que as intervenções estatais eram contundentes. Não hesitavam “[...] em invadir casas, remover moradores (doentes ou não), desinfetar móveis e objetos pessoais, demolir e queimar casebres, isolar quarteirões, prender suspeitos, atacar focos”. A cidade ficou condicionada às ações impostas pela ordem sanitarista. A polícia sanitária invadia, interditava, derrubava e por vezes queimava casas que considerasse ameaçar a saúde pública. Citando o relatório enviado pelo Dr. Evaristo Veiga à administração pública do Estado de São Paulo em 1894, o autor afirma que os higienistas justificavam sua ação truculenta pois “[...] ‘a higiene não pode cingir-se às leis gerais que regem a sociedade, muitas vezes precisa, a bem da salubridade pública, intervir ditatorialmente, praticando mesmo violências, segundo a gravidade da situação’” (Veiga, 1894:97 apud Bonduki, 2017, p. 39).

O fato é que a necessidade de acomodar o grande número de pessoas que (i)migraram para a cidade de São Paulo em busca de oportunidades trabalho, abriu espaço para que durante um longo tempo se edificasse de forma precária e desordenada. As altas demandas habitacionais desencadearam uma onda de adaptações em edificações existentes e construções apressadas em terrenos que não apresentavam condições muito adequadas de ocupação, mas que em contrapartida, apresentavam custos de aquisição atrativamente baixos. Além disso, os materiais utilizados nem sempre eram os mais adequados, pois o objetivo não era a qualidade, e sim adaptar ou edificar gastando o mínimo possível. “Esse descuido era ainda maior quando se tratava de *habitações para trabalhadores pobres*, nas quais toda redução de custo era buscada com avidez.” (Bonduki, 2017, p. 30, grifo nosso). O autor ainda relata que:

A construção barata era uma *exigência intrínseca* ao negócio pois *os níveis de remuneração dos trabalhadores não permitiam aluguéis elevados*. Os cortiços e as casas coletivas eram, portanto, *essenciais para a reprodução da força de trabalho a baixos custos* e, enquanto tal, não podiam ser reprimidos e demolidos na escala prevista pela lei e desejada pelos higienistas. *Esse conflito* entre a legislação e a realidade, que nunca desapareceu, *decorria do processo de exploração da força de trabalho e permeou a produção de moradias populares* em São Paulo (Bonduki, 2017, p. 46).

Como já afirmado anteriormente, as ações repressivas eram praticadas majoritariamente nas habitações destinadas a classe trabalhadora e pobre, que para os higienistas constituíam o grande foco do problema sanitário. Contudo, é importante destacar que essas intervenções em nada melhoraram as más condições nas quais essa população vivia, pois não atacavam as causas dessa situação de insalubridade e constante deterioração do espaço habitado. Segundo Bonduki (2017) estas questões, que estavam diretamente ligadas à falta de serviços básicos, aos baixos salários pagos, à escassez de alimentação adequada e à toda condição de privação de direitos à qual essa população era submetida diariamente. Não eram prioridade na atuação da ordem higienista, cujo objetivo principal era limpar e embelezar a cidade apagando todos os traços de pobreza e deterioração que fossem possíveis. Para eles, os trabalhadores eram seres ignorantes, “sem moral, higiene e bons costumes”, e que, portanto, precisavam “ser vigiados, controlados e reeducados em seus hábitos de morar”.

O autor revela que esta visão orientou as ações estatais na cidade de São Paulo até quase meados do século XX, e que elas se estendiam à toda cidade, sendo mais enfáticas nas regiões onde havia uma mescla entre classes sociais, como era o caso da região central e dos bairros dos Campos Elíseos e Santa Ifigênia. Para ele era “[...] evidente a intenção de eliminar os cortiços da área e, com isso, acelerar o processo de segregação por meio da intervenção pública.” (Bonduki, 2017, p. 41). Rolnik (1998) explica que as leis delimitavam simultaneamente os espaços onde a pobreza e a riqueza se instalariam. Segundo ela o objetivo sempre foi “delimitar as bordas da zona urbana, ou mesmo a zona rural como local onde esta [a pobreza] deveria se alojar”. Murtha et al (2015, p. 202) complementam dizendo que o espaço ia sendo estruturado de modo que estabelecesse a centralidade da elite social, reservando a ela as áreas mais centrais e ensolaradas, enquanto para a população mais pobre eram destinadas as mais longínquas, úmidas e pantanosas.

Existia um grande paradoxo por trás da resolução da questão higienista. Pois, se por um lado o poder público precisava atuar no controle da proliferação de doenças – e, para isso havia sido criado um aparato legal que permitia atuar vigorosamente contra tudo que constituísse uma ameaça às condições sanitárias – e o fazia por meio de desinfecções, desocupações e demolições das habitações precárias destinadas à população pobre. Por outro, era necessário garantir – intervindo o mínimo possível – que essa população permanecesse abrigada para não criar um problema ainda maior, que ocorreria caso ficasse desalojada.

Uma prova disso é que em função das necessidades habitacionais, algumas leis como o Código de Posturas de 1886 por exemplo, regulamentavam a edificação de cortiços na cidade, que nas palavras de Bonduki (2017) eram considerados toleráveis, desde que observassem obviamente uma série de regras que garantissem minimamente a salubridade e habitabilidade das construções. Em contrapartida, o Código Sanitário de 1894, era mais rigoroso e condenava veementemente esta tipologia, determinando que “as casas destinadas às classes pobres deveriam ser construídas em grupos de quatro a seis, no máximo, e que as habitações insalubres deveriam ser saneadas ou demolidas” (Rolnik, 1998; Bonduki, 2017).

A postura dos higienistas diante das precariedades dos cortiços de fato se justificava em certa medida, especificamente no que se referia a lotação elevada, ao uso coletivo dos sanitários e a falta de saneamento – que facilitavam a exposição e contaminação da população por muitas doenças –, mas a

maneira como buscavam sanar estas questões, por meio de leis e normas rígidas, não fez com que essas regras estabelecidas fossem exatamente cumpridas. “Pelo contrário, já no final do século XIX *começou a se ampliar o fosso entre os padrões legais e a atividade de construção de moradias populares*, empreendida quase sempre por particulares *que visavam obter delas rendimentos por meio da cobrança de aluguel*.” (Bonduki, 2017, p. 47, grifo nosso).

Por esta razão, ao perceberem mais atentamente as questões estruturais relativas aos meios de subsistência da classe trabalhadora, e a impossibilidade financeira de alternativas ao modelo de arrendamento habitacional vigente na época, os higienistas deixaram de lado a postura arrogante e de certa forma flexibilizaram as soluções possíveis às habitações existentes, por meio de regras que pudessem promover melhorias nos espaços, sem obviamente deixar de vigiar e fiscalizar o que ocorria nos limites da cidade. Não lhes era possível impedir que os cortiços se multiplicassem, mas ao menos conseguiam dificultar esses processos, mantendo um controle rígido dessas construções (Bonduki, 2017; Muniz, 2020).

Segundo Bonduki (2017) como o Estado possuía uma orientação liberal, considerava que não era seu papel assumir a construção de casas que pudessem alojar a população mais necessitada, delegando assim aos particulares, por meio de incentivos a construção e arrendamento de tais habitações. E essa era uma postura bastante celebrada pelos principais atores envolvidos no planejamento das questões habitacionais – higienistas, poder público e empreendedores –, que, para além da cidade de São Paulo, também foi adotada em outras partes do país.

Um ponto importante a ser observado, é que a maior parte desta produção foi destinada ao arrendamento, visto que naquela época não existia nenhum tipo de financiamento para aquisição de moradias próprias (Muniz, 2020, p. 148). A exceção era uma pequena minoria de trabalhadores que conseguia acessar a casa própria, adquirindo terrenos e construindo eles próprios suas moradias. “O investimento em casas de aluguel era seguro e lucrativo; os riscos eram baixos; e certa valorização imobiliária, sobretudo em cidades de grande crescimento e dinamismo econômico, como São Paulo” (Bonduki, 2017, p. 52).

Rolnik (1998), conclui dizendo que a construção e arrendamento de cortiços foi por muitas décadas uma prática tolerada, pois era a alternativa viável às classes mais empobrecidas, além de um grande investimento para o capital rentista. Ela ainda completa afirmando que embora sua produção tenha sido superada pela autoconstrução – estimulada pelo governo a partir dos anos 1930 – e pelo crescimento mais recente das favelas, sua presença ainda podia ser verificada naquele momento (ano de 1998). E ainda pode atualmente, muito embora com algumas diferenças, ainda destinada a abrigar a população em situação de maior vulnerabilidade.

Para compreender-se, portanto, os aspectos relativos aos modelos de construções que abrigavam as classes mais empobrecidas – e que constantemente eram combatidas pela política higienista – Bonduki (2017) aponta algumas tipologias mais comuns no final do século XIX e início do XX. A primeira tipologia a ser destacada, portanto, é o *hotel-cortiço*, que segundo Bonduki (2017, p. 31) “[...] abrigavam trabalhadores desacompanhados, sem pertences de maior volume e que estavam na cidade prontos a vender sua força de trabalho, precisando de um teto para dormir [...]”. Neste local os operários se aglomeravam em dormitórios coletivos, que não raras as vezes ficavam superlotados. Não há registros sobre onde eram desenvolvidas as demais atividades comuns às habitações.

A segunda tipologia de alojamento, também muito comum naquela época, eram os pequenos quartos improvisados nos fundos de terrenos já ocupados por outras construções – geralmente comércios – designados como *cortiços improvisados*. O autor ressalta que as condições de higiene e salubridade desses pequenos cômodos eram péssimas, além de grande parte das vezes serem construídos com materiais nada adequados para essa finalidade (Bonduki, 2017, p. 31).

Existiam também os *sobrados cortiços* ou *casas de cômodos*, terceira tipologia a ser destacada aqui. Eram antigas residências assobradadas, que por meio da subdivisão de seus cômodos em quartos menores, alojavam grupos sociais ou famílias de diversos tamanhos. Além disso, possuíam alguns espaços de uso coletivo, para que se exercesse as demais funções comuns às habitações – cozinhas, banheiros, área de serviço etc. O autor afirma que esta tipologia já era bastante comum em São Paulo no final do século XIX, mas que não existia em grande número na cidade, pois pressupunha a existência de imóveis residenciais antigos, que pudessem ser subdivididos em vários cômodos para aluguel. Como estas edificações eram mais escassas, as possibilidades de novas conversões para este uso eram bastante limitadas (Bonduki, 2017, p. 31).

A quarta tipologia destacada pelo autor, é a dos *cortiços-pátio*, que segundo ele, eram os mais comuns dentre as habitações populares da época. Citando o *Relatório da Comissão de Exame e Inspeção das habitações operárias e cortiços*, elaborado e apresentado por Cesário Motta em 1894, Bonduki (2017) descreve em que condições se davam esses cortiços. Segundo ele, ocupando geralmente a área interior dos quarteirões, as pequenas casinhas eram construídas com frentes bastante estreitas e com as aberturas voltadas para um pátio interno, onde as atividades coletivas se davam, além das relações sociais entre os moradores e a vizinhança.

O relatório destaca, algumas das características gerais que esses cortiços tinham em comum: (i) a qualidade ruim e precariedade dos materiais construtivos usados; (ii) a má distribuição dos ambientes, por vezes sem abertura, o que prejudicava a ventilação natural e a circulação de ar; (iii) a falta de saneamento nos terrenos onde eram construídos; (iv) o desprezo pelas “*regras de higiene doméstica*” (Bonduki, 2017, p. 31 e 32). Apesar de todas estas questões precárias apresentadas, conforme já mencionado acima, esses *cortiços-pátio* eram a tipologia mais comum da época, pois apresentavam alta rentabilidade diante do investimento inicial de construção bastante baixo.

O autor relata uma quinta tipologia, que se refere como “*a casinha*”. Segundo ele tratava-se de um prédio independente, voltado para a rua e bastante simples nas soluções de acabamentos internos e externos. Com ambientes bastante exíguos, diziam os técnicos sanitaristas que também não eram acomodações adequadas pois não ofereciam espaços mínimos para o alojamento da quantidade de pessoas a que se propunham. Bonduki (2017) ressalta que essas tipologias se assemelhavam em muito com as chamadas vilas operárias – que serão abordadas a seguir. Contudo, pelo fato de não serem pertencentes a nenhuma indústria ou investidor privado “grande” – ou seja, sobre elas não havia nenhum tipo de controle empresarial –, eram relegadas à classificação de habitações precárias ou cortiços, por serem destinadas a abrigar trabalhadores ou pessoas pobres, mas sobretudo por serem promovidas por pequenos investidores da classe média. Isso, segundo ele, ressaltava ainda mais os aspectos do preconceito para com os imigrantes e demais integrantes das classes mais empobrecidas, expressas também no trecho retirado do relatório do Dr. Evaristo Veiga, datado de 1894, e apresentado às autoridades do Estado paulista:

[...] indivíduos que vivem na miséria e abrigados aos pares, em cubículos escuros e respirando gases mefíticos, que exalam de seus próprios corpos não aseados, perdem de uma vez os princípios da moral e atiram-se cegos ao crime e ao roubo de forma a perderem sua liberdade ou a ganharem por essa forma meios de alimentarem ou dormirem melhor [...]. A população italiana calculada em 70 mil almas, só na capital composta na sua maior parte de indivíduos recém-chegados e de operários paupérrimos, é um fato grave perante a higiene do estado. Basta, como nos tem inúmeras vezes acontecido, penetrar em habitação aglomerada de italianos para se depreender desde logo que o menor preceito de higiene e de moral, que é a base do edifício social, ali não existe. (Veiga, 1894)” (Bonduki, 2017, p. 34, grifo nosso).

Por último, a sexta tipologia a ser destacada será a *vila operária*, que segundo Bonduki (2017) podia ser encontrada sob duas formas e finalidades: a primeira quando eram construídas por *empresas*, designadas como *vilas operárias de empresa*, cujo objetivo era *abrigar os respectivos funcionários*; e a segunda quando eram construídas por *investidores*, designadas como *vilas operárias particulares*, para *servirem ao mercado* geral de *arrendamento habitacional*. Essas vilas eram constituídas geralmente por um conjunto de pequenas moradias unifamiliares, bastante aconselhadas e celebradas pelos higienistas que as consideravam um modelo barato e higiênico a ser seguido, pois possuíam em seu interior todos os cômodos considerados necessários – a saber: quartos, sala, cozinha e banheiro – para atender a demanda popular de habitação de forma digna. Por esta razão também, eram bastante estimuladas por parte do poder público, que concedia incentivos aos investidores para facilitar sua construção (Rolnik 1998; Bonduki 2017).

Quando estavam associadas a alguma indústria – portanto, *vilas operárias de empresas* – na maior parte das vezes, a quantidade de casas construídas não era suficiente para abrigar todo o corpo de operários. Desta forma, privilegiavam alojar aqueles que exercessem funções mais urgentes ao funcionamento das atividades das fábricas e que precisassem estar com mais rapidez no local. As moradias eram oferecidas aos trabalhadores à título de arrendamento, contudo com preços geralmente abaixo dos praticados no mercado. Bonduki (2017) afirma que este era considerado um bom investimento para os donos das indústrias, pois tinham a certeza de que os arrendamentos seriam pagos, visto que o valor já era descontado diretamente na folha de pagamento dos operários.

O autor também relata casos em que algumas dessas vilas foram construídas ao longo do processo de urbanização de pequenas cidades do interior paulista, e que além das habitações, possuíam outros equipamentos de uso coletivo – escolas, igrejas, enfermarias, clubes, entre outros. Ressalta que a princípio essa configuração parecia uma ação de boa-fé por parte das empresas, mas que a verdadeira intenção era controlar e reger a vida cotidiana dos trabalhadores, condicionando-os ao ritmo das fábricas e às regras morais dos respectivos proprietários – e da elite burguesa paulistana como um todo.

No entanto, ele comenta que esse modelo não se difundiu especificamente na cidade de São Paulo, onde o principal intuito das vilas – em função das grandes dimensões que a cidade tomou – era o que já fora comentado acima, manter os operários alojados próximos às atividades e galpões das fábricas. Não que o rígido controle moral não existisse nessas vilas também, mais era bem menor, visto que as demais atividades do dia a dia eram exercidas fora de seus limites.

Já a respeito das *vilas operárias particulares* pode-se afirmar que, entre os tipos de vilas operárias, foram em termos quantitativos, a tipologia que mais se difundiu na cidade de São Paulo naquele período. Ele afirma que elas eram “[...] um tipo de empreendimento realizado tanto por pequenos investidores como por grandes empresas construtoras e sociedades mutuárias, abrangendo desde pequenos conjuntos de casas até grandes núcleos que ocupavam vários quarteirões” (Bonduki, 2017, p. 58), e que se apresentaram como um investimento extremamente rentável se comparado ao capital empregado, pois além de serem construídas de forma muito econômica ainda obtinham isenções fiscais públicas que tornavam sua construção ainda mais atrativa (Bonduki, 2017; Muniz, 2020). Em termos de tipologia construtiva, se assemelhavam às *vilas operárias de empresas*, pois internamente possuíam todos os cômodos necessários a uma habitação, incluindo as instalações sanitárias. E por esta razão, tinham alta procura, o que consolidou este tipo de investimento na época como algo confiável, representando para muitos uma maneira segura de rendimento e para amealhar recursos para uma velhice tranquila.

Um fato importante evidenciado por Bonduki (2017) e por Muniz (2020) é que nem todos os trabalhadores tinham condições de arcar com a despesas de arrendamento deste tipo de habitação, e, por esta razão mantinham-se habitando nas primeiras tipologias destacadas, com alto grau de precariedade e degradação. Segundo Bonduki (2017), as regras capitalistas, que mantinham os salários abaixo do necessário a sobrevivência dos operários, foram decisivas nesse processo, pois entre a escolha de se

alimentar bem ou habitar em uma casa melhor, a primeira era a escolha mais óbvia e mais certa. Outra questão importante era que nem sempre os trabalhadores reconheciam em suas condições precárias de moradia os problemas apontados pelos sanitaristas. E talvez seja possível arriscar, afirmando que em alguns dos casos, esses apontamentos higienistas estivessem muito mais ligados aos aspectos da pobreza em si – que não se apresentava de uma forma bonita – do que aos problemas de salubridade de fato.

Cabe aqui citar, portanto, um pequeno panorama geral feito por Bonduki sobre as tipologias correntes no mercado de arrendamento habitacional da cidade de São Paulo. É importante evidenciar, contudo, que de todas estas tipologias destacadas acima, a mais comum e que abrigava aproximadamente um terço dos habitantes no início do século XX, eram os cortiços (Bonduki, 2017; Muniz, 2020). Deflagrando que de fato os salários praticados eram muito aquém do que se fazia necessário para que um trabalhador pudesse subsistir de forma digna e salubre na capital paulista.

Na verdade, *havia uma gradação descendente, das vilas mais sofisticadas aos cortiços mais precários, refletindo a escala social* – da classe média ou do trabalhador mais qualificado ao desempregado. O mesmo se dava com os alugueis, que se adequavam aos vários níveis salariais. Abaixo de certo nível de qualidade, o empreendimento deixava de seguir os padrões municipais e tornava-se ‘clandestino’, deixando de ser vila, merecedora de incentivos e elogios, e passando a ser cortiço, condenado e estigmatizado. *Para os investidores o objetivo era e mesmo: obter lucros através do aluguel de moradias populares.* O empreendedor de cortiço necessitava de menos recursos: o terreno podia ser menor, as exíguas construções eram executadas com material da pior qualidade e a área hidráulica comum a várias moradias reduzia bastante os custos. Com isso, a construção e a exploração dos cortiços ficavam ao alcance até mesmo de pessoas com recursos relativamente limitados, como imigrantes enriquecidos (Bonduki, 2017, p. 62, grifo nosso).

E a forma como este quadro geral se apresenta, evidenciando a hierarquia social adotada no mercado de arrendamento das moradias, resgata um aspecto importante já abordado neste subcapítulo, os *indícios de intensificação da segregação espacial*, deflagrados pelas ações dos higienistas (Rolnik, 1998; Bonduki, 2017; Muniz, 2020).

Bonduki (2017) relata que toda a população da cidade de São Paulo sentiu os impactos das transformações ocorridas no final do século XIX – deterioração das condições urbanas, incremento populacional, escassez de habitações etc. – contudo, o autor afirma que eles foram sentidos de formas diferentes pelos *diferentes estratos sociais*. Isto porque, como já ressaltado anteriormente, as investidas rígidas do sistema sanitarista eram na maior parte das vezes empregadas contra a população mais pobre e que se encontrava em situação de maior vulnerabilidade.

Segundo ele, foi justamente o fato de existir um determinado grau de segregação espacial na cidade, que impediu que a totalidade das camadas sociais “sofressem da mesma maneira os efeitos da crise urbana, garantindo à elite áreas de uso exclusivo, livres de deterioração, além de uma apropriação diferenciada dos investimentos públicos” (Bonduki, 2017, p. 28). Os processos de segregação espacial foram se intensificando, e quanto maior dimensão territorial a cidade tomava para mais longe as populações mais pobres eram direcionadas. Por meio das palavras de Odilon Matos e Raquel Rolnik, Bonduki (2017) descreve como esse fenômeno ocorrera:

Até a década de 1870, com exceção das chácaras periféricas, *quase não havia diferenças funcionais de um ponto a outro da cidade*. As residências dos mais abastados e as da classe média muitas vezes localizavam-se no próprio “triângulo” central, junto ao comércio e as oficinas (Matos, 1958, p. 89). Essa *reduzida segregação espacial* explica-se pelas *reduzidas dimensões da cidade* e pelo fato de que ‘os dois grandes grupos sociais do velho burgo [os homens livres e os cativos]

podem estar misturados no tecido urbano porque estão infinitamente separados no tecido social' (Rolnik, 1981, p. 6). A partir da década de 1880, contudo, surgiram os primeiros indícios de segregação com a 'diversificação das funções e o aparecimento, ao lado do velho centro, de bairros operários e de bairros residenciais finos' (Matos, 1958, p. 89). Ainda que tímido, *o processo fazia parte de um projeto sempre presente no corpo de ideias urbanísticas da elite dirigente* que, ao longo de todo o período em estudo (e, de certa forma, até o presente), foi lentamente se implantando (Bonduki, 2017, p. 28 e 29, grifo nosso).

Era um projeto de exclusão da pobreza e de tudo que ela representava para a cidade. Uma tentativa higienista de afastar aquilo que era considerado feio ou desajustado para os padrões de europeização que se desejava. Por esta razão juntamente com o poder público, a elite incentivava tão avidamente a construção das vilas operárias, e a eliminação de qualquer tipo de habitação precária e improvisada (Rolnik, 1998; Bonduki, 2017; Muniz, 2020). As vilas constituíam a imagem da ordem e do rigor pregados pela elite burguesa, com o objetivo de "[...] difundir 'padrões de comportamento adequados, na óptica capitalista do desempenho do trabalho livre. Os padrões de honra exaltados, as regras de moral burguesa e as normas de vida transmitidas pela burguesia ao operariado constituíam parcela da ideologia a ser difundida aos subordinados' (Blay 1980:148)" (Bonduki, 2017, p. 55).

Então como conclusão deste subcapítulo, pode-se depreender algumas questões diante das profundas mudanças ocorridas no território paulistano. Uma delas é que o poder público delegou, sempre que possível, as soluções para os problemas decorrentes deste processo de transformação da cidade à iniciativa privada. O governo nacional brasileiro da época – bem como os governos provinciais (estaduais) e municipais –, possuía uma orientação política liberal, cujos princípios eram a mínima intervenção estatal nas questões concernentes às necessidades do povo. Desde questões relativas à infraestrutura básica – comuns a todos os habitantes da cidade, como água, luz, esgoto, transportes coletivos etc. – até questões relativas à provisão habitacional – quase sempre destinada à classe trabalhadora e demais classes mais empobrecidas –, foram entregues totalmente nas mãos de pequenos e grandes empresários, que lucraram muito explorando a necessidade alheia. E quem mais sofreu os impactos deste tipo de política, obviamente foram as pessoas pertencentes às camadas mais pobres – e menos privilegiadas em muitos sentidos. Pois, embora os problemas apontados fossem quase sempre comuns à toda a população, apresentavam-se amplificados às classes mais vulnerabilizadas que não possuíam recursos adequados e suficientes para custear as necessidades mínimas de sobrevivência na cidade, ainda mais se somados ao preço alto da ausência de intervenção pública na provisão habitacional e de infraestruturas básicas urbanas adequadas.

3.2. DÉCADAS DE 1930 A 1960: A ERA VARGAS E O PERÍODO POPULISTA - AS PRIMEIRAS INICIATIVAS NA PROMOÇÃO PÚBLICA DA MORADIA

Foi apenas no período do primeiro governo Vargas (1930 a 1945), que pautas relacionadas à proteção e garantia da concessão de direitos aos trabalhadores passaram a ser discutidas com mais intensidade e consideradas de fato, atribuições do Estado brasileiro. Conforme Baptista (2007, p. 35) explica, a década de 1920, que antecederia o referido governo, havia sido um momento complicado para a classe trabalhadora neste sentido. O padrão exportador capitalista intensificara as precariedades das relações trabalhistas existentes, e os trabalhadores, que geralmente já se encontravam em situação de vulnerabilidade social, procuravam por novas oportunidades de trabalho em meio urbano – nas indústrias, comércios etc. – que fossem melhores do que aquelas oferecidas em meio rural – nas produções agrícolas. Os dados apresentados pela SMUL (São Paulo, 2014) – utilizados na elaboração dos Gráficos 1 e 2 – apontam que entre as décadas de 1900 a 1940, a população da cidade de São Paulo registrou um crescimento que partiu de 239.820 habitantes em 1900, para 579.033 habitantes em 1920 e posteriormente 1.326.261 habitantes no ano de 1940.

Segundo Maricato (2003, p. 152), a regulamentação do trabalho urbano, o incentivo à industrialização e a construção da infraestrutura industrial, foram algumas das características que reforçaram o movimento migratório campo-cidade. Santos (1986, p. 60) afirma que a sociedade brasileira da época idealizava que, naquele momento, o progresso e a salvação estavam nas cidades, onde o emprego seria certo, as opções de lazer seriam muitas e existiria alguma assistência por parte do Estado – além de melhores oportunidades para as gerações futuras. Contudo, a realidade não refletia esse senso comum. Na maior parte dos casos, essas novas oportunidades de trabalho se davam em condições de extrema precariedade e insalubridade, com remunerações baixas, que não eram suficientes sequer para prover boas condições de subsistência na cidade. Essa prática de baixos salários limitava as possibilidades na busca por moradias dignas, por uma alimentação mais adequada, e impedia, em grande parte dos casos, a realização das demais atividades cotidianas de saúde, lazer etc.

Os trabalhadores se viam obrigados a aceitar as condições impróprias das opções de alojamento que lhes eram oferecidas – e pelas quais podiam pagar – abrindo mão muitas vezes dos cuidados com a própria alimentação e saúde no geral, pois não tinham como custear todas essas despesas. Era um ciclo vicioso, do qual raramente conseguiam se libertar por conta própria, e as consequências disto tornaram-se um problema para o Estado quando passaram a afetar o mercado de exportação do país. Esta precariedade ocasionava não raras as vezes, adoecimentos em massa dos trabalhadores, além de consolidar as péssimas condições de vida a longo prazo. Aspectos que refletiam diretamente na qualidade das exportações, pois os navios além de transportar produtos, carregavam também inúmeras pessoas doentes, propagando esses males em solos estrangeiros.

E esse fato acabou por desencadear uma onda mais forte de controle em relação àquilo que era proveniente do Brasil. Os países importadores exigiam, além obviamente da boa qualidade no cultivo dos produtos adquiridos, que os transportes e armazenamentos fossem feitos de forma mais higiênica para garantir a salubridade mínima adequada. Como resposta a este problema, e às revoltas por parte dos movimentos anarquistas e comunistas – que cobravam melhores condições de saúde para os trabalhadores – ações mais intensas no controle de doenças foram então implementadas, além de medidas que propiciaram melhores condições para a saúde pública e para assistência médica individual (Costa, 1985 apud Baptista, 2007, p. 35).

A promulgação do decreto nº. 4.682 no ano de 1923, conhecido como Lei Eloy Chaves, é um marco importante a ser destacado aqui neste sentido. Este decreto, instituiu a criação das Caixas de Aposentadoria e Pensões (CAPs) para os trabalhadores ferroviários além de posteriormente influenciar na criação de caixas para outras categorias profissionais. Seu caput determinava a criação “[...] em cada

uma das *empresas de estradas de ferro existentes* no paiz, uma caixa de aposentadoria e pensões para os respectivos empregados” (BRASIL, 1923, grifo nosso).

Pode-se dizer que na época, esta era uma das categorias mais atuantes no país na luta pelos direitos de seus afiliados, e por esta razão inicialmente as CAPs seriam criadas apenas para contemplar os direitos desses trabalhadores. Além disso, esta classe também era diretamente ligada às atividades de exportação de produtos – que conforme mencionado acima, era uma atividade que encontrava-se sob rigorosa vigilância internacional – o que lhe dava uma certa prioridade como objeto na formulação de medidas e concessão de benefícios. Além dela, outra categoria igualmente ligada à exportação de produtos – e bastante atuante na obtenção de melhores condições e benefícios para seus afiliados – era a organização dos trabalhadores marítimos, que após reivindicações, também conseguiu que as respectivas empresas formassem suas próprias CAPs.

Além destas categorias citadas, a experiência bem-sucedida de propiciar benefícios aos trabalhadores, influenciou positivamente outras organizações e empresas – em particular as de grande porte – que passaram também a oferecê-los aos seus trabalhadores. É importante destacar que a administração destas caixas naquele momento, era feita diretamente pelas próprias empresas, e o financiamento dos benefícios era coparticipado com seus trabalhadores – cujas partes já eram descontadas diretamente em folha de pagamento. (Baptista, 2007; Bonduki, 2017).

Além das aposentadorias e pensões, que seriam pagas respectivamente aos funcionários e familiares de funcionários falecidos, as CAPs também ofereciam serviços de assistência médica e coparticipação na compra dos medicamentos que fossem necessários – tanto para os empregados como para todos seus agregados familiares que fossem dependentes financeiramente e que residissem no mesmo local que os beneficiários. Esse benefício era bastante importante nesta conjuntura pois representava, ao menos para os trabalhadores que estavam filiados às instituições das classes, uma melhoria significativa de qualidade de vida. O que por outro lado, também reforça o caráter exclusivo deste tipo de política, cuja atuação se limitava apenas àqueles que estavam formalmente empregados.

O artigo 9º do referido decreto estabelecia que:

Art. 9º Os empregados ferro-viarios, a que se refere o art. 2º desta lei, que tenham contribuído para os fundos da caixa com os descontos referidos no art. 3º, letra a, terão direito:

- 1º, a socorros medicos em casos de doença em sua pessoa ou pessoa de sua familia, que habite sob o mesmo tecto e sob a mesma economia;
- 2º, a medicamentos obtidos por preço especial determinado pelo Conselho de Administração;
- 3º, aposentadoria;
- 4º, a pensão para seus herdeiros em caso de morte (BRASIL, 1923).

Baptista (2007, p. 36) corrobora o que foi mencionado acima, dizendo que este sistema foi um importante avanço para garantir melhores condições de vida à classe trabalhadora, mesmo que atuando de forma específica para atendimento daqueles que estavam filiados às organizações de classe e que contribuíam para suas respectivas caixas. Ela ressalta que o Estado efetivamente não participava com nenhuma contribuição financeira, e que sua atuação naquele contexto, limitava-se apenas a mediar possíveis conflitos de interesse entre empregados e empresas, além de criar e promulgar o já referido decreto. No entanto, apesar desta atuação governamental distante e pouco participativa, a autora afirma que esse decreto e posteriores frutos de sua implantação, serviram como modelo “para a constituição de um primeiro esboço de sistema de proteção social no Estado brasileiro, que se definiu a partir dos anos 30 no contexto do governo de Getúlio Vargas” (Baptista, 2007, p. 36).

Este período, portanto – final da década de 1920 – foi marcado por uma mudança importante na maneira como o governo brasileiro tratava as questões concernentes à população mais pobre, em particular aquelas relativas aos trabalhadores. E se, até aquele momento o Estado havia adotado uma postura liberal intervindo o mínimo possível nos conflitos e questões sociais, e quando o fazia, garantia geralmente que os desejos da elite se cumprissem, a partir da instauração do governo Vargas em 1930, uma política de aproximação da classe trabalhadora começou a ser construída.

Este primeiro governo, que ocorreu entre os anos de 1930 e 1945, é dividido em grande parte da literatura competente em três períodos, sendo eles: (i) o período do governo provisório – de 1930 a 1934; (ii) o período do governo constitucional – de 1934 a 1937; (iii) e por fim, o Estado Novo – de 1937 a 1945. Entretanto, nenhum deles será abordado com muitos pormenores, cabendo aqui apenas contextualizar que se tratou de um governo extremamente centralizador, sendo sua última fase conhecida como “ditadura Vargas”. Onde o clima de repressão àqueles que se opunham aos ideais do governo era bastante intenso, culminando em muitas prisões de cunho político.

Como a década de 1930 foi o período em que o processo de industrialização realmente ganhou força no país, segundo Fiori (1995, apud Baptista 2007, p. 36) foi neste momento que o Estado tomou para si o papel regulador da economia, definindo ao que o autor se refere como “um projeto econômico baseado na industrialização”, investindo “na área de energia, siderurgia e transportes, implantando uma infraestrutura produtiva, absorvendo a mão-de-obra advinda do campo e alavancando a economia nacional”. Este processo, trouxe consigo uma acentuação das precariedades nas relações trabalhistas, ainda maior do que a mencionada no início deste subcapítulo, originada no processo de implantação do sistema capitalista. E foi por esta brecha que o governo Vargas passou a atuar junto à classe operária, legislando e criando medidas protetivas para os trabalhadores.

Ferreira (1990, p. 180 e 181) afirma que o governo Getúlio Vargas procurou estar próximo da população operária a fim de obter apoio e aceitação para o regime político que propunha. Para tanto, um rol de políticas públicas foi desenhado focando exclusivamente nesta população, contendo legislações sociais e trabalhistas fundamentadas no que o autor se refere como “*ideologia da outorga*”. Segundo Vaz (2018), esta ideologia pautava-se nos conceitos de que: (i) esta legislação protetiva era fruto da benevolência do presidente e não das conquistas por meio das lutas operárias por direitos; (ii) a concessão – outorga – de direitos obrigaria algum tipo de retribuição por parte de quem fosse beneficiado, que poderia ser algo como abrir mão de exigir mais direitos para além dos que já haviam sido concedidos, ou empregar esforços de trabalho maiores em casos excepcionais – como nos contextos de guerra – ou ainda submeter-se à sindicalização, que naquele período era um procedimento feito por meio de sindicatos únicos controlados pelo Estado.

Citando Ângela Castro Gomes, Ferreira (1990, p. 181) diz ainda que estas ações faziam com que a classe trabalhadora se sentisse valorizada, pois finalmente seus componentes sentiam-se elevados à condição de cidadãos. E isso, segundo ele, fazia parte dos esforços governamentais de “tecitura” de uma imagem protetora onde o Estado representava o “guardião dos [...] interesses materiais e simbólicos” dos trabalhadores. E citando Maria de Lourdes Janotti, o autor ressalta que “os ecos dessa bem-sucedida política” perduraram ao longo das décadas posteriores, propagando uma visão positiva entre os trabalhadores, em relação ao primeiro governo Vargas. Getúlio ficou conhecido então como “o ‘pai’ dos trabalhadores” – ou *pai dos pobres* – pois iniciara no país “uma política de proteção ao trabalhador, garantindo, com isso, uma mão-de-obra aliada ao projeto de Estado, mantendo sua base decisória na estrutura estatal centralizada e atendendo aos seus interesses econômicos” (Baptista, 2007, p. 37).

Esta visão positiva talvez se explique, pois, embora houvesse a intenção governamental em influenciar ideológica e politicamente esta massa popular, os esforços na garantia de direitos trabalhistas e os aparatos legais criados para isto, trouxeram de fato muitos benefícios aos trabalhadores. Ainda que muitos deles fossem fruto das lutas e reivindicações populares ao longo dos anos, o esforço na

construção da imagem do Estado protetor, teve imenso êxito e conseguiu capturar para si a autoria destas ideias. Outro fator importante deste período, e que colaborou fortemente com essa propaganda paternalista governamental, foi a aprovação de uma das legislações mais importantes e bastante representativa para a classe trabalhadora, que agregou todas as demais legislações e medidas protetivas existentes na época, o Decreto-Lei da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).

Atualmente ainda em vigor, o Decreto-Lei nº. 5.452 conhecido popularmente como CLT, foi promulgado em 1º de maio de 1943 e passou a consolidar todos os dispositivos legais que até aquele momento haviam sido aprovados em prol da mediação e regulação dos direitos e deveres trabalhistas do país. Itens como obrigatoriedade de carteira de registro profissional, estabelecimento de jornada de trabalho máxima diária, concessão de férias remuneradas, salário-mínimo a ser praticado, são alguns dos pormenores estabelecidos por esta legislação, que constitui um dos ordenamentos jurídicos mais longevos do país. (Baptista, 2007; Bonduki, 2017).

Embora ao longo dos anos seu texto tenha sofrido muitas alterações, a fim de acompanhar os avanços e melhorar as relações de trabalho, conforme a mudança no perfil das atividades que passaram a ser desenvolvidas, também é possível afirmar que nem sempre essas alterações foram tão positivas para os trabalhadores. Contudo, este assunto não será abordado com maiores detalhes pois não caberá a esta dissertação discutir especificamente a forma como as relações trabalhistas foram se delineando ao longo do tempo, embora obviamente elas estejam fortemente ligadas às questões sociais e por consequência, às questões de provisão de habitação.

Bonduki (2017, p. 81) afirma que naquele contexto, onde o governo centralizava o controle das questões econômicas e sociais do país, a questão habitacional havia emergido como algo “crucial das condições de vida do operariado, pois absorvia porcentagem significativa dos salários e influía no modo de vida e na formação ideológica dos trabalhadores”. O governo Vargas tinha um projeto industrial desenvolvimentista para o país, e enxergava na habitação “condição básica de reprodução da força de trabalho”, portanto, prover habitações para os trabalhadores era parte desta estratégia de fomento das atividades industriais no país (Bonduki, 2017; Ferrari, 2017).

Além disso, Bonduki (2017) comenta que a habitação também era utilizada pelo governo como “elemento na formação ideológica, política e moral do trabalhador”, que conforme já mencionado, objetivava o apoio da classe trabalhadora nas bases políticas da situação. Duarte (2013, p. 7) também se refere a este aspecto, afirmando que é nesse período que a habitação passa a ter um novo sentido, “[...] o sentido de instrumento de poder, a fim de servir à população como ideário da casa própria, objeto de consumo perseguido a todo e qualquer custo pelas famílias, a fim da inserção no espaço urbano e pelo governo para manutenção do sistema político”.

Uma nova fase de reflexão sobre as questões habitacionais surge a partir daí, e Bonduki (2017, p. 83) afirma que neste período houve uma ampliação considerável no ensino superior e nos aparatos burocráticos do Estado, possibilitando estudos sob enfoques diferentes, que resultaram em diagnósticos sobre as condições habitacionais existentes bem como quais eram os obstáculos para melhorá-las. E o objetivo destes estudos era procurar soluções habitacionais viáveis que pudessem ser alternativas para a população de baixa renda, especialmente a casa própria.

Se até então a produção rentista e privada dominava a forma como se solucionava a questão do déficit habitacional – a despeito de todas as mazelas e precariedades que trazia consigo – a partir daquele momento, em que a crise habitacional e a precariedade das moradias se acentuaram em função do incremento significativo da industrialização, novas soluções se faziam necessárias. Isto porque esta precarização além de afetar as classes mais empobrecidas, atingiu em cheio a classe média, que morava majoritariamente em casas pertencentes ao mercado de arrendamento. E esse fato foi uma das principais motivações pelas quais o assunto seguiu sendo pauta das discussões publicadas pela imprensa nacional

na segunda metade da década de 1940, afinal a classe média era a grande formadora da opinião pública na época, e sua voz fazia muito mais eco nacionalmente.

A conjuntura passou a requerer então novos modelos de moradia que pudessem atender melhor essa grande massa operária, e Bonduki (2017) afirma que essa necessidade propiciou uma onda maior de críticas a produção habitacional vigente, cobrando do Estado intervenções tanto no âmbito da produção quanto no do financiamento habitacional, e na “viabilização do acesso à casa própria na chamada zona rural”. O empresariado acreditava que apenas a ação do Estado seria capaz de “viabilizar moradias dignas para o operário”, e a classe dos engenheiros buscava, por meio da redução de custos de produção, viabilizar que os próprios trabalhadores pudessem construir suas habitações, pois acreditavam que “a obtenção da moradia digna dependia sobretudo da vontade do trabalhador” e que “este deveria ser convencido, por meio da educação, de que a casa própria individual na periferia, mesmo precária, inacabada e desprovida de infraestrutura, era melhor que o cortiço promíscuo na área central” (Bonduki, 2017, p. 84).

Existia uma evidente intenção em afastar a população mais pobre das áreas mais centrais. E esta intenção além de não ser nova – pois já fazia parte das estratégias dos higienistas e dos desejos da elite no início daquele século – ganhava forças no discurso de que a “casa própria” deveria ser almejada a todo custo, ainda que para isso fosse necessário morar longe e renunciar das boas infraestruturas e atividades cotidianas habituais. Duarte (2013, p. 9) explica que esse processo contínuo de expulsão estimulou a ocupação intensa das áreas mais afastadas dos centros urbanos, que eram desprovidas de condições básicas e bastante precárias para a construção de habitações. A autora afirma que “esse fenômeno de marcha contínua da população de baixa renda por novos espaços para construir sua moradia não só influenciou a formação de novas práticas, como também foi influenciada por elas”.

Bonduki (2017, p. 85) afirma que as investigações e reflexões da época possuíam um propósito velado de “transferir para o Estado e para os trabalhadores o encargo de mobilizar os recursos e o esforço necessários para enfrentar o problema da moradia popular”. Ele ainda constata que de fato não havia nada de novo no modelo que estava sendo proposto, pois desde o início do século já estavam ocorrendo ocupações de áreas mais distantes, e aqueles trabalhadores que conseguiam recursos, já estavam construindo nas franjas da cidade. A novidade estava naquilo que o empresariado aspirava ideologicamente. Que a estratégia de periferação reduzisse o custo efetivo que os trabalhadores tinham com moradia, para que assim pudessem reduzir seus custos com mão de obra.

Qualquer solução nesse sentido – produção de moradias com subsídio ou financiamento público, redução do custo de produção através da racionalização da construção e diminuição das normas legais, congelamento dos aluguéis e regulamentação do mercado de locação ou a autoconstrução de casas pelos próprios trabalhadores – era bem-vinda, pois estimularia a industrialização. O fundamental, portanto, era alterar o modelo de produção e de provisão de moradia (Bonduki, 2017, p. 85)

Estava evidente que, “baratear o custo de produção das moradias” e “criar facilidades para o trabalhador construir” sua própria casa, eram os grandes e principais objetivos naquele momento. E esses assuntos tornaram-se temas de exaustivos debates, cujos enfoques variados buscavam de todas as maneiras possíveis, o barateamento dos custos. O autor ainda cita que aspectos como redução no padrão dos acabamentos e dos pés direitos, alterações no código de obras, padronização das unidades habitacionais a serem produzidas, bem como na dimensão dos materiais a serem utilizados, estavam entre as principais questões discutidas. Existia um consenso sobre racionalizar e simplificar tudo que fosse possível dentro do processo de produção das habitações, pois entendia-se que só assim resultados com custos satisfatoriamente baratos seriam obtidos.

Outro aspecto importante e bastante discutido, era o combate à especulação imobiliária que estava ocorrendo na cidade de São Paulo naquela época. Para tanto, pretendia-se estimular o processo de expansão horizontal da cidade, baratear o custo para facilitar o acesso à compra de terras na periferia, diminuindo assim o poder de barganha dos grandes – e pequenos – proprietários especuladores. Mas o que os propositores desta ideia pareciam não perceber é que a especulação em si buscava exatamente isso, barateamento das terras nas áreas mais distantes e com menos infraestruturas, para que os preços das terras nas áreas mais centrais se elevassem, e estas se tornassem cada vez mais almejadas e, portanto, mais valorizadas.

As classes menos privilegiadas e menos providas de recursos financeiros eram induzidas a ocupar e a adquirir suas terras nas áreas mais distantes da cidade, num esforço de incutir-lhes – ao que Bonduki (2017) refere-se como – a “mentalidade pequeno burguesa”, das benesses de se viver em uma casa unifamiliar, com recuos – frontais, laterais e posteriores – e espaço para a privacidade que a vida familiar requeria – pelo menos segundo os preceitos vigentes entre a elite na época. Ainda que para desfrutar de tudo isso precisassem desistir de estarem próximos aos seus trabalhos e das atividades cotidianas habituais, privarem-se dos serviços de infraestrutura adequada, ou custearem meios de transporte que cobrissem as distâncias de deslocamento, que outrora eram feitas a pé.

Tratava-se, portanto, de convencê-lo[s] das vantagens da periferia, o que não era tarefa de pouca monta: *não se altera de uma hora para outra um modo de vida e de morar já consolidado*. Seria um processo longo reverter uma prática e criar outra, sobretudo quando esta implica todo tipo de dificuldades concretas (Bonduki, 2017, p. 100, grifo nosso).

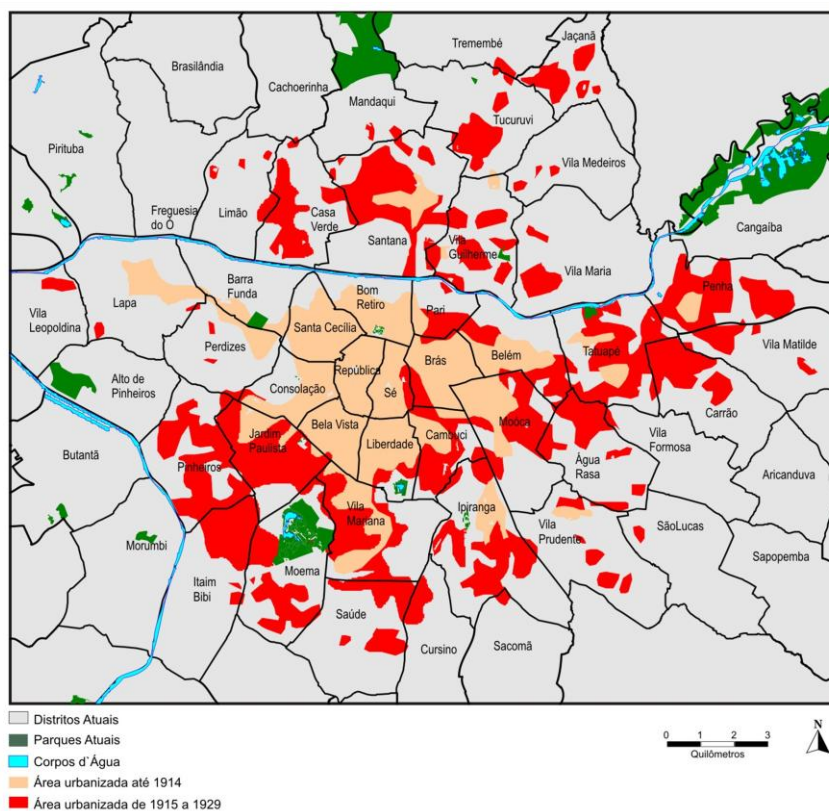
Os técnicos que acompanhavam o processo de urbanização de São Paulo, enxergavam a viabilidade dos loteamentos de periferia serem a solução para as questões habitacionais daquele período. “Como não interessava facilitar o acesso à casa própria por meio de aumentos salariais, a única saída era aquela mencionada por Araújo: a casinha na zona rural” (Bonduki, 2017, p. 101). Alegavam que se comparados: os custos para aquisição à prestação de um lote nas áreas mais distantes da cidade – e posterior construção de uma moradia simples, mas própria –, aos de arrendamento de pequenos cômodos precários nas áreas mais centrais, eram bastante compatíveis e caberiam dentro dos apertados orçamentos mensais. Diziam que tudo isso era apenas uma questão de “disposição” e “boa vontade” por parte da classe trabalhadora.

Não colocavam nesta conta entretanto, outros gastos e preocupações que a população passaria a ter a partir do momento que aceitasse se assentar em locais distantes, como os deslocamentos para as atividades realizadas exclusivamente nas áreas centrais, em especial os trabalhos e as escolas; manutenções cotidianas das moradias, antes à cargo dos donos dos imóveis; além de outros custos associados ao fato de que daquele momento para frente, passariam à condição de proprietários e exclusivos responsáveis por seus imóveis. Além disso, pareciam não estar contidos nestas previsões todos os custos relativos à expansão e manutenção à longo prazo das redes de abastecimento, transportes e infraestruturas básicas que precisariam ser providos, e estavam associados aos cofres públicos. Afinal a cidade mudaria de tamanho, e os gastos que se teria com ela, também.

Bonduki (2017) destaca neste sentido, as preocupações relacionadas ao sistema de transporte. Pois segundo ele, existia uma falsa percepção de que ajustando-o adequadamente, para suprir as demandas de deslocamento dos trabalhadores da periferia para o centro, todos os demais problemas estariam resolvidos. Contudo, a realidade era bastante diferente. Não há dúvidas de que um sistema de transporte eficaz era um benefício importante para a qualidade de vida da população nas periferias, mas sozinho, ele não tinha o poder de resolver questões básicas, como abastecimento de água e luz, coleta e tratamento

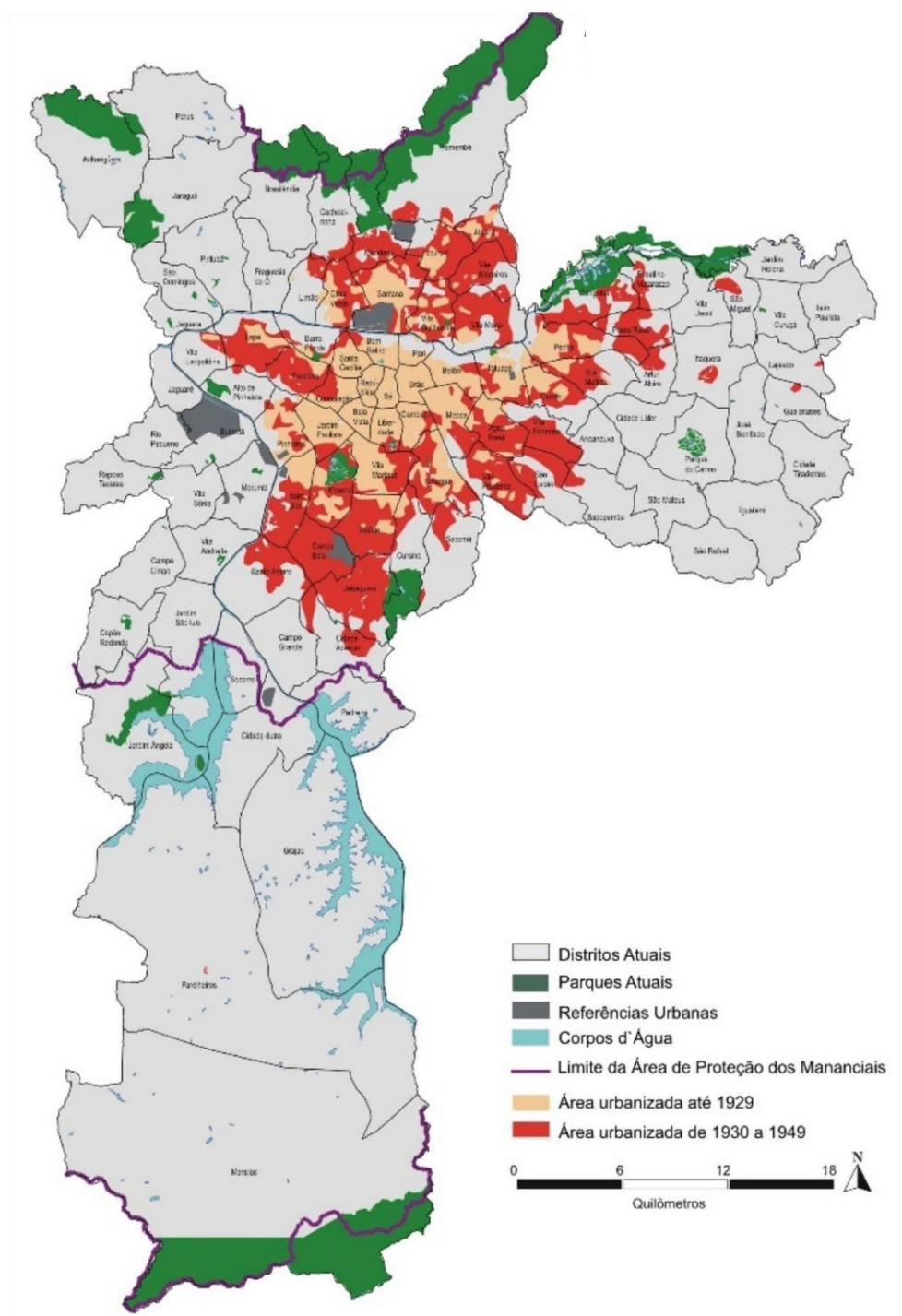
de esgoto, calçamento das ruas, entre outras questões que traziam não apenas conforto, mas saúde e dignidade a quem escolhesse morar nessas novas áreas da cidade.

Os mapas a seguir – Mapas 4 e 5 – demonstram o resultado da expansão territorial ocorrida em São Paulo no período que compreendeu os anos de 1915 a 1949, que se comparado aos apresentados no capítulo anterior, evidenciam bem as transformações severas ocorridas em pouco mais de cinquenta anos, principalmente no que se refere à dimensão das áreas urbanas municipais. Muito deve-se à mudança no perfil das atividades produtivas ocorridas no país, como: a implantação do sistema capitalista; a intensificação da industrialização; a introdução do trabalho assalariado. Mas muito deve-se também ao fato de que sempre foi um projeto nacional – em maior ou menor grau – esconder a pobreza e a precariedade o mais longe quanto fosse possível dos centros das cidades. E expandi-las, induzindo as classes mais pobres a ocupar as áreas mais distantes, com o discurso de que desta forma poderiam acessar ao sonho da casa própria, foi a desculpa estrategicamente perfeita para atingir esse objetivo.



Mapa 4: Área urbanizada da cidade de São Paulo de 1915 a 1929.

Fonte: São Paulo, SMUL, 2014.



Mapa 5: Área urbanizada da cidade de São Paulo de 1930 a 1949.

Fonte: São Paulo, SMUL, 2014.

Esta breve contextualização sobre alguns aspectos do primeiro governo Vargas, bem como sobre as principais questões relativas à expansão de São Paulo, foi necessária para introduzir as bases das primeiras intervenções estatais na provisão de habitacional de interesse social voltadas à população mais pobre. Ainda que tais iniciativas tenham contemplado apenas uma parcela limitada da população vulnerabilizada, majoritariamente composta por integrantes da massa trabalhadora, que possuíam algum tipo de vínculo contributivo com as entidades de classe. Essa relação, bem como as referidas intervenções serão mais bem exploradas no subcapítulo a seguir.

3.2.1 Os INSTITUTOS DE APOSENTADORIAS E PENSÕES (IAPs)

Ampliando o papel de seguridade que as CAPs exerciam no final da década de 1920, surgem no início da década seguinte os Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs) – como parte da reforma previdenciária implementada por Vargas –, congregando não apenas funcionários de uma mesma empresa – como era feito nas CAPs – mas todo o conjunto de trabalhadores que atuavam sob uma mesma categoria profissional. Cada IAP era regido por um conjunto de regras e leis próprios, e tinham como atribuições principais captar recursos de seus associados para garantir benefícios semelhantes aos das CAPs, como planos de aposentadoria e pensões, assistência de saúde, entre outros. Sua administração, diferentemente do que ocorria anteriormente nas caixas, contava não só com a mediação de conflitos de interesse entre empregados e empregadores, mas também principalmente com o controle e gestão dos recursos financeiros por meio do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. Além desta, outra distinção importante, era que a participação dos trabalhadores nestas entidades era compulsória.

Tornaram-se naquela época uma importante fonte de captação de recursos para financiar experiências estatais de produção habitacional (Ferrari, 2017) – daí a importância de serem aqui abordados –, muito embora este não fosse seu principal propósito, que como mencionado acima, era garantir proventos para os anos de aposentadoria dos segurados, bem como as pensões de seus respectivos dependentes, além de serviços de assistência médica. Neste sentido, Bonduki (2017 p. 109) aponta que a provisão habitacional sempre apareceu de forma ambígua entre as atribuições dos IAPs, “[...] ora como objetivo importante, ligado à ideia da seguridade social plena, ora como mero instrumento de capitalização dos recursos captados e, portanto, desprovido de fins sociais”. Os IAPs são vistos, por muitos autores e críticos como uma forma clientelista e muito segregadora de atender demandas – as habitacionais em particular – pois eram destinados apenas àqueles que estivessem a eles filiados ou a quem pudesse arcar com os custos de um empréstimo. Desta forma, uma grande fatia da população que não estava empregada em trabalhos formais, ou que exercessem atividades sem entidades de classe como estas, ou ainda que não possuíssem meios para pagamento de prestações, estavam fora da cobertura dos benefícios concedidos, visto que o Estado também não possuía nenhum aparato público que oferecesse esse serviço à população no geral (Baptista, 2007, p. 37).

Semelhantemente ao que ocorria nas CAPs, existia uma predileção pelo regime de captação de recursos para posterior aplicação/investimento dos institutos em fundos que garantissem um bom rendimento futuro. Bonduki (2017, p. 110) cita a Companhia Siderúrgica Nacional, a Companhia Nacional de Álcalis, a Fábrica Nacional de Motores e a construção da atual capital do país, Brasília, como exemplos de receptores bastante conhecidos, dos vultuosos investimentos deles, que, conforme relato do autor, geralmente em sua maior parte eram fruto mais das contribuições dos trabalhadores, do que dos outros dois lados deste tripé contributivo – a saber, o Estado e as empresas – que frequentemente estavam inadimplentes com suas partes nas contribuições. O autor cita Cohn afirmando que:

Coube, assim, aos institutos de previdência papel fundamental na expansão do capitalismo e da industrialização no Brasil em três frentes: manutenção do consumo mínimo das classes de menor renda incapacitadas para o trabalho por velhice, doença ou morte do chefe da família; elevação da capacidade de trabalho dos assalariados através da assistência médica; e fonte de recursos para investimento em diversos setores da economia (Cohn, 1981:15). À esses objetivos somou-se ainda a utilização dos recursos previdenciários em programas estatais de cunho social, como os de atendimento médico e habitação social, gradativamente ampliados sob pressão dos trabalhadores. Em ambos os casos, o Estado não precisou alocar recursos de origem orçamentária; por outro lado, o Ministério do Trabalho e os IAPs passaram a tratar de políticas setoriais (saúde e política habitacional) estranhas às suas atribuições (Bonduki, 2017, p. 111).

A partir do ano de 1937 os IAPs passaram a poder atuar efetivamente nas demandas habitacionais. O Decreto 1.749, daquele ano, permitia aos institutos poderem criar suas próprias carteiras prediais, bem como definir o modo como iriam operar seus respectivos setores habitacionais – o que criou uma certa disparidade nos critérios de atuação entre eles. O decreto permitia que até metade das reservas financeiras fossem utilizadas para financiar esse tipo de construção. Contudo, não era fácil compreender se essas novas normas eram fruto da preocupação em atender as demandas habitacionais sociais ou se na realidade visavam aumentar a rentabilidade das reservas dos IAPs

Bonduki (2017) comenta a perspectiva de outros autores que discutem essas duas possibilidades, concluindo que, independentemente das intenções, a redução das taxas de juros e o aumento dos prazos para pagamento que foram implementados, apresentaram-se como medidas que facilitavam o acesso de pessoas com renda mais baixa ao atendimento habitacional – até então excluídos deste sistema. E citando Varon, ele afirma que naquele momento:

‘A tendência social que objetivava fornecer habitações acessíveis aos salários da classe trabalhadoras representou a forma encontrada pelo Estado para intervir na questão da habitação das classes de baixa renda como forma de garantir a paz social e a continuidade do processo de produção’ (Varon, 1988 apud Bonduki, 2017, p.113).

E sobre o tipo de atuação no setor habitacional, um conjunto de autores relata que os IAPs utilizavam-se de quatro modalidades diferentes, às quais são referidas como Planos A, B, C e D (Bonduki, 2017; Ferrari, 2017; Souza, 2022; Almeida; Nascimento, 2023). Essas modalidades foram implementadas inicialmente pelo IAPI (IAP dos Industriários), sendo também gradativamente implementadas pelos demais institutos, posteriormente. Segundo os autores, os referidos planos estavam organizados de forma a atender as seguintes demandas: (i) Plano A – destinado à venda ou locação de imóveis residenciais em vilas e/ou conjuntos residenciais; (ii) Plano B – destinado ao financiamento da construção ou compra de imóveis residenciais isolados unifamiliares; (iii) Plano C – destinado a operações imobiliárias diversas; (iv) Plano D – que alguns autores consideram como uma derivação do Plano C. Enquanto o Plano C, propriamente dito, estaria destinado às operações de financiamentos e empréstimos – para assegurados ou não – o Plano D destinava-se às operações voltadas à formação de patrimônio imobiliário para os IAPs (Ferrari, 2017).

É possível verificar em publicações e periódicos das categorias profissionais a visão que se tinha da habitação como direito social reivindicado pelos sindicatos e garantido aos trabalhadores a partir do final da década de 1930 pela construção dos projetos habitacionais promovidos pelos IAPs. Esse duplo sentido, financeiro e social, persistiria durante toda a existência dos IAPs, que já no início da década de 1940 atuavam de forma significativa na construção de grandes conjuntos residenciais (Ferrari, 2017, p.10).

Ao analisar-se o tipo de operação que os IAPs realizavam, por meio de cada uma das modalidades que foram apresentadas acima, percebe-se que elas estavam fundamentadas em uma lógica de produção rentista, pois acreditava-se que essa era uma forma segura para obtenção de uma boa rentabilidade mensal. Seja por meio das vendas ou aluguéis dos imóveis construídos, ou pela obtenção de lucros advindos dos juros dos empréstimos, além dos lucros obtidos por meio do montante que foi utilizado para consolidar o capital de incorporação e dos investimentos em formação de patrimônio dentre os quais constavam:

[...] a aquisição de terrenos para a construção de conjuntos residenciais destinados à locação; a aquisição de conjuntos residenciais já construídos para revenda ou locação; aquisição de terrenos nos centros urbanos para construção de edifícios comerciais ou residenciais, ou de edifícios construídos com a finalidade de obtenção de renda ou

instalação de serviços dos institutos, tendo em vista ainda a possibilidade de valorização imobiliária; e aquisição de terrenos para construção de restaurantes populares e outras atividades de caráter social (Bonduki, 2017, p. 146).

Bonduki (2014) menciona que existia uma determinada ambiguidade no apoio a implementação das modalidades de utilização dos recursos financeiros em habitação pelos institutos. Alguns apoiavam as atuações dos Planos A e B, voltadas de fato para o investimento na produção habitacional, enquanto os Planos C e D, eram apoiados por aqueles que enxergavam na obtenção de rendimentos por meio dos empréstimos e especulação imobiliária, uma rentabilidade melhor e maior. O autor ainda aponta, no que se refere à produção apresentada pelo Plano A, que a predileção pela construção de unidades habitacionais destinadas ao arrendamento, contrariava a lógica da casa própria estimulada pelo governo Vargas e pela base tecnocrática dos institutos. O que em determinado momento econômico do país – a saber, a aprovação da Lei do Inquilinato e o congelamento dos valores dos aluguéis – limitou em muito os ganhos que se poderia obter por meio dessa exploração rentista.

Em São Paulo a produção não foi numericamente expressiva, mas contou com uma produção importante simbolicamente em alguns aspectos. O Edifício Japurá, por exemplo, que trata-se de um edifício vertical isolado, se destacando por sua tipologia arquitetônica diferenciada, e que apresenta qualidade nas soluções de projeto, padronização das unidades, racionalização construtiva, qualidade nos materiais utilizados além da localização central – privilegiada – na cidade. Outro exemplo importante é o grande Conjunto Residencial Santa Cruz, um conjunto de blocos multifamiliares, com quatro pavimentos, provido de equipamentos comunitários, áreas livres e espaços de lazer, contudo localizado à época em uma grande gleba segregada da malha urbana existente, situação que atualmente não se verifica em função da grande expansão urbana da cidade (Bonduki, 2014; Ferrari, 2014). Os autores ainda apontam que, ao todo, existiam 36 projetos planejados para a cidade e a Região da Grande São Paulo – Região Metropolitana de São Paulo – contudo, apenas 32 foram efetivamente construídos.

Em seu trabalho Manoel (2004) corrobora a ideia de alguns autores que classificam a atuação dos IAPs no campo de provisão habitacional como marcada por grandes ambiguidades, visto que, ao mesmo tempo em que aplicavam estratégias de promoção de bem-estar social de seus segurados, também se utilizava de estratégias de investimentos que geravam captação de lucros por meio dos juros cobrados. Entretanto, a autora ressalta que os recursos dos institutos eram indispensáveis para viabilizar a produção habitacional em larga escala, considerando-se o fato de que, naquele momento, não havia “outra forma de captação de recursos dessa envergadura à cargo do Estado” (Manoel, 2004, p 31).

A importância de mencionar os IAPs neste trabalho, portanto, justifica-se pelo reconhecimento de seu papel como um dos primeiros esforços estatais na promoção pública da habitação social – ainda que de forma quantitativamente pouco expressiva na cidade de São Paulo. Naquele contexto, os IAPs representaram um avanço significativo na direção da garantia do bem-estar social, servindo como base para a estruturação das atuais políticas de seguridade social, que, por sua vez, não serão detalhadas neste estudo, cabendo aqui apenas destacá-los como grandes fontes de financiamento habitacional. Ressalta-se, contudo, que embora existissem modalidades de financiamento abertas para não beneficiários, elas estavam relacionadas à concessão de crédito para compra de unidades habitacionais, estando geralmente associadas às rendas mensais recebidas pelos requerentes. Além disso, os benefícios proporcionados por tais institutos estavam restritos apenas aos trabalhadores formalmente vinculados às entidades, excluindo em ambas as situações uma parcela significativa das camadas sociais mais vulneráveis, como os trabalhadores rurais e os que estavam à margem do mercado formal de trabalho.

3.2.2 A LEI DO INQUILINATO E SUAS IMPLICAÇÕES PRÁTICAS

Ainda que os IAPs representassem uma fonte importante de recursos para a produção habitacional do país, Manoel (2004) explica que em termos práticos, a utilização massiva dos recursos em habitação para a população de baixa renda, poderia comprometer suas principais finalidades de previdência e seguridade social. Ela complementa afirmando que “[...] a forma de atuação dos Institutos, e mesmo a sua possibilidade real de atuação, não correspondia às diretrizes traçadas por técnicos, políticos e empresários na questão habitacional no Primeiro Governo Vargas”, o que segundo a autora representava um grande descompasso nas ações governamentais da época.

A escassez de recursos para o financiamento habitacional, aliada ao fato de que a década de 1940 foi marcada pela intensificação do processo de industrialização brasileiro – impulsionado pela necessidade de substituição no fornecimento de bens manufaturados em decorrência da interrupção das importações ocasionada pela Segunda Guerra – e pela expansão de setores industriais estratégicos, como o siderúrgico, energético, químico e de bens de consumo, contribuíram com a alteração no perfil das grandes cidades brasileiras. Esse contexto de mudanças, que representou a consolidação dos centros urbano-industriais, foi responsável por uma nova afluência populacional para essas cidades – e São Paulo não foi exceção, pois registrou um crescimento populacional entre os anos de 1940 e 1950 1.326.261 para 2.198.096 habitantes respectivamente (São Paulo, 2014) –, ocasionando uma nova crise urbana com maior sobrecarga das infraestruturas existentes e, por consequência, uma nova crise habitacional.

Essa nova crise por moradias provocou uma certa desregulação no mercado rentista paulistano, permitindo o acontecimento da velha prática já conhecida – “lei da oferta e da procura” –, onde o aumento na demanda e a escassez na oferta, tornam-se solo fértil para as especulações e negociações de altos valores de aluguel. Bonduki (2017) se refere a esta crise como uma das “mais graves e dramáticas crises de moradias da história do país” mencionando que isso propiciou o aumento nas formas alternativas de produção de moradias, baseadas no autoempreendimento em favelas, loteamentos periféricos e outros assentamentos informais. Por esta razão, ainda no conjunto das medidas tomadas pelo governo Vargas, em direção ao protecionismo da classe trabalhadora – e manutenção desta como base governista –, foi promulgado o Decreto-Lei 4.598 de 20 de agosto de 1942, que ficou conhecido como Lei do Inquilinato, e que propunha diretrizes a respeito das condições para o aluguel de imóveis residenciais.

Bonduki (2017) relata que:

Em agosto de 1942 os jornais anunciaram secamente, seguindo a praxe dos jornais submetidos à censura do Estado Novo, a proibição do aumento dos aluguéis. A justificativa oficial, reproduzida em toda parte sem outra versão a contradizê-la, era simples: *defesa da economia popular, abalada pelo aumento do custo de vida, o qual, com a declaração de guerra aos países do Eixo, tenderia a se agravar se o governo não tomasse medidas para interromper a tendência de alta dos aluguéis.*

De fato, a alta do custo de vida tornara-se, a partir de meados da década de 1930, um dos principais problemas dos assalariados. Os preços subiam com uma velocidade nunca vista e os reajustes salariais, quando se davam, não conseguiam acompanhá-los.

[...]

Carestia e inflação, [...] beneficiavam sobretudo as empresas capitalistas, garantindo o aumento da taxa de acumulação do capital, pois os salários não subiam na mesma proporção e rapidez que os preços: “desde 1936 até fins de 1943 o rendimento das

classes assalariadas ficou estabilizado, enquanto se elevou a mais de 80% o preço das coisas” (O Observador Econômico e Financeiro, 1945).

Portanto, a conjuntura provocada pela guerra acentuou uma situação em grande parte favorável ao setor industrial, já beneficiado pela política econômica do governo. [...] entre 1939 e 1942, ou seja, no período imediatamente anterior à Lei do Inquilinato, o poder de compra de várias categorias de trabalhadores se reduz (Bonduki, 2017, p. 229 e 230, grifo nosso).

Dentre as principais medidas regulamentadas pelo decreto, o congelamento dos valores dos aluguéis que vigoravam desde 31 de dezembro de 1941, por dois anos a contar de sua aprovação, foi a mais polêmica. O texto regulamenta ainda outros aspectos importantes como exemplo, as regras para se efetivarem os despejos, os cálculos para a prática dos novos aluguéis, entre outras questões que prometiam equilibrar mais a balança nas relações entre proprietários e inquilinos. Segundo Manoel (2004), o decreto tornou “a produção habitacional um empreendimento não lucrativo, o que acabou afastando os rentistas desse tipo de investimento” (Manoel, 2004, p. 33), e daquilo que desde meados do século XIX, nas palavras de Bonduki (2017), era considerado uma excelente fonte de rendimento certa e segura. Afinal, para além da renda mensal propiciada, capturavam a valorização imobiliária ocasionada pela expansão da cidade (Bonduki, 2017, p. 235). O autor afirma que ao congelar os aluguéis, o decreto possibilitou a criação de subterfúgios legais e ilegais pelos locatários já existentes, no ímpeto de não perderem sua lucratividade, o que ajudou a acentuar ainda mais a situação já precária do déficit habitacional.

Ele explica que mesmo não estando regulados por uma legislação específica, os aluguéis no geral já apresentam maior inércia em termos de valor, do que outros tipos de mercadoria. Isso porque, ao contrário das mercadorias que possuem preços que flutuam conforme a inflação, os aluguéis não possuem a mesma volatilidade. O congelamento dos aluguéis naquele momento, associado à alta da inflação que vinha ocorrendo, defasava os rendimentos obtidos pelos rentistas diariamente, deixando-os em desvantagem se comparados aos comerciantes, industriários e demais camadas que se beneficiaram com as altas dos preços, que também não eram acompanhadas pelos salários pagos aos trabalhadores (Bonduki, 2017).

De início, em 1942, na conjuntura da guerra, a lei era de emergência, e embora congelasse aluguéis antigos, os novos seriam arbitrados segundo critérios pouco definidos, o que permitia relativa margem de manobra para os proprietários. Em 1944, continuava sendo uma lei de emergência, porém, na própria exposição de motivos do ministro da Justiça ficava claro que os aluguéis novos seriam livremente fixados, para se incentivar a construção. Isso significava, naquela conjuntura de escassez e grande procura, que os valores dos novos aluguéis seriam elevadíssimos. Em 1946, com a guerra já terminada e, portanto, não sendo mais válido o argumento de que se tratava da legislação de exceção, os aluguéis antes livremente determinados foram congelados e, mais do que isto, podiam ser reduzidos se assim determinasse uma arbitragem (Bonduki, 2017, p. 237).

Bonduki (2017, p. 239) identifica que existiam diferentes grupos de proprietários locadores: (i) investidores que não exerciam atividades produtivas, apenas rentabilizavam seus imóveis por meio do aluguel – renda principal; (ii) investidores de outras áreas que se utilizavam do investimento imobiliário como alternativa de suas fontes de renda principais – industriários, comerciantes etc.; (iii) trabalhadores que amealhavam recursos do orçamento mensal principal para construir – ou autoconstruir – imóveis como alternativa de rendimento para complementar a renda; (iv) instituições de previdência privada que aplicavam seus recursos e fundos em imóveis como uma maneira de capitalizar mais recursos – IAPs, por exemplo. O autor explica que diante das determinações da Lei do Inquilinato, cada um desses grupos precisou encontrar outras formas de rentabilizar melhor seus investimentos, indicando que o primeiro grupo foi o que mais sofreu com as medidas implementadas, afinal essa era a principal – se não única –

fonte de renda. Ao perceberem que a legislação não era provisória, muitos abandonaram o mercado do arrendamento habitacional e passaram a investir em outros tipos de negócio.

A hipótese que Bonduki suscita, diante das medidas da lei, é a de que existia certa intenção governamental em fazer com que os investidores concentrassem seus recursos na consolidação das indústrias brasileiras, reduzindo assim aquilo que o autor denomina como setor social não-produtivo – que não produzia nenhuma mercadoria e que vivia principal ou exclusivamente das rendas. Outro aspecto mencionado por ele é que a partir de 1930 diversas intervenções estatais ocorridas visaram direcionar a economia para aquilo que se referia como “criação de um novo e mais dinâmico modo de acumulação” capitalista (Bonduki, 2017, p. 242).

Portanto o que se pode concluir do que foi exposto, e que também é afirmado por Bonduki (2017) ao citar o Boletim Semanal da Associação Comercial de 1944, é que a crise habitacional dos anos 1940 foi sendo constituída por um conjunto de ações governamentais tomadas antes mesmo do início da Segunda Guerra, não sendo este fato responsável pelo quadro que foi se desenhando ao longo daquela década. Pelo contrário, o que se apresentou durante e no momento pós-guerra, só contribuiu para a intensificação de um quadro de escassez que já era presente.

E a cidade de São Paulo, diante de todos esses fatos que foram apresentados, encontrou-se novamente em um momento de grande incremento populacional – mencionado acima –, passando por uma nova crise urbana, agravada entre outras coisas por todas as questões de produção e provisão habitacional relatadas e pelas questões relacionadas a sobrecarga das infraestruturas existentes. Bonduki (2017) se refere ao processo de renovação pelo qual os centros urbanos estavam passando naquele momento, incluindo São Paulo, como um processo agressivo e fortemente marcado por um movimento imobiliário especulativo.

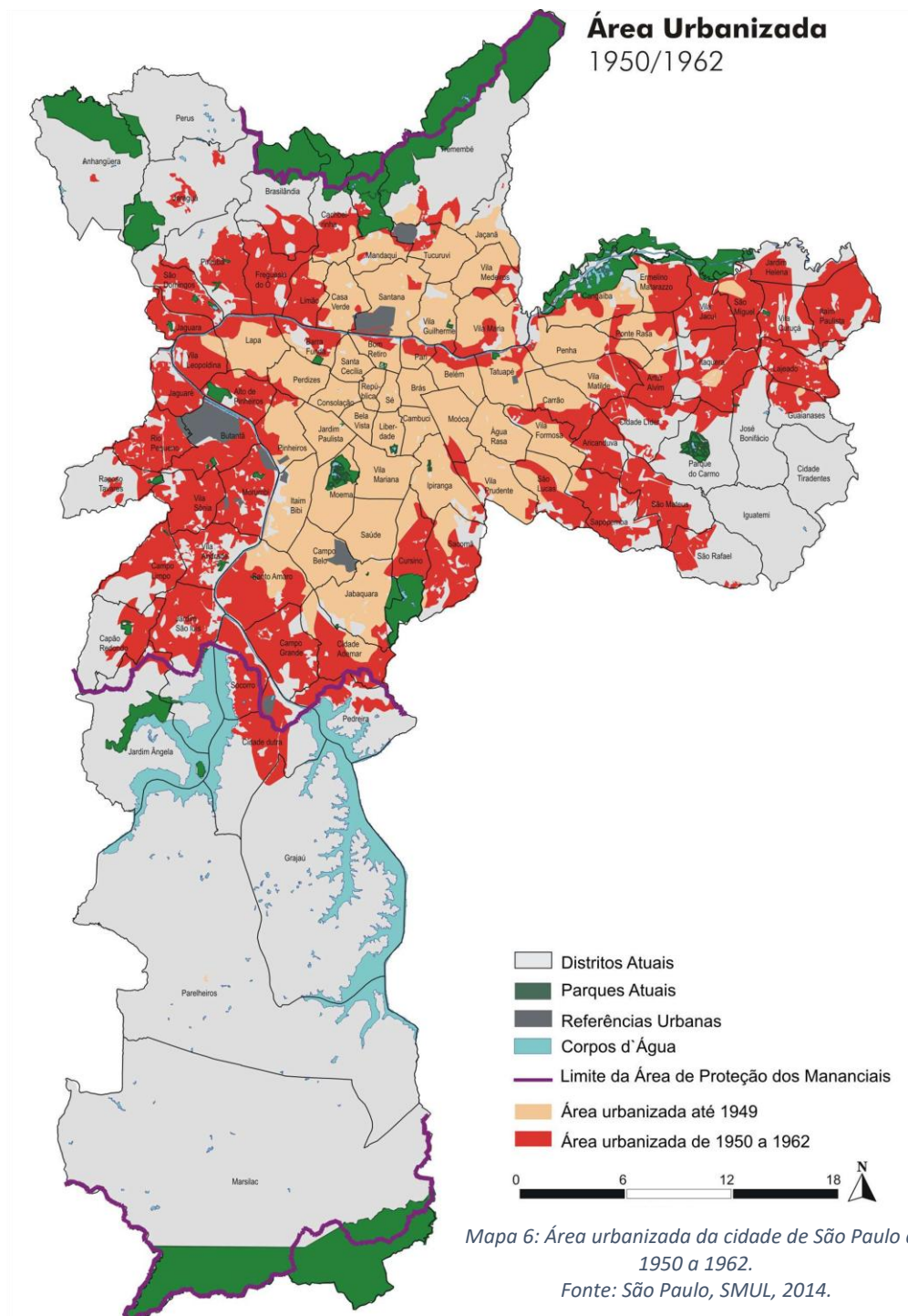
Ele afirma que esse momento de transformações era bastante contraditório no cenário nacional, pois, ao mesmo tempo em que o governo estimulava o investimento na consolidação das indústrias, desestimulava a aplicação de recursos na provisão habitacional, a fim de direcioná-los todos exclusivamente à constituição do parque industrial brasileiro. Contudo, para que esse parque se consolidasse, era necessária a força de trabalho, cuja reprodução dependia, de forma indispensável, da provisão habitacional. Com o desestímulo da produção privada e a insuficiência da produção estatal em suprir a demanda por moradia, a população mais pobre buscou alternativas para enfrentar essa questão. Entretanto foi somente a médio prazo que a questão habitacional se desintensificou, com a construção feita pelos próprios trabalhadores em favelas e em loteamentos mais distantes, muitas vezes irregulares e sem infraestrutura adequada (Bonduki, 2017, p. 256).

De maneira contraditória, ao tumultuar o mercado de locação com o suposto objetivo de proteger o locatário, a lei acabou criando uma forte expectativa pela casa própria. Ser inquilino, antes condição natural de todo trabalhador, tornou-se uma situação incômoda e sem futuro. O inquilino sentia que, mais cedo ou mais tarde, perderia a vantagem do aluguel antigo e ficaria sem ter onde morar. Tudo isso contribuiu para que buscasse viabilizar o sonho da casa própria na periferia onde, apesar das precárias condições de habitabilidade, era possível vislumbrar um horizonte de tranquilidade (Bonduki, 2017, p. 269).

Segundo Taschner (2001) o registro das primeiras favelas a aparecerem na cidade de São Paulo datam da década de 1940, por ocasião desta grave crise mencionada. Segundo Bonduki, elas representam a resistência dos inquilinos afetados pelos acontecimentos supracitados, que se recusavam a deixar as áreas mais centrais e com mais infraestrutura. Ele relata que parte da população despejada ou recém-chegada na cidade, ocupava terrenos baldios construindo barracões de madeira ou com outros materiais que encontrassem disponíveis de forma bastante improvisada (Bonduki, 2017, p. 270). O autor

ainda afirma que o surgimento das favelas trouxe visibilidade para a crise habitacional pela qual a cidade passava, que fora abafada pelas recentes obras de embelezamento, verticalização e renovação ocorridas.

Ele também afirma que a administração municipal da época chegou a intervir removendo a população de alguns assentamentos para alojamentos provisórios (Bonduki, 2017, p. 271), mas que essa política não teve tanta expressividade e efetividade no enfrentamento da crise habitacional de fato, que encontrou melhor alternativa na adoção da construção feita pelos trabalhadores de suas casas próprias, localizadas nos loteamentos periféricos, distantes do centro e dos principais equipamentos públicos e infraestruturas (vide Mapa 6). Diante da diminuta produção pública do Estado, “foi o desenvolvimento de práticas surgidas por iniciativa da própria população que viabilizou a produção de moradia para os trabalhadores e a superação da crise habitacional dos anos 40. [...] Uma contribuição nada desprezível para o crescimento da economia paulista e brasileira.” (Bonduki, 2017, p. 321).



3.2.3 A FUNDAÇÃO DA CASA POPULAR – UMA PROMESSA QUE NÃO SE CUMPRIU

Para além de tudo que foi relatado até este momento, é importante ressaltar que o período correspondente aos anos de 1930 a 1964 – respectivamente a tomada do poder por Getúlio Vargas e golpe que deu origem à ditadura militar brasileira – ficou conhecido por ter sido o período cujos governos foram mais populistas. Entretanto, o governo do presidente Gaspar Dutra, que se iniciou no ano de 1946 – momento intermédio deste período - destacou-se por não fazer parte deste estilo de governança. Embora tenha se oposto ao regime autoritário adotado por Vargas após 1937, ficou conhecido por seu perfil conservador na política – perseguindo e reprimindo movimentos de esquerda – talvez por isso mais distante da população, e mais liberal economicamente, adotando uma postura mais alinhada aos Estados Unidos e ao capitalismo no geral.

Seu governo se iniciou em um momento de graves tensões políticas e sociais, no período imediatamente após Segunda Guerra onde o país, e particularmente as grandes cidades, passavam por mudanças profundas associadas – como já mencionado anteriormente – ao processo de transformação do perfil das cidades de agroexportador para urbano-industrial. Além de ser o primeiro governo do período democrático pós Estado Novo – a saber, ditadura Vargas. Neste contexto, e visando a estatização da produção habitacional, cujos objetivos iniciais eram centralizar os recursos dos IAPs – objetivo que posteriormente não se concretizou – o governo Gaspar Dutra aprovou no ano de 1946 a criação da Fundação da Casa Popular (FCP).

A Fundação da Casa Popular (FCP), criada por meio do Decreto-lei nº. 9.218 de 1º de maio de 1946, não à toa foi instituída em um Dia Internacional do Trabalhador. Azevedo e Andrade (2011) sugerem que essa era uma estratégia que visava lidar com o clima de incertezas políticas daquele momento, ocasionado pela já mencionada retirada de Getúlio Vargas do poder em 1945 – e consequente fim da ditadura Vargas – que se tratava de um governo bastante populista e aproximado à classe trabalhadora. Outro fator de preocupação para a base governista da época, era a aproximação do Partido Comunista com as classes operárias das grandes cidades, que também fazia parte dos motivos que alarmavam as elites dirigentes do país (Azevedo e Andrade, 2011, p. 2).

Como primeiro órgão federal criado com propósitos e competências voltados para o desenvolvimento habitacional e urbano, ambicionava-se com seu anteprojeto, centralizar as reservas financeiras das carteiras prediais dos IAPs, com isso alavancar a produção massiva de habitação social, promovendo concomitantemente desenvolvimento urbano, social e econômico. Manoel (2004) menciona que a FCP “tinha como objetivo uma produção em larga escala, 100 mil unidades num primeiro momento, procurando enfrentar de maneira eficaz a crise da moradia no pós-guerra” (Manoel, 2004, p. 34).

Segundo Azevedo e Andrade (2011):

Cabia-lhe, de conformidade com esse decreto, “financiar obras urbanísticas de abastecimento d’água, esgotos, suprimento de energia elétrica, assistência social e outras que visem à melhoria das condições de vida e bem-estar das classes trabalhadoras (...)”. Era ainda de sua competência “financiar as indústrias de material de construção, quando, por deficiência do produto de mercado, se tornar indispensável o estímulo de crédito (...)”, “proceder a estudos e pesquisas de métodos e processos que visem ao barateamento de construção (...)”; “financiar as construções de iniciativa ou sob a responsabilidade de prefeituras municipais, empresas industriais ou comerciais e outras instituições, de residência de tipo popular destinadas à venda, a baixo custo ou a locação, a trabalhadores, sem objetivos de lucro” (...); e, finalmente, “estudar e classificar os tipos de habitação denominados populares, tendo em vista as tendências arquitetônicas, hábitos de vida, condições climáticas e higiênicas, recursos de material e mão de obra das principais regiões do país (...)”. Outra novidade do

decreto foi a introdução da habitação rural “nos aspectos de construção, reparação e melhoramento”, como nova meta institucional (Azevedo e Andrade, 2011, p. 2 e 3).

Azevedo e Andrade (2011) também explicam que a Portaria nº. 69 de 23 de maio de 1952, reduziu a dimensão do que seria feito em relação às atividades complementares “admitindo-as apenas ‘quando de todo indispensável em face dos seus programas e realizações e de preferência nos municípios de orçamentos reduzidos, sob a garantia de taxas ou contribuições’ (art. 1º, item 5).”. Segundo eles era bastante improvável que os municípios conseguissem oferecer essas taxas ou contribuições como garantias, impossibilitando na prática a atuação “nos setores ligados ao abastecimento de água, esgoto, energia elétrica e assistência social” (Azevedo e Andrade, 2011, p. 4).

Os autores relatam que no início a produção de moradias se dava por duas formas: *administração direta* ou *empreitada*. A primeira opção, *administração direta*, segundo eles justificou-se, pois, familiarizava os técnicos da instituição com as questões da construção, como gestão dos problemas e a experiência com novos materiais a fim de barateamento de custos. Contudo, foi gradativamente sendo descontinuada em favorecimento da segunda opção. A segunda opção, *empreitada*, foi a forma mais utilizada durante a trajetória da FCP, e funcionava por meio de processo licitatório (Azevedo e Andrade, 2011, p. 6 e 7).

Em 1952 foi proposta uma nova forma de realização desses processos, em que os objetivos eram a busca pelo barateamento do custo unitário das moradias e pela proteção de pequenas e médias empresas regionais – abafadas pelas de grande porte que conseguiam no volume produtivo ganhar escala, e por consequência economizar nos custos. Entretanto, foi apenas na gestão Juscelino Kubitschek (JK) – 1956 a 1961 – que esta modalidade de fato foi implementada em grande medida, com algumas modificações em relação a proposta original. Aplicável apenas para conjuntos com mais de 50 unidades habitacionais, ela reservava “[...] metade da obra à firma vencedora, sendo o restante dividido entre as três empresas mais bem classificadas. Procurava-se, além dos objetivos mencionados, obter parâmetros de custo e qualidade” (Azevedo e Andrade, 2011, p. 8). Outra medida importante utilizada neste período, era que as empreiteiras recebiam algumas parcelas antecipadamente, que deveriam ser aplicadas na compra dos materiais – sujeita à fiscalização da FCP – a fim de combater a flutuação dos preços provocada pela inflação.

Os projetos arquitetônicos eram desenvolvidos internamente na FCP e, segundo Bonduki (2014, p. 246), por seu caráter de produção de alternativas de baixo custo, as soluções apresentadas eram bastante simplificadas e reproduziam moldes tradicionais sem grande qualidade projetual. Azevedo e Andrade (2011) relatam que cabia aos municípios a doação dos terrenos e a construção das obras de infraestrutura necessárias – como água, luz, esgoto, entre outras. Conforme explica Bonduki (2014), tais terrenos localizavam-se, em geral, nas franjas da cidade e, não raras as vezes, os conjuntos haviam sido entregues com a infraestrutura básica incompleta ou ainda por fazer.

Quanto aos critérios de seleção para atendimento das demandas habitacionais, o que Manoel (2004), Azevedo e Andrade (2011) e Bonduki (2014) explicam é que faltavam critérios racionais visto que a FCP não conhecia as demandas específicas das localidades, e por esta razão, contava com o apoio das prefeituras para identificar e quantificar as necessidades, para com base nesses dados poder atuar. Os autores afirmam que desta maneira as localidades para atendimento eram escolhidas por relações clientelistas e priorizando os municípios que conseguissem cumprir com o fornecimento de terrenos e promessa de implementação de infraestruturas. Outro fator importante é que não existiam critérios explícitos quanto a renda mínima que os adquirentes precisavam apresentar. Ao que autores analisaram sob dois primas: essa inexistência de renda mínima beneficiaria a população mais fragilizada financeiramente, pois permitiria o acesso à compra das unidades, entretanto ao não possuírem meios para pagamentos das parcelas mensais, em função da taxa de comprometimento dos salários, estariam

automaticamente excluídos, privilegiando assim aqueles que tivessem maiores salários (Manoel, 2004; Azevedo e Andrade, 2011; Bonduki, 2014).

Sobre os resultados efetivos da FCP, Bonduki (2014, p. 245) menciona que a produção total em seus dezoito anos de duração, foi da ordem de 20.278 unidades habitacionais, distribuídas em 159 conjuntos, ao passo que no mesmo período os IAPs viabilizaram a construção de 124.025 unidades, para além dos milhares de apartamentos financiados – ainda que contemplando apenas a classe média e em grande parte os seus mutuários. A FCP, portanto, conseguiu atingir apenas 20% da meta inicial prevista em sua criação. No estado de São Paulo os dados apresentados por Bonduki (2014) dão conta de que 22 cidades foram atendidas, em um total de 24 núcleos, com 3.015 unidades construídas – desse total 2.569 eram casas isoladas ou geminadas e 400 casas em fileiras. Não foi possível identificar se algo foi produzido no município de São Paulo.

Dada a forma como os recursos lhe eram concedidos, aos entraves políticos e à alta dos preços – que flutuavam em função das constantes subidas da inflação – as realizações da FCP em seu período de atuação – de 1946 a 1964 – fracassaram diante das metas propostas e da grande demanda habitacional existente e do que se propunha em termos de ações de desenvolvimento urbano. Sua promessa ficou por cumprir. Vale lembrar que a época populista foi marcada por muitas ambiguidades governamentais – desestímulo da produção habitacional, estímulo na implantação industrial, a moradia ficou a cargo e às custas da população, que acabou por se acomodar nas áreas mais distantes das cidades. Entretanto, como ponto positivo pode-se afirmar que a FCP estimulou estados e municípios a investirem em órgão regionais para enfrentamento do problema habitacional, que embora tenham atuado com muitos limites, ajudaram no reforço da ideia de que a habitação era sim uma questão que deveria ser tratada como política pública pelo Estado (Bonduki, 2014, p. 253).

3.2.4 OS GOVERNOS JUSCELINO KUBITSCHEK E JOÃO GOULART - A IMINÊNCIA DO GOLPE

É importante salientar que os últimos dois governos do período anterior à ditadura militar de 1964, a saber as administrações de Juscelino Kubitschek (JK) e João Goulart (Jango) – respectivamente 1956 a 1961, e 1961 a 1964 –, mantiveram as atividades da FCP sem grandes modificações na entidade ou na sua forma de atuação. Juscelino tinha como objetivo em seu governo o lema de sua campanha presidencial, “Cinquenta anos em cinco”, que visava por meio do Plano de Metas – sua plataforma eleitoral – desenvolver os setores energético, de transportes, alimentação, indústrias de base e educação. Além das metas relacionadas aos setores mencionados, o plano também contemplava a construção da nova capital do país, Brasília, cuja inauguração ocorreu no ano de 1961.

Manoel (2004, p. 68) menciona que sob o governo JK a FCP se revigorou financeiramente, pois o governo federal assegurou recursos financeiros que foram sobretudo aplicados na construção de Brasília. Nesse período, a autora relata que 60% da produção esteve concentrada no estado de Minas Gerais, em 32 municípios, e que a segunda maior produção foi na construção de 1.520 unidades destinadas em sua maioria aos funcionários da União, que haviam acabado de se transferir para Brasília. O que segundo a autora, revelou o caráter clientelista da política habitacional de JK, e como o governo utilizou-se da FCP para garantia de dividendos políticos.

Outro fator de destaque, conforme relata Hirata (2010), é que, a partir da década de 1950, o Estado passa a adotar um modelo de desenvolvimento econômico mais subordinado aos interesses do sistema capitalista mundial, contando com o apoio e impulsionamento do setor privado – tanto nacional quanto internacional. Nesse modelo, a industrialização se intensifica ainda mais, enquanto as condições de trabalho passam a ser cada vez mais precárias, estreitando as relações de dependência e acentuando a pobreza e a concentração de renda. A autora também afirma que é no governo JK que se percebe uma

maior aceleração de acumulação capitalista, além do “[...] comprometimento estatal com a criação de condições mais favoráveis à entrada de capital e tecnologia e à saída de lucros, dividendos e amortizações”, o que segundo ela já vinha ocorrendo há algum tempo (Hirata, 2010, p. 21).

Ela explica que, nessa época, uma série de novas características urbanas começa a se consolidar na cidade de São Paulo, com a implantação da indústria automobilística e a substituição dos bondes pelos ônibus, evidenciando a opção pelo rodoviarismo que se delineava. A cidade passava a se estruturar em função dessa nova forma de deslocamento pelo território, visto que nessa altura – início da década de 1960 – a população da cidade atingiu o número de 3.781.446 habitantes (São Paulo, 2014) e já se encontrava fortemente instalada nas periferias. O poder público passa então, a canalizar grande parte de seus recursos na construção de infraestrutura para comportar o número elevado de veículos que começavam, portanto, a circular pela cidade. Citando Kowarick, Hirata (2010) afirma que outros fatores também contribuíram para compor o cenário urbano daquele período.

“[...] a verticalização das edificações, a consolidação do padrão periférico de crescimento urbano, acompanhado da concentração da força de trabalho, a maneira como o Estado vai intervindo nas questões habitacional e urbana, e, finalmente, o surgimento dos movimentos populares nascidos das contradições geradas também por estes processos (Kowarick, 1988).

E ela completa, corroborando um fato já discutido previamente:

O intenso dinamismo industrial concentrado na região gerou, a partir da década de 1950, um processo de assentamento urbano que:

(...) reservou as áreas centrais, melhor equipadas, para as camadas de médio e alto poder aquisitivo e segregou a classe trabalhadora nas múltiplas, longínquas e rarefeitas periferias da Metrópole, particularmente no entorno dos principais troncos ferroviários e rodoviários (Kowarick, 1988: 40).

[...]

Como acrescenta também Maricato: “foi baseado no binômio loteamento clandestino e ônibus que a periferia da cidade de São Paulo se expandiu horizontalmente nas décadas de 40, 50, 60 e 70” (Maricato, 1996: 12).

[...]

No Brasil, a ocupação ilegal da terra urbana foi sendo permitida ao longo de sua história como parte do próprio modelo de desenvolvimento urbano adotado (Maricato, 2007), sendo que ora a lei é aplicada, ora não é, cumprindo seu papel em relação ao mercado imobiliário capitalista formal. Sendo assim, “enquanto os imóveis não têm valor como mercadoria, ou têm valor irrisório, a ocupação ilegal se desenvolve sem a interferência do Estado” (Maricato, 1995: 268). (Hirata, 2010, p. 23)

Já na administração do presidente João Goulart – conhecido também por Jango – foi onde efetivamente o cenário do país se movimentou no sentido de uma política de caráter mais agregadora, com as discussões para a realização das chamadas reformas de base, que contemplavam as reformas urbana, bancária, fiscal e agrária (Ferreira, 2011, p. 278). Até então, como afirma Pereira (2018) “o espaço brasileiro era ainda um mosaico de segmentos regionais” e as políticas eram implementadas ainda de forma muito setorial (Pereira, 2018, p. 75).

Em sua posse como presidente da República em 7 de setembro de 1961, Jango fez de seu discurso um apelo à população brasileira, pela união nacional, pela manutenção da democracia e pela realização das

reformas. Acreditava que desta maneira o país poderia superar o clima de instabilidade econômica, política e social pelo qual estava passando naquele momento (Ferreira, 2011, p. 265). Em janeiro de 1963, por meio de seu plano de governo, o Plano Trienal – elaborado pelo ministro extraordinário do Planejamento Celso Furtado e lançado em dezembro de 1962 – Jango tensionava implementar inicialmente um plano de estabilização econômica para o país, e na sequência, avançar com a implantação das reformas de base (Ferreira, 2011, p. 327).

Para que conseguisse viabilizar o plano econômico e as reformas, Jango precisou tomar medidas mais severas que desencadearam conflitos e tensões sérias no: (i) âmbito econômico, com as áreas sindicais, com os movimentos de esquerda, com a ala mais conservadora do empresariado e com oficiais militares; (ii) no âmbito das reformas, principalmente no que se referia à agrária, cujos principais conflitos estavam relacionados à forma de compensação monetária, que seria dada aos proprietários cujas terras fossem desapropriadas – latifundiários principalmente – com a inclusão na Constituição de um artigo específico sobre a desapropriação por interesse social. “Pela primeira vez, um presidente da República encaminhava ao Congresso Nacional um projeto que visava alterar profundamente a estrutura agrária do país.” (Ferreira, 2011, p. 341). A proposta enviada ao Congresso sobre as compensações, era a de ressarcir os proprietários com títulos da dívida pública, alterando o que era previsto anteriormente na Constituição: o pagamento prévio em dinheiro pela aquisição de terras.

Ferreira (2011) avalia que o governo do presidente João Goulart – que iniciara já em clima de grandes tensões – ao longo dos anos afastou-se cada vez mais de suas bases de apoio. Desta maneira, ficou muito difícil avançar com seus esforços para a realização das reformas de base. As reformas agrária e urbana especificamente, mudariam a lógica das políticas públicas até então existentes no Brasil, ao discutir a nível nacional – e de forma inédita – questões sobre a propriedade, redistribuição e utilização das terras urbanas e rurais.

Em 31 de março de 1964, após muitos conflitos políticos, sociais e econômicos, o governo de João Goulart chegou ao fim. A articulação entre grupos de oficiais militares, empresariado e cidadãos da sociedade civil (em sua maioria da classe média, alinhados ao conservadorismo e ao pensamento de direita) para a realização de um golpe de Estado, conseguiu se fortalecer e formar uma coalizão, que por meio de forças militares, pressionou para que a deposição do então presidente acontecesse. No dia 2 de abril, Ranieri Mazzilli é convocado por Auro de Moura Andrade – respectivamente presidente da Câmara dos Deputados e presidente do Senado – a tomar posse como presidente da República, confirmando a deposição presidencial e o fim do regime democrático no Brasil. Estava então instaurada a ditadura militar no país, e com ela o autoritarismo, o retrocesso das políticas sociais e a centralização nas decisões das entidades federativas.

3.3. DÉCADAS DE 1960 A 1980: A REPRESSÃO DO REGIME DITATORIAL E O PROCESSO DE REDEMOCRATIZAÇÃO DO PAÍS – DO BNH À AUTOCONSTRUÇÃO DA CASA PRÓPRIA

Com o início do regime militar o Brasil entra em uma fase bastante dura de repressão e controle. A instauração da ditadura a partir de 31 de março de 1964 marca um período de forte centralização do poder, censura e repressão política. Com o argumento de conter a ameaça comunista e restaurar a ordem do país, os militares assumem o controle do Estado, suspendem os direitos civis, perseguem opositores e impõem um sistema severamente autoritário. Para legitimar suas ações políticas entre os anos de 1964 e 1969, o governo decretou dezessete atos institucionais – e mais cento e quatro atos complementares – que ficaram popularmente conhecidos pela sigla AI acompanhada do número do ato correspondente.

Dos dezessete Atos Institucionais decretados na época, destacam-se aqui aqueles que foram considerados pela autora, como os mais estruturais no estabelecimento das diretrizes para o governo militar, visto que grande parte deles se repetiram em seus propósitos – cassações, demissões, alterações na autonomia das entidades federativas (estados e municípios). O Ato Institucional 1 – AI-1 – que entrou em vigor no dia 09 de abril de 1964, foi primeiro ato decretado, e instituiu entre outras medidas, a cassação de leis não alinhadas com o regime, deu poderes ao governo militar para alterar a Constituição vigente, suspendeu direitos políticos e autorizou a demissão de parte do quadro de funcionários públicos, a fim de desarticular a organização política dos setores governamentais. O Ato Institucional 2 – AI-2 – em vigor desde 27 de outubro de 1965, foi o ato que dissolveu todos os partidos políticos, aumentou o número de ministros no Supremo Tribunal Federal (STF) para favorecer a abertura de processos contra adversários políticos, entre outras questões (Brasil, 1964 a 1969).

Já o Ato Institucional 5 – AI-5 – decretado em 13 de dezembro de 1968, tinha duração prevista de 180 dias – mas de fato ficou em vigor por quase dez anos – concedeu poderes ao governo para: cassação de mandatos, intervenção em estados e municípios, suspensão de direitos políticos de qualquer pessoa e o mais grave de tudo, decretou o recesso do Congresso Nacional, assumindo assim suas funções legislativas nesse período. Além dessas medidas, o AI-5 previa também a suspensão da concessão de Habeas Corpus para quem fosse acusado de crimes políticos. As consequências disso foram nefastas, pois em função das censuras aos jornais, livros e obras consideradas subversivas – inclusive tiradas de circulação – muitos políticos, jornalista, intelectuais e artistas buscarem exílio em países estrangeiros nesse período, temendo o que lhes podia acontecer. Os que permaneceram no país, foram majoritariamente tratados como traidores subversivos, alguns submetidos a prisões arbitrárias, torturas e muitas vezes mortes violentas, desaparecendo sem deixar rastros ou registros oficiais. Por esta razão esse ato ficou conhecido como o pior e mais autoritário dentre todos os decretados. O Ato Institucional 9 – AI-9 – de 25 de abril de 1969, instituiu regras para a reforma agrária, sendo, contudo, alinhada aos preceitos conservadores. Entre outras medidas, previu mais cassações políticas, além de atingir agora a classe dos professores universitários, aposentando-os compulsoriamente ou demitindo-os. (Brasil, 1964 a 1969).

O clima de instabilidade política social e de acentuada repressão violenta que se implantou no país desde o início do golpe militar, demandou que o governo buscasse formas de obter o apoio da população ao regime. Como mencionado, as coalizões conjunturais do evento se deram em parte porque mobilizaram uma parcela do empresariado e da classe média conservadora da época, indicando aí quais seriam os pontos para acessar o apoio popular ao regime.

Com o Golpe de 1964, a questão habitacional é colocada novamente como uma das principais reformas sociais a serem realizadas no Brasil. A reforma habitacional era vista como um dos meios mais eficientes para que o novo regime conseguisse afirmação política, legitimidade e apoio junto às massas populares (Andrade & Azevedo, 1982; Maricato, 1987; Melo, 1987 apud Manoel, 2004, p. 75)

O regime então procurou legitimar-se por meio de grandes projetos de infraestrutura e desenvolvimento urbano, e para tanto um dos instrumentos centrais dessa estratégia foi a criação de órgãos como o Banco

Nacional da Habitação (BNH), que deu início a uma nova política habitacional voltada à expansão das cidades e à construção de moradias populares. A política habitacional do regime visava tanto atender à crescente urbanização quanto consolidar o apoio de setores específicos da sociedade, sobretudo a classe média. Contudo, a atuação do BNH, embora expressiva em números, também refletia as contradições do regime: priorizava a quantidade em detrimento da qualidade e excluía os mais pobres, reforçando ainda mais as desigualdades sociais já existentes.

SISTEMA FINANCEIRO DE HABITAÇÃO (SFH): O BNH E A POLÍTICA HABITACIONAL PÓS GOLPE

O regime militar precisava, urgentemente, manter suas bases de apoio popular – que haviam sido seu respaldo social no golpe de março de 1964 – sobretudo entre os membros da classe trabalhadora. Nesse sentido, a produção habitacional voltada às massas populares foi escolhida como um dos principais instrumentos de legitimação política. Azevedo (1988) aponta que a criação do BNH foi uma decisão de ordem política, na busca pela consolidação do apoio ao regime, cujos objetivos extrapolavam o campo social, envolvendo também “[...] inúmeros efeitos positivos na esfera econômica: estímulo à poupança; absorção, pelo mercado de trabalho, de um maior contingente de mão-de-obra não-qualificada; desenvolvimento da indústria de material de construção; fortalecimento, expansão e diversificação das empresas de construção civil e das atividades associadas [...]” (Azevedo, 1988, p. 109 e 110).

Essa legitimação seria propiciada pela promulgação da Lei nº. 4.380, de 21 de agosto de 1964 – que segundo Porangaba (2020) corporificou o Plano Nacional de Habitação (PNH) –, cujo caput dizia:

Institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro para aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional da Habitação (BNH), e Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo e dá outras providências (Brasil, 1964).

A lei instituía, portanto, a criação do Sistema Financeiro de Habitação (SFH), que trazia consigo os critérios pelos quais a aquisição da casa própria se daria a partir dali – em especial pelas classes de menor renda. O artigo 8º, especificava que o SFH seria integrado: (i) pelo Banco Nacional da Habitação (BNH) – que segundo Mendonça (1980) era peça chave do sistema; (ii) pelos órgãos federais, estaduais e municipais – incluindo sociedades mistas em que houvesse participação majoritária do poder público; (iii) pelas sociedades de crédito imobiliário; (iv) pelas fundações, cooperativas, mútuas e outras formas de associação para compra ou aquisição de casa própria – sem fins lucrativos – que entre outros critérios deveriam ser autorizadas e fiscalizadas pelo BNH (Brasil, 1964).

O BNH, sendo a peça chave, tinha como finalidade principal garantir que o PNH se cumprisse, e segundo Valladares (2009), corroborando Azevedo (1988) seus propósitos eram: (i) coordenar a política habitacional e financiamento para saneamento; (ii) difusão da moradia – como propriedade – sobretudo para as classes menos favorecidas; (iii) remoção das favelas e melhoria das condições habitacionais; (iv) redução do preço da habitação; (v) melhoria das condições sanitárias da população; (vi) estímulo a poupança privada e ao investimento desses recursos; (vii) proporcionar maiores investimentos nas indústrias da construção civil, materiais – de construção – e de bens de consumo duráveis; (viii) aumentar a oferta de empregos para mão de obra não especializada (ix) criar polos de desenvolvimento para propiciar melhores condições de vida para a população rural.

O texto também instituía, conforme mencionado em seu caput, que as devidas correções monetárias dos contratos de financiamento fossem feitas baseando-se nos reajustes que fossem concedidos ao salário mínimo legal (Brasil, 1964). Ao que Lycia Mendonça questiona, pois esse fato dificultava o acesso aos financiamentos pelas camadas mais populares.

Os investimentos feitos pelo SFH deviam assim ser por ele recuperados integralmente e em seu valor real, *afastando desta forma a possibilidade de subsidiar a aquisição da casa própria para as camadas mais modestas da população e que constituem sem dúvida a maior parte da demanda potencial* (Mendonça, 1980, p. 148, grifo nosso).

Outro aspecto a ser destacado, mencionado por Porangaba (2020), é o fato de que foi no texto da referida lei que o termo *Habitação de Interesse Social* passou a figurar oficialmente, substituindo a expressão *Habitação Popular*, até então utilizada – artigo 1º. Embora não seja possível afirmar com absoluta certeza, o autor sugere que o último termo caiu em desuso pois estava associado ao preconceito das demais classes sociais que o consideravam sinônimo de pobreza. A preocupação principal do BNH neste sentido, e em especial com a classe média, era de que o uso dessa expressão pudesse atrapalhar os esforços de atração dessa fatia da população para o novo programa de financiamento. Que como veremos mais a frente, contraditoriamente constituiu a fatia mais atendida da população.

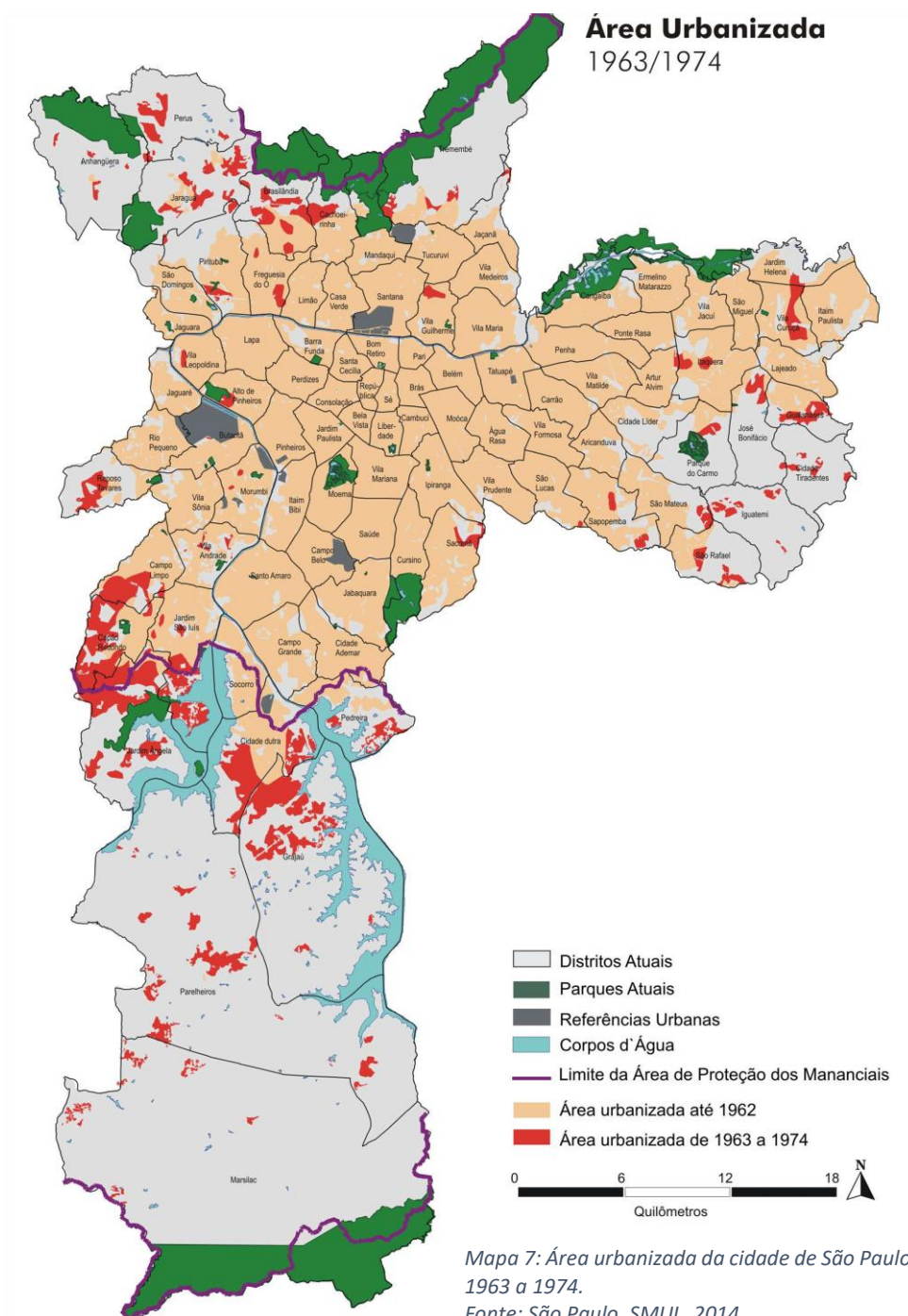
Valladares (2009) afirma que as migrações inter-regionais massivas que vinham ocorrendo no início da década de 1960 – em geral para as grandes cidades do país –, em busca de melhores oportunidades de emprego que se acreditava serem propiciadas pela intensificação industrial da década de 1950, acentuaram a deterioração das condições urbanas e as buscas por moradia. Em São Paulo, nesta época, observou-se o aumento do processo de favelização e de periferização da população pobre, que em busca de soluções mais baratas de moradia, permitia-se morar em locais precários ou com menos infraestruturas. Por esta razão, o regime militar entendeu que a habitação seria o eixo ideal de atuação para sua sobrevivência política, na tentativa de contentar às massas, bastante atingidas em função das políticas de contenção salarial praticadas naquele momento, e também porque “[...] era idéia corrente que a classe operária cessaria de ser revolucionária na medida em que se tornasse proprietária, pois supunha-se que a posse da casa própria contribuiria não somente a estabilizar a mão-de-obra mas também a neutralizar as concentrações operárias contendo um potencial revolucionário considerado perigoso” (Mendonça, 1980, p. 151). Foi a partir desses pressupostos então que estabeleceu-se o modelo de atuação do BNH.

Esse novo modelo, afirma Valladares (2009) se demonstrou inovador tendo em vista o fato de que era comandado por um banco, ao contrário das soluções anteriores que estavam associadas a órgãos previdenciários e caixas de pecúlio, portanto, com verbas mais limitadas. Outro fator importante era que o sistema de financiamento estava baseado em mecanismos de compensação da inflação, o que garantia o recebimento da correção monetária das parcelas, diferentemente do que ocorria anteriormente, onde esses reajustes faziam parte do sistema de subsídio habitacional. Além disso, a articulação entre os setores público e privado, delegava a este último a produção, distribuição e controle das habitações. Segundo Valladares, o banco estava limitado a arrecadar os recursos financeiros distribuindo-os para os agentes privados intermediários (Valladares, 2009).

Segundo Valladares (2009), o BNH teve três momentos distintos ao longo de seu período de funcionamento: (i) de 1964 a 1967, fase de estruturação institucional, onde operou com um aporte de recursos inicial e para seu crescimento previa a utilização de 1% da folha de salários pagos sob o regime CLT – apenas trabalhadores formais; (ii) de 1967 a 1971, foi o período caracterizado pela entrada efetiva do banco na área dos financiamentos habitacionais, utilizando-se dos recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) – do qual passou a ser gestor naquele momento – que era constituído por 8% dos salários mensais pagos aos trabalhadores sob o regime da CLT e do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE). A saber, o FGTS captava os recursos obtidos por meio de uma espécie de poupança compulsória, que era depositada diretamente pelos empregadores ao fundo, em nome de cada empregado. O BNH passa a dispor de uma quantidade de recursos bastante expressiva; (iii) a partir de 1971 o banco passa a ser uma empresa pública – pois até então funcionava como uma autarquia sem fins lucrativos – assumindo um papel crescente como agente de desenvolvimento urbano do país,

financiando infraestruturas e direcionando os investimentos habitacionais para a expansão das periferias das cidades. Nesse modelo, os recursos eram passados aos agentes, bem como a obrigação da cobrança e execução das dívidas, e, portanto, o contato direto com os mutuários do sistema.

Na cidade de São Paulo essa periferação – estimulada institucionalmente – já era realidade há alguns anos, talvez em grande medida pelo fato de que os processos de intensificação industrial vinham ocorrendo desde a década de 1940. O Mapa 7, a seguir, se comparado ao anterior (Mapa 6), corrobora esta afirmação, evidenciando que no período de 1963 a 1974 a periferação já era presente, e que provavelmente – pois o mapa não nos permite uma leitura detalhada – tendo em vista as políticas de financiamento habitacional de expansão da cidade, essas áreas passavam por um processo de forte consolidação.



Valladares (2009) especifica que o BNH:

[...] investia recursos em três áreas básicas, a saber: a) habitação e operações complementares habitacionais; b) desenvolvimento urbano; e c) operações complementares especiais, ou seja, financiamento de materiais de construção. Até 1976, 20 subáreas distintas compunham as três grandes áreas de atuação do banco. O setor de habitação, com nove subsetores, concentrou até aquela data 70,8% do total das aplicações até então realizadas. Os programas específicos da área de desenvolvimento já arrebataavam 22,5% dos recursos, confirmando a tendência do banco de intensificar suas aplicações em infra-estrutura urbana. E as operações relativas ao Fimaco, englobando programas de estímulo à produção, transporte, armazenamento e comercialização de materiais de construção, reuniam 6,5% (Valladares, 2009).

A autora afirma que no caso do setor habitacional em particular, a verbas eram repassadas: (i) a área da Carteira de Operações de Natureza Social (COS), que repassava os recursos às Companhias de Habitação (COHABs), cuja faixa de atendimento era a de um a cinco salários mínimos; (ii) a área da Carteira de Programas Habitacionais (CPH), cujas operações eram realizadas por meio de cooperativas, institutos, entre outros, sendo sua faixa de atendimento reservada ao estrato médio baixo; (iii) a área do SBPE, cujos agentes eram as sociedades de crédito imobiliário (SICs), as associações de poupança e empréstimo (APEs) e as caixas econômicas, atendendo os estratos médio e altos; (iv) além da área do Recon, destinada às mesmas faixas de renda, contudo, era direcionada para financiar os materiais para construção, ao contrário das demais que financiavam as unidades já prontas (Valladares, 2009).

Entretanto, existia uma faixa da população mais empobrecida que possuía rendimentos menores que um salário mínimo, ficando de fora do atendimento descrito acima – que iniciava a partir de um – visto que não possuía meios de arcar com os custos e nem de ter o peso de um financiamento em seu orçamento mensal. Nesse sentido, Maricato (1987) afirma que no Brasil a tendência da população mais vulnerabilizada era de tentar eliminar o “peso da habitação no orçamento doméstico familiar”. A autora explica, contudo, que isso não significava que existiam facilidades na aquisição de moradia, mas sim que muitos optavam por procurar na informalidade e na clandestinidade a diminuição ou corte total desse tipo de gasto, aumentando desta forma o número de favelas, cortiços e loteamentos irregulares (Maricato, 1987, p. 23).

A autora ainda relata que o sucesso do SFH como um todo, se deveu ao fato de que sempre tratou a habitação como mercadoria “produzida e comercializada em moldes estritamente capitalistas”, e que neste sentido apresentou-se como uma forma eficaz de provisão habitacional e na promoção “da criação e do fortalecimento de empresas capitalistas ligadas ao financiamento” habitacional. Ela afirma que “a política de concentração da renda levada a efeito durante o período assinalado viabilizou a ampliação de um mercado imobiliário para a provisão de residências de tipo capitalista” e que isso impactou também o mercado de terras urbanas, antes utilizadas como garantias nas hipotecas, que agora só possuíam valor de lastro se estivessem associadas a alguma construção, atrelando-a ainda mais à produção imobiliária. Complementa dizendo que “a orientação de forma predominante dessa mercadoria só poderia ser a da casa própria, que além de seus aspectos econômicos tem a vantagem de cumprir um importante papel ideológico”, corroborando com o afirmado no início desse subcapítulo (Maricato, 1987, p. 30 e 31). E arremata ao dizer que:

A ilegalidade das ocupações de terra, a irregularidade de loteamentos e construções chegaram a índices tão altos nas cidades brasileiras (à exceção de Brasília) que superam na maior parte dos casos, em muito, as ocupações regulares. Se o Estado faz “vistas grossas” a esse universo de clandestinidade, é porque é a forma que encontra de oferecer uma válvula de escape para as necessidades objetivas e concretas que a massa de trabalhadores urbanos, e a massa pobre, desempregada, recém-chegada do campo, tem de habitação. É uma forma ainda de viabilizar o corte entre a provisão

capitalista de habitações e a não capitalista, assegurando para a primeira os recursos financeiros disponíveis. É uma forma ainda, também, de viabilizar a reprodução barata da força de trabalho (Maricato, 1987, p. 31).

No contexto municipal da cidade de São Paulo para viabilizar as políticas habitacionais no período, a administração, na figura do então prefeito José Vicente de Faria Lima, promulga em 16 de novembro de 1965 a constituição da Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo (COHAB-SP), cujo objetivo conforme seu artigo 2º é “a contribuição do Município na solução do problema habitacional” exercendo suas atividades “em consonância com o estabelecimento” da Lei nº. 4.380 de 21 de agosto de 1964 – que estabelecera o SFH e o BNH. Criada como uma sociedade anônima de economia mista, tinha como principal acionista, conforme estabelecido em seu artigo 1º, parágrafo único, o Município, que seria o detentor majoritário do capital e consequentemente de seus aumentos correspondentes (São Paulo, 1965).

As unidades produzidas pela COHAB-SP, bem como pelas demais COHABs – pois eram companhias também existentes em outros estados e municípios – deveriam atender as faixas de um a cinco salários mínimos – conforme já mencionado anteriormente –, por esta razão sua clientela era composta pela população de renda mais baixa, cujo comprometimento salarial e potencial de pagamento estava bastante associado à desvalorização ocasionada pela inflação corrente no período de atuação do BNH. Azevedo (1988, p. 112) afirma que embora as unidades produzidas pelas COHABs no geral, possuíssem custos reduzidos – pois entre outras medidas barateadoras utilizavam-se de projetos arquitetônicos padronizados, com espaços mínimos - e cujos custos de divulgação para comercialização eram inexistentes – visto que a demanda por habitação superava em muito a oferta – os níveis de inadimplência dos mutuários foram aumentando a cada ano.

Pessoa (2020) afirma que já em 1969 o BNH estava financeiramente comprometido, bem como as COHABs no geral, em função do não recebimento das parcelas. Situação esta, que conforme Azevedo (1988) se agravou entre os anos de 1970 e 1974, resultando na diminuição dos investimentos em produção para famílias de renda mais baixa, apostando naquelas que eram das classes média e alta, consideradas com capacidade financeiras para efetuarem os pagamentos. Segundo Maricato (1987, p. 44) entre os anos de 1971 e 1974 a COHAB-SP, por exemplo, ficou paralisada em função de seu nível de endividamento ocasionado pela inadimplência de seus mutuários – que por sua vez foi ocasionada pela alta da inflação. Ela também afirma, contudo, que foi apenas a partir do ano de 1976 que os resultados das COHABs passam a ser mais palpáveis para a população de renda mais baixa, mas que ainda assim o que se produziu de fato era muito menos do que se necessitava (Maricato, 1987, p. 42). Ela analisa a política habitacional da época dizendo que:

O primeiro grande engano contido na proposta dos tecnocratas que formularam essa política habitacional estava em não reconhecer a fragilidade, enquanto mercado, da população à qual as COHABs se dirigiam inicialmente. Esse “engano” seria corrigido mais tarde [...]

O isolamento dos conjuntos habitacionais, construídos sempre a longa distância dos locais de trabalho e locais de abastecimento e serviços, a falta de recursos das prefeituras para a produção dos complementos à habitação, a falta de recursos ou de interesses das empresas públicas em relação à implantação de redes de serviços, a falta de fiscalização da construção são alguns dos outros “enganos” cometidos. É surpreendente que experiências tenham sido levadas a cabo de Norte a Sul do Brasil e só depois de muitos fracassos, que resultaram em custos sociais muito altos, as autoridades responsáveis começaram a reconhecer a inviabilidade do BNH em servir a população de rendas mais baixas, mantendo as regras do jogo (Maricato, 1987, p. 45).

Com a crise do petróleo de 1973, a inflação volta a atingir altos níveis, o nível do desemprego sobe, por consequência as duas fontes de recursos do BNH começam a diminuir. O FGTS passa a ser sacado pelos trabalhadores, em função do alto volume de demissões, e os recursos do SBPE passam a ficar mais escassos, pois as retiradas superam os depósitos. Maricato (1987, p. 84) afirma que “com o grande aumento da inflação, o saldo devedor é inflado pela correção monetária e juros correspondentes, tornando-se gigantesco” por consequência, ela diz que o BNH passa a se responsabilizar por essas dívidas junto aos agentes privados, situação que somada à escassez de entrada de recursos é receita para o declínio do sistema.

Barone (2013, p. 64) explica que a situação da cidade São Paulo durante a década de 1970, foi de avanço na ocupação das periferias acompanhado por um aumento significativo nos investimentos públicos em infraestrutura urbana – especialmente na Zona Leste – e não em habitação, cujo custo e a produção ficava à cargo da população. Essa combinação de fatores favoreceu o surgimento de uma nova consciência social sobre os problemas habitacionais enfrentados pela população mais pobre. Nesse contexto, diferentes atores – desde o Estado até movimentos sociais e intelectuais – passaram a voltar sua atenção para as precárias condições de vida nas franjas urbanas, como favelas, loteamentos clandestinos e conjuntos habitacionais populares. Aos poucos, a luta por melhores condições de moradia começou a substituir, entre os movimentos sociais, o protagonismo antes ocupado pelas pautas trabalhistas.

Esse movimento de crescimento periférico não ocorreu de forma isolada, mas esteve fortemente ligado ao processo de metropolização acelerado – e pela intensificação da industrialização –, que teve início na década de 1950. A cidade de São Paulo experimentou, então, um aumento demográfico sem precedentes, com taxas de crescimento que ultrapassavam os 5% ao ano (Barone, 2013). Os registros da SMUL para o período foram do crescimento da população de 3.781.446 habitantes em 1960, para 5.924.615 habitantes em 1970 (São Paulo, 2014). Esse processo levou à conurbação entre a capital e municípios vizinhos, como São Caetano do Sul, configurando o início da formação de uma mancha urbana contínua que integrava as periferias dos diversos municípios da região metropolitana. Apesar disso, foi apenas nos anos 1970 que se consolidou, de forma mais ampla, a compreensão crítica sobre as desigualdades territoriais e habitacionais geradas por esse modelo de urbanização, muito embora elas já estivessem presentes há algumas décadas (Barone, 2013, p. 67).

A autora explica que entre as regiões que mais cresceram nesse período, a Zona Leste se destacou como destino principal de migrantes e moradores de baixa renda que não tinham condições de permanecer nas áreas centrais. A ocupação dessa área foi estimulada por políticas do governo municipal, ainda que muitas das soluções habitacionais oferecidas fossem precárias. Foi nesse cenário que começaram a surgir novos tipos de organização social, que direcionavam suas reivindicações para questões como infraestrutura básica, saneamento e acesso à moradia digna. Paralelamente, a periferia passou a ocupar um lugar relevante na produção acadêmica e intelectual, tornando-se tema central de estudos sobre urbanização, segregação socioespacial e desigualdade. A partir dessas análises, foi possível mapear as estruturas que perpetuavam a exclusão urbana, muitas vezes reproduzidas por políticas públicas mal direcionadas. (Barone, 2013, p. 68).

Surge neste momento, muito em função das profundas mudanças pelas quais a cidade passava, a Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB), como parte integrante da estrutura administrativa da Prefeitura Municipal de São Paulo. Sua criação está inserida no contexto do fim da década de 1970, ainda sob o regime ditatorial, e já sob os efeitos da segunda crise do petróleo. Foi instituída por meio do Decreto nº. 14.451, de 24 de março de 1977, cujo texto explicita que: “[...] o Governo do Município não conta, até agora, com uma Secretaria organizada para tais objetivos, reunindo e coordenando as unidades administrativas e as empresas municipais com atribuições nessa área de atuação, da maior prioridade

para a administração municipal” (São Paulo, 1977). A secretaria se fazia necessária para auxiliar a aplicação das políticas habitacionais, visto que a COHAB-SP vinha de um quadro de endividamento.

Maricato (1987) explica que nesse período:

Raras foram as realizações de governos municipais ou estaduais na área de habitação, independentes do BNH, tal o acentuamento da centralização de recursos e decisões nas mãos do governo federal, durante o período que vai do início do regime militar, 1964, até seus últimos anos, 1982 a 85 (quando novas experimentações são tentadas, principalmente através da institucionalização de construção com mutirões) (Maricato, 1987, p. 31).

Nesse sentido Godoy (2008, p. 206) afirma, que foi na administração de Mário Covas – prefeito da Cidade de São Paulo entre os anos 1983 e 1986 – que houve a publicação, em março de 1984 do Plano Habitacional do Município de São Paulo 1984 – 1986. Segundo Sachs (1999 apud Godoy, 2008) foi a primeira vez que uma política que buscava compreender a realidade da cidade foi formulada, considerando a habitação como um direito de todos, e visando o atendimento das famílias de menor renda – a saber, com rendas inferiores a cinco salários mínimos. Neste momento – 1980 –, a população da cidade já havia atingido 8.493.226 habitantes, o que ainda indicava um alto crescimento na média anual (São Paulo, 2014). Godoy (2008) afirma que embora o referido plano tenha ficado aquém de seus objetivos em grande medida por conta da conjuntura política e econômica da época, ainda assim representou uma importante inovação na elaboração das políticas públicas, indo na contramão daquilo que era prática corrente: a reprodução das diretrizes federais autoritárias.

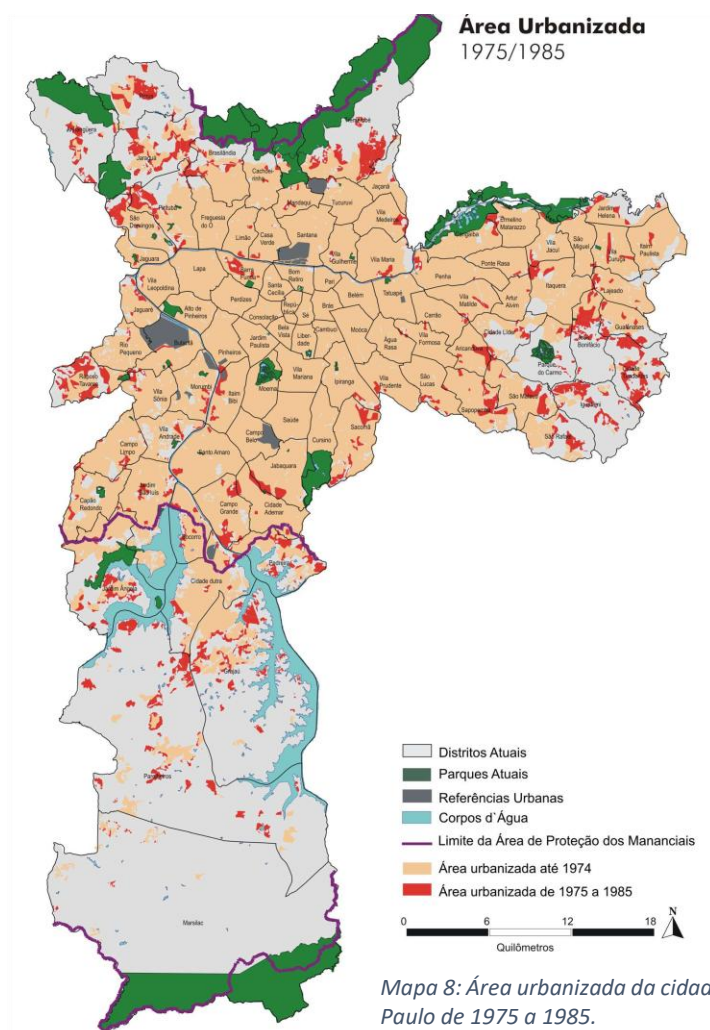
Segundo Godoy (2008), o plano previa a reorganização do Fundo de Atendimento à População Moradora em Habitação Subnormal (Funaps) – que era um fundo municipal de subsídio para a população com renda menor que três salários mínimos. Ela afirma que o plano municipal previa três modalidades de atendimento voltadas para moradores realocados das favelas e para as pessoas inscritas na COHAB-SP, por meio do financiamento do BNH. As modalidades eram: (i) concessão de unidades prontas, modalidade à qual chamavam “chave-na-mão”; (ii) apoio à construção individual em lote urbanizado – autoconstrução; (iii) e construção coletiva, por meio de mutirões. Existiam também programas que financiavam, por meio de recursos da Prefeitura e pelo Finsocial, voltados às melhorias de favelas, cortiços e loteamentos precários; um programa piloto de promoção de habitação social de aluguel para famílias com renda de dois a cinco salários mínimos; e promover assistência técnica para as famílias que fossem construir suas moradias por meio da autoconstrução ou dos mutirões. A ideia era implantar um sistema com altos subsídios governamentais, que não onerassem tanto a população, diferenciando-se bastante do SFH cujo objetivo era o retorno integral dos recursos (Godoy, 2008, p. 207 e 208).

Talvez seja possível afirmar que o não atingimento das metas do plano de provisão habitacional proposto por Covas para a cidade de São Paulo deveu-se, em grande parte, ao fato de que naquele momento, o BNH, uma das principais fontes de investimento, passava por uma profunda crise de endividamento e declínio. Cabe destacar ainda que o regime ditatorial se enfraquecia dia a dia, o que afetava a estabilidade dos seus sistemas de base. O BNH estava prestes a ruir e, com isso, todo o aparato das políticas habitacionais precisava ser reformulado.

Valladares (2009) relata que a extinção do BNH ocorreu, portanto, em um contexto de crise acumulada ao longo da década de 1980. Em janeiro de 1983, vieram a público denúncias sobre a renegociação da dívida do Grupo Delfin, que já se arrastava havia anos sem amortização, culminando na intervenção na empresa ainda naquele mês. Em novembro do mesmo ano, Nélson da Mata assumiu a presidência do banco em meio a dificuldades financeiras causadas pelo desequilíbrio do mercado imobiliário, pela evasão de depósitos na poupança e pelo rombo das liquidações extrajudiciais, que em 1985 somavam

trilhões de cruzeiros. Apesar de grupos de trabalho tentarem propor soluções, como a busca por um índice único de reajuste das prestações, o governo concluiu que a situação era insolúvel e, em 21 de dezembro de 1986, o Decreto-Lei nº 2.291 extinguiu oficialmente o BNH, transferindo suas funções para a Caixa Econômica Federal (CEF), o BNDES e a Secretaria de Habitação do Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (MDU). A decisão, tomada às vésperas do lançamento do segundo Plano Cruzado (Cruzado II), pegou de surpresa até mesmo o presidente do banco e foi alvo de críticas de funcionários, juristas e entidades, que a consideraram ilegal e inconstitucional, além de apontarem que a medida beneficiava grupos empresariais em liquidação, como o Delfin e o Edel, cujos controladores teriam exercido forte pressão pelo fim do banco.

O legado do BNH pode ser considerado bastante ambíguo, pois se por um lado, estruturou um modelo técnico e financeiro robusto de financiamento habitacional e urbano, por outro, institucionalizou a exclusão social, reforçou a segregação urbana e tratou a moradia como mercadoria. Sua marca ainda é visível nas grandes metrópoles brasileiras, com conjuntos habitacionais isolados e periferias marcadas pela defasagem dos serviços mínimos e básicos (Maricato, 1987, p. 77; Andrade; Azevedo, 2011, p. 101). O Mapa 8 a seguir, acompanha o raciocínio estabelecido no anterior (Mapa 7). Na impossibilidade de se verificar os detalhes, principalmente no que tange os aspectos de continuidade do tecido da cidade, para perceber onde os vazios urbanos estariam localizados, cabe então apenas destacar que o período apresentou algumas áreas de expansão, pulverizadas pela cidade e pequenas se comparadas as de outros períodos. Muito provavelmente também apresentou consolidação e adensamento das áreas urbanas já existentes, tendo em vista a política adotada pelos governos da época do regime, de afastamento da população do centro para as periferias



Mapa 8: Área urbanizada da cidade de São Paulo de 1975 a 1985.

Fonte: São Paulo, SMUL, 2014

3.4. DÉCADA DE 1990 E A ENTRADA DOS ANOS 2000: O NEOLIBERALISMO E A FINANCEIRIZAÇÃO DA HABITAÇÃO

Com o declínio do regime militar no final da década de 1980, o processo de reabertura política e de redemocratização do país entrou em curso, e os anseios que ficaram contidos nesse período, voltaram a surgir no ideário popular. Novos atores sociais emergiram – juntando-se aos já existentes – e passaram a reivindicar uma política urbana que pudesse diminuir as desigualdades sociais brasileiras. Uma nova Constituição Federal se fazia necessária, e sua formulação não podia ser de outra forma, senão participativa.

Pereira (2018) afirma que neste momento, as discussões entorno da reforma urbana são retomadas, e a criação do Movimento Nacional pela Reforma Urbana – MNRU – constituído por entidades da sociedade civil – ajuda a estruturar as propostas neste sentido, de forma crítica e compatível com a situação do país. O intuito era de que essas propostas integrassem a nova Constituição que estava em processo de elaboração. O autor ressalta ainda, que a contribuição do MNRU “foi decisiva para a política urbana brasileira”, pois propunha a inserção de um capítulo específico para ela.

“A emenda popular proposta pelo MNRU era ambiciosa, mas vários aspectos considerados como fundamentais foram modificados durante o debate constitucional. Em termos jurídicos, o resultado formal da emenda foram os artigos 182 e 183 da Constituição, que podem ser considerados a síntese do embate no Congresso Constituinte, em termos de política urbana: o artigo 182 estabelece o município como a instituição encarregada de implementar a política de desenvolvimento urbano [...] o artigo 183 prevê a implementação de um instrumento jurídico de regularização fundiária (a Usucapião Urbana) a fim de conceder a propriedade de terra e imóveis ocupados” (Pereira, 2018, p. 80).

Os referidos artigos muito embora fossem inéditos no que se referiam às questões de política urbana nacional, não se apresentavam de forma exequível. Seria necessário um aparato legal que permitisse sua aplicação e regulamentação. Uma nova discussão emerge dessa necessidade e, no ano de 1989 dois projetos de lei são apresentados nesse sentido. Apenas um deles foi levado a diante, o projeto de nº. 181/89, de autoria do senador Pompeu de Souza, foi aprovado no mesmo ano pelo Senado Federal. Remetido à Câmara dos deputados na sequência sob o nº 5.788/90, ficou engavetado até o ano de 1999 quando entrou novamente em discussão. Em 10 de julho de 2001 é aprovado então o Estatuto da Cidade, Lei nº. 10.257, que “regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências” (Brasil, 2001).

No âmbito da habitação, o texto original da Constituição, do ano de 1988 previu: (i) em seu artigo 21º, inciso XX, que compete a União “[...] instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos”; (ii) em seu artigo 187º, inciso VIII, que deve ser levado em conta “a habitação para o trabalhador rural” (Brasil, 1988). Entretanto, a moradia só passa a vigorar entre os direitos individuais mínimos, no artigo 6º que compõe o Capítulo II da referida lei e que é referente aos direitos sociais, após a aprovação da Emenda Constitucional nº. 26 aprovada no ano de 2000. Depois disso o artigo 6º ainda passa por mais duas revisões, uma no ano de 2010 e outra no ano de 2015, mantendo, contudo, a moradia como direito básico e que deve ser amplamente garantido a todos no país.

Com a retomada da autonomia municipal, desde o período final da ditadura, efetivamente legalizada pela nova Constituição, os municípios passaram a ser os principais atores de suas políticas habitacionais podendo romper com as políticas da esfera nacional. Este é o caso da cidade de São Paulo que desde a gestão Mário Covas, já vinha experimentando mecanismos inovadores de políticas habitacionais urbanas – iniciados ainda no fim da ditadura. Entretanto o contexto político ainda era muito instável, e

ainda muito tomado pelo conservadorismo herdado do período de repressão. E isso acabou se traduzindo na administração seguinte, de Jânio Quadros, que rompeu com os mecanismos propostos por Covas, retrocedendo bastante o avanço das novas políticas habitacionais e urbanas que vinha se delineando com o processo de redemocratização do país.

Shimbo (2010, p. 23) relata que com a extinção do Banco Nacional da Habitação (BNH) em 1986 e a desestruturação das políticas habitacionais centralizadas, os anos 1990 assistiram à retração do Estado enquanto agente direto na produção de habitação. No entanto, esse vácuo institucional foi ocupado por mecanismos jurídicos e normativos que abriram espaço para o protagonismo do mercado privado na produção habitacional. As reformas estruturais desse período, impulsionadas por políticas neoliberais, priorizaram a racionalização dos gastos públicos e a reorientação das políticas sociais em favor da eficiência de mercado. Conforme Balbim e Krause (2014), a produção social da moradia, caracterizada pela autogestão e pela participação direta dos beneficiários, perdeu espaço diante da hegemonia de modelos empresariais de produção em larga escala, voltados à valorização do capital investido.

O período compreendido entre os anos 1990 e 2000 consolidou no Brasil uma nova racionalidade habitacional, baseada na lógica neoliberal e financeirizada da produção da moradia. A articulação entre Estado, capital financeiro e setor privado redefiniu a política habitacional, transformando a habitação em ativo de mercado, ao mesmo tempo em que reforçou a exclusão socioespacial das camadas mais pobres da população urbana. A consolidação da “habitação social de mercado” representa, portanto, não apenas uma inflexão técnica na política habitacional, mas um redirecionamento ideológico que reposiciona o papel do Estado, reduz a capacidade de autogestão comunitária e compromete a efetivação do direito à moradia enquanto bem social (Shimbo, 2010).

A seguir serão apresentadas de forma breve e mais descritiva as atuações das gestões que se sucederam após a redemocratização. O objetivo não será discuti-las em pormenor, mas sim compreender as soluções utilizadas pelas administrações municipais, a fim de dotar a análise posterior, que será feita no quadro síntese apresentado no quinto capítulo. Dada a natureza do trabalho e a quantidade de programas desenvolvidos nos períodos, optou-se por não trazer o mesmo nível de contexto histórico, político e econômico como nos subcapítulos anteriores.

3.4.1 A POLÍTICA HABITACIONAL DE SÃO PAULO NAS GESTÕES JÂNIO QUADROS E LUÍSA ERUNDINA

Durante a gestão de Jânio Quadros (1986 a 1988), a política habitacional em São Paulo sofreu mudanças significativas: a autoconstrução, central na gestão anterior – Mário Covas – foi descontinuada, e o Funaps deixou de priorizar o financiamento de terra e materiais, passando da Secretaria do Bem-Estar Social para a SEHAB, onde a então recém-criada HABI assumiu a responsabilidade pela habitação de interesse social. O foco da política voltou-se à produção de moradias por empreiteiras contratadas, aproveitando glebas já adquiridas, enquanto a urbanização de favelas cedeu espaço à política de “desfavelamento”, que removia famílias de áreas valorizadas para locais periféricos. Para legitimar tais ações, foi criada a Lei de Operações Interligadas (Lei nº 10.209/86), conhecida também como Lei de Desfavelamento, que permitia a incorporadores construir acima do limite legal em troca de moradias populares, gerando recursos extras para o Funaps (Rossetto, 2003 apud Godoy 2008).

A política adotada por Jânio, além de não privilegiar as camadas sociais mais vulneráveis, estimulava bastante – por meio principalmente das Operações Interligadas – a especulação imobiliária na cidade de São Paulo, reforçando os mecanismos de segregação socioespacial que vinham se consolidando há muitos anos. Além disso a situação do país ainda era de muita instabilidade política e econômica, o que auxiliou ainda mais no aprofundamento das desigualdades sociais.

A gestão de Luiza Erundina (1989 a 1992) ao contrário da de Jânio, priorizou a habitação de interesse social com forte participação popular, invertendo a lógica tradicional de investimentos urbanos em São

Paulo. Apesar de herdar uma máquina administrativa fragilizada, a Prefeitura integrou técnicos, acadêmicos e militantes para transformar pautas históricas dos movimentos de moradia em programas públicos, norteados por princípios da reforma urbana: direito à terra e à cidadania, participação, diversificação de intervenções, redução de custos com qualidade, autogestão e respeito ao meio ambiente (Amaral, 2002 apud Godoy, 2008). O crescimento populacional registrado em meados deste período, era de 9.646.184 habitantes, conforme dados divulgados pela SMUL, correspondentes ao ano de 1991 (São Paulo, 2014).

Amaral (2002 apud Godoy, 2008) afirma que no plano institucional e financeiro, a Superintendência de HABI foi revigorada, expandiu criando escritórios por região e passou a administrar de modo estratégico o Funaps. Diante do difícil acesso a recursos federais e estaduais – dado ainda ao clima de instabilidade política e econômica –, priorizaram-se verbas municipais e fontes alternativas, como as Operações Interligadas e financiamentos externos. Em 1991, a previsão de receita de HABI foi: 77% orçamento municipal, 15% Operações Interligadas, 6% transferências estaduais e 2% federais; os recursos externos só chegaram ao fim da gestão.

Godoy (2008) explica que os programas habitacionais implementados no governo Erundina podem ser divididos em quatro principais, contando com algumas ramificações:

1. *Ação em Favelas* – Visando integração urbana, regularização e segurança, reuniu quatro programas distintos e complementares, sempre com critérios de priorização que combinavam mobilização popular e pareceres técnicos, com etapas aprovadas em reuniões com moradores e comissões locais para acompanhamento:

(i) Urbanização de Favelas (por empreiteira e via URBANACOM | Funaps - Urbanização) tratou da regularização física e jurídica com provisão completa de infraestrutura (água, esgoto, drenagem, estabilização de solo, eletrificação e sistema viário), buscando manter as famílias no local quando tecnicamente viável; (ii) Prevenção de Risco atuou em situações geotécnicas críticas, com remoções parciais ou totais e consolidação de encostas, articulando ação inter secretarial para perícias, laudos e soluções de engenharia; (iii) Melhorias executou intervenções pontuais e emergenciais em favelas onde não havia viabilidade de urbanização imediata (rede de esgoto domiciliar, drenagem superficial, pequenas contenções), geralmente por mutirão local para catalisar organização comunitária. (iv) Regularização Fundiária buscou desafetar áreas públicas ocupadas e outorgar Concessão de Direito Real de Uso (CDRU). O projeto de lei apresentado para votação enfrentou forte resistência na Câmara, restringindo sua implementação; ainda assim, HABI estruturou instrumentais técnicos e jurídicos, organizou cerca de 900 processos e produziu módulos padronizados para diagnóstico físico-social-jurídico (Godoy, 2008).

2. *Construção de HIS* – Garantia de terra e ampliação da oferta de moradias:

(i) Aquisição de Terras visou garantir base fundiária para programas habitacionais, selecionando “vazios” com critérios de inserção urbana, acessibilidade e viabilidade técnica-jurídica. (ii) Provisão de Moradia ampliou a oferta por diferentes modos produtivos (empreiteira, autoconstrução, mutirão e formas mistas) – a. Construção por Mutirão – Funaps Comunitário financiou associações para produzirem moradias com autogestão, assessoria técnica obrigatória e retorno apenas sobre a unidade (infraestrutura subsidiada); b. Atendimento à Habitação Coletiva Precária de Aluguel – Cortiços operou duas linhas: produção de novas HIS em áreas centrais/intermediárias e recuperação de imóveis encortiçados com financiamento a associações para compra e reforma, buscando fixar a população no território (Godoy, 2008).

3. *Convênios Jurídicos* – Direito à moradia e acesso à Justiça. HABI e Funaps celebraram convênios com 23 entidades para assistência jurídica integral e gratuita a moradores de cortiços, favelas e

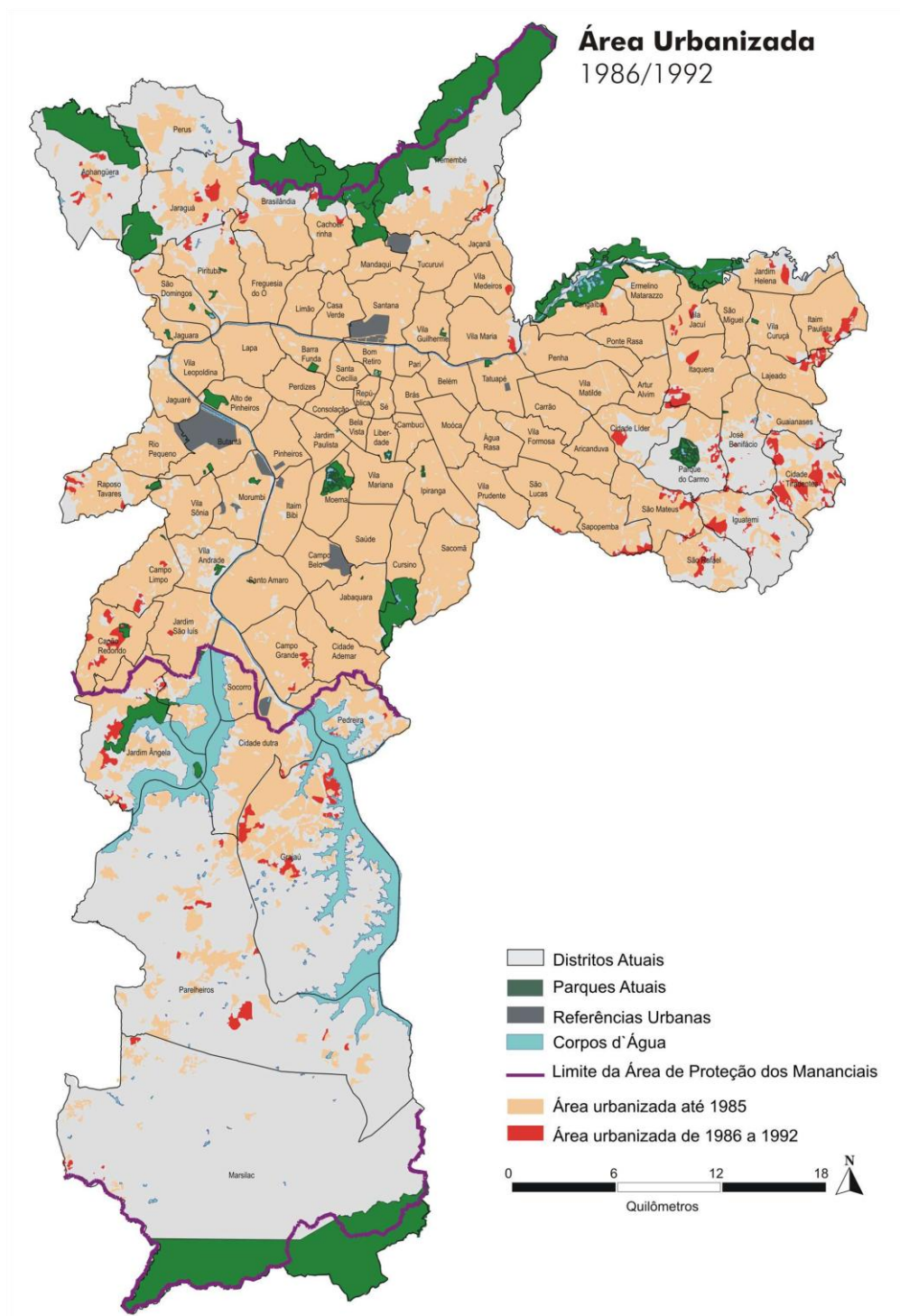
loteamentos irregulares, priorizando ações coletivas – possessórias, usucapião, despejo, revisional, regularização (Godoy, 2008).

4. *Alojamentos Provisórios* – Proteção emergencial e apoio à produção habitacional. O programa ofertou três tipos de atendimento: abrigo para famílias de áreas de risco, “pulmões” para remoções em urbanizações e galpões de obra para canteiros de provisão (Godoy, 2008).

Segundo Maricato, a SEHAB organizou sua ação por eixos como: (i) democratização da gestão e fortalecimento da sociedade civil (fóruns regionais, média de 200 reuniões semanais em 1990); (ii) desprivatização da máquina pública e transparência (critérios objetivos e combate ao clientelismo); (iii) qualidade ambiental (SOS Mananciais/Guarapiranga e projeto piloto Chácara do Conde); (iv) proteção do patrimônio construído (intervenções no centro); (v) um novo quadro normativo - com destaque ao Decreto de HIS/1992 que fixou padrões de qualidade e abriu parcerias com cooperativas; (vi) reconhecimento da cidade real (regularização fundiária, imobiliária e melhoria das condições de habitabilidade); (vii) produção de habitação social (com novas práticas e novos parâmetros) (Maricato, 1997, apud Godoy, 2008).

O governo de Luiza Erundina, foi o primeiro governo municipal após a promulgação da Constituição de 1988 – também conhecida como a Constituição cidadã. Iniciou antes da aprovação e, portanto, apanhou o período de transição entre duas realidades legais bastante distintas. Uma gestão inovadora, desenvolveu um aparato com múltiplos instrumentos para implementação de políticas públicas habitacionais em várias frentes complementares. Mesmo com os impasses entre as políticas federais e estaduais de financiamento, buscou alternativas possíveis, e, junto com a participação popular realizou uma administração muito produtiva e importante para as classes mais vulneráveis. Maricato (1997 apud Godoy, 2008) afirma que essa estrutura orçamentária, normativa e sociopolítica que Erundina montou, ampliou a capacidade do poder público local e o papel decisório dos movimentos nas transformações que ocorreram na cidade.

O Mapa 9 a seguir apresenta as expansões urbanas ocorridas no período de 1986 a 1992, que correspondem ao período da extinção do BNH, governo municipal de Jânio Quadros e governo municipal de Luiza Erundina.



Mapa 9: Área urbanizada da cidade de São Paulo de 1986 a 1992.
Fonte: São Paulo, SMUL, 2014

3.4.2 A POLÍTICA HABITACIONAL DE SÃO PAULO NAS GESTÕES PAULO MALUF E CELSO PITTA

A gestão Paulo Maluf (1993 a 1996) se apresentou como um retrocesso diante da política habitacional da gestão anterior. Promovendo sumariamente o desmonte de quase todo o aparato criado na administração de Luiza Erundina, num clássico exemplo de descontinuidade política por questões ideológicas. O resultado imediato, foi a paralisia e deterioração dos projetos que estavam em curso, aumento no processo de favelização, precarização dos alojamentos provisórios e piora nas condições de vida geral da população. Foi o rompimento drástico com os avanços urbanos e de participação popular até ali. A população – principalmente a mais necessitada – era quem sofria na pele os impactos dessa ação. A semelhança do que foi feito para a gestão anterior, serão apresentados os programas habitacionais implementados neste período, conforme Lago (1996 apud Godoy, 2008):

1. *Cingapura (PROVER)* – Urbanização de favelas com verticalização. Projeto implantado com transferência de parte das famílias para edifícios no próprio local, liberando áreas para sistema viário, serviços e equipamentos, com tipologia recorrente de 5 andares e 4 aptos/andar (45,88 m² incluindo áreas comuns). A Prefeitura ampliou o peso do programa após pesquisa FIPE (1993–1994) e negociou financiamento com o BID. Persistiram problemas de regularização fundiária, recorrendo-se à “permissão onerosa de uso” (locação social) e a financiamentos – entretanto a produção não cobriu toda a demanda, mantendo favelas remanescentes nos fundos dos conjuntos (Lago, 1996 apud Godoy, 2008).

2. *PROCAV* – canalização de córregos e vias com reassentamentos temporários, foi reconfigurado sob Maluf com exigência do banco financiador (BID), por soluções “mais definitivas”, incorporando construção habitacional em padrão semelhante ao Cingapura (Lago, 1996 apud Godoy, 2008).

3. *Ações via COHAB-SP*: (i) Mutirão Habitacional – a Companhia concentrou-se em regularização de contratos (60 mil), produção de lotes/conjuntos para diversas faixas de renda, “filosofia Cingapura” e instrumentos como Lote Legal (sem regularizações concluídas) e o Plano SIM (parcerias com construtoras, flexibilização de padrões da HIS e indicação de parte da demanda pela COHAB). Em contraste, os mutirões autogestionários não receberam novos convênios; houve bloqueios e exigências burocráticas, levando movimentos a se organizar – Fórum dos Mutirões, UMM, CMP (Lago, 1996 apud Godoy, 2008).

4. *Projeto Guarapiranga* – Saneamento ambiental, parceria Estado–Prefeitura–BIRD implantado para recuperar a bacia e melhorar condições habitacionais da população do entorno (Lago, 1996 apud Godoy, 2008).

5. *Operações Interligadas e Operações Urbanas* – a gestão utilizou operações interligadas (alterações de parâmetros urbanísticos mediante contrapartidas para HIS) e operações urbanas (captura de valorização), direcionando parte dos recursos ao FMH e, em particular, ao Cingapura (Lago, 1996 apud Godoy, 2008).

Uma gestão marcada pela descontinuidade de programas importantes que haviam propiciado participação, dignidade, acesso à cidade a uma população que por muitos anos esteve invisibilizada, e agora voltava a ser outra vez.

A gestão Celso Pitta (1997 a 2000) imediatamente posterior, foi caracterizada pela continuidade conservadora das políticas iniciadas no governo Maluf, com maior intensidade no *Projeto Cingapura* e pela implementação efetiva do *Programa Lote Legal*, mas sem grandes inovações. Segundo Marques e Saraiva (2005 apud Godoy, 2008), o governo se destacou por “continuar a construção de unidades do Projeto Cingapura em um ritmo mais intenso”, ainda que mantivesse “sérias deficiências” como a priorização de novas unidades sobre a urbanização e a tentativa de financiar imóveis sem subsídios para famílias em situação de grande precariedade. Ao mesmo tempo, obteve “bons resultados” no Lote Legal, que avançou na regularização de loteamentos. Os programas implementados foram:

1. *Programa de Melhoramento em Favelas no Município de São Paulo (PROVER)* – Firmado com o BID, reuniu duas frentes principais: (i) Projeto Cingapura, voltado à urbanização de favelas com verticalização – continuidade da gestão anterior; (ii) Programa Lote Legal, considerada a primeira política abrangente de regularização de loteamentos em São Paulo. (Marques e Saraiva, 2005 apud Godoy, 2008),

2. *PROCAV* – Também em convênio com o BID, canalizou córregos, implantou vias e promoveu recuperação de fundos de vale (Godoy, 2008).

3. *Cortiços* – A gestão firmou convênios com movimentos de moradia e associações, ligados ao Programa de Arrendamento Residencial (PAR) da Caixa Econômica Federal. Foram celebrados acordos com organizações como a União de Lutas de Cortiço (ULC) e o Fórum dos Cortiços, entre outros. Entretanto, nenhum projeto efetivo foi iniciado na gestão Pitta, sendo retomados apenas a partir de 2001 (Godoy, 2008).
4. *Verba de Atendimento Habitacional* – que garantiu assistência a moradores em situação de risco iminente (Godoy, 2008).
5. *Operações Interligadas* – permitindo flexibilizações de parâmetros urbanísticos em troca de contrapartidas sociais (Godoy, 2008).
6. *Programa Guarapiranga* – executado em parceria com o Governo do Estado e o Banco Mundial. Foram distribuídos lotes urbanizados, realizadas urbanizações em favelas, construção de unidades habitacionais, conjuntos habitacionais além de remoções de moradores em áreas de risco (Godoy, 2008).
7. *Projeto Billings* – consistiu na elaboração de um diagnóstico para um plano emergencial de recuperação ambiental da bacia, sem ações concretas imediatas (Godoy, 2008).
8. *GTEA* – Grupo Técnico Especial de Análise, criado para atuar na análise dos processos de regularização de edificações (Godoy, 2008).
9. *PROCENTRO* – buscou valorizar a área central com obras emblemáticas como a recuperação do Viaduto Santa Ifigênia, do Largo São Bento e do Viaduto do Chá, além da criação do Museu de Arte de São Paulo na Galeria Prestes Maia. Foram concedidos incentivos como isenção de IPTU a proprietários que restaurassem imóveis tombados e firmados convênios de reurbanização com empresas privadas (Godoy, 2008).
10. *CPA* – Comissão Permanente de Acessibilidade, para aprovação de projetos para inclusão de pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida (Godoy, 2008).
11. *APROV* – Departamento de Aprovação das Edificações, setor exclusivo responsável para aprovação de edificações (Godoy, 2008).
12. *Grupo Técnico de cooperação entre município, estado, União* – instituído com o objetivo de agilizar a aprovação de projetos habitacionais, reduzir custos, estimular a participação de pequenas e médias empresas e elevar a qualidade da produção habitacional (Godoy, 2008).

Apesar do grande número de programas listados, a gestão Pitta foi avaliada como um período de “retrocesso na provisão do direito à moradia”, marcado pela ausência de inovações e pela continuidade de práticas conservadoras da gestão anterior. Como observam Marques e Saraiva (2005, apud Godoy, 2008), houve altos volumes de gastos, mas “produções relativamente reduzidas, exceto pelo número significativo de loteamentos regularizados”. A comparação com a gestão Erundina demonstra que “a solução da questão habitacional não depende apenas de recursos financeiros, mas de clareza de objetivos, programas bem desenhados e estruturas administrativas adequadas” (Marques e Saraiva (2005, apud Godoy, 2008).

Em última análise, pode-se dizer que estas duas gestões municipais – Maluf e Pitta – seguiram as tendências políticas do governo federal da época. Administrações alinhadas com o neoliberalismo, em que as privatizações e a delegação das responsabilidades públicas às empresas privadas, eram lugar comum. A financeirização da habitação se acentua, e a especulação imobiliária se aprofunda mais na cidade.

3.4.3 A POLÍTICA HABITACIONAL DE SÃO PAULO NA GESTÃO MARTA SUPLYCY

A gestão Marta Suplicy (2001 a 2004) recolocou a participação social e a visão de direito à moradia no centro da política habitacional. Logo no primeiro ano realizou a *1ª Conferência Municipal de Habitação*, precedida por diversos outros eventos participativos, para romper com a falta de comunicação e diálogo nos oito anos anteriores ao seu governo. Nesses fóruns, a administração apresentou e reafirmou princípios como: moradia digna como direito social; intervenção no uso e valorização do solo para garantir acesso democrático; participação da sociedade civil; articulação com políticas urbanas e sociais; prioridade à baixa renda com subsídios e permanência quando não houver risco; e enfoque metropolitano (Amaral, 2002 apud Godoy, 2008).

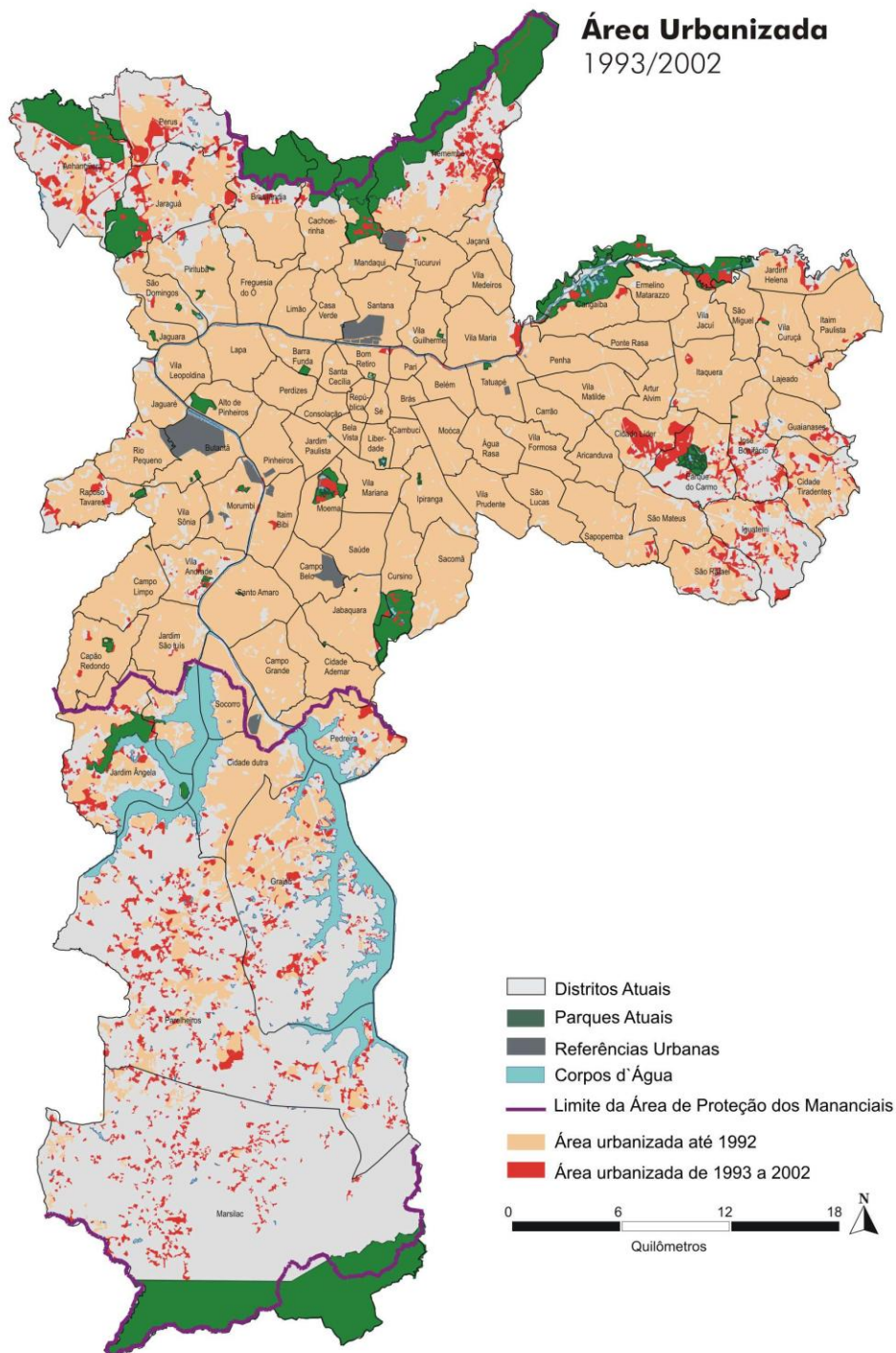
Foi em seu governo que a população da cidade de São Paulo passou a marca dos 10.000.000 de habitantes. Os dados para o ano de 2000 indicam que naquele período a população contava com 10.434.252 habitantes (São Paulo, 2014) – aproximando-se da população atual de Portugal, que conforme dados do Instituto Nacional de Estatística (INE) para o ano de 2024 é de 10.749.635 habitantes (residentes).

Conforme Godoy (2008) descreve, os programas habitacionais implementados nesta gestão foram:

1. *Bairro Legal* – (i) Urbanização de Favelas – redes de água/esgoto/drenagem, contenções, áreas verdes, equipamentos; planos de grande escala em e Heliópolis; (ii) Regularização Fundiária em Favelas – Lei 13.514/2003; desafetação de áreas públicas; famílias tituladas; trabalho conjunto com Judiciário/Cartórios; (iii) Viver Melhor – requalificação de conjuntos (telecentros, padaria comunitária, PSF, praças, regras condominiais, ações de renda); piloto em Cidade Tiradentes (Santa Etelvina); (iv) Urbanização e Regularização de Loteamentos – voltado à regularização fundiária e urbanização de loteamentos, coma implantação de infraestrutura básica; (v) Programa Mananciais – obras de saneamento, pavimentação, drenagem, contenções e equipamentos nos entornos Guarapiranga/Billings; reassentamentos de risco; gestão articulada (Prefeitura, SABESP, Banco Mundial); (vi) Programa de Reassentamento – relocação quando a permanência é inviável, priorizando proximidade; conexão com Bolsa Aluguel e Moradia Transitória (Amaral, 2002 apud Godoy, 2008).
2. *Morar no Centro* – (i) PRIH – Perímetros de Reabilitação Integrada do Habitat (Luz e Glicério) – foco na reabilitação das áreas centrais com quadras degradadas, moradias precárias e oportunidades imobiliárias; (ii) PAR – Programa de Arrendamento Residencial (Centro) – foco nas famílias com renda mensal de três a seis salários mínimos, como uma alternativa de arrendamento com opção de compra; (iii) Locação Social – aluguel público para renda até três salários mínimos; imóveis permanecem públicos; prioridades (idosos, população de rua, PCD, áreas de risco); (iv) Programa de Cortiços – foco nas melhorias físicas e adequação das edificações para padrões de habitabilidade (Amaral, 2002 apud Godoy, 2008).
3. *Plantas On-line* – Agiliza aprovações via internet (protocolo/guia), digitaliza CASE, dava transparência e prazos; implementa diretrizes do Estatuto da Cidade (Amaral, 2002 apud Godoy, 2008).
4. *PROVER* – Continuidade das obras iniciadas na gestão anterior, para cumprimento de compromissos. Construção de conjuntos verticais para urbanização de favelas (Amaral, 2002 apud Godoy, 2008).
5. *PROCAV* – Continuidade das obras iniciadas na gestão anterior, para cumprimento de compromissos. Canalização de Córregos, Vias e Recuperação de Fundos de Vale (Amaral, 2002 apud Godoy, 2008).
6. *Programa Novação* – Regularização de contratos: anistia do saldo para 47 mil mutuários (FCVS, até 1987) em dia; parcelamentos, descontos à vista, uso de FGTS (Amaral, 2002 apud Godoy, 2008).
7. *Plano de Atenção aos Moradores dos Baixos de Viadutos + Bolsa Aluguel* – Moradia Transitória. Bolsa Aluguel para famílias de baixa renda em risco (Amaral, 2002 apud Godoy, 2008).
8. *Mutirões* – Continuidade das obras iniciadas na gestão Luiza Erundina, com foco também na continuidade do programa /Godoy, 2008) (Amaral, 2002 apud Godoy, 2008).

Em síntese, a gestão de Marta Suplicy olhou para as pessoas e não apenas para o resultado final, recolocando a política habitacional no contexto mais amplo da qualidade de vida, com diversidade de instrumentos e instâncias participativas, e forte ênfase em marcos legais e sustentabilidade dos programas, retomou o ritmo das políticas propostas por Luiza Erundina, complementando-as conforme as novas necessidades que foram surgindo. Como destaca Santos (1996 apud Godoy, 2008), marcos organizacionais (leis, decretos, regras) ampliam a duração dos

eventos: ao priorizar institucionalidade, integração setorial e participação, a gestão buscou garantir perenidade às transformações iniciadas – ainda que, em volume, tenha mantido níveis históricos de produção, privilegiando eficácia, focalização e bases legais para continuidade. O Mapa 10, último registro da expansão urbana da cidade de São Paulo obtido, apresenta a expansão urbana até aproximadamente metade do governo Marta Suplicy, indicando a acentuação do processo de ocupação das áreas ambientalmente mais frágeis, a sul da cidade.



Mapa 10: Área urbanizada da cidade de São Paulo de 1993 a 2002.

Fonte: São Paulo, SMUL, 2014

4

SÃO PAULO DO SÉCULO XXI: NOVO MILÊNIO, VELHAS PRÁTICAS

Com a entrada do novo milênio, e o afastamento cada vez maior das práticas autoritárias, a cidade de São Paulo e o Brasil começam a experimentar uma abertura política maior para governos mais progressistas e alinhados com as questões sociais. Obviamente que ainda sofrendo grandes influências do pensamento neoliberal, mas ainda assim bastante alinhadas com o objetivo de diminuição, e posterior eliminação da pobreza e das desigualdades sociais originárias do processo de distribuição de riquezas injusto que ocorrem nos países capitalistas, e que no Brasil, não são diferentes.

Os programas habitacionais propostos a partir do governo do presidente Luís Inácio Lula da Silva – com início em 2003 –, apresentaram inovações do ponto de vista de atendimento quantitativo da demanda habitacional, contudo resgatando aspectos já velhos conhecidos dos empreendimentos promovidos pelo BNH e em outros momentos pós ditadura – extrema periferação das classes sociais mais pobres, com agravamento da segregação socioespacial, promovendo ainda mais o afastamento físico entre as diversas camadas da população, relegando as classes mais pobres à invisibilidade.

A cidade de São Paulo, maior metrópole da América Latina, ainda continua enfrentando desafios estruturais no campo da habitação, uma situação que perdura a mais de um século, como demonstrado nos capítulos anteriores. O século XXI, portanto, consolidou na cidade uma urbanização profundamente marcada por desigualdades socioespaciais, onde a provisão habitacional tem sido tensionada entre políticas públicas, interesses do mercado imobiliário e a pressão crescente por inclusão urbana. Neste cenário, a habitação popular tornou-se não apenas uma questão social, mas também um terreno de disputas políticas e econômicas, e sobretudo, uma mercadoria.

Entre as principais iniciativas governamentais na esfera federal, voltadas à redução do déficit habitacional, destaca-se o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), lançado no ano de 2009. Voltado especialmente para as camadas de baixa renda, o programa foi responsável por uma grande produção de unidades habitacionais nas cidades brasileiras, e em São Paulo não foi diferente. No entanto, sua execução desde os primórdios tem sido alvo de críticas quanto à localização periférica dos empreendimentos, à padronização excessiva das unidades e à dificuldade de integrar as novas moradias a uma rede urbana consolidada. A sua posterior reconfiguração como PMCMV 2.0, sob a nova orientação do Governo Federal, prometeu uma tentativa de corrigir parte dessas distorções, ainda que os desafios permaneçam significativos.

Paralelamente a isso, o avanço da especulação imobiliária e a valorização intensa de áreas centrais e intermediárias da cidade têm aprofundado os processos de segregação socioespacial, que já não eram pequenos. A lógica de mercado tende cada vez mais a expulsar as populações vulneráveis para zonas periféricas e bastante distantes do centro, dificultando o acesso – embora atualmente haja sub centralidades importantes distribuídas pelo território – ao emprego, à infraestrutura urbana e aos serviços públicos – e de lazer – mais emblemáticos. A verticalização de bairros tradicionalmente populares e a

multiplicação de empreendimentos de alto padrão evidenciam como o território urbano tem sido continuamente reorganizado em favor da rentabilidade, frequentemente em detrimento do direito à cidade, principalmente para aqueles que possuem menos recursos. No contexto atual, as políticas habitacionais enfrentam um cenário de incerteza, marcado por restrições orçamentárias, mudanças legislativas e disputas entre diferentes esferas de governo. Ao mesmo tempo, movimentos sociais por moradia, como o MTST e diversas ocupações urbanas, continuam a pressionar por soluções mais inclusivas e democráticas. Este capítulo analisa, portanto, esse panorama complexo da provisão habitacional atual, com ênfase na cidade de São Paulo, explorando as contradições entre o discurso oficial, os interesses econômicos e a realidade vivida por milhões de paulistanos.

4.1. O GOVERNO LULA E A CRIAÇÃO DO PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA

Desde o fim do período do regime militar (1964 a 1985), que a ausência de políticas urbanas federais acometia as cidades brasileiras de maneira bastante séria. Maricato (2006, p. 214) afirma que nos anos posteriores a este período “a política urbana seguiu um rumo errático no âmbito do governo federal” e que embora inúmeras tentativas houvessem sido feitas neste sentido, nenhuma surtiu efeito ou durou tempo suficiente para obter alguma mudança significativa. Segundo ela, neste mesmo momento “consolidou-se um forte movimento social, sob a bandeira da reforma urbana”, cujo início se deu ainda na vigência do regime militar, e contou com a participação de integrantes de diversas áreas da sociedade civil como profissionais da área de planejamento, lideranças sociais e sindicais, ONGs, integrantes da Igreja Católica, entre outros que se interessavam por discutir e participar dos processos decisivos. À medida que o regime militar foi minguando, e a sociedade ansiava pela redemocratização do país, este movimento foi tomando corpo e voz, participando de processos importantes como a inclusão de uma emenda constitucional que instituísse a “função social da propriedade” e a “função social da cidade”, na Constituição Federal de 1988, que é a atual constituição em vigência no Brasil.

O século XXI se inicia então com novas perspectivas e conquistas no cenário brasileiro de políticas urbanas. É neste período que a Lei nº. 10.257 de 10 de julho de 2001, denominada Estatuto da Cidade, finalmente é aprovada, após quase doze anos do envio de seu projeto de Lei à Câmara dos Deputados. Criada para regulamentar os artigos nº. 182 e 183 da Constituição Federal brasileira, a lei estabelece diretrizes gerais sobre a política urbana do país entre outras providências. Está dividida em cinco capítulos dentre os quais: (i) o primeiro aborda diretrizes gerais da Lei; (ii) o segundo, identifica quais são os instrumentos e detalha a viabilização de alguns deles; (iii) o terceiro versa sobre diretrizes para elaboração do Plano Diretor; (iv) o quarto sobre a gestão democrática da cidade; (v) e o quinto, por fim, estabelece as últimas disposições gerais.

É importante ressaltar que por trata-se de uma lei geral de diretrizes comuns a todos os municípios do país, que aponta caminhos e indica instrumentos pelos quais se pode promover as políticas públicas urbanas nas cidades, não é uma lei autoaplicável. Cada município precisa criar e aprovar seu próprio conjunto de legislações específicas, para por meio delas, promover as mudanças e as melhorias particularmente necessárias. Segundo Fernandes (2002, p. 7 e 8), o Estatuto da Cidade veio garantir suporte jurídico para a atuação das administrações municipais frente às questões urbanas, sociais e ambientais que assolam a muito tempo a parcela mais vulnerável da população do país. E ao reconhecer que os municípios possuem papel fundamental “na formulação de diretrizes de planejamento urbano e na condução do processo de gestão das cidades”, ele consolida e amplia “o espaço da competência jurídica e da ação política municipal aberto pela Constituição de 1988” (Fernandes, 2002, p.7 e 8).

Maricato (2006, p. 215) afirma que foram incontáveis as propostas para criação de uma instância governamental que pudesse gerir e organizar as questões relativas às políticas urbanas em âmbito

federal. Relata, contudo, que foi apenas com a divulgação do Projeto Moradia no ano 2000, desenvolvido no âmbito da organização não-governamental Instituto Cidadania, presidida na época por Luiz Inácio Lula da Silva, que um esboço mais certo de como essa referida instância podia funcionar, foi formulado. Bonduki (2008, p. 71) afirma, que ao longo do período que presidiu o referido instituto - de 1990 a 2002 - Lula preparou-se para governar o país, elaborando com o apoio de diversos especialistas estudos e propostas para este fim. Fato este que ocorreu após sua primeira eleição para o cargo de Presidente da República em 27 de outubro de 2002.

Dentre as primeiras medidas instituídas em seu governo, Lula criou já no primeiro dia de governo o Ministério das Cidades - em 1º de janeiro de 2003 -, cujo objetivo principal era combater as desigualdades sociais por meio de políticas públicas que visavam enfrentar e solucionar as questões relativas à moradia, ao saneamento ambiental e ao transporte da população urbana (Maricato, 2006; Bonduki, 2008). Para a equipe que coordenou os primeiros passos da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU) no Ministério das Cidades, “tratava-se de construir uma nova ‘cultura’ para ocupar um vazio de propostas práticas abrangentes, dar espaço para a emergência dos conflitos, constituir pactos em torno de conceitos, programas e linhas de ações” (Maricato, 2006, p. 215).

A criação do Ministério das Cidades representou, portanto, o primeiro passo concreto para a formulação de uma política habitacional estruturada em âmbito federal, após anos de ausência nesse campo. Coube a essa nova pasta coordenar as ações relativas à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), que, entre outras diretrizes, visava enfrentar o grave déficit habitacional do país, promover o acesso à moradia digna e fomentar o desenvolvimento urbano equilibrado. No ano de 2005 o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social é instituído - pela Lei nº 11.12/2005 - e com ele o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS). Conforme artigo 2º os objetivos do sistema são:

- I - viabilizar para a população de menor renda o acesso à terra urbanizada e à habitação digna e sustentável;
- II - implementar políticas e programas de investimentos e subsídios, promovendo e viabilizando o acesso à habitação voltada à população de menor renda; e
- III - articular, compatibilizar, acompanhar e apoiar a atuação das instituições e órgãos que desempenham funções no setor da habitação (Brasil, 2005).

É integrado: (i) pelo Ministério das Cidades; (ii) pelo Conselho Gestor do FNHIS; (iii) pela CEF - operadora do FHNIS; (iv) Conselho das Cidades; (v) conselhos estaduais, municipais e do Distrito Federal; (vi) órgãos e instituições integrantes da administração pública - direta ou indireta - das três esferas de poder, bem como regionais ou metropolitanas, que desempenhem funções relacionadas com a habitação; (vii) fundações, sindicatos, entre outras entidades privadas que desempenhem funções relacionadas com a habitação; (viii) agentes financeiros autorizados pelo Conselho Monetário Nacional no SFH. Por fim, seus recursos serão provenientes: (i) Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) - nas condições do seu Conselho Deliberativo; (ii) FGTS - nas condições do seu Conselho Curador; (iii) FNHIS; (iv) outros fundos ou programas a serem incorporados ao FNHIS.

Por meio de um intenso processo participativo, que contou com participação de todos os segmentos sociais relacionados com o setor habitacional, publicou-se o Plano Nacional de Habitação (PlanHab), - para o período de 2007 a 2023 - cujo objetivo era estabelecer uma estratégia a longo prazo para suprir as necessidades habitacionais do país. Foi elaborado sob a coordenação do Ministério das Cidades, com consultorias do Consórcio PlanHab - formado pelo Instituto Via Pública, Fupam-LabHab-FAUUSP e Logos Engenharia (Brasil, 2010). Apesar disso, foi somente no segundo mandato de Luiz Inácio Lula da Silva, que se estruturou e instituiu de fato uma política pública de habitação com escopo e recursos sem precedentes: o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV).

Criado por meio da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) nasce em um contexto da crise financeira global de 2008, com o objetivo inicial de enfrentar os impactos econômicos da desaceleração, estimular o setor da construção civil e, ao mesmo tempo, enfrentar o histórico déficit habitacional brasileiro. Segundo Krause, Balbim e Lima Neto (2013) a proposta conjugava, assim, políticas sociais com estratégias de crescimento econômico, operando dentro de uma lógica dual que buscava, simultaneamente, impulsionar o consumo e promover inclusão social. Segundo Arantes e Fix (2009) a meta era de prover um milhão de moradias, apresentando-se como um programa de provisão habitacional sem precedentes, contudo era fruto também da reação do governo à crise econômica internacional, ao estimular que se criassem empregos e investimentos no setor da construção civil. “Por isso, o governo Lula tem destacado que o investimento, apesar de focado na geração de empregos e no efeito econômico anti-cíclico, tem um perfil distributivista, ao contrário do que faria a oposição – que provavelmente executaria obras diretamente de interesse do capital” (Arantes e Fix, 2009).

O objetivo declarado do governo federal é dirigir o setor imobiliário para atender à demanda habitacional de baixa renda, que o mercado por si só não alcança. Ou seja, é fazer o mercado habitacional finalmente incorporar setores que até então não tiveram como adquirir a mercadoria moradia de modo regular e formal. Se as "classes C e D" foram descobertas como "mercado" por quase todas as empresas nos últimos anos, ainda havia limites, numa sociedade desigual e de baixos salários, para a expansão no acesso a mercadorias caras e complexas, como a moradia e a terra urbanizada. Com o pacote habitacional e o novo padrão de financiamento que ele pretende instaurar, esses limites pretendem ser, se não superados, alargados por meio do apoio decisivo dos fundos públicos e semi-públicos, de modo que a imensa demanda por moradia comece a ser regularmente atendida pelo mercado (Arantes e Fix, 2009).

Segundo os autores, 97% dos recursos estavam destinados a financiar a construção de habitações por construtoras e 3% para entidades – cooperativas, entidades sem fins lucrativos, movimentos sociais, ou produção rural por autogestão. A aposta na iniciativa privada estava evidente, corroborando o que havia sido anunciado pelo governo. O programa contava inicialmente com três faixas de atendimento: (i) Faixa 1 – famílias ou pessoas com até três salários mínimos; (ii) Faixa 2 – famílias ou pessoas com até seis salários mínimos; (i) Faixa 3 – famílias ou pessoas com até dez salários mínimos. Atualmente o programa conta com as seguintes faixas, subdivididas entre áreas urbanas – renda bruta mensal – e áreas rurais – renda bruta anual, conforme os valores a seguir: (i) Faixa 1 – Áreas urbanas famílias ou pessoas com renda bruta mensal até R\$ 2.850,00 e para as áreas rurais, famílias ou pessoas com renda bruta anual até R\$ 40.000,00; : (ii) Faixa 2 – Áreas urbanas famílias ou pessoas com renda bruta mensal de R\$ 2.850,01 a R\$ 4.700,00 e para as áreas rurais, famílias ou pessoas com renda bruta anual de R\$ 40.000,01 a R\$66.600,00; (iii) Faixa 3 – Áreas urbanas famílias ou pessoas com renda bruta mensal de R\$ 4.700,01 a R\$ 8.600,00 e para as áreas rurais, famílias ou pessoas com renda bruta anual de R\$ 66.600,01 a R\$120.000,00.

Embora possuísse um artigo específico que tratava das condições urbanísticas mínimas, de infraestrutura e de integração com o tecido das cidades, análises críticas sobre o PMCMV apontam que, apesar do impacto quantitativo expressivo, os resultados qualitativos e estruturais da política são mais controversos. O estudo de Krause, Balbim e Lima Neto (2013) revela que, ao operar fora do marco institucional do Plano Nacional de Habitação (PlanHab), o programa privilegiou a produção em massa de unidades habitacionais em detrimento de uma abordagem mais integrada e territorial da política urbana e habitacional. Tal desvinculação com as diretrizes do PlanHab implicou, em muitos casos, na localização de empreendimentos em áreas periféricas e desconectadas do tecido urbano consolidado. No caso específico da cidade de São Paulo, o impacto do programa foi marcante, mas também contraditório. Como evidenciam os dados para os empreendimentos voltados à Faixa 1 foram majoritariamente

implantados em regiões periféricas da metrópole, em áreas urbanas ainda em consolidação, muitas vezes carentes de infraestrutura, equipamentos públicos e transporte coletivo de qualidade. Essa tendência contribuiu para a intensificação da segregação socioespacial, ao invés de promover a integração urbana das populações beneficiadas.

Além disso, o Relatório de Avaliação do PMCMV demonstra que uma parcela significativa das famílias atendidas não fazia parte do déficit habitacional propriamente dito, o que aponta falhas nos critérios de seleção dos beneficiários. Segundo o documento, apenas cerca de um terço das famílias beneficiadas nas maiores cidades do país se enquadrava no conceito de déficit habitacional antes da contratação do imóvel. Essa constatação reforça a crítica de que o programa operou, em grande medida, segundo uma lógica de mercado e de dinamização econômica, mais do que como uma política de combate à vulnerabilidade social (Brasil, 2020; Krause et al, 2023b).

Por outro lado, também é necessário reconhecer que o PMCMV representou uma mudança significativa na forma como o Estado brasileiro se posicionou frente ao problema habitacional. Ao contrário das décadas anteriores, em que a ausência de uma política habitacional de escala nacional deixava os municípios com responsabilidades desproporcionais e poucos recursos, o programa colocou novamente o governo federal como ator central na formulação e execução de ações habitacionais. Nesse sentido, a criação do PMCMV também deve ser compreendida como parte de um processo mais amplo de reconstrução da capacidade estatal de intervenção no território urbano, iniciado com a aprovação do Estatuto da Cidade e fortalecido com a institucionalização do Ministério das Cidades. Mesmo com seus limites e contradições, o programa reintroduziu a política habitacional no centro da agenda pública, mobilizando recursos e gerando debates sobre o direito à moradia, a função social da propriedade e os modelos de produção do espaço urbano. (Krause et al, 2023b).

Por fim, a experiência do PMCMV evidencia a importância de políticas habitacionais que estejam articuladas a instrumentos de planejamento urbano e à gestão democrática das cidades. Como ressaltam Guerreiro, Rolnik e Santoro (2023), as novas versões do programa, mesmo após seu relançamento em 2023, continuarão enfrentando o desafio de conciliar escala, qualidade urbana e inclusão social. A experiência da cidade de São Paulo mostra que, para além da quantidade de moradias entregues, é fundamental garantir localização adequada, acesso a serviços públicos, participação popular e integração socioespacial como pilares de uma política habitacional verdadeiramente transformadora.

4.2. AS POLÍTICAS HABITACIONAIS MUNICIPAIS DA CIDADE DE SÃO PAULO NA ENTRADA DOS ANOS 2000

A gestão Marta Suplicy ainda estava em vigor quando o governo Lula começou. Entretanto, as políticas públicas federais mais expressivas no âmbito da habitação, como visto, só foram implementadas nas gestões seguintes. E esse talvez tenha sido um dos principais problemas: o descasamento político entre os três níveis de governo – federal, estadual e municipal – que impactaram as ações públicas atendimento habitacional, prejudicando à população mais necessitada.

Explicando um pouco melhor, em termos políticos, o governo federal era de um partido mais alinhado à esquerda, possuindo, dessa forma, uma visão mais voltada para a responsabilização do Estado em garantir o bem-estar da população. Com uma estrutura pública mais robusta e com mecanismos de forte subsídio, procurava atender às faixas mais vulneráveis da população no combate ao déficit habitacional – muito embora tenha ficado explícita a tendência governamental em estimular a indústria da construção civil, ou seja, apoiar também os mecanismos do mercado.

Por outro lado, os governos estadual e municipal estavam sob gestões mais alinhadas à direita, em particular mais associadas ao pensamento neoliberal, privilegiando delegar à iniciativa privada o atendimento das demandas sociais e, por esta razão, com uma estrutura estatal mais enxuta. Nesse sentido, pode-se afirmar que havia um determinando descasamento entre os objetivos nas diferentes instâncias. A forma como cada governo lidava com os desafios – mesmo que fossem de temáticas semelhantes – é o ponto chave desta observação. Fato que talvez não tivesse ocorrido se as visões de governo estivessem voltadas para o mesmo sentido. O que aconteceu efetivamente, será abordado a seguir, e talvez consiga elucidar esta questão em termos operacionais.

4.2.1 A POLÍTICA HABITACIONAL DE SÃO PAULO NAS GESTÕES JOSÉ SERRA E GILBERTO KASSAB

A gestão de José Serra e Gilberto Kassab (2005 a 2008) representou um período de continuidade em relação a iniciativas habitacionais anteriores, mas com maior ênfase na urbanização de favelas e na remoção de famílias em áreas de risco. O que muda na prática é a visão operacional de como as ações governamentais ocorriam. Houve aumento de investimentos, resultado da melhora da situação financeira da cidade, e um trabalho mais próximo entre a Prefeitura e o governo estadual, especialmente por meio da CDHU. O que também se deveu ao fato de que as duas administrações, estadual e municipal pertenciam ao mesmo partido político. Historicamente, fatos como este costumam ficar registrados como períodos em que se tem mais êxito no cumprimento das metas estabelecidas pelas partes, o que nem sempre representa benefícios para quem mais necessita.

A opção por apresentar as duas gestões juntas se dá pelo fato de que José Serra, eleito em 2004 – iniciando seu governo em 2005 – se afasta da administração municipal em 2006 para concorrer ao governo do estado, assumindo seu vice-prefeito Gilberto Kassab. Ele termina o mandato, mas se candidata para o período seguinte, conseguindo se eleger, dando continuidade às políticas que já estavam em andamento. É na metade do segundo mandato de Kassab – 2010 –, que a população da cidade chega a 11.253.503 habitantes (São Paulo, 2014), aproximando-se da população estimada atual que é de 11.900.00 conforme dados do IBGE.

E sobre as políticas e os programas voltados para a questão habitacional, Godoy (2008) afirma que estavam divididos da seguinte maneira:

1. No âmbito da SEHAB:

(i) o Programa de Urbanização de Favelas foi considerado prioritário e abrangia grandes intervenções em Paraisópolis e Heliópolis. (ii) o Programa Mananciais, visava a recuperação ambiental das bacias da Guarapiranga e Billings, com obras de infraestrutura, eliminação de áreas de risco e previsão de alcançar

73 mil famílias. (iii) o Programa de Remoção de Favelas, retirou famílias de áreas de risco. (iv) a remoção de famílias de alojamentos, desativou quatro núcleos precários, atendendo 675 famílias. (v) o Programa de Cortiços, em parceria com a CDHU, promoveu reformas, mudanças de uso e encaminhamentos para novos empreendimentos, atingindo centenas de famílias nas regiões da Sé e Mooca. (vi) o Programa de Regularização Fundiária em Favelas garantiu títulos de posse a uma expressiva fatia da população. (vii) o Programa de Urbanização e Regularização de Loteamentos, regularizou lotes e urbanizou loteamentos. (viii) o Plantas On Line, iniciado na gestão Marta Suplicy, foi mantido para agilizar a análise e aprovação de projetos de construção (Godoy, 2008).

2. No âmbito da COHAB-SP:

(i) a gestão promoveu obras na área central, com destaque para a reforma do Baronesa Porto Carreiro e a Vila dos Idosos. (ii) empreendimentos habitacionais na cidade em parcerias entre Prefeitura, CDHU, Caixa Econômica e FMH. (iii) escrituras entregues em bairros periféricos, ampliando a segurança jurídica dos moradores. (iv) os Mutirões tiveram continuidade obras paralisadas foram retomadas, e outros empreendimentos foram iniciados. Um marco desse período foi a Lei 13.770/2005, sancionada por José Serra, que determinava o registro dos imóveis de mutirão em nome das mulheres, reforçando a proteção às famílias.

Assim, a gestão Serra/Kassab consolidou políticas voltadas principalmente à urbanização e regularização de assentamentos precários, com forte presença de parcerias com o governo estadual e a Caixa Econômica Federal. Entretanto, programas inovadores da gestão anterior, como a Locação Social, perderam força, sendo mantidos apenas parcialmente sob pressão popular. A marca do período foi, portanto, a combinação de continuidade com foco em infraestrutura urbana e reassentamentos, mas com menor atenção à permanência da população de baixa renda em áreas centrais consolidadas. Como mencionado anteriormente, as duas gestões possuíam foco bastante diferenciado se comparado ao da gestão anterior de Marta Suplicy. Mesmo com a manutenção dos programas, as diferenças ideológicas na condução das políticas públicas produziram resultados bastante distintos, impactando diretamente nas questões de acesso à moradia, priorização de investimentos e formas de atendimento às demandas habitacionais da população mais vulnerável.

4.2.2 A POLÍTICA HABITACIONAL DE SÃO PAULO NA GESTÃO FERNANDO HADDAD

A gestão de Fernando Haddad (2013 a 2016), marcou uma mudança de orientação na política urbana paulistana, com foco na justiça social, no planejamento integrado e na ampliação do acesso democrático ao território. Como destaca análise do período, houve uma aposta no chamado urbanismo social, no qual as intervenções urbanas deveriam ser capazes de articular moradia digna, mobilidade, infraestrutura e oportunidades de trabalho em uma lógica menos segregadora (Leite et al, 2018).

Um dos marcos da gestão foi a criação do, programa municipal complementar ao Programa Minha Casa Minha Vida. A proposta era conceder subsídios de até R\$ 20 mil por unidade, garantindo maior viabilidade financeira e aumentando a participação da Prefeitura na produção de habitação de interesse social (Câmara Municipal de São Paulo, 2014; Whitaker, 2017). Essa medida buscava ampliar o alcance da política habitacional e evitar que apenas empreendimentos periféricos fossem contemplados.

Outro eixo central foi a revisão do Plano Diretor Estratégico (PDE), aprovado em 2014. O novo PDE incorporou instrumentos urbanísticos como as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), a outorga onerosa do direito de construir e as operações urbanas, com o objetivo de controlar a valorização imobiliária e reservar áreas para moradia popular. O PDE também estruturou os Eixos de Estruturação da Transformação Urbana, orientando o adensamento populacional e a diversidade de usos do solo em

torno de corredores de transporte público, como linhas de metrô, trem e corredores de ônibus (Leite et al, 2018).

No campo das intervenções urbanas, Haddad suspendeu projetos considerados excludentes, como o Projeto Nova Luz, que haviam sido desenhados em gestões anteriores com forte viés de concessão urbanística e risco de remoções em massa. A decisão de engavetar o projeto simbolizou uma política urbana mais cautelosa quanto aos impactos sociais e de gentrificação, que certamente o projeto Nova Luz acarretaria. A gestão também investiu em regularização fundiária e na ampliação das áreas reconhecidas como ZEIS, buscando consolidar a permanência das famílias em áreas já ocupadas. Programas de urbanização de favelas, especialmente em regiões de mananciais, e iniciativas de reassentamento foram conduzidos em articulação com políticas de inclusão social, infraestrutura e mobilidade. Nessa linha, a Prefeitura enfatizou que o acesso à terra e à moradia deveria ser articulado a equipamentos urbanos, de saúde, educação e lazer (Leite et al, 2018).

A gestão Fernando Haddad deixou como legado um conjunto de instrumentos legais e regulatórios que reforçaram a política urbana de São Paulo, dando continuidade a programas habitacionais, mas inovando na articulação entre habitação, mobilidade e inclusão social. Embora os avanços práticos tenham enfrentado dificuldades de financiamento – em 2014 o Programa Minha Casa Minha Vida apresentou corte orçamentário – e de resistência política – não aprovação do PMH proposto em 2016 –, os marcos normativos – como o novo Plano Diretor Estratégico de 2014 – consolidaram diretrizes de longo prazo para a transformação do espaço urbano.

4.2.3 A POLÍTICA HABITACIONAL DE SÃO PAULO NAS GESTÕES JOÃO DORIA, BRUNO COVAS E RICARDO NUNES

A gestão de João Doria na Prefeitura de São Paulo foi breve, estendendo-se de janeiro de 2017 a abril de 2018, quando deixou o cargo para concorrer ao governo do Estado – semelhantemente ao que fez José Serra. Nesse período, a política habitacional caracterizou-se pela continuidade de iniciativas herdadas da administração anterior, sobretudo no campo da urbanização de favelas e da regularização fundiária. Ainda assim, a gestão lançou bases para a criação de um programa habitacional municipal de maior alcance, que viria a ser consolidado por seu sucessor.

Segundo a Prefeitura, entre 2017 e 2021, mais de 31 mil unidades habitacionais foram produzidas na cidade, incluindo conjuntos habitacionais e projetos de urbanização e regularização de áreas precárias (São Paulo, 2021). Parte desse resultado corresponde ao período em que Doria esteve à frente da gestão, indicando a prioridade atribuída à entrega de moradias em parceria com o governo federal, via PMCMV, e com o governo estadual, por meio do Casa Paulista (São Paulo, 2021).

Além da produção habitacional direta, a gestão também deu continuidade a programas estruturais de urbanização de favelas, com destaque para Paraisópolis e Heliópolis, em articulação com outras secretarias municipais e com o governo do Estado. Essas intervenções buscaram melhorar a infraestrutura urbana e reduzir áreas de risco, vinculando-as a projetos de reassentamento em unidades habitacionais novas. Embora João Doria não tenha lançado um programa próprio de grande escala em seu curto período de mandato, sua gestão foi responsável por iniciar o desenho do Programa Pode Entrar, concebido como um novo modelo de produção habitacional com parcerias público-privadas. A iniciativa foi oficialmente estruturada e lançada apenas no governo seguinte, sob responsabilidade de Bruno Covas, mas teve origem no planejamento iniciado ainda em 2017 (São Paulo, 2021).

A gestão João Doria pode ser caracterizada como uma fase de transição, marcada por entregas de unidades habitacionais, mas sobretudo pelo início da formulação de um novo modelo de política habitacional para a cidade, que visava ampliar a escala da produção e diversificar os mecanismos de acesso à moradia, contudo em uma lógica neoliberal, apostando em parcerias público-privadas, e retirando do governo a responsabilidade de gerir esses grandes empreendimentos.

Bruno Covas assumiu a Prefeitura de São Paulo em abril de 2018, após a saída de João Doria, e permaneceu no cargo até seu falecimento em maio de 2021. Sua gestão representou um marco na política habitacional da cidade, sobretudo pela consolidação e lançamento oficial do Programa Pode Entrar, considerado o maior da história da capital em número de unidades previstas. O Pode Entrar foi concebido como um programa municipal autônomo, sem depender exclusivamente de recursos federais ou estaduais, utilizando-se de parcerias público-privadas, aquisição de imóveis prontos ou em construção e a modalidade de carta de crédito (São Paulo, 2021). A proposta buscava flexibilizar os mecanismos de provisão habitacional, ampliar a escala de produção e acelerar a entrega de moradias. Em 2021, foram lançados editais para aquisição de 8 mil unidades habitacionais pelo programa, evidenciando a busca por maior celeridade no atendimento à demanda. O modelo também se apoiava em operações urbanas consorciadas e na cooperação com o setor privado, marcando uma grande diferença em relação às gestões anteriores.

Além do Pode Entrar, a gestão Covas manteve parcerias com o governo estadual por meio do Programa Casa Paulista – tal e qual seu antecessor –, que oferecia subsídios para complementar o financiamento habitacional de famílias de baixa renda. Essa integração foi importante para ampliar a capacidade de atendimento, embora não tivesse a mesma autonomia da política municipal recém-criada. Ele também deu continuidade a projetos de urbanização de favelas e regularização fundiária iniciados em gestões anteriores, como em Paraisópolis e Heliópolis, articulando diferentes secretarias municipais e o governo do Estado. Essas ações buscaram não apenas prover habitação, mas também melhorar infraestrutura, serviços públicos e espaços de lazer em territórios vulneráveis (São Paulo, 2021).

Em resumo, a gestão Bruno Covas destacou-se pelo lançamento e implementação inicial do Pode Entrar, que redefiniu a política habitacional paulistana. Ao priorizar uma nova ferramenta institucional, a cooperação público-privada, na produção habitacional. Sua gestão foi de continuidade à de Dória, apostando na transferência da responsabilidade do setor público para o privado, evidenciando as características neoliberais de seu governo.

Ricardo Nunes, então vice-prefeito, assumiu a Prefeitura de São Paulo em maio de 2021 após o falecimento de Bruno Covas. Sua gestão ficou marcada pela continuidade da política habitacional delineada anteriormente, com ênfase na consolidação e ampliação do Programa Pode Entrar. A prioridade anunciada foi aumentar o número de unidades habitacionais entregues e acelerar a urbanização de favelas, articulando recursos municipais, estaduais e parcerias privadas (São Paulo, 2021). O Pode Entrar continuou como carro-chefe da política habitacional. Sob Nunes, o programa expandiu-se com novos editais e parcerias, utilizando-se de compra direta de imóveis prontos ou em construção, parcerias público-privadas e cartas de crédito habitacionais (São Paulo, 2023). A Prefeitura destaca que se trata do maior programa da história da cidade, com previsão de dezenas de milhares de unidades, e que já possibilitou avanços significativos em empreendimentos espalhados pela capital (COHAB-SP, 2022). Entretanto, a opção pela parceria público-privada, na forma como tem sido feita, tem dado maior poder decisório ao mercado, evidenciando o reforço das tendências dos governos mais neoliberais, o enquadramento da habitação não como necessidade básica, mas como mercadoria.

Além da produção de novas moradias, a gestão tem reforçado políticas de urbanização de favelas e regularização fundiária, como continuidade do que vinha sendo realizado em Paraisópolis e Heliópolis. Essas ações visam dotar as comunidades de infraestrutura básica – saneamento, drenagem, pavimentação, energia elétrica – e legalizar a posse dos terrenos por meio de títulos de propriedade (São Paulo, 2023). Outro eixo importante tem sido a articulação com o governo do Estado, por meio do Programa Casa Paulista, que oferece subsídios habitacionais complementares a famílias de baixa renda. A cooperação intergovernamental tem permitido ampliar a escala de atendimento e reduzir o déficit

habitacional, embora em muitos casos os empreendimentos estejam localizados em áreas periféricas (São Paulo, 2024).

A gestão Ricardo Nunes manteve e fortaleceu os principais instrumentos herdados de seus antecessores – em especial o Pode Entrar – e buscou reforçar a integração entre provisão de novas unidades e urbanização de favelas. Contudo, sua administração demonstra continuidade estratégica nos mecanismos mercadológicos de provisão habitacional, o que confere ao mercado um papel importante na definição do desenho e na ocupação do território da cidade. É possível perceber que estes últimos três governos trouxeram consigo fortes características da financeirização, tratando a moradia como mercadoria, e delegando à iniciativa privada a solução para o enfrentamento da crise habitacional. Embora tenham dado continuidade aos programas de reurbanização de favelas, regularização fundiária e provisão habitacional, mantêm uma visão ainda bastante conservadora no que diz respeito à participação social — e, principalmente, às formas de tratamento e respeito à diversidade.

De forma velada, mas recorrente, observa-se uma lógica preconceituosa e elitista na condução de parte das políticas públicas habitacionais, em especial no tratamento dispensado às populações mais vulnerabilizadas. A estigmatização de territórios populares, a invisibilização de comunidades periféricas e a criminalização da pobreza – ainda que não declaradas – continuam presentes nos discursos e nas práticas de gestão – vide ação repressiva na Cracolândia em 2017. Essa postura reflete uma visão que hierarquiza os sujeitos urbanos, valoriza os espaços ocupados por determinadas classes sociais e desconsidera o direito à cidade como um bem coletivo e universal.

4.3. O GOVERNO DILMA ROUSSEFF E A CONTINUIDADE DA POLÍTICA DO MINHA CASA, MINHA VIDA

Durante os dois mandatos da presidente Dilma Rousseff, a política habitacional manteve como eixo central o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) – que foi lançado, conforme já mencionado, em 2009 no governo Lula – transformando-o no carro-chefe da política urbana federal. Além da continuidade e expansão do PMCMV, o governo Dilma incorporou a agenda da habitação em uma visão mais ampla de desenvolvimento urbano, articulada ao Plano Nacional de Habitação (PlanHab) e ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS). Houve tentativas de integrar a política habitacional com outros programas sociais e de infraestrutura, como o, que incluiu intervenções de urbanização de favelas e melhorias em assentamentos precários. Essa articulação buscava promover não apenas a entrega de unidades novas, mas também a inclusão social e a redução das desigualdades urbanas.

Apesar dos avanços, a política habitacional no governo Dilma também enfrentou críticas e limitações. Muitos empreendimentos do PMCMV foram construídos em áreas periféricas, distantes de centralidades urbanas e de acesso precário a serviços e transporte, reforçando processos de segregação socioespacial. Além disso, as crises política e econômica a partir de 2014 afetaram o ritmo de contratações e entregas do programa, reduzindo sua capacidade de atendimento. Ainda assim, o período foi marcado por um dos maiores esforços de provisão habitacional já realizados no Brasil, consolidando a habitação como prioridade da agenda social federal.

O clima de instabilidade política do país, ocasionado pela Operação Lava Jato, a crise das commodities e o aumento das taxas de desemprego do país, contribuem para a instauração do processo de impeachment contra a presidente, cujo processo de conclui com sua cassação em 31 de agosto de 2016.

4.3.1 O GOVERNO MICHEL TEMER E O GOLPE DE 2016

O governo de Michel Temer (2016 a 2018) teve início após o processo de impeachment da presidente Dilma Rousseff, amplamente debatido e considerado por diversos analistas como um golpe parlamentar devido às fragilidades jurídicas da acusação e ao caráter político do afastamento (Singer, 2018). Esse episódio marcou uma mudança de orientação nas políticas sociais do país, com forte ênfase no ajuste fiscal e na contenção de gastos públicos. A área da habitação social foi diretamente afetada, uma vez que a prioridade passou a ser a estabilização das contas públicas, em detrimento da expansão de programas sociais que vinham sendo fortalecidos nos governos anteriores.

No campo habitacional, Temer manteve formalmente o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), mas reduziu seu escopo e orçamento, sobretudo nas faixas de menor renda (faixa 1), justamente as que atendiam à população mais vulnerável. A execução de novas contratações ficou praticamente paralisada em diversos momentos, enquanto houve uma priorização das faixas de mercado, em que o subsídio estatal era menor e havia maior participação do setor privado. Essa mudança reforçou a crítica de que o governo Temer privilegiou a lógica fiscalista e de mercado, em detrimento da dimensão social do direito à moradia (Rolnik, 2017).

Além disso, a política habitacional durante esse período foi marcada por incertezas institucionais. A criação da Emenda Constitucional nº 95/2016, conhecida como teto de gastos, comprometeu a capacidade do Estado de ampliar investimentos sociais por vinte anos, afetando diretamente programas como o PMCMV. As entregas realizadas no período foram, em sua maioria, de empreendimentos contratados anteriormente, revelando a falta de novas iniciativas estruturantes. Assim, o governo Temer representou um período de retração das políticas habitacionais, em um contexto de crise política e

econômica que fragilizou ainda mais a capacidade estatal de enfrentar o déficit habitacional brasileiro (Singer, 2018).

4.3.2 O GOVERNO JAIR BOLSONARO E OS RETROCESSOS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

O governo Jair Bolsonaro (2019 a 2022) foi caracterizado pela combinação entre conservadorismo ideológico e austeridade fiscal, o que gerou retrocessos e atrasos nas políticas sociais. Na habitação, a substituição do Minha Casa Minha Vida pelo Casa Verde e Amarela significou uma inflexão em direção à lógica de mercado, com redução dos subsídios para as famílias de menor renda e ampliação do peso dos financiamentos privados (Krause et al., 2023a). Essa mudança resultou em menor capacidade do Estado em enfrentar o déficit habitacional, especialmente nas periferias urbanas.

Os atrasos também foram visíveis em outras áreas sociais. A política de regularização fundiária avançou de forma tímida, enquanto programas de melhoria habitacional tiveram pouco espaço orçamentário (IPEA, 2021). A extinção do Ministério das Cidades e a transferência da pauta para o Ministério do Desenvolvimento Regional enfraqueceram a institucionalidade do setor, produzindo desarticulação administrativa (Arretche, 2020). Além disso, os cortes orçamentários, mantidos pelo teto de gastos, afetaram diretamente áreas como saúde, educação, assistência social e cultura, atrasando agendas de inclusão que vinham sendo consolidadas desde os anos 2000.

Durante a pandemia da COVID-19, o governo de Jair Bolsonaro adotou uma postura marcada pela negação da gravidade da crise sanitária e pela resistência às medidas de prevenção recomendadas por organismos internacionais. O presidente desestimulou o uso de máscaras, desacreditou a eficácia das vacinas, promoveu medicamentos sem comprovação científica e criticou abertamente o distanciamento social, chegando a classificar a doença como uma simples gripe – "gripezinha". Essas atitudes contribuíram para a fragilização da coordenação nacional no enfrentamento da pandemia, deixando estados e municípios sem diretrizes unificadas e aumentando a vulnerabilidade da população.

Diversos estudiosos e movimentos sociais caracterizam essa postura como uma forma de necropolítica, conceito que descreve políticas de governo que, direta ou indiretamente, decidem quem vive e quem morre. Ao minimizar a pandemia e atrasar a compra de vacinas, o governo expôs milhões de brasileiros – sobretudo os mais pobres, trabalhadores informais e moradores de periferias – a riscos maiores de contaminação e morte. Assim, a condução da crise sanitária no período Bolsonaro não apenas intensificou a tragédia humanitária, mas também aprofundou desigualdades históricas no acesso à saúde e à proteção social no país.

No campo mais amplo das políticas públicas, o conservadorismo se expressou no enfraquecimento da participação social e na redução de conselhos e instâncias de controle democrático, o que dificultou a construção de políticas voltadas às demandas reais da população. Como aponta Rolnik (2019), houve um processo de mercantilização dos direitos sociais, em que bens como a moradia passaram a ser tratados prioritariamente como ativos de mercado, e não como garantias de cidadania. Assim, o período Bolsonaro foi marcado não apenas por retrocessos, mas por um conjunto de atrasos nas pautas sociais, aprofundando desigualdades e limitando a efetividade de políticas públicas no enfrentamento da pobreza urbana.

5

REFLEXÕES SOBRE A SÃO PAULO DO AGORA

A cidade de São Paulo de hoje é o resultado de todas as intervenções que ocorreram sucessivamente ao longo do tempo. Talvez seja a constatação do óbvio, mas, às vezes, o óbvio parece se diluir com o passar dos anos. Daí a importância de se estabelecer um panorama de análise. São Paulo não cresceu de um dia para o outro – como visto no percurso deste texto – mas em alguns momentos, expandiu-se aceleradamente em população e em perímetro, mais do que se podia controlar ou gerir. Cresceu em desigualdades e sobretudo, no distanciamento entre as classes. Tudo isso foi fruto de como a cidade foi administrada e conduzida em termos políticos, econômicos e, principalmente sociais.

Por isso, em termos práticos, colocar lado a lado as iniciativas de enfrentamento das sucessivas crises urbanas – e habitacionais – evidencia o que foi produzido, com o objetivo de permitir a compreensão das transformações pelas quais a cidade passou, bem como os impactos sociais e urbanos dessas intervenções. Ao analisar o percurso das políticas públicas habitacionais e das iniciativas privadas, descritas até aqui, é possível perceber de que forma os modelos propostos e sobretudo os implementados, refletiram os contextos políticos, econômicos e sociais de suas épocas. Nunca estiveram afastados dos interesses das elites ou dos do mercado, mesmo nos governos considerados mais alinhados às demandas da população mais vulnerável.

A ideia não foi detalhar exaustivamente os períodos, mas demonstrar as principais características de cada um deles. Eles foram estabelecidos seguindo os critérios de divisão que a literatura competente utiliza, estando relacionados, a princípio, ao contexto nacional, aproximando-se do contexto da cidade à medida que o país se redemocratiza. Considerou-se, portanto, uma boa forma de organizar a estrutura do trabalho, pois trata-se de um agrupamento temporal que apresenta características político administrativas muito semelhantes, possibilitando um melhor desenvolvimento das análises.

A tabela que se segue apresenta o resultado da síntese das características dos referidos períodos. Os critérios utilizados para embasar essa análise foram determinados considerando sua importância na implementação das soluções e nos impactos gerados. O primeiro critério utilizado, portanto, foi o *Contexto Político*, no qual se buscou apresentar os principais aspectos dos períodos em termos de administração do país e da cidade (pós ditadura), bem como os acontecimentos políticos mais relevantes. O segundo, *Solução Habitacional (Tipologia)*, descreve os programas e as tipologias utilizadas para a provisão habitacional nos períodos. O terceiro, apresenta os *Aspectos Político-institucionais*, nos quais se exploram as questões políticas e administrativas de implementação dos projetos ou programas, bem como as fontes de financiamento. O quarto critério explora os *Aspectos Econômicos* do país, contextualizando as decisões políticas tomadas nos referidos períodos. Os *Impactos Sociais*, quinto critério, sintetiza o resultado das políticas implementadas em termos sociais. Por fim, os *Impactos Urbanos*, sexto e último critério, apresenta as consequências das transformações no espaço da cidade.

Juntos, eles compõem um quadro consolidado de cada período – apresentado a seguir –, a partir do qual é possível construir uma visão panorâmica dos acontecimentos e das soluções adotadas, permitindo avançar na análise crítica do tema.

1

Período	Contexto Histórico Político	Solução Habitacional (Tipologias)	Aspectos político-institucionais	Aspectos econômicos	Impactos Sociais	Impactos Urbanos
Final séc XIX (1893-1929)	→ Abolição da escravidão no país (1888); → Intensificação da imigração europeia em particular italianos, para São Paulo; → Fim do processo (lento) de industrialização; → Proclamação da República (1889 - República Velha); → Política do "café com leite" – alternância de poder entre cafeicultores que representavam os interesses das elites locais; → Primeira Guerra Mundial (1914 a 1918), estimulou o processo de industrialização; → Crise de 1929, redução drástica da exportação de café. O número de pessoas cresce exponencialmente, e a cidade de São Paulo não está preparada para acomodar todo esse contingente populacional. Surge então uma crise urbana na cidade de São Paulo, e por consequência, habitacional.	Contexto específico cidade de São Paulo: - Habit. cortiço; - Cortico improvisado; - Soluções cortiço (casa de cômodos); - Cortico-palácio; - Cortico-jardim (moradia pequena e insular); - Via aérea recomendada pelos higienistas, associada a grandes empresas e/ou a grandes propriedades rurais). Destruidas as camadas da população financeiramente mais vulneráveis: escravizados, trabalhadores livres (migrantes ou nacionais), as pessoas mais empobrecidas em geral.	Período fortemente marcado pela intervenção higienista autoritária do Estado, apenas em relação ao combate às precariedades habitacionais. A provisão das habitações foi totalmente delegada à iniciativa privada. Momento conectado com período renissã da habitação, em conexão com o plano de organização territorial da cidade, fim de obra ordena com os aluguéis desses unidades produzidas para atender a população de baixa renda.	Baixos salários praticados, altos valores cobrados pelo aluguel, ausência de infraestrutura básica de trabalho e de infraestrutura básicas da cidade (água, esgoto, saneamento, transportes etc.). O custo da moradia representava uma parcela considerável alto do orçamento mensal da população pobre das áreas mais centrais e periféricas da cidade. Nas áreas mais distantes, os custos estavam associados à própria construção, aos transportes e à manutenção.	Índices da intensificação, da segregação socioespacial, sugerido por parte do poder público e das elites de que a população trabalhadora e mais vulnerabilizada financeiramente, deveria se assentar em áreas periféricas da cidade. Atendimento unifamiliar nas periferias da cidade. Atendimento unifamiliar na periferia das áreas mais centrais e periféricas pelas áreas mais distantes, os princípios frequentemente pelas elites. Atenuação das desigualdades sociais e melhoria da situação social, devido ao acesso à educação associada a condição civil - livres ou cativos.	Até aproximadamente o final do século XIX, o centro de São Paulo era ocupado pelo comércio e serviços, com poucas atividades industriais. As transformações de perfil econômico e demográfico, as áreas centrais passaram a apresentar elevado grau de deterioração das condições urbanas em função do grande incremento populacional e da criação de novas zonas residenciais. Isso gerou, geralmente pelas classes mais empobrecidas, a situação era de precariedade e/ou ausência de infraestrutura, sem a qual não havia possibilidade de melhorar a qualidade de vida. A falta de planejamento urbano e a ausência de políticas públicas financeiramente viáveis resultaram em áreas exclusivas, ruas estreitas, apropriação dos investimentos públicos e infraestrutura pelas famílias mais ricas, enquanto as áreas menos privilegiadas ficaram à margem da cidade, muitas vezes sem acesso a serviços básicos, como água potável, saneamento e transporte público. Isso levou a uma expansão desordenada da cidade, com a formação de favelas e loteamentos irregulares, o que agravou ainda mais a situação de desigualdade social e urbana.
1930 - 1963	→ Era Vargas; → Período populista; - Insatisfação da população social e do proletariado em relação à classe trabalhadora (com propostas políticas de formação de base eleitoral); → Novo (1937 a 1945); → Exatidão da política econômica da cidade para urbano-industrial com a intensificação da implantação das indústrias; → Segunda Guerra Mundial (1939 a 1945); → Conjuntura política - conflitos entre nacionalistas versus liberal-conservadores, diferentes posicionamentos ao alinhamento com os EUA; → Governo JK (Juscelino Kubitschek); → Constituição de Brasília; → Infra-estrutura, queda do poder de compra da população; → Governo Jango (João Goulart), interrompo a modernização pelas reformas de base (banca, fiscal, industrial, urbana, agrária e universitária).	Manutenção das soluções anteriores, embora não em tão franca expansão quanto no período anterior, em função do desestímulo à produção habitacional – Lei do Inquilinato. Novas formas de provisão: - Institutos de Aporentamentos e Pensões (IAPs) – Produção e promoção habitacional operando em segundo plano, como investimento dos recursos captados. Contexto Brasil e cidade de São Paulo - Provisão de unidades para o aluguel; - Concessão de financiamento para compra ou construção aos trabalhadores associados aos institutos; - Existia uma modalidade que concedia financiamento a quem não era filiado aos institutos, contudo era necessário comprovar renda para ter acesso (vínculos formais) Alguns exemplos na cidade de São Paulo são: → Conjunto Residencial Santa Cruz – feita com vários edifícios → Edifício Jaguar – edifício único no terreno. 2. Autocorrutução – Favélas e Moradins simples na periferia → Autocorrutução de barracos de madeira (ou outro material improvisados); → Autocorrutução de barracos caseiros de alvenaria em loteamentos irregulares e sem infraestrutura. 3. Fundação da Casa Popular (FCP) – Teve produção pouco expressiva se comparada à dos IAPs. → Contexto Brasil e cidade de São Paulo → Casas unifamiliares; → Agrupamentos habitacionais pequenos - núcleos de casas; → Alguns conjuntos habitacionais grandes cobores, preconizado em relação à vida coletiva, temiam os cortijos verticais.	Período populista com esforço governamental em defender os direitos do trabalhador visando à cooptação da classe como base eleitoral → Provisão habitacional como medida de troca. Estimado à obtenção da casa própria, mesmo sem haver financiamento para todos os cidadãos populares. → Como César Dutra não acompanhava esse perfil, tinha um discurso contrário, embora o PCP tenha sido criado durante seu governo. 1. Institutos de Aporentamentos e Pensões (IAPs) – “boi nas águas” Após a aprovação da lei do meio termo como principais objetivos, produziu-se hábitat habitacional planejado, plano, como investimento dos recursos captados. → Planos A, B e C – D em vertente do C. Recursos vinham das contribuições previdenciárias dos trabalhadores, contribuindo patrimonial dos empregadores e recursos do Estado. 2. A moradia era provida por conta única e exclusiva da população, sem subsídios oficiais – ausência de financiamento para construção. Autocorrutução nas áreas de fuga. 3. Fundação da Casa Popular (FCP) – recursos vinham do orçamento da União, o que a tornava mais vulnerável a cortes e instabilidade política. Os incentivos eram voltados ao desenvolvimento econômico, mas não para garantir que as FCPs custear suas prestações. A FCP atendeu em grande medida aos interesses do governo JK na construção de Brasília – construção de moradia para os funcionários da União.	Estímulo à implantação das indústrias retrocedeu os recursos investidos na produção habitacional. Surgiram questões de desinvestimento. Condição contraditória do governo que não dispunha de recursos suficientes para investir em provisão habitacional. Lei do inquilinato – congelamento dos valores dos aluguéis. Desorganização do mercado rentista. Inflação elevada, diminuição do poder de compra da população.	Nesse sentido, o congelamento dos aluguéis acabou por estimular o “sonho da casa própria”, pois o inquilino, em tese protegido pela Lei do Inquilinato, passou a viver sob condições melhores, tendo em vista a segurança jurídica da própria legislação. Proprietários usavam subterfúgios para “resgatar” o cumprimento da lei. Resultando em um alto índice de despejos. Naturalmente, o anseio pela casa própria tornou-se objetivo comum, e a população não media esforços nem sacrificios para obtê-la. Indistintamente, os sucessos governos desse período estimularam as expectativas de aquisição da casa própria, como principal objetivo, reforçando a ideia de que a cidade só perferece a quem a possui.	1. A população mais pobre, enquanto proprietária, passa a ter o direito à cidade – entendendo como o acesso à terra e aos benefícios a ela associados, através da infraestrutura básica, o transporte, entre outros. 2. Em contrapartida, passa a viver diante dos principais equipamentos públicos da cidade e acaba sofrendo com a especulação imobiliária, tornando-se mais abastada da população que ocupa o centro, ajudando a acentuar ainda mais as desigualdades. Houve ampliação dos padrões penférios de ocupação e de diferenciação entre os trabalhadores informais e formais, bem como entre proprietários e inquilinos. Assim abastados estiveram responsáveis por equipamentos públicos, as melhores infraestruturas, melhores localizações e condições de vida no geral.

[illegible]

Período	Contexto Histórico Político	Solução Habitacional (Tipologias)	Aspectos político-institucionais	Aspectos econômicos	Impactos Sociais	Impactos Urbanos
1986 - 2002	→ Período de redemocratização do país, promulgação da Constituição de 1988, eleição de Collor (1990), impeachment de Collor (1992), eleição de Sarney (1994), primeiro presidente do período da redemocratização (1985 a 1989); → Jânio Quadros (1960 a 1961) Prefeito de São Paulo; → Promulgação da Constituição Federal de 1988; → Governo Fernando Collor (1990 a 1992) Presidente - Neoliberalismo começa a dominar o cenário político; → Luiza Erundina (1989 a 1992) Prefeita de São Paulo; → Impeachment de Collor (1992); → Impeachment Fernando Collor (1992); → Governo Itamar Franco (1992 a 1994) Presidente; → Infiltração deleada, poder de compra baixíssimo, remunerações altas dos preços dos produtos básicos; → Infiltração deleada, poder de compra baixíssimo, remunerações altas dos preços dos produtos básicos;	3. Paulo Maluf (1993 a 1997) governador eleito pelo voto direto dos mecanismos participativos e inovadores implementados por Euzébio, com a participação da maior parte dos programas e desarticulação das organizações de moradores; → Projeto Cingapura - PROVER (urbanizar favelas, verticalizar nas próprias áreas, sem participação popular) bicos de estacionamento de quatro a seis andares, com quatro unidades por andar; → PROCAF (sanitização de córregos, implantação de vias, remoção dos moradores das margens); → COHAB-SP (leitos urbanizados, conjunto para famílias até 9 salários, Lote Legal, Plano SIM); → Projeto Guarapiranga (recuperação da água da bacia e melhores condições habitacionais da infraestrutura, transporte, requalificação urbana e HIS); → Operações Interligadas, recursos para o Funpaz, Operações Urbanas, recursos para obras de infraestrutura, transporte, requalificação urbana e HIS; 4. Celso Pita (1997 a 2000) seu continuidade aos programas do governo anterior mas com o objetivo de melhorar a qualidade de vida dos moradores; → Corpos (elação como facilitador dos projetos de arrendamento residencial); → Verbas de Arrendamento Habitacional (para situações emergenciais); → PROCENTRO (Programa de revitalização do centro); → Projeto de cooperação entre os três níveis de governo para ampliação dos projetos que fossem em parceria; 5. Marta Suplicy (2001 a 2004) → Bairro Legal (Urbanização e Regularização de Favelas, Viver Melhor - Qualificação dos serviços urbanos, melhoria da infraestrutura, regularização de lotamentos, Programa Interligadas, Programa de Reassentamento) → Morar no Centro (Realização integrada, Programa de Arrendamento Residencial - PAR, Loteação Social, Programa de corpos); → Planos Online (SEHAB - aplicação da aprovação de plantas, consulta de processos online); → PROCAF (cumprimento dos compromissos das gestões anteriores) → PROCAF (cumprimento dos compromissos das gestões anteriores) → Plano de Alinhamento dos Moradores dos Baixos dos Vadiúlos e Bolsa Aluguel; → Múrcies (reforma projetos gelado Euzébio).	3. Paulo Maluf (1993 a 1997) → Desestruturação dos movimentos por moradia, sem espaço para participação e diálogo; 3. Paulo Maluf (1993 a 1997) → Operações Interligadas e Operações Urbanas - compra de perfis construído, impactos nas unidades produtivas, impactos no comércio, impactos no desenvolvimento do bairro, impactos no desenvolvimento do bairro, impactos no desenvolvimento do bairro; 4. Celso Pita (1997 a 2000) → A gestão ultraconservadora de Pita, manteve a descontinuidade de iniciativas importantes, interrompendo também o canal de comunicação com os movimentos de moradia, acirrando ainda mais as desigualdades sociais; 5. Marta Suplicy (2001 a 2004) → A gestão Marta Suplicy procurou rebotar a comunicação com os movimentos sociais e a participação popular; → O plano de regularização fundiária, apesar de regularização fundiária auxiliou, mas não alterou o quadro das desigualdades sociais.	3. Paulo Maluf (1993 a 1997) → Desestruturação dos movimentos por moradia, sem espaço para participação e diálogo; 3. Paulo Maluf (1993 a 1997) → Operações Interligadas e Operações Urbanas - compra de perfis construído, impactos nas unidades produtivas, impactos no comércio, impactos no desenvolvimento do bairro, impactos no desenvolvimento do bairro, impactos no desenvolvimento do bairro; 4. Celso Pita (1997 a 2000) → A gestão ultraconservadora de Pita, manteve a descontinuidade de iniciativas importantes, interrompendo também o canal de comunicação com os movimentos de moradia, acirrando ainda mais as desigualdades sociais; 5. Marta Suplicy (2001 a 2004) → A gestão Marta Suplicy procurou rebotar a comunicação com os movimentos sociais e a participação popular; → O plano de regularização fundiária, apesar de regularização fundiária auxiliou, mas não alterou o quadro das desigualdades sociais.	A cidade já está consolidada em termos espaciais, processos de segregação e segregação. Esses processos se acentuam nos primeiros dois períodos, e são combatidos no terceiro.	
	2003 - 2016	→ Primeiro Governo Luís Inácio Lula da Silva (2003 a 2006) Presidente, início de políticas públicas mais progressistas e mais voltadas para a redução das desigualdades sociais; → Criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS - 2005), com previsão de 1 milhão de unidades habitacionais; → Plano Nacional de Habitação (PlanHab - 2008); → José Serra (2005 a 2006) Prefeito de São Paulo; → Segundo Governo Luís Inácio Lula da Silva (2007 a 2010) Presidente; → Gilberto Kassab (2006 a 2012) Prefeito de São Paulo; → Limpando o Programa de Aterro do Córrego do Iguape (2003 a 2007) Presidente; → Programa Casa Minha Vida (PMCV - 2009); → Primeiro Governo Dilma Rousseff (2011 a 2014) Presidente; → Segundo Governo Dilma Rousseff (2015 a 2016) Presidente;	1. José Serra (2005 a 2006) e Gilberto Kassab (2006 a 2012) → Programa de Urbanização de Favelas; → Programa de Remoção de Favelas; → Remoção de famílias de alojamentos; → Programa de Corpos; → Urbanização e Regularização de Lotamentos; → Plantas On Line (continuidade gestão Marta Suplicy); → Obras na Área Central; → Empreendimentos na Cidade; → Escrituras da COHAB entregues; → Múrcies; 2. Fernando Haddad (2013 a 2016) → Programa Renova SP, com urbanização integrada de assentamentos precários; → Regularização Fundiária em ZEIS e áreas públicas; → Regularização Fundiária em ZEIS e áreas públicas; → ZEIS e adequação da Cota de Solidariedade; → Projeto do MCMV - Entidades, utilizando de recursos federais e priorizando autogestão e movimento de moradia; → Minha Casa, Minha Vida, também parceria com o PMCV; → Intervenções em corpo e ocupação social, embora em menor escala que a gestão Marta Suplicy; → Entusias em integração com transporte público (moradia próxima a eixos de mobilidade).	1. José Serra (2005 a 2006) e Gilberto Kassab (2006 a 2012) → Programa de Urbanização de Favelas; → Programa de Remoção de Favelas; → Remoção de famílias de alojamentos; → Programa de Corpos; → Urbanização e Regularização de Lotamentos; → Plantas On Line (continuidade gestão Marta Suplicy); → Obras na Área Central; → Empreendimentos na Cidade; → Escrituras da COHAB entregues; → Múrcies; 2. Fernando Haddad (2013 a 2016) → Programa Renova SP, com urbanização integrada de assentamentos precários; → Regularização Fundiária em ZEIS e áreas públicas; → Regularização Fundiária em ZEIS e áreas públicas; → ZEIS e adequação da Cota de Solidariedade; → Projeto do MCMV - Entidades, utilizando de recursos federais e priorizando autogestão e movimento de moradia; → Minha Casa, Minha Vida, também parceria com o PMCV; → Intervenções em corpo e ocupação social, embora em menor escala que a gestão Marta Suplicy; → Entusias em integração com transporte público (moradia próxima a eixos de mobilidade).	1. José Serra (2005 a 2006) e Gilberto Kassab (2006 a 2012) → Programa de Urbanização de Favelas; → Programa de Remoção de Favelas; → Remoção de famílias de alojamentos; → Programa de Corpos; → Urbanização e Regularização de Lotamentos; → Plantas On Line (continuidade gestão Marta Suplicy); → Obras na Área Central; → Empreendimentos na Cidade; → Escrituras da COHAB entregues; → Múrcies; 2. Fernando Haddad (2013 a 2016) → Programa Renova SP, com urbanização integrada de assentamentos precários; → Regularização Fundiária em ZEIS e áreas públicas; → Regularização Fundiária em ZEIS e áreas públicas; → ZEIS e adequação da Cota de Solidariedade; → Projeto do MCMV - Entidades, utilizando de recursos federais e priorizando autogestão e movimento de moradia; → Minha Casa, Minha Vida, também parceria com o PMCV; → Intervenções em corpo e ocupação social, embora em menor escala que a gestão Marta Suplicy; → Entusias em integração com transporte público (moradia próxima a eixos de mobilidade).	1. José Serra (2005 a 2006) e Gilberto Kassab (2006 a 2012) → Programa de Urbanização de Favelas; → Programa de Remoção de Favelas; → Remoção de famílias de alojamentos; → Programa de Corpos; → Urbanização e Regularização de Lotamentos; → Plantas On Line (continuidade gestão Marta Suplicy); → Obras na Área Central; → Empreendimentos na Cidade; → Escrituras da COHAB entregues; → Múrcies; 2. Fernando Haddad (2013 a 2016) → Programa Renova SP, com urbanização integrada de assentamentos precários; → Regularização Fundiária em ZEIS e áreas públicas; → Regularização Fundiária em ZEIS e áreas públicas; → ZEIS e adequação da Cota de Solidariedade; → Projeto do MCMV - Entidades, utilizando de recursos federais e priorizando autogestão e movimento de moradia; → Minha Casa, Minha Vida, também parceria com o PMCV; → Intervenções em corpo e ocupação social, embora em menor escala que a gestão Marta Suplicy; → Entusias em integração com transporte público (moradia próxima a eixos de mobilidade).

Período	Contexto Histórico Político	Solução Habitacional (Tipologias)	Panorama das Principais Soluções Habitacionais de Interesse Social		
			Aspectos político-institucionais	Aspectos econômicos	Impactos Sociais
2016 - Atualidade	→ Governo Michel Temer pós-processo de impeachment (agosto de 2016) Presidente; → Jolo Doria (2017 a 2018) Prefeito de São Paulo; → Bruno Covas (2018 a 2021) Prefeito de São Paulo; → Governo Jair Bolsonaro (2019 a 2022) Presidente; → Pandemia COVID-19 e a megapolítica nacional; → Ricardo Nunes (2021 a atualidade) Prefeito de São Paulo; → Governo Lúlio Inácio Lúlio da Silva (2023 - atualidade) Presidente, retomada dos programas sociais.	1. Jolo Doria (2017 a 2018) → Continuidade de obras do Minha Casa, Minha Vida em parceria com o governo federal; → Início de estruturação para o programa que viria a ser o Póde Entrar; → Regularização fundiária em áreas periféricas; → Menor foco em locação social e moradia no centro; 2. Bruno Covas (2018 a 2021) → Lançamento do programa Póde Entrar (2019), anunciado como o maior da história da cidade, com previsão de mais de 25 mil unidades habitacionais; → Programa Casa da Família - parceria com o PMCMV; → Parcerias com o Programa Casa Paulista (governo estadual) para produção habitacional; → Projetos habitacionais em áreas centrais, ainda de forma pontual; → Avanço em regularização de escrituras da COHAB; 3. Ricardo Nunes (2021 a atualidade) → Consolidação do Póde Entrar, com parcerias público-privadas para produção de unidades; → Entrega habitacional em Heliópolis e outras áreas, em parceria com a CDHU; → Regulamentação da Área de Intervenção Urbana do Setor Central (AIU-SCE), voltada à regularização fundiária; → Parcerias com governo estadual e federal para novos conjuntos habitacionais; → Ênfase em moradia no centro, mas com críticas sobre alcance social.	1. Jolo Doria (2017 a 2018) → Lançamento do programa Póde Entrar, anunciado como o maior programa municipal; → Aplicação da regularização fundiária com novos instrumentos legais: Parcerias entre Prefeitura, Caixa Econômica Federal e Governo Estadual; 3. Ricardo Nunes (2021 a atualidade) → Continuidade e fortalecimento do Póde Entrar: Parcerias público-privadas em larga escala (PPP de Habitação Centro, Parceria entre CDHU e COHAB); → Ênfase em concessões urbanas e instrumentos de planejamento (Plano Juridial e o Setor Central);	A partir de 2014, o país entrou em crise. Operação Lava Jato, crise das commodities, aumento do desemprego, queda no PIB, crise econômica de escala mundial. No fim do ano de 2019 e no início de 2020, a pandemia de COVID-19 destruiu a economia em escala mundial. Os efeitos conservadores das políticas no governo Jair Bolsonaro, aprofundaram a crise econômica, agravando a situação. O resultado foi um número de mortes alarmantes. No atual governo Lula, a inflação está mais controlada, devolvendo em parte o poder de compra da população. Mas o país ainda está em recuperação.	Toda crise econômica gera aprofundamento das desigualdades, pois em geral em situações de crise há redução de investimentos em infraestrutura, urbanização de assentamentos precários, redução de investimentos em políticas públicas, a política adotada nessas três administrações, por serem mais alinhadas ao neoliberalismo, permitem a atuação do mercado na cidade, e a acentuação da especulação imobiliária, aprofundando os mecanismos de segregação socioespacial.
	6.				

Ao analisar o quadro apresentado acima, que organiza os períodos desde a primeira crise urbana e habitacional registrada na cidade de São Paulo, é possível perceber que todas as soluções parecem seguir uma mesma lógica. Em determinados momentos – às vezes mais cedo, às vezes mais tarde –, elas quase sempre acabaram deixadas nas mãos do setor privado, favorecendo quem tinha – ou tem – o capital ao seu lado, em detrimento daqueles que mais precisam.

E considerando cada um dos períodos, seguindo a numeração adotada no quadro acima, pôde-se que:

1. Ao voltarmos para o início do século passado, no período em que o Estado praticamente se isentou das responsabilidades de lidar com a crise urbana, foi o setor privado que resolveu à sua maneira, o déficit habitacional. Proveu habitações aos montes, em sua maioria precárias, insalubres, contudo, bem localizadas. Quase sempre nas proximidades dos polos de trabalho e das principais infraestruturas públicas. Essa produção fez frente à grande parte da demanda habitacional que se apresentava na época, sendo também fonte de renda daqueles que fossem os proprietários. A resposta governamental à precariedade produzida foi uma política higienista de remoções, demolições e de tentativa de afastar a população das áreas mais centrais e visíveis da cidade, “escondendo-as” nas periferias.
2. No período seguinte delinea-se uma política mais populista, onde muitos direitos são conquistados pelos trabalhadores, na intenção de usar esse fato como moeda de troca para apoio político. Entretanto, não é objetivo desprezar os avanços conquistados, apenas pontuar que existia uma lógica velada de intenções manipulativas. Nesse momento as principais soluções habitacionais passam de certa forma a ser propiciadas por uma articulação entre governo, empresas e trabalhadores, que por meio de entidades de classe, passam a financiar as soluções habitacionais. Mesmo tendo pouca expressividade numérica se comparada à demanda, foi importante em termos de tipologia e de políticas públicas. Por outro lado, o movimento de periferização continua e inicia-se o processo de favelização na cidade. Motivados pelo fato de que quem não possuía vínculos com entidades de classe, e, portanto, estivesse na informalidade e com renda baixa, não conseguia acessar os financiamentos ou aluguéis caros. A solução era a autoconstrução precária na periferia em loteamentos em sua maioria clandestinos ou nas áreas vazias próximas ao centro – ambas sem infraestrutura. As desigualdades sociais, de acesso aos serviços básicos e de acesso à cidade se acentuam.
3. Com o golpe militar as políticas passam a ser centralizadas com a criação do BNH, que gere exclusivamente o financiamento para a produção habitacional – antes era gerido pelas diversas entidade de classe, caixas de pecúlio, entre outros. Inicia-se um novo período no qual as produções destinadas à população de baixa renda é feita sem qualidade, em locais com infraestrutura inacabada ou ainda por fazer. O governo estrutura um sistema para impulsionar o crescimento econômico do país investindo na indústria, particularmente na da construção civil. Unindo duas demandas importantes, por meio do combate ao déficit habitacional. Com a intenção de fortalecer as bases de apoio ao regime, buscavam contentar a população provendo moradia e o empresariado, provendo lucros por meio da construção e venda das unidades. A habitação começa a ser tratada como mercadoria, e o mercado passa a ter poder sobre o desenho da cidade e a localização da população mais pobre.
4. Junto com a redemocratização, chegam também os desafios para reestruturar o país política, econômica e socialmente. A partir da Constituição de 1988, e sobretudo após a extinção do BNH, as políticas de habitação passam a estar sob a responsabilidade dos municípios, sem tantos apoios das esferas federal e estadual, que estavam em processo de reestruturação. A alternância entre governos ora mais conservadores, ora mais progressistas, provoca uma onda de descontinuidade política no enfrentamento da crise habitacional. A partir dos anos 1990, com a entrada de governos mais

alinhados com o neoliberalismo em esfera nacional, combinados com gestões municipais mais conservadoras, acentua o estímulo ao processo de especulação na cidade, bem como o tratamento da habitação como mercadoria, com a cidade sendo cada vez mais controlada pelo mercado.

5. O início dos anos 2000, é marcado pela entrada de governos mais progressistas no poder, e as pautas sociais estão em evidência no programa de governo. O SNHIS é criado, e com ele o PlanHab é elaborado, contendo o planejamento para o período de 2008 a 2023, com previsões para reavaliações periódicas. Contudo, em 2008 ocorre a crise financeira internacional, à qual o governo brasileiro reage investindo na indústria da construção civil, para possibilitar a geração de mais empregos e promover a produção de habitação de interesse social. Nasce o Programa Minha Casa Minha Vida, e com ele, novamente o país se encontra na situação em que o governo investe na indústria da construção, tentando reverter o apoio em benefícios para a população. Ocorre que o mercado novamente é o principal ator da política, que muito embora tenha uma série de critérios a serem cumpridos, ainda permite que alguns mecanismos de mercado como a acentuação da periferização, da segregação socioespacial e da especulação imobiliária se reproduzam. O final deste período é marcado por uma grave crise política envolvendo o setor da construção civil, congelando os gastos com o PMCMV e culminando no impeachment da presidente então em exercício, o que acabou agravando a situação econômica do país e deixando um clima de instabilidade política. O governo municipal, cujo mandato é simultâneo a estes acontecimentos, embora possuísse alinhamento político ao governo federal, ficou limitado em suas ações em decorrência do congelamento das verbas do Estado. Entretanto, dentro de suas limitações conseguiu deixar como legado um Plano Diretor Estratégico que propunha alterações importantes nas dinâmicas da cidade, implementando todos os mecanismos que foram possíveis para garantir a diminuição da segregação socioespacial e diminuir as desigualdades sociais na cidade.
6. O período final dessa análise, compreendido entre a efetivação do impeachment em agosto de 2016 até a atualidade, foi marcado pela tomada do poder por uma frente conservadora, cujo desalinhamento com as políticas sociais trouxe severos impactos para o país. Em sete anos, dentre os quais praticamente três corresponderam aos tempos da pandemia da COVID-19, o país viveu momentos de incerteza, profunda crise econômica, política e social. Os níveis inflacionários subiram, o desemprego aumentou ao mesmo tempo em que o poder de compra da população caiu, os níveis de pobreza voltaram a aumentar assustadoramente. O índice da população em situação de rua, principalmente no auge da crise sanitária se elevou gravemente. Até o ano de 2023, quando novamente um governo progressista assumiu a presidência do país, as medidas de austeridade orçamentária só fizeram retroceder o importante processo de conquistas sociais que vinham ocorrendo no país desde o fim da ditadura militar. Na cidade de São Paulo, a situação não foi tão diferente, pois durante todo esse período, inclusive na atualidade, as administrações estiveram alinhadas ao conservadorismo, entregando o poder definidor do desenho dos espaços da cidade e da decisão da localização das diversas camadas da população, ao mercado.

6

REFLEXÕES PARA A SÃO PAULO DO FUTURO [CONCLUSÃO]

Chega-se a fase conclusiva deste trabalho com a sensação de que a trajetória da cidade de São Paulo foi marcada por avanços importantes, mas também por uma forte permanência de lógicas que privilegiam o mercado e o setor privado em detrimento das demandas da população, a velha batalha de classes. Ao longo dos períodos analisados, nota-se que os avanços alcançados – como a criação de importantes marcos regulatórios, planos diretores ou programas habitacionais – conviveram com limitações estruturais impostas tanto pela instabilidade política quanto pela dependência de mecanismos de mercado. Isso demonstra que as soluções encontradas, mesmo quando bem-intencionadas, foram insuficientes – e não necessariamente em termos numéricos – para enfrentar de forma duradoura ou mais concreta o déficit habitacional e os mecanismos de exclusão urbana e segregação espacial. A cidade se consolidou, assim, como um território fragmentado, onde a infraestrutura e as oportunidades se concentram em espaços privilegiados e mais centrais, ao passo que a periferização e a precariedade habitacional se reproduziram nas bordas e nos entremeios do tecido urbano.

É importante entender que para se conseguir a São Paulo que queremos – e neste momento permito-me mudar a pessoa da narrativa – é preciso reconhecer em primeiro lugar que repetir as mesmas fórmulas do passado não dará conta de resolver os desafios que se renovam e aumentam a cada dia – e o déficit habitacional é um deles. A cidade que já se encontra consolidada precisa de políticas capazes de redefinir o uso do território, aproximando a moradia do trabalho, melhorando a rede de transportes, integrando-a de forma a permitir que a população, independente da camada social, exerça o direito à cidade de fato. Isso implica em resgatar a importância da função social da terra, fortalecendo o papel do poder público como regulador e garantidor do acesso universal à habitação digna, enfrentando de modo consistente a especulação imobiliária que há décadas vem assolando a cidade.

Pensar a São Paulo do futuro é pensar em um espaço urbano menos submetido às lógicas exclusivas do capital e mais orientado pelo princípio da inclusão social. Uma cidade cujas políticas priorizem a requalificação e ocupação das áreas mais centrais e com melhor infraestrutura, cujas periferias estejam integradas por meio de uma infraestrutura adequada e de qualidade, combatendo as desigualdades históricas que se perpetuam muito antes de São Paulo ser o que é hoje. Se a trajetória até aqui mostrou avanços e retrocessos, o desafio é transformar essa herança em oportunidade para redesenhar uma metrópole mais inclusiva, mas que sobretudo possa avançar em justiça social, diversidade territorial e qualidade de vida para todos que nela habitam.

A ideia de organizar os períodos neste trabalho, para além de contribuir com a análise comparativa das soluções e políticas habitacionais, foi criar um material que mantivesse um histórico das principais

intervenções urbanas e habitacionais ocorridas na cidade de São Paulo, para servir como material de apoio e consulta a quem se interessar pelo percurso. E essa me parece a grande contribuição à área do planejamento, olhar para o passado, compreender o presente e auxiliar na formulação de melhores políticas para o futuro.

Cabe como um último objetivo desta fase conclusiva, enumerar algumas possibilidades de aprofundamentos que esta pesquisa suscitou ao longo de seu desenvolvimento.

1. Sobre as estruturas e configurações dos cortiços em São Paulo, estruturas comuns no final do século XIX e começo do XX, mas que ainda perduram sob novas formas. Notou-se que possuem semelhança com as Ilhas do Porto. Parecem ter ocorrido simultaneamente (em São Paulo e no Porto). Por isso talvez uma comparação entre as tipologias e principais características talvez seja possível;
2. Ainda sobre as tipologias, dada período possui características diferentes, ainda que se repitam e se sobreponham em algum momento. Existe a produção de Bonduki sobre esta temática em âmbito nacional, contudo o material não contém os períodos mais atuais e nem estabelece foco em São Paulo. Um levantamento desta produção para futuras análises de elementos de projeto, técnicos e construtivos pode ser interessante;
3. Produzir análises mais detalhadas dos períodos pós redemocratização, em relação aos programas propostos e implementados. Com contextualizações política, econômica e social mais aprofundadas. Atualmente as opções são diminutas o que impactou na busca por informações mais precisas;
4. Analisar a expansão da mancha urbana de São Paulo de forma mais detalhada, percebendo melhor as áreas reais que foram sendo ocupadas ao longo dos anos, a semelhança dos mapas apresentados no trabalho, contudo com mais especificidades.

Essas possibilidades não encerram a discussão – tampouco limitam-na –, mas indicam caminhos relevantes para um futuro aprofundamento da pesquisa sobre a cidade de São Paulo e suas dinâmicas habitacionais e urbanas.

7

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALMEIDA, I. L.; NASCIMENTO, J. C. **Origens da habitação social em Fortaleza: a produção habitacional dos IAPs (1938-1966)**. In: ENANPUR – ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 22., 2023, Belém. Anais. Belém: ANPUR, 2023. Sessão Temática 6: Cidade, história e identidade cultural.
- ALVES, A. **Leis abolicionistas: dos tratados pela abolição do tráfico de africanos à Lei Áurea: fundamentos do racismo no Brasil**. Cuiabá: Entrelinhas Editora, 2023, edição Kindle.
- ARANTES, P.; FIX, M. **“Minha Casa, Minha Vida”, o pacote habitacional de Lula**. Correio da Cidadania, 30 jul. 2009. Disponível em: <https://www.correiocidadania.com.br/especiais/66-pacote-habitacional/3580-31-07-2009-minha-casa-minha-vida-o-pacote-habitacional-de-lula>
- ARRETCHE, M. **Trajetórias das políticas sociais no Brasil: expansão, mudança e desafios**. São Paulo: Editora Unesp, 2020.
- AZEVEDO, S. **Vinte e dois anos de política de habitação popular (1964-86): Criação, Trajetória e extinção do BNH**. In: Revista Administração Pública. Rio de Janeiro, 1988, v. 22, pp. 107-119.
- AZEVEDO, S., ANDRADE, L.A.G. **Habitação e populismo: a Fundação da Casa Popular**. In: Habitação e poder: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional Habitação [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2011, pp. 1-20. Disponível em: <https://books.scielo.org/id/xnfq4/pdf/azevedo-9788579820557-04.pdf> Acesso em: 20 mai 2025.
- BALBIM, R; KRAUSE, C. **Produção social da moradia: um olhar sobre o planejamento da habitação de interesse social no Brasil**. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 16, n. 1, p. 189–201, 2014.
- BARONE, A. C. C. **Periferia como questão: São Paulo na década de 1970**. *Revista Pos FAUUSP*, [S. l.], v. 20, n. 33, p. 64-85, 2013. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/posfau/article/view/80921>. Acesso em: 04 mar. 2025.
- BAPTISTA, T. W. F. **História das políticas de saúde no Brasil: a trajetória do direito à saúde**. In: MATTA, G. C.; MOURA, A. L. (Orgs.). *Políticas de saúde: organização e operacionalização do sistema único de saúde*. Rio de Janeiro: EPSJV/Fiocruz, 2007, pp. 29-60, (Coleção Educação Profissional e Docência em Saúde: a formação e o trabalho do agente comunitário de saúde, 3). Disponível em: <http://www.retsus.fiocruz.br/upload/publicacoes/pdtpsp_3.pdf>. Acesso em: 09 jun. 2025.
- BENTO, C. **Independência branca e morte negra**. In: SANTOS, H. (org.) *A resistência negra ao projeto de exclusão racial – Brasil 200 anos (1822 >2022)*. São Paulo: Jandaíra, p. 109 – 115, 2022.
- BERTUCCI, L. M. **A casa do trabalhador em tempos epidêmicos. São Paulo, primeiras décadas republicanas**. *Revista Mundos do Trabalho*, Florianópolis, v. 12, p. 1-18, 2020.

BIONDI, L. **Imigração**. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 2015.

Disponível em: <https://cpdoc.fgv.br/sites/default/files/verbetes/primeirarepublica/IMIGRA%C3%87%C3%83O.pdf> Acesso em: 15 mar. 2025.

BONDUKI, N. G. **Pioneiros da habitação social**. São Paulo: Editora Unesp; Edições Sesc, 2014. v.1: “Cem anos de política pública no Brasil”.

BONDUKI, N.G. **Origens da habitação social no Brasil: Arquitetura moderna, Lei do inquilinato e difusão da casa própria**. São Paulo: Estação Liberdade. FAPESP, 2017. 7ª ed.

BORIN, M. F. Arruamentos e loteamentos em São Paulo na passagem do Império para a República: legislação e agentes. In: Desenvolvimento, crise e resistência: quais os caminhos do Planejamento Urbano e Regional?, XVII ENANPUR, São Paulo. Anais. São Paulo: FAUUSP, 2017, ST 7.9 – 03.

BRASIL. **Lei de 7 de novembro de 1831**. Rio de Janeiro, RJ: Secretaria de Estado dos Negócios da Justiça, 1831. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LIM/LIM-7-11-1831.htm Acesso em: 15 mar. 2025.

BRASIL. [Lei Eusébio de Queirós] **Lei nº. 581, de 4 de setembro de 1850**. Rio de Janeiro, RJ: Secretaria de Estado dos Negócios da Justiça, 1850a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim581.htm Acesso em: 15 mar. 2025.

BRASIL. [Lei de Terras] **Lei nº. 601, de 18 de setembro de 1850**. Rio de Janeiro, RJ: Secretaria de Estado dos Negócios da Justiça, 1850b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/10601-1850.htm Acesso em: 15 mar. 2025.

BRASIL. [Lei do Ventre Livre] **Lei nº. 2.040, de 28 de setembro de 1871**. Rio de Janeiro, RJ: Secretaria de Estado dos Negócios da Agricultura, Commercio e Obras Publicas, 1871. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim2040.htm Acesso em: 16 mar. 2025.

BRASIL. [Lei dos Sexagenários] **Lei nº. 3.270, de 28 de setembro de 1885**. Rio de Janeiro, RJ: Secretaria de Estado dos Negócios da Agricultura, Commercio e Obras Publicas, 1885. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/LIM3270.htm Acesso em: 16 mar. 2025.

BRASIL. [Lei Áurea]. **Lei nº. 3.353, de 13 de maio de 1888**. Rio de Janeiro, RJ: Secretaria do Estado dos Negócios da Agricultura, Comercio e Obras Publicas e interino dos Negócios Estrangeiros, 1888. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim3353.htm Acesso em: 16 mar. 2025.

BRASIL. [Lei Eloy Chaves]. **Decreto nº. 4.682, de 24 de janeiro de 1923**. Rio de Janeiro, RJ: Presidência da República, 1923. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/historicos/dpl/dpl4682-1923.htm Acesso em: 23 mar. 2025.

BRASIL. **Lei nº. 4.380, de 21 de agosto de 1964**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 1964. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4380-21-agosto-1964-377666-publicacaooriginal-1-pl.html> Acesso em: 20 mar. 2025.

BRASIL. **Legislação. Atos Institucionais**. Brasília, DF: Presidência da República, 1964 a 1969. Disponível em: <https://www4.planalto.gov.br/legislacao/portal-legis/legislacao-historica/atos-institucionais> Acesso em: 15 abr. 2025.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 2016. 496 p. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf. Acesso em: 05 fev. 2025.

BRASIL. **Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005**. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 17 jun. 2005. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111124.htm.

BRASIL. **Plano Nacional de Habitação. Versão para debates.** Brasília: Ministério das Cidades/Secretaria Nacional de Habitação Primeira impressão: Maio de 2010, 212 p.

BRASIL. [Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Pública]. *Relatório de Avaliação: Programa Minha Casa, Minha Vida.* Ciclo 2020. Brasília, DF: 2020.

BRASIL. [Estatuto da Cidade]. **Lei nº. 10.257, de 10 de julho de 2001.** Brasília, DF: Presidência da República, 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm Acesso em: 14 abr. 2025.

BRASIL. **Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e dá outras providências.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2009.

BRASIL. **Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social.** Brasília, DF: Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/habitacao/sistema-nacional-de-habitacao-de-interesse-social> Acesso em: 20 abr. 2025.

CALAZANS, M.; BASTOS, R. L.; SANTANA, F.; TAVARES, R.; ARAÚJO, L.; AGUIAR, L. **(I)Materialidades do Quilombo Saracura (São Paulo - SP): Um ensaio a partir do encontro entre antropologia, arqueologia e o Movimento Saracura/ Vai-Vai.** Boletim OVIR, São Paulo: CAAF, v. 2, nº. 1, nov. 2022. Disponível em: https://www.unifesp.br/reitoria/caaf/images/novo_site/boletim%20caaf/Boletim_ovir/Boletim_Ovir_V1_n1_2022.pdf Acesso em: 29 mar 2025.

CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. **Haddad sanciona complemento ao Minha Casa Minha Vida.** São Paulo, 5 jun. 2014. Disponível em: <https://www.saopaulo.sp.leg.br/blog/haddad-sanciona-complemento-ao-minha-casa-minha-vida/>

CAMARGO, A. DE P. R. **Mensuração racial e campo estatístico nos censos brasileiros (1872-1940): uma abordagem convergente.** Boletim do Museu Paraense Emílio Goeldi. Ciências Humanas, v. 4, n. 3, p. 361–385, set. 2009. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1981-81222009000300002> Acesso em: 01 jun 2025.

CANO, W. **Raízes da Concentração Industrial de São Paulo.** Campinas, SP: Unicamp. IE, 2007.

DINIZ, Leandro Neves. **A Lei de Terras de 1850 no centro da discussão: um elo coercitivo sobre as famílias livres e pobres.** In: SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA, 30., 2019, Recife. Anais eletrônicos. Recife: ANPUH, 2019. Disponível em: https://www.snh2019.anpuh.org/resources/anais/8/1552911320_ARQUIVO_ArtigodaAnpuh2019.pdf Acesso em: 10 out. 2024.

DUARTE, M. P. L. **O Governo Vargas e as Primeiras Tentativas do Estado na Provisão de Habitação Popular.** XXVII Simpósio Nacional de História. Conhecimento histórico e diálogo social. Natal, Rio Grande do Norte, de 22 a 26 de julho de 2013.

EVARISTO, C. **Independência do Brasil: Uma pátria de muitos gritos.** In: SANTOS, H. (org.) A resistência negra ao projeto de exclusão racial – Brasil 200 anos (1822 >2022). São Paulo: Jandaíra, p. 102 – 108, 2022.

FAUSTO, B. **Trabalho urbano e conflito social.** São Paulo: Difel, 1977.

FALCONERIS, A. C. **Legislação brasileira: controle e embranquecimento do mercado de trabalho livre, 2022.** Disponível em: <https://museudaimigracao.org.br/blog/migracoes-em-debate/legislacao-brasileira-controle-e-embranquecimento-do-mercado-de-trabalho-livre> Acesso em: 20 mar 25.

- FERRARI, C. **Política previdenciária de habitação em São Paulo: os projetos dos IAPs entre as décadas de 1940 e 1950.** In: Desenvolvimento, crise e resistência: quais os caminhos do Planejamento Urbano e Regional?, XVII ENANPUR, São Paulo. Anais. São Paulo: FAUUSP, 2017, ST 5.11 – 01.
- FERREIRA, J. L. **A cultura política dos trabalhadores no primeiro governo Vargas.** Revista Estudos Históricos, Cultura e Povo. Rio de Janeiro: FGV, vol. 3, nº. 6, 1990. p. 180-195.
- FERREIRA, J. L. **João Goulart: uma biografia.** 4ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.
- FRAGA, W. **Pós-abolição: o dia seguinte.** In: SCHWARCZ, L. M. e GOMES, F. (org.). Dicionário da escravidão e liberdade. São Paulo: Companhia das Letras, 2018. p. 351-358.
- GABLER, L. **Lei Eusébio de Queirós.** Brasília, DF: Arquivo Nacional – MAPA - Memória da Administração Pública Brasileira, 2015. Disponível em: <http://mapa.an.gov.br/index.php/assuntos/15-dicionario/65-dicionario-da-administracao-publica-brasileira-do-periodo-imperial/288-lei-euzebio-de-queiroz?highlight=WyJldXplYmlvIl0=> Acesso em: 12 jun. 2025.
- GEOSAMPA. **Mapas antigos da cidade de São Paulo.** São Paulo: Prefeitura Municipal de São Paulo. Disponível em: https://geosampa.prefeitura.sp.gov.br/PaginasPublicas/_SBC.aspx# Acesso em: 21 fev. 2025.
- GODOY, M. G. **A política municipal de habitação em São Paulo após 1988: as ações do poder público local, as transformações no território usado e o Programa de Arrendamento Residencial.** 2008. Tese (Doutorado em Geografia Humana) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.
- GOUVÊA, M. C.; XAVIER, A. P. **Retratos do Brasil: raça e instrução nos Censos populacionais do século XIX.** Educação & Sociedade, v. 34, n. 122, p. 99-120, jan - mar 2013. Campinas: Cedes, 2013.
- GOYENA, R. S.; KRAUSE, T. N. **Império em disputa : coroa, oligarquia e povo na formação do Estado brasileiro (1823-1870).** Rio de Janeiro: FGV Editora, 2022. 408 p.-il. (Coleção Uma outra história do Brasil).
- GUERREIRO, I.; ROLNIK, R.; SANTORO, P. F. **Moradia de aluguel no Minha Casa, Minha Vida: desafios e perigos.** LabCidade, 15 mar. 2023. Disponível em: <https://www.labcidade.fau.usp.br/moradia-de-aluguel-no-minha-casa-minha-vida-desafios-e-perigos/>. Acesso em: 15 jun. 2025.
- HIRATA, F. **A luta pela moradia em São Paulo.** Dissertação Universidade Estadual de Campinas. Campinas, SP, 2010.
- IBGE. **Recenseamento do Brasil em 1872.** Rio de Janeiro, RJ: IBGE, 1872. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/biblioteca-catalogo?id=225477&view=detalhes>. Acesso em: 15 mar. 2025.
- IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Políticas sociais: acompanhamento e análise.** Brasília: IPEA, 2021.
- KLEIN, H. S. **Demografia da Escravidão.** In: SCHWARCZ, L. M. e GOMES, F. (org.). Dicionário da escravidão e liberdade. São Paulo, SP: Companhia das Letras, 2018. p. 185-194.
- KRAUSE, C.; BALBIM, R.; LIMA NETO, V. **Minha Casa Minha Vida, nosso crescimento.** Texto para discussão 1853. Rio de Janeiro: IPEA, 2013.
- KRAUSE, Cl.; NADALIN, V.; PEREIRA, R.; SIMÕES, R. **Habitação de interesse social no Brasil: do Minha Casa Minha Vida ao Casa Verde e Amarela.** Belo Horizonte: UFMG, 2023a.

KRAUSE, C.; NADALIN, V. G.; PEREIRA, R. H. M.; SIMÕES, P. R. **Programa Minha Casa Minha Vida: avaliações de aderência ao déficit habitacional e de acesso a oportunidades urbanas**. Rio de Janeiro: Ipea, 2023. 62 p. (Texto para Discussão, 2888).

LAIDLER, C. **A Lei do Ventre Livre: interesses e disputas em torno do projeto de “abolição gradual”**. Revista Escritos, Rio de Janeiro, ano, 2011, 5: 169-205. Disponível em: <http://escritos.rb.gov.br/numero05/artigo09.php> Acesso em: 05 mai. 2025.

LANNA, A. L. D. **O Bexiga e os italianos em São Paulo, 1890/1920**. In: LANNA, A. L. D.; PEIXOTO, F. A.; LIRA, J. T. C.; SAMPAIO, M. R. A. São Paulo, os estrangeiros e a construção das cidades. São Paulo: Alameda, p. 117 – 129, 2011.

LEITE, C.; ACOSTA, C.; HADDAD, F.; SUTTI, W. **Urbanismo social em São Paulo: política pública fundiária e instrumentos indutores desenvolvidos no período 2013-2016 (gestão Haddad)**. 3º Seminário sobre Instrumentos Urbanos Inovadores. São Paulo, SP: Mackenzie, 2018. Publicado em Arqutextos, ano 19, n. 219.06, ago. 2018. Disponível em: <https://vitruvius.com.br/revistas/read/arqutextos/19.219/7103>. Acesso em: 02 mar. 2025.

MACHADO, R.; LOUREIRO, A.; LUZ, R.; MURICY, K. **Danação da Norma: Medicina social e constituição da psiquiatria no Brasil**. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1978.

MAMIGONIAN, A. **O processo de industrialização em São Paulo**. Boletim Paulista de Geografia. São Paulo: AGB, nº 50, p. 83-101, 1976

MANOEL, S. K. **Fundação da Casa Popular (1946-1964): projeto frustrado de construção de uma política habitacional no Brasil**. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/18/18142/tde-14012025-100254/pt-br.php> Acesso em: 02 jun. 2025

MANZONI, F. M. A. **Campos e cidades na capital paulista: São Paulo no final do século XIX e nas primeiras décadas do século XX**. História & Perspectivas, Uberlândia, n. 36-37, p. 81-107, jan./dez. 2007.

MARICATO, E. **Metrópole, legislação e desigualdade**. Estudos Avançados, São Paulo, v. 17, n. 48, p. 151-166, 2003.

MARICATO, E. **O Ministério das Cidades e a política nacional de desenvolvimento urbano**. Revista Políticas Sociais - Acompanhamento e Análise. Brasília, DF: IPEA, nº. 12, p. 211-220, 2006 Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/9ee69e59-7f0f-4d66-bc35-18d135d55b9e/content> Acesso em: 02 jun. 2023.

MARICATO, E. **Política habitacional no regime militar**. São Paulo: FAU-USP, 1987.

MARINGONI, G. **O destino dos negros após a Abolição**. Revista Desafios do Desenvolvimento, Ano 8, nº. 70. Brasília, DF: IPEA, p. 34 – 42, 2011.

MENDONÇA, J. M. N. **Legislação Emancipacionista, 1871 E 1885**. In: SCHWARCZ, L. M. e GOMES, F. (org.). Dicionário da escravidão e liberdade. São Paulo, SP: Companhia das Letras, 2018. p. 277.

MENDONÇA, L. **A política habitacional a partir de 1964**. Revista de Ciência Política, v. 23, n. 3, p. 141-161, 1980.

MUNIZ, C. A. **Os cortiços no patrimônio: projetos, estratégias e limites nas práticas do Departamento do Patrimônio Histórico na Bela Vista, em São Paulo, nos anos 1980**. 2020. Dissertação (Mestrado em História e Fundamentos da Arquitetura e do Urbanismo) - Faculdade de

Arquitetura e Urbanismo, University of São Paulo, São Paulo, 2020. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16133/tde-27032021-205357/en.php>. Acesso em: 06 out 2024.

MURTHA, Ney Albert; CASTRO, José Esteban; HELLER, Léo. **Uma perspectiva histórica das primeiras políticas públicas de saneamento e de recursos hídricos no Brasil**. Ambiente & Sociedade, São Paulo, v. 18, n. 3, p. 1-22, jul./set. 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/asoc/a/3tP56QFRgxQCX84J9zW9cpC/abstract/?lang=pt> Acesso em: 6 nov. 2024.

NASCIMENTO, L. A. C. **“Lembrança eu tenho da Saracura”: notas sobre a população negra e as reconfigurações urbanas no bairro do Bexiga**. Revista Intratextos, Rio de Janeiro, RJ: v. 6, n. 1, p. 25-50. 2014. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/intratextos/article/view/7099> Acesso em: 05 dez. 2024.

OSÓRIO, R. G. **A classificação de cor ou raça do IBGE revisitada**. In: PETRUCCELLI, J. L.; SABOIA, A. L. (org.). Estudos e Análises: Informação Demográfica e Socioeconômica número 2. Características Étnico-Raciais da População: Classificações e Identidades. Rio de Janeiro: IBGE, p. 83 - 99, 2013.

PAULA, A. H. **Os Operários pedem Passagem! – A Geografia do Operário na Cidade de São Paulo (1900-1917)**. 2005 (Mestrado em Geografia Humana) {Paula, 2005 #1}, São Paulo, 2005.

PEREIRA, E. M. **A política urbana brasileira e o ideário crítico da reforma urbana introduzido na Constituição de 1988**. In Confluências | Revista Interdisciplinar De Sociologia E Direito, 20(2), 73-87. Niterói: Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Direito da Universidade Federal Fluminense (PPGSD/UFF), 2018. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/confluencias/article/view/34560> Acesso em: 16 nov. 2024.

PESSOA JUNIOR, Luiz Soares. **BNH: perspectiva histórica da edificação de conjuntos habitacionais**. Temporalidades – Revista de História, Belo Horizonte, v. 12, n. 3, p. 559, set./dez. 2020. Disponível em: <https://periodicos.ufmg.br/index.php/temporalidades>. Acesso em: 16 mar 2025.

PETRI, K. C. **“Braços para a lavoura”: a subvenção paulista para imigração (1886-1896)**. Revista Cordis: Revista Eletrônica de História Social da Cidade. São Paulo: PUC-SP, 2012.

PORANGABA, A. T. **A habitação para a população de baixa renda no Brasil: termos e conceitos difundidos pela Política Nacional de Habitação**. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, São Paulo, v. 22, e202038, 2020. Disponível em: <https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/download/6363/5339/19078>. Acesso em: 25 fev. 2025.

PRESTES FILHO, U. F. **Câmara Municipal de São Paulo: 450 Anos de História**. 2.ed. rev. e atual. Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2012. Disponível em: https://www.saopaulo.sp.leg.br/memoria/wp-content/uploads/sites/20/2016/04/LIVRO_CMSP_450_ANOS_2ed_SITE.pdf Acesso em: 24 fev. 2025.

ROLNIK, R. **A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo**. São Paulo: Studio Nobel. Fapesp, 1997.

ROLNIK, R. **Guerra dos Lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. São Paulo: Boitempo, 2017.

ROLNIK, R. **São Paulo, início da industrialização: o espaço é político**. In: KOWARIC, L. (org.). As Lutas Sociais e a Cidade. São Paulo: Paz e Terra / UNRISD, 1988. Disponível em: chrome-

extension://efaidnbmnnnibpcajpcglefindmkaj/https://raquelrolnik.wordpress.com/wp-content/uploads/2009/08/saopaulo-oiniciodaindustrializacao.pdf

ROLNIK, R. **Territórios Negros nas Cidades Brasileiras (etnicidade e cidade em São Paulo e Rio de Janeiro)**. In: SANTOS, R. E. (org.). *Diversidade, espaço e relações étnico-raciais: O negro na geografia do Brasil*. Belo Horizonte: Autêntica, p. 75-90. 2007. Disponível em: <https://raquelrolnik.wordpress.com/1989/09/16/territorios-negros-nas-cidades-brasileiras-2/> Acesso em: 04 mai. 2025.

SALLES, R. **Café e Escravidão**. In: SCHWARCZ, L. M. e GOMES, F. (org.). *Dicionário da escravidão e liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2018. p. 123.

SANTOS, C. N. F. **Está na Hora de Ver as Cidades Como São de Verdade**. BIB - Revista Brasileira De Informação Bibliográfica Em Ciências Sociais. Rio de Janeiro, n. 21, pp. 59-63, 1. ° Semestre 1986. Disponível em: <https://bibanpocs.emnuvens.com.br/revista/article/view/71>

SÃO PAULO (Estado). **Programa Casa Paulista: Cidadão**. São Paulo, [s.d.]. Disponível em: https://www.habitacao.sp.gov.br/habitacao/institucional/nossos_servicos/programa-casa-paulista/cidadao. Acesso em: 15 mar. 2025.

SÃO PAULO (Município). **Lei nº. 6.738 de 16 de novembro de 1965**. São Paulo - SP: 1965. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-6738-de-16-de-novembro-de-1965>

SÃO PAULO (Município). **Decreto nº 14.451 de 24 de março de 1977**. São Paulo - SP: 1977. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-14451-de-24-de-marco-de-1977> Acesso em: 02 fev. 2025.

SÃO PAULO (Município). **Produção habitacional ultrapassa 31 mil unidades desde 2017**. São Paulo, 2021. Disponível em: <https://prefeitura.sp.gov.br/web/habitacao/w/noticias/317814>. Acesso em: 03 jun. 2025.

SÃO PAULO (Município). Câmara Municipal. **Comissão de Política Urbana, Metropolitana e Meio Ambiente**. Audiência pública realizada em 14 de novembro de 2013. Presidência de Andrea Matarazzo. São Paulo: Câmara Municipal, 2013. Notas taquigráficas.

SÃO PAULO (Município). Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento - SMUL. **Histórico Demográfico do Município de São Paulo**. São Paulo: Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento, 2014. Disponível em: http://smul.prefeitura.sp.gov.br/historico_demografico/index.php Acesso em: 21 fev. 2025.

SEYFERTH, G. **Imigrantes, estrangeiros: a trajetória de uma categoria incomoda no campo político**. Trabalho apresentado na Mesa Redonda Imigrantes e Emigrantes: as transformações das relações do Estado Brasileiro com a Migração. 26ª Reunião Brasileira de Antropologia, realizada entre os dias 01 e 04 de junho de 2008, Porto Seguro, Brasil. Disponível em: http://www.imigracaohistorica.info/uploads/1/3/0/0/130078887/seyferth_giralda_imigrantes_estrangeiros_a_trajet%C3%B3ria_de_uma_categoria_inc%C3%B4moda_no_campo_pol%C3%ADtico.pdf Acesso em: 15 mar. 2025

SILVA, Marcio Antônio Both da. **Lei de Terras de 1850: lições sobre os efeitos e os resultados de não se condenar “uma quinta parte da atual população agrícola”**. *Revista Brasileira de História*, São Paulo, v. 35, n. 70, p. 13–36, jul./dez. 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbh/a/FmYs48dr3PBSQ9JxhRG5ckK/?lang=pt#> Acesso em: 6 out. 2024.

SILVA, E. M. **Práticas de apropriação e produção do espaço em São Paulo: a concessão de terras municipais através das cartas de datas (1850-1890)**. 2012. Dissertação (Mestrado em História e

Fundamentos da Arquitetura e do Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. Acesso em: 10 mai. 2025.

SINGER, A. **O Lulismo em crise: um quebra-cabeça do período Dilma (2011-2016)**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

SMITH, R. **Propriedade da terra e transição: estudo da formação da propriedade privada da terra e transição para o capitalismo no Brasil – 2ª ed.** São Paulo, SP: Brasiliense, 2008.

SOUZA, E. **A atuação das CAPs e IAPs em cidades médias: o caso de Passo Fundo, RS**. Pos FAUUSP, São Paulo, n. 29, p. 7-19, jan./jun. 2022. Disponível em: <https://revistas.usp.br/posfau/article/view/171892>. Acesso em: 10 mai. 2025.

STOCCO, L. **Preconceito, branqueamento e anti-racialismo: porque e como utilizar a categoria negro nas políticas de ação afirmativa**. 2006 Dissertação (Mestrado em Ciência Política) Instituto Universitário de pesquisa do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006.

TASCHNER, S. P. **Favelas em São Paulo – censos, consensos e contra-sensos**. Cadernos Metrópole, n. 5, 2001. São Paulo: PUCSP, 2001.

VALLADARES, L. P. **Banco Nacional da Habitação (BNH)**. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 2009. Disponível em: <https://www18.fgv.br/cpd/doc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/banco-nacional-da-habitacao-bnh> Acesso em: 15 mar. 2025.

VALERIO, G. **A emigração italiana para o Brasil: notas e observações**. Revista de História, São Paulo: FFLCH-USP, v. 19, n. 40, p. 385-429, 1959.

VAZ, A. **Sobre outorgas e penas: Capitalismo, trabalho e punitivismo à brasileira**. Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social, Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, vol. 11, núm. 1, pp. 75-96, 2018.

WHITAKER, J. S.; JUNCAL, G. **Sobre a política habitacional de Haddad e o conluio da mídia com o Estado**. *Vitruvius*, São Paulo, ano 17, n. 198.06, jan. 2017. Disponível em: <https://vitruvius.com.br/revistas/read/minhacidade/17.198/6395>.

8

GLOSSÁRIO

Alforria: Ato jurídico de libertação de pessoas escravizadas, concedido pelo proprietário ou obtido por compra. No contexto histórico brasileiro, representou uma das formas de transição entre o trabalho escravo e o trabalho livre.

Bairro Legal: Programa municipal de urbanização, regularização fundiária e titulação de imóveis em assentamentos precários na cidade de São Paulo.

Bolsa Aluguel: Programa municipal que oferece auxílio financeiro temporário a famílias em situação de vulnerabilidade ou removidas de áreas de risco, para custear o pagamento de aluguel.

Casa Paulista: Programa do Governo do Estado de São Paulo que complementa o financiamento habitacional de famílias de baixa renda, atuando em parceria com o Minha Casa, Minha Vida.

Cortiço: Tipo de moradia coletiva precária, comum nas áreas centrais da cidade de São Paulo, caracterizada por quartos alugados em edificações antigas, com banheiros e cozinhas compartilhados.

Cracolândia: Região central de São Paulo marcada pela concentração de usuários de entorpecentes – majoritariamente de *crack* - e pela vulnerabilidade social, alvo de políticas públicas controversas de segurança e assistência. Em 2017 sofreu uma ação truculenta de “desmonte” promovida pelo então prefeito João Dória, ocasionando o deslocamento da população frequente para diversas partes da cidade.

Especulação Imobiliária: Prática de retenção e valorização artificial de imóveis ou terrenos, visando lucro futuro com o aumento dos preços urbanos, comum em áreas de expansão imobiliária.

Favela: Assentamentos urbanos autoconstruídos rudimentarmente, com pouca ou nenhuma infraestrutura, em áreas urbanas degradadas, caracterizadas por moradias precárias, miséria e falta de segurança de posse.

Heliópolis: Uma das maiores favelas da cidade de São Paulo, localizada na zona sudeste, que se transformou em bairro urbanizado a partir de projetos comunitários e políticas públicas de urbanização.

Locação Social: Política habitacional municipal da cidade de São Paulo, que oferecia imóveis públicos para aluguel a famílias de baixa renda, com valores subsidiados, sem transferência da propriedade.

Lote Legal: Programa municipal da cidade de São Paulo, de regularização fundiária que garantia a legalização de lotes e moradias construídas informalmente, assegurando o direito de propriedade.

Manumissão: Termo jurídico equivalente à libertação de pessoas escravizadas ou processo formal de emancipação, seja por vontade do senhor, compra ou decreto.

Morar no Centro: Programa municipal iniciado nos anos 2000 voltado à reabilitação de imóveis ociosos no centro de São Paulo para uso habitacional de interesse social.

Mutirão: Forma de construção coletiva e participativa, em que os futuros moradores colaboram diretamente na edificação de suas casas, reduzindo custos e fortalecendo a organização comunitária.

Necropolítica: Conceito de Achille Mbembe que descreve o poder estatal de decidir quem deve viver e quem pode morrer; usado nos estudos urbanos para analisar políticas de exclusão e violência em territórios periféricos.

Operações Interligadas e Operações Urbanas: Instrumentos urbanísticos adotados em São Paulo no final dos anos 1980 início dos anos 1990, que viabiliza parcerias público-privadas para transformar áreas urbanas específicas, mediante contrapartidas como moradia popular e infraestrutura.

Paraisópolis: Segunda maior favela de São Paulo, localizada na zona sul, marcada pelo contraste entre pobreza e bairros de alto padrão vizinhos.

Pesquisa FIPE: Estudos elaborados pela Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas, utilizados como base para diagnósticos e formulação de políticas públicas.

Plantas On-line: Sistema digital da Prefeitura de São Paulo que permite acesso público a plantas, projetos e regularizações de edificações, inaugurado na gestão de Marta Suplicy.

PROCAV: Programa de Canalização de Córregos, Implantação de Vias e Recuperação Ambiental e Social de Fundos de Vale, integrando obras de drenagem, urbanização e habitação.

PROCENTRO: Programa municipal de requalificação urbanística e social da região central de São Paulo, voltado à revitalização, habitação e dinamização econômica do centro.

Programa de Aceleração do Crescimento – PAC: Programa federal brasileiro (2007–2014) que reuniu investimentos em infraestrutura, habitação e saneamento, incluindo a urbanização de favelas.

Programa de Arrendamento Residencial – PAR: Programa federal brasileiro (1999–2009) que oferecia moradias em regime de arrendamento com opção de compra ao final do contrato.

Programa Mananciais: Programa municipal da cidade de São Paulo, que visava à recuperação ambiental e urbanização de áreas de mananciais, conciliando preservação e habitação.

Programa Novação: Projeto municipal da cidade de São Paulo voltado à requalificação de conjuntos habitacionais antigos e melhoria de infraestrutura urbana.

Programa Pode Entrar: Programa municipal da cidade de São Paulo, lançado em 2022, que oferece subsídios para compra, construção e locação de habitação social.

Projeto Cingapura: Programa municipal dos anos 1990 que substituiu favelas por conjuntos verticais (edifícios populares), mantendo os moradores na mesma área. PROVER significa Programa de Verticalização e Urbanização de Favelas.

Projeto Nova Luz: Foi um projeto de requalificação da região da Luz, no centro da cidade de São Paulo, com foco em modernização urbana, mas criticado por promover gentrificação e remoções. Foi “engavetado” na gestão Fernando Haddad.

ZEIS – Zonas Especiais de Interesse Social: Áreas urbanas definidas pelo poder público para regularização fundiária e produção de habitação popular, instrumento central do Estatuto da Cidade, componente dos Planos Diretores.