

## 1. INTRODUÇÃO

No Brasil, ao longo do século XX, a produção de planejamento urbano, sempre teve em seu horizonte, a partir de diferentes perspectivas, o desenvolvimento econômico, político e social do país. O desenvolvimento econômico, acreditava-se, garantiria a base material necessária para os avanços políticos e sociais. Esses, por sua vez, garantiriam as bases para a emancipação dos homens, no sentido de sua liberação das estruturas de dominação e coerção impostas pela sociabilidade capitalista.

No entanto, a forma particular pela qual o processo de produção do planejamento se consagrou no contexto brasileiro, resultado de sua inserção em um processo de modernização que também se desenvolvia de forma particular, a saber, operando dentro de limites histórico definidos pela impossibilidade de se atingir as condições de acumulação pelas quais passaram os países centrais, determinou, desde a gênese do processo de formação e consolidação de um planejamento que se colocava como nacional, contradições insuperáveis entre o sentido dessa produção e as perspectivas de emancipação através de sua universalização.

No entanto, a forma como ocorreu o desenvolvimento dessa produção, no contexto brasileiro, resultado da forma particular assumida pelo processo de modernização no qual estava inserida, definiu a impossibilidade de sua universalização a partir dos padrões vigentes nos países centrais do capitalismo, modelo perseguido, porém nunca alcançado. O planejamento urbano somente se universaliza, no Brasil, a partir de um processo de acirramento da precarização das relações de produção e apropriação do espaço urbano. O caráter fundamentalmente positivo do processo de modernização, assim como das relações sociais por ele definidas, é posto em xeque. Na impossibilidade de superar tais contradições reside o caráter crítico da disciplina para a qual se chama a atenção. Esse texto pretende explorar as formas de expressão desse caráter, assim como os processos pelos quais ele se estabelece.

## 2. O PROCESSO DE MODERNIZAÇÃO: CONTRADIÇÕES GERAIS E PARTICULARIDADES DO CASO BRASILEIRO.

O processo de modernização, entendido aqui como a universalização da forma mercadoria como mediação social, e dos pressupostos para a sua realização como tal, não se desenvolve senão sob a contradição entre o constante desenvolvimento das forças produtivas e a crise que se instaura, a partir desse desenvolvimento. Poderíamos caracterizar essas determinações atreladas ao processo automático de valorização do capital, cujo fundamento é a extração de mais-valia no processo de produção de mercadorias e a transferência dessa mais-valia ao capital, permitindo que este se reproduza de maneira sempre ampliada. Entretanto, a necessidade sempre ampliada de extração desse mais-trabalho, no contexto da concorrência e da queda tendencial da taxa de lucro, conduz ao desenvolvimento constante das forças produtivas, que, possibilitando o aumento da produtividade do trabalho, permite aumentar ainda mais os níveis de extração de mais-valia relativa. Esse desenvolvimento constante das forças produtivas tem como seu limite lógico e histórico, em última análise, a expulsão do trabalho vivo do processo produtivo. Aparece assim a racionalidade do capital como irracionalidade, que expulsa do seu processo de reprodução o fundamento da produção do valor, o trabalho.

Ainda sobre o caráter crítico do processo de reprodução ampliada do capital, e sua relação com a crítica que se pretende levar adiante no presente trabalho:

“..apreendida como expressão da negatividade imanente ao capital, a crise está na base da crítica ao capitalismo, conforme um significado especificamente marxiano de 'crítica' (a relação entre 'crise' e 'crítica' é de fundamental importância para se entender o significado de ambos os conceitos no quadro teórico de Marx): não se trata de uma reflexão exterior que aponta os limites deste sistema, e sim, dos limites alcançados por ele mesmo com o desenvolvimento de suas potencialidades e com a exposição de suas contradições fundamentais nos processos que ele realiza. Tais processos, no entanto, não se apresentam diretamente como realização das contradições, mas antes, como ocultamento e transfiguração destas contradições na esfera da concorrência e aos olhos dos agentes econômicos, num movimento de inversão que é também determinado pela negatividade do capital” (GRESPLAN, 1999, p.28)

No Brasil, tal processo de modernização deveria se “completar”, tendo como referência a base material e social dos países centrais, através da consolidação de uma indústria nacional, da generalização do trabalho assalariado, da expansão do mercado interno e, especialmente, da expansão da exportação no mercado mundial.

No entanto, a formação do capitalismo é a própria história do seu processo de generalização, de modo que a colonização de certos territórios teve seu sentido na acumulação “primitiva” que passou a se desenrolar nas metrópoles, conformando propriamente o núcleo do sistema produtor de mercadorias. Assim, o caráter mundializado da espacialização desse processo tem sua forma definida, segundo Kurz, pela não-

simultaneidade da modernização entre colônias e metrópoles, que se configurará, posteriormente, na não-simultaneidade entre centro e periferia.

Opondo-se à teoria social de orientação desenvolvimentista, a não-simultaneidade das formas assumidas pela modernização retardatária<sup>1</sup> não indica incompletude do processo modernizatório. Visto que o desenvolvimento das forças produtivas culmina lógica e historicamente na crise da modernização, a recuperação ou atualização ‘completa’ pretendida na perspectiva desenvolvimentista nunca poderia ser atingida nos países de formação colonial, pois, em primeiro lugar, esses não têm condições de competir com os níveis de produtividade dos países centrais, inviabilizando, assim, a realização não crítica de sua produção. Em segundo lugar, a economia mundializada só é igualada através da simultaneidade negativa assumida no colapso, na qual a precarização das relações de produção passam a definir as referências de sociabilidade. Disso resulta um processo de crise que coloca em xeque as perspectivas de emancipação através da modernização.

O sentido do processo de modernização e da consolidação de um “*sistema mundial produtor de mercadorias*” (Kurz), é a “*valorização do valor*” (Marx), a partir do circuito no qual o dinheiro, transformado em capital, aparece como “*sujeito automático*” (Marx), “*pressuposto fantasmagoricamente em todos os objetivos humanos e culturais*” (Kurz, 2004. p.118). Na medida em que o ganho econômico tem seu processo de constituição, a economia, ciência que viabiliza a maximização desses ganhos, surge como “*uma esfera funcional separada e independente, como um corpo estranho na sociedade, que passa a ser central e dominadora.*” (Kurz, 2004. p.118). Diante dessa “*esfera funcional*”, os demais aspectos da reprodução social aparecem como subsistemas com importância secundária, determinados fim em si econômico pressuposto.

A não simultaneidade, no entanto, poderia se apresentar em diversos níveis. Considerando-se o período no qual Marx desenvolveu sua obra, o século XIX, é possível afirmar que o modo de produção capitalista era, de certa maneira, não simultâneo em relação a si mesmo. Se por um lado esse modo de produção já apresentava a sua lógica interna desenvolvida, por outro, as formas especificamente capitalistas ainda conviviam com relações pré capitalistas em decadência. Essa mescla de relações sociais, entretanto, se colocava diante da consciência teórica dessa sociedade como o capitalismo como tal. Nesse sentido, o repúdio a esse estado das coisas se colocava como uma crítica ao capitalismo, mesmo que na verdade se

---

<sup>1</sup> Considerando que o processo de modernização não se realiza sob as mesmas condições em nível mundial, Robert Kurz define como modernização retardatária o processo particular de modernização nos países de formação colonial, como o caso brasileiro.

tratasse de uma crítica ao não desenvolvimento pleno desse modo de produção.

Tal não-simultaneidade interna também convivia com uma não-simultaneidade externa nacional-estatal e nacional – econômica, resultado do processo de modernização retardatária pelo qual passaram os países europeus que se iniciaram no capitalismo após a Inglaterra. A conjunção desses fatores determinou, por exemplo, o modo como se desenvolveu o anticapitalismo do movimento operário, que colocava a classe trabalhadora como vanguarda na tentativa de superar o atraso de desenvolvimento em relação a outras nações capitalistas. Em um certo sentido, esse anticapitalismo apontava para a transferência das tarefas burguesas relativas à modernização, não realizadas ou realizadas de modo muito lento pela “classe possuidora”, para o movimento operário. Tarefas notadamente ligadas ao desenvolvimento inicial do capitalismo, como por exemplo, a consolidação das relações jurídicas civis, homogeneização do espaço social e modernização das estruturas familiares e culturais.

Tal perspectiva, que contesta o modelo interpretativo que atrela a constituição de relações especificamente capitalistas à forma como a industrialização e a urbanização se processaram no núcleo do sistema produtor de mercadorias, apoiando-se fundamentalmente na interpretação da teoria marxiana que põe no centro do processo de modernização a generalização da forma mercadoria como pressuposto para a reprodução do capital, assim como o caráter crítico dessa reprodução, está na base dos argumentos que orientam esse trabalho.

A importância de se identificar criticamente a forma mercadoria como relação social que organiza o processo de produção do planejamento urbano reside no fato de que ela é fundamentalmente uma operação de abstração. Abstração de toda e qualquer qualidade concreta, tanto dos objetos úteis quanto do próprio trabalho concreto, que atravessa todos os momentos do processo de valorização, possibilitando a equivalência de diferentes, sem a qual a troca não seria possível.<sup>2</sup>

As formas pelas quais o caráter crítico do planejamento urbano vai se expressar, no caso brasileiro, relacionam-se com as formas como tais operações de abstração vão se desenvolver no processo de produção do espaço, tornando-se cada vez mais evidentes na medida em que avança o processo de subsunção dessa produção à forma mercadoria e às categorias do capital, em um contexto no qual se coloca a impossibilidade de tal subsunção se materializar, nos termos da produção, a partir do modelo vigente nos países centrais do

---

<sup>2</sup>“O segredo da expressão do valor, a igualdade e a equivalência de todos os trabalhos, porque e na medida em que são trabalho humano em geral, somente pode ser decifrado quando o conceito de igualdade humana já possui a consciência de um preconceito popular. Mas isso só é possível numa sociedade na qual a forma mercadoria é a forma geral do produto do trabalho, por conseguinte também a relação das pessoas umas com as outras enquanto possuidoras de mercadorias é a relação social dominante” (MARX, 1983, p.62)

capitalismo.

A partir da segunda metade da década de 60, o Estado brasileiro, organizado a partir de um regime militar, retoma o projeto de estabelecer para o processo de modernização brasileiro os mesmos padrões de produtividade e acumulação vigentes nos países centrais.<sup>3</sup> Instaura-se um ciclo de crescimento econômico e de crescimento do emprego formal. A ampliação dos investimentos na indústria da construção civil, resultado da necessidade da expansão das redes de infra estrutura e do aumento das taxas de urbanização, faz parte desse quadro, situação que contribui, em um primeiro momento, para o desenvolvimento da produção de arquitetura, em todas as suas escalas.

O crescimento econômico do país colabora para a ampliação da ação dos arquitetos, em projetos públicos, privados e no planejamento urbano. Mas nessa fase, a Arquitetura Moderna brasileira tem que lidar com o acirramento das contradições entre a perspectiva de universalização positiva planejamento, presente em seus ideais de transformação do mundo, e o modo pelo qual essa universalização se tornaria possível.

Portanto, algo que se coloca, nesse momento, como importante elemento para a compreensão do caráter crítico da produção de planejamento urbano, no Brasil, é a superação negativa dessa perspectiva de universalização, e a impossibilidade de sua retomada, diante da impossibilidade de reverter o caráter retardatário da modernização brasileira.

O problema fundamental a partir de 1964 era criar as condições para a retomada do desenvolvimento via industrialização. As políticas habitacionais, por exemplo, passam então, a representar um conjunto de opções para a concretização desse objetivo. O planejamento urbano e a arquitetura tornam-se importantes ferramentas no processo de canalização dos recursos do Sistema Financeiro da Habitação para o processo de produção do espaço urbano<sup>4</sup>. O que antes era tratado como meio para alcançar o progresso social desejado, passa a ser definido como meio para alcançar o desenvolvimento econômico necessário.

Em 1964 foram criados o Banco Nacional de Habitação e o Sistema Financeiro da Habitação, instituições que representavam o desenvolvimento dos níveis de coordenação e sistematização das ações estatais no

---

<sup>3</sup> “Do ponto de vista econômico, a inflação reduziu-se de 25,4% em 1968 para 15,1% em 1973. De 1968 a 1973 a economia brasileira cresceu a uma taxa média de 10% anuais, configurando o que se chamou de “milagre brasileiro”. De outro lado, embora o crescimento econômico provocasse um aumento de renda real em todos os segmentos da população, acentuou-se a concentração de renda. O grupo de maior renda aumentou sua participação sobre o total da renda do país de 39,7% em 1960 para 47,8% em 1970.” (TASCHNER, 1997. p.29)

<sup>4</sup> “O SFH possibilitou a capitalização das empresas ligadas à provisão de habitações, permitiu a estruturação de uma rede de agentes financeiros privados, permitiu a realização dos financiamentos à produção e também o financiamento do consumo.” (MARICATO, 1987.p.30)

“Assim, a criação do SFH obedeceu a uma estratégia do governo militar de canalizar as poupanças compulsórias (FGTS) e voluntárias numa atividade que gerasse empregos e amenizasse os conflitos de classe...”(TASCHNER, 1997.p.30)

“O estímulo do BNH à indústria da construção civil e de materiais de construção se inclui como estratégia de desenvolvimento econômico com vistas à absorção de mão de obra e à ampliação da demanda da indústria nacional.” (PUCHALA, 1984.p.3)

campo habitacional. A criação desse sistema fazia parte de um conjunto de ações no âmbito da reorganização institucional, empreendidas pelo Estado brasileiro no sentido da estabilização e desenvolvimento da economia nacional, a partir do controle da inflação, contenção salarial, estímulo e financiamento da produção e modernização do sistema financeiro. Além da criação do sistema SFH/BNH, também foi criado o Banco Central, a partir do qual se estabeleceram novos parâmetros para a política monetária, o Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM), a correção monetária e o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS).

A criação do FGTS, em 1966, em substituição à cláusula de estabilidade do tempo de serviço presente na Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), garantiu a superação de um entrave à mobilidade da força de trabalho, necessário para a ampliação dos níveis de reprodução do capital, ao mesmo tempo que passava a garantir um fluxo constante de recursos para o sistema SFH/BNH, já que essa poupança compulsória (8% dos salários pagos mensalmente aos trabalhadores submetidos à CLT, depositado pelo empregador) seria gerida pela instituição, e destinada ao financiamento da produção habitacional em grande escala. O banco promovia a distribuição dos recursos para seus agentes regionais, que gerenciavam a construção de grandes conjuntos habitacionais, a partir de promotores privados. Esse novo modelo de intervenção tinha como objetivo promover investimentos na produção, principalmente nas indústrias de base, a partir da construção civil, setor que também seria responsável pela incorporação da força de trabalho mobilizada a partir do fim da estabilidade. Vislumbrava-se a instauração de um ciclo virtuoso na economia, que aparentemente viabilizaria a acumulação de capital necessária para a recuperação da modernização brasileira. O desenvolvimento da construção civil ampliaria a oferta de empregos formais, diretos e indiretos; os novos postos de trabalho gerariam novas contribuições para o FGTS, ampliando constantemente a capacidade de investimento do sistema SFH/BNH. Além dos recursos provenientes do FGTS, a partir de 1967, a produção habitacional também passou a ser financiada pelo Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos, criado com a função de gerenciar um novo modelo de poupanças voluntárias, as Cadernetas de Poupança.

O programa de acesso à moradia desenvolvido pelo BNH tinha como premissa a construção intensiva de unidades habitacionais para a venda. Foram produzidos conjuntos habitacionais de grande escala, em áreas ainda não urbanizadas, a partir de tipologias unifamiliares e multifamiliares. Os projetos eram padronizados e implantados indiscriminadamente em todas as regiões do país. A redução dos custos de produção das unidades, resultado da necessidade de se garantir o saldo positivo das operações de financiamento, a

viabilidade da produção e a manutenção do rebaixamento dos custos de reprodução da força de trabalho, era alcançado a partir da progressiva redução das áreas das moradias, do rebaixamento de seu acabamento e qualidade construtiva, e da implantação dos conjuntos em regiões distantes dos centros urbanos<sup>5</sup>.

Os programas e projetos desenvolvidos partiam da premissa de que toda a população de baixa renda desejaria ter acesso à casa própria, que todos aceitariam comprometer-se a um endividamento de longo prazo (mínimo de 15 anos), que todos estariam dispostos a empenhar 25% de sua renda em tal financiamento e que teriam capacidade de manter seus pagamentos pelo prazo estipulado. A fragilidade e instabilidade que caracterizam a inserção das camadas mais pobres da população no mercado de trabalho e no mercado de consumo apontavam para o ponto fraco o ciclo virtuoso que se pretendia instaurar, assim como a fragilidade do próprio nacional desenvolvimentismo que se propunha naquele período.

O colapso da ideologia da planificação chegaria com o fim do “milagre”. Os dois choques do petróleo e o crescimento do endividamento do Estado trouxeram todos de volta à realidade. No momento em que a crise se apresenta com a clareza necessária no processo de modernização, ela se apresenta, da mesma forma, nos setores que pretendiam sustentar esse processo.<sup>6</sup> O resultado mais visível dessa crise se apresenta no acirramento das desigualdades entre centro e periferia.

Em seu texto “As Idéias Fora do Lugar e o Lugar Fora das Idéias”, Ermínia Maricato analisa a crise do planejamento urbano tendo como referência “*o descolamento entre as matrizes que fundamentaram o planejamento e a legislação urbanas, no Brasil, e a realidade socioambiental de nossas cidades, em especial o crescimento de ocupação ilegal e das favelas*”(Maricato, 2000, p.121-122). Ainda segundo a autora, “*O urbanismo brasileiro (entendido aqui como planejamento e regulação urbanística) não tem comprometimento com a realidade concreta, mas com uma ordem que diz respeito a uma parte da cidade, apenas*”(Maricato, 2000, p.122). As diferenças entre teoria (plano) e prática (produção do espaço urbano), entre objetivos e resultados do planejamento urbano no Brasil, principalmente no período do “milagre brasileiro”, tornam-se evidentes quando verificamos que a acentuação das desigualdades entre centro e

---

<sup>5</sup> “Ora, como componente novo do salário de uma camada do operariado, a casa tem de ter seu custo reduzido. O que, nas condições manufatureiras de produção, acarreta o uso de mercadoria de menor valor (os materiais brutos), diminuição da áreas e equipamentos (economia de meios) e o aumento da cadência, eliminação dos poros, seriação e organização “racional” do trabalho (produção em série)”. (FERRO, 2006, p.135).

“...para a intelligentsia arquitetônica brasileira, o conjunto BNH não passa da versão abastardada, por injunções econômicas especulativas, do tipo ideal de moradia que sua formação preconizou e que a superquadra de Brasília materializa.” (COMAS, 1986. p.127).

<sup>6</sup> Limites históricos definidos especialmente pela impossibilidade de se atingir as condições de acumulação de capital por que passaram os países centrais, necessárias para mover tal desenvolvimento nos níveis mundiais de produtividade. “Mas o colapso do SFH não se liga apenas ao pagamento e à dívida da casa própria. Cria destacada do modelo econômico brasileiro que caracterizou o regime militar, ele padece de todos os males da crise que atinge a economia. A partir de 1982 o SFH enfrenta queda de arrecadação em suas três fontes: 1 – As demissões e desemprego em massa atingem a arrecadação do FGTS...2- As retiradas das cadernetas de poupança superam os depósitos nos primeiros quatro meses de 1983...3-O retorno dos investimentos já concedidos declina.” (MARICATO, 1987.p.85-85)

periferia nas cidades brasileiras ocorreu justamente no período em que o planejamento mais se desenvolveu no país<sup>7</sup>. Ainda segundo a autora:

“Não é por falta de Planos Urbanísticos que as cidades brasileiras apresentam problemas graves. Não é também, necessariamente, devido à má qualidade desses planos, mas porque seu crescimento se faz ao largo dos planos aprovados nas Câmaras Municipais, que seguem interesses tradicionais da política local e grupos específicos ligados ao governo de plantão.” (Maricato, 2000, p.124)

Diante dessa argumentação, poderíamos levantar algumas questões: Caso o planejamento demonstrasse o comprometimento desejado com a “realidade concreta” das cidades, assim como com a totalidade de seu espaço urbano (no sentido de comprometimento com o espaço ocupado por todas as classes sociais), o resultado seria diferente? Ou ainda, se o crescimento urbano seguisse à risca a orientação dos planos, as desigualdades entre centro e periferia desapareceriam?

Do mesmo modo como ocorre em determinadas análises a respeito da produção de arquitetura de pequena escala a abordagem sobre o papel do planejamento no processo de urbanização parte de algumas premissas que contribuem para limitar o alcance da crítica aos resultados visíveis desse processo, não considerando seus pressupostos.

Inicialmente, o fato do planejamento ser tratado como algo neutro deve ser questionado. Essa abordagem superestima o papel do sujeito à frente do processo e sua aparente autonomia, colocando em um segundo plano o sentido do processo de produção do espaço urbano. Dessa forma, o planejamento se assemelharia a uma ferramenta que, utilizada por pessoas ou instituições bem intencionadas, possibilitaria bons resultados. Caso contrário, caindo em mãos erradas, como por exemplo um regime militar autoritário, os resultados seriam negativos. Nessa perspectiva, o planejamento, enquanto conjunto de políticas públicas voltadas à regulação do processo de produção do espaço urbano, seria realmente capaz de efetuar essa regulação, desde que houvesse, naturalmente, a “vontade política” ou uma reorganização nos papéis das classes sociais na definição das prioridades desse processo.

Tal abordagem somente se apresenta como possível na medida em que se elabora uma crítica que toma como premissa a autonomização da política, e de seus sujeitos, no processo de produção do espaço urbano, desconsiderando o próprio sentido desse processo, seus pressupostos e as contradições que ele impõe à própria política, pelo menos aquela exercida institucionalmente, centralizada na figura do Estado.

---

<sup>7</sup> “Como já foi destacado, foi durante o regime militar que a atividade de planejamento urbano mais se desenvolveu no Brasil. As diretrizes foram dadas pela PNDU - Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, prevista no II PND - Plano Nacional de Desenvolvimento, elaborado para o governo do general Ernesto Geisel, em 1973”. (Maricato, 2000, p. 138).

“Foi exatamente durante a implementação do primeiro e único sistema nacional de planejamento urbano e municipal e do crescimento da produção acadêmica sobre o assunto que as grandes cidades brasileiras mais cresceram...fora da lei. Boa parte do crescimento urbano se deu fora de qualquer lei ou de qualquer plano, com tal velocidade e independência que é possível constatar que cada metrópole brasileira abriga, nos anos 1990, outra, de moradores de favelas em seu interior.” (Maricato, 2000.p.140)



As relações entre Estado e mercado, economia e política, não apresentam em sua constituição somente as dicotomias realçadas pelos teóricos que observam nesses termos o confronto entre mecanismo ligados ao “capitalismo” e ao “socialismo”. Antes de representarem lados opostos de uma disputa, Estado e mercado articulam a partir de relações instrumentais de mão dupla. Mesmo o planejamento estatal mais radical somente pode atuar a partir das formas do mercado, reorganizando a produção pelo trabalho abstrato e a distribuição das mercadorias produzidas. Do mesmo modo, o liberalismo extremo não consegue se desenvolver plenamente sem a participação do Estado. A necessidade recorrente de intervenção estatal nos momentos de crise, assumindo dívidas do setor privado, e a manutenção dos marcos legais necessários para viabilizar a acumulação (no limite, mesmo o maior dos liberais não abriria mão da polícia) são apenas alguns exemplos nesse sentido.

“Contra todas as ilusões acerca do “primado da política”, demonstrou-se há muito tempo, na prática, que, por obra do dinheiro, o Estado é uma instância fundamentalmente desprovida de autonomia diante do mercado e que a política, por sua vez, diante da economia, constitui uma esfera também fundamentalmente desprovida de autonomia.”

Embora se conheçam todas as formas e todos os problemas estruturais dessa dependência, sobrevive teimosamente a idéia de que o pólo estatal-político tem o mesmo grau hierárquico ou detenha até, enquanto “última instância”, uma faculdade regulativa diante da economia e do dinheiro.” (KURZ, 1997, p.107-108)

O planejamento, importante ferramenta (não neutra) do processo de modernização, antes de conduzir esse processo, é conduzido por ele. Segundo Francisco de Oliveira<sup>8</sup>, o planejamento se caracteriza como uma forma de intervenção do Estado sobre as contradições entre a reprodução do capital nas diferentes escalas do espaço, no sentido de homogeneizar suas características tomando como referência as formas mais “avançadas” da reprodução do capital.

“Marco de um sistema capitalista de produção, a possibilidade do planejamento é dada pelo caráter mesmo das relações de produção e portanto sociais que fundam esse sistema. (...)”

O que o planejamento não pode realizar é a superação da contradição básica do sistema de produção capitalista, que se instala no coração da própria mercadoria (...) mas desde que o planejamento no sistema capitalista limite-se a recolocar no início do ciclo produtivo os elementos finais que estão no produto, isto é, limita-se a repor os pressupostos da produção capitalista, sua possibilidade torna-se perfeitamente plausível: em síntese, o planejamento num sistema capitalista não é mais que a racionalização da forma ampliada do capital.” (OLIVEIRA, 1987, p.23-24)

Percebemos que o autor analisa o planejamento a partir de uma perspectiva menos idealizada, se comparada

---

<sup>8</sup> OLIVEIRA, Francisco. *Elegia para uma Re(li)gião. Sudene, Nordeste e Conflito de Classes*. Paz e Terra, São Paulo, 1987. Nessa obra, o autor não aborda especificamente o planejamento urbano. No entanto, suas análises são de suma importância no sentido de se compreender criticamente o papel do planejamento (inclusive urbano), do Estado e do espaço no processo de modernização brasileiro, principalmente se reconhecermos o planejamento urbano como instrumento de reposição dos pressupostos da reprodução do capital na cidade, dentre os quais podemos destacar: a generalização da propriedade privada juridicamente regularizada, a implantação de infra estrutura, a criação de frentes de expansão do mercado imobiliário e da construção civil, etc.

às análises desenvolvidas por seus colegas arquitetos-planejadores, na medida em que consegue visualizar as contradições, presentes no processo de desenvolvimento, entre os papéis assumidos pelo Estado, pelo próprio planejamento e pelas comunidades envolvidas. Desse modo, o planejamento, e seus resultados, não deve ser analisado apenas como conjunto de políticas públicas voltadas à regulação do processo de produção do espaço urbano, mas sim como conjunto de políticas voltadas à regulação da reposição dos pressupostos da reprodução do capital no contexto urbano. Excepcionalmente, em função de determinados momentos históricos ou contingências sociais, coloca-se a possibilidade do planejamento se desenvolver no sentido da ampliação de alguns direitos ou mesmo de estabelecer marcos que confrontem o movimento do capital. Mas a generalização dessas exceções coloca-se como um processo cuja constituição é pouco provável, pelo menos pelas vias institucionais.

No período compreendido entre o “milagre brasileiro” e sua crise, o planejamento urbano, desenvolvido no âmbito dos programas estatais de habitação e desenvolvimento urbano, mostrou-se eficiente para ordenar determinados processos sociais e materiais que contribuía para o desenvolvimento das condições gerais da produção, fundamentais para manutenção do modelo que o processo de modernização assumia naquele momento. Desse modo, por um lado, o planejamento urbano apresentou-se positivamente, através da disseminação de planos diretores, leis de uso e ocupação do solo e da lei federal de parcelamento do solo<sup>9</sup>, importantes para a definição e homogeneização, em nível nacional, dos marcos legais e institucionais a partir dos quais se desenvolveria a produção e apropriação do espaço urbano. Mas por outro lado, colocava-se negativamente, pois para garantir as condições necessárias para a reposição dos pressupostos da reprodução do capital no contexto urbano ignorou o crescimento informal da cidade, processo sem o qual tal reposição não seria possível no contexto brasileiro.

O descompasso entre a urbanização formal e informal aparece como funcional para o desenvolvimento econômico, mesmo com uma fração significativa do espaço urbano sendo produzida a partir de relações nas quais predomina a precariedade (inexistência de infra estrutura urbana, uso e ocupação do solo incompatíveis com o sítio, edificações construídas de forma improvisada, moradias insalubres e em áreas de risco autoconstruídas, insegurança em relação à garantia da posse, etc.), em contraste com os padrões de urbanização vigentes nos países centrais. Esse contraste revela a falência do modelo desenvolvimentista, no momento em que o processo de modernização brasileiro atinge seu limite histórico. A produção de

---

<sup>9</sup> Lei Federal 6766 de 1979, que travava do parcelamento do solo urbano, criminalizando a implantação de loteamentos clandestinos.

planejamento urbano, em todas as suas escalas, não resiste às contradições impostas por esse processo, na medida em que não consegue universalizar positivamente a mercadoria que produz (a cidade).

O desenvolvimento econômico, que garantiria as condições para a sua superação, se coloca, no caso brasileiro, como seu fundador.

### 3. O PLANEJAMENTO URBANO APÓS O MILAGRE BRASILEIRO.

A crise econômica que se instala ao fim do “milagre” e se estende até as décadas seguintes exige a formulação de novas estratégias para lidar com a urbanização informal, que de exceção, transforma-se em regra<sup>10</sup>.

No Brasil, em um contexto definido por um processo de *modernização retardatária*, o caráter crítico do planejamento urbano não se expressa somente a partir do esgotamento das perspectivas emancipadoras, e sua substituição por um ideal de desenvolvimento que nunca se realizaria. Ela também se expressa, como no período de crise que se coloca após o “milagre brasileiro”, através acentuação da precarização das relações sociais estruturadoras do processo de produção do espaço urbano, principalmente aquelas que envolvem a população de baixa renda. O planejamento, na sua condição de relação social de produção constituinte desse processo, já em uma relação menos idealizada com o contexto em que se insere, passa a reconhecer como parte da ordem regular das coisas o rebaixamento das referências que orientariam a sua produção.

Para a população de baixa renda, a produção do espaço e sua apropriação, sobretudo em relação à habitação, somente é possível a partir do momento em que ela se sujeita a essa condição, inserindo-se precariamente nesse processo de produção.

A origem das lutas por moradia na periferia de São Paulo se insere no contexto do final do “milagre brasileiro”, na passagem dos anos 70 para os anos 80. A falência do nacional desenvolvimentismo explicita a impossibilidade de integrar positivamente econômica e socialmente grandes contingentes da população, e a convivência contraditória entre o maior programa habitacional da história do país, aliado à um intenso esforço de planificação do espaço, e a implosão das cidades pela urbanização informal materializa essa falência no espaço urbano. Diante desse quadro, parte desse contingente passa a se organizar, tendo como objetivos o reconhecimento de sua condição por parte do Estado e a superação de sua condição de informalidade. É necessário recordar que trata-se de um período no qual a política, institucional ou não, centralizava os debates, resultado do regime de exceção em vigência, e a interação entre movimentos

---

<sup>10</sup> “Se considerarmos que toda a população moradora de favelas invadiu terras para morar, estaremos nos referindo a mais de 20% da população do Rio de Janeiro, Belo Horizonte e Porto Alegre (LABHAB,1999), 28% da população de Fortaleza (LABHAB,1999) e 33% da população de Salvador (Souza,1990)...Se somarmos os moradores de favelas aos moradores de loteamentos ilegais temos quase metade da população dos municípios do Rio de Janeiro e de São Paulo...O município de São Paulo tinha perto de 1% de sua população vivendo em favelas no início dos anos 70 e tem quase 20% no início dos anos 90 (SEHAB/PMSP, 1973-FIPE/USP,1993). Portanto, entre 1973 e 1993, a população moradora de favelas cresceu 17,80% ao ano.” (MARICATO, 200. p.153-157)

populares, Comunidades Eclesiais de Base e sindicatos colaborava nesse sentido<sup>11</sup>.

As propostas que envolviam a autogestão para produção de moradias começam a se desenvolver a partir do contato com experiências de outros países, das quais destacou-se, como referência, o Cooperativismo Uruguaio, que influenciou diretamente o projeto autogestionário desenvolvido no mutirão de Vila Nova Cachoeirinha<sup>12</sup>.

Basicamente, o processo tinha como ponto de partida a luta pelo acesso à terra, levada à cabo tanto pelas vias institucionais quanto pela pressão através de ocupações. Em seguida, havia a disputa pelo financiamento dos projetos e das obras. Tais recursos seriam geridos pelo movimento, transferidos diretamente pelo poder público, não passando pelas mãos de agentes privados. O projeto era desenvolvido por uma equipe multidisciplinar, com a participação dos futuros moradores. As obras, em geral, eram feitas por mutirão. Em linhas gerais, mesmo diante do desgaste e relativo esvaziamento do processo, tal forma de organização das etapas e das atividades se mantém nas experiências atuais.

Na passagem dos anos 80 para os anos 90, em São Paulo, essas experiências tiveram seu apogeu, a partir da gestão da prefeita Luiza Erundina. Aparentemente, reconstruíam-se os laços entre a produção de arquitetura e urbanismo e a política, em detrimento dos laços entre o planejamento e a reprodução do capital.

No entanto, a superação de um impasse levava a outro. As experiências autogestionárias pareciam indicar uma alternativa para a produção de arquitetura, a partir da superação, em diferentes medidas, das referências definidas pelo Estado, mercado imobiliário e indústria da construção civil para a produção do espaço destinado a essa população. Mas a contradição se explicita no fato de que essa aparente superação do caráter crítico da produção, através das experiências autogestionárias, fundamentava-se principalmente na precariedade econômica e social que as aflige. Essas experiências não se desenvolveram como uma tentativa de garantir qualidade arquitetônica e urbanística à habitação dessa população, mas surgiram como a última alternativa viável para lhes garantir moradia formal. E a associação irreversível entre autogestão na produção do espaço da habitação e a adoção do mutirão como modo de viabilizar essa produção talvez seja a manifestação mais concreta dessa precarização, e conseqüentemente, da manutenção do caráter crítico da produção de arquitetura.

Em seu livro *Crítica à Razão Dualista*, Francisco de Oliveira aborda, em determinado momento, os termos

---

<sup>11</sup> Sobre a origem das experiências autogestionárias na produção de moradias em São Paulo, conferir:

BONDUKI, Nabil. *Habitação e Autogestão. Construindo Territórios de Utopia*. Fase, Rio de Janeiro, 1992.

<sup>12</sup> Sobre a influência do Cooperativismo Uruguaio nas experiências autogestionárias em São Paulo, conferir:

REINACH, Henrique de Castro. *Projeto Vila Nova Cachoeirinha. Projeto Habitacional por Ajuda Mútua*. S.N, São Paulo, 1984.

em que ocorre a relação entre a autoconstrução das moradias urbanas e o processo de acumulação de capital no Brasil. Segundo o autor, a autoconstrução de moradias nas periferias das metrópoles era uma das bases do modelo que o processo de industrialização assumiu no Brasil, pois viabilizava o rebaixamento do custo de reprodução da força de trabalho. Considerando-se que o salário é composto pela cesta de bens necessária para a reprodução da força de trabalho, ou seja, para a sobrevivência do trabalhador, a partir do momento em que o custo da habitação é descontado dessa cesta, o trabalhador se vê forçado a produzir sua moradia através de seus próprios meios, “legitimando”, de certo modo, o rebaixamento de seu salário.

Dessa forma, segundo Oliveira, a industrialização brasileira foi sustentada tanto por subsídios oferecidos pelo Estado, que transferia renda de outros setores da economia para a indústria, quanto por recursos da classe trabalhadora, que autoconstruía sua moradia, rebaixando o custo da produção e garantindo competitividade à indústria nacional.

Em um trabalho mais recente, *O Vício da Virtude. Autoconstrução e Acumulação Capitalista no Brasil*, Francisco de Oliveira direciona sua crítica especificamente para os mutirões. O fato dos mutirões dependerem da força de trabalho de trabalhadores desempregados, ou do sobre trabalho daqueles que possuem um emprego, é apontado pelo autor como a maior contradição dessas experiências. Isso significaria que para a transformação das experiências autogestionárias em política pública, a maior parte da força de trabalho deveria estar desempregada ou submetida obrigatoriamente a níveis ainda mais elevados de sobre trabalho. Seria negar a solução da habitação, perpetuando a precarização das relações de produção.

“O mutirão é uma espécie de dialética negativa em operação. A dialética negativa age assim: ao invés de elevar o nível da contradição, ela o rebaixa. Elevar o nível da contradição significaria atacar o problema da habitação pelos meios do capital. Rebaixar o nível da contradição significa atacar o problema da habitação por meio dos pobres trabalhadores” (OLIVEIRA, 2006, p.72)

Tal afirmação obscurece a contradição entre capital e trabalho, categorias que não podem ser analisadas isoladamente. Tomando a forma mercadoria como categoria a ser criticada, não é possível analisar o problema da habitação como algo a ser atacado pelo capital ou pelo trabalho, separadamente, na medida em que ambos se colocam dialeticamente na produção da mercadoria habitação. Percebe-se na leitura que o autor desenvolve a respeito da produção de habitação uma perspectiva na qual a luta de classes, o desenvolvimento e a positividade do processo de modernização se apresentam como elementos centrais no debate marxista, posição já comentada e criticada anteriormente.

Nos dois textos comentados, o autor é considera que tanto a autoconstrução quanto o mutirão se desenvolveriam a partir de relações de produção que poderiam ser tratadas como não capitalistas, resultado

de certa ambigüidade nos termos em que capital e trabalho se colocam em tais condições . Segundo Oliveira:

“Uma não-insignificante porcentagem das residências das classes trabalhadoras foi construída pelos próprios proprietários, utilizando dias de folga, fins de semana e formas de cooperação como o “mutirão”. Ora, a habitação, bem resultante dessa operação, se produz por trabalho não pago, isto é, super trabalho. ... Assim, uma operação que é, na aparência, uma sobrevivência de práticas de “economia natural dentro das cidades, casa-se admiravelmente bem com um processo de expansão capitalista, que tem suas bases e seu dinamismo na intensa exploração da força de trabalho.” (...) “A “especificidade particular” de um tal modelo consistiria em reproduzir e criar uma larga periferia onde predominam padrões não-capitalísticos de relações de produção, como forma e meio de sustentação e alimentação do crescimento dos setores estratégicos nitidamente capitalistas, que são a longo prazo a garantia das estruturas de dominação e reprodução do sistema.” (OLIEVIRA, 2003, p.59-69)

O autor trata o trabalho assalariado (ou sua supressão, necessária para viabilizar determinados momentos da reprodução do capital) como categoria central para caracterizar, dialeticamente, essas relações como não capitalistas. Dessa forma, não leva em consideração que tanto a autoconstrução quanto os mutirões são relações de produção que somente se realizam a partir de uma sociabilidade mediada pela forma mercadoria (lembrando que o trabalho abstrato está pressuposto em ambos os casos) , ou seja, a categoria fundamental no processo de reprodução do capital. Solucionar o problema da habitação através da autoconstrução ou dos mutirões continua sendo uma forma de “atacar o problema da habitação pelos meios do capital”, na medida em que continua se constituindo como um processo de produção de mercadorias .

No processo que Francisco de Oliveira define como de “integração dialética”, no qual setores “atrasados” colaboram para o desenvolvimento dos setores “avançados” da economia, tese central do texto *Crítica à Razão Dualista*, Roberto Schwarz vai identificar “*a desintegração do projeto desenvolvimentista*” o qual “*arrancou populações a seu enquadramento antigo, de certo modo as liberando, para as reenquadrar num processo às vezes titânico de industrialização nacional, ao qual a certa altura, ante as novas condições de concorrência econômica, não pode dar prosseguimento.*” A diferença entre as duas abordagens é sutil e reside no fato de que a segunda não reconhece distinções entre “atraso” e “avanço”, na medida em que a lógica e as categorias da reprodução do capital estariam pressupostas, segundo Schwarz, em todos os segmentos da sociedade brasileira. No entanto, elas se realizariam positivamente, segundo os padrões dos países centrais, apenas para poucos, pois, ainda segundo Schwarz, “*as inversões necessárias para completar a industrialização e a integração social do país se haviam tornado tão astronômicas quanto inalcançáveis.*” O processo de modernização, no Brasil, não criou e universalizou a cidadania prometida. “*Noutras palavras, a falência do desenvolvimentismo, o qual havia revolvido a sociedade de alto a baixo, abre um período específico, essencialmente moderno, cuja a dinâmica é a desagregação. Se for assim, o que está na ordem do dia não é o abandono das ilusões nacionais, mas sim a sua crítica especificada, o acompanhamento de sua desintegração, a qual é um dos conteúdos reais e momentosos de nosso tempo*

As experiências autogestionárias buscavam uma alternativa que desse conta de atender, simultaneamente, suas demandas concretas (habitação, infra estrutura, etc) e suas demandas políticas (autonomia, emancipação). No entanto, ao fundamentar essa alternativa em categorias críticas do capital, como o trabalho abstrato, e em uma sociabilidade definida pela forma mercadoria, elas esgotaram rapidamente sua potência, numa chave semelhante ao esgotamento das perspectivas da Arquitetura Moderna Brasileira.

A reprodução das contradições e limitações que a produção do espaço impõe à essas comunidades aparece, no entanto, como superação das mesmas, uma inversão que acaba por legitimar a precarização imposta às suas possibilidades de reprodução. Essa inversão, evidentemente, não se restringe às experiências autogestionárias. Ela vai se generalizar como fundamento das políticas públicas para a habitação a partir dos anos 90.

Diante da impossibilidade de agir sobre as causas e os efeitos do processo de urbanização informal, passado e presente, ao Estado só resta reconhecer esse déficit e reorganizá-lo de modo a garantir sua inserção no mercado formal.

Definem-se, então, novos marcos legais na legislação urbanística, que permitem a elaboração de políticas públicas e propostas urbanísticas voltados à regularização fundiária, urbanização de favelas e reabilitação de cortiços<sup>13</sup>. A crise se manifesta através da incorporação, nas políticas públicas, de situações antes consideradas inaceitáveis.

Nesse momento, é a ilusão da igualdade jurídica que apresenta a reprodução das desigualdades, produzidas pela crise dos nexos sociais que mediam a relação entre indivíduos e espaço, como instrumento para superação dessa crise. Desenvolvem-se mecanismos legais que transformam o irregular em regular, o desigual em igual. O Estado, enquanto gestor das crises determinadas pela modernização, no momento em que não tem mais condições de arcar com esse déficit, transforma os problemas em soluções.

Se no período do “milagre brasileiro” a ideologia do plano e a regulação urbanística tradicional orientavam as políticas públicas em um cenário em que a modernização aparecia como possível, no momento em que a modernização se torna crítica, é o Estatuto da Cidade<sup>14</sup> que se destaca nesse papel. Essa Lei Federal estabelece um novo marco legal para a política urbana brasileira, definindo as diretrizes gerais para processos de regularização fundiária, operações urbanas e planos diretores estratégicos. É importante

<sup>13</sup> Devemos destacar que consideramos legítima a necessidade de se qualificar a urbanização das áreas informais, como forma de garantir o mínimo de dignidade a seus moradores. No entanto, consideramos necessário analisar criticamente o processo de naturalização dessas condições, artifício que encobre os processos sociais que as determinaram.

<sup>14</sup> O Estatuto da Cidade é uma Lei Federal (Lei 10257 de 10 de julho de 2001) que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, que tratam das diretrizes gerais da política urbana.



destacar que essas diretrizes somente reconhecem a moradia informal na medida em que essa se torne jurídica e urbanisticamente adequada às determinações da forma mercadoria, condição que define, entre outras coisas, a possibilidade de sua inserção na produção. Aqui podemos recordar que a produção formal de arquitetura, desde os anos 30, somente foi reconhecida como ferramenta do nacional desenvolvimentismo a partir do momento em que se adequou a essa forma, não jurídica e urbanisticamente, mas categoricamente.

Ao contrário da emancipação desejada, a generalização do planejamento como mediação entre homens e espaço produziu as desigualdades que hoje definem as nossas cidades. O seu desenvolvimento caminhou no sentido do acirramento da precarização das relações de produção do espaço urbano justamente porque esse era o único caminho possível para que sua generalização se tornasse viável, diante dos limites históricos impostos aos países da periferia do capitalismo. E se consideramos que desde a década de 30 o Estado brasileiro procurava criar condições para modernizar o país através da industrialização, e que o processo de industrialização incondicionalmente confunde-se com o processo de urbanização, não havia outra alternativa ao planejamento urbano brasileiro senão operar dentro de tais limites históricos.

Nesse contexto, não são os bairros construídos de acordo com a legislação de uso e ocupação do solo e dotados de infra estrutura que passam a caracterizar as cidades, e sim a urbanização informal, tendo as favelas e loteamentos clandestinos como exemplos clássicos. E não é a igualdade jurídica, a noção iluminista de cidadania ou o Estado democrático de direito que passam a orientar a relação entre Estado, população e seu espaço urbano. Essas relações passam a ser pautadas, cotidianamente, pela violência, pública e privada, somente se concretizando a partir de uma produção crítica, no sentido de somente se realizar a partir da reposição dos pressupostos de sua crise.

#### 4. BIBLIOGRAFIA

ARANTES, Otilia Beatriz Fiori. *Urbanismo em Fim de Linha*. Edusp. São Paulo, 1998.

BOLAFFI, Gabriel. *Aspectos sócio-econômicos do Plano Nacional de Habitação*. Tese de doutorado apresentada à FAUUSP, São Paulo, 1972.

CARRASCO, André de Oliveira Torres. *O processo de projeto da habitação popular*. Dissertação de Mestrado apresentada à FAUUSP. São Paulo, 2005.

DEBORD, Guy. *A sociedade do espetáculo. Comentários sobre a sociedade do espetáculo*. Contraponto. Rio de Janeiro, 1997.

GRESPLAN, Jorge Luis da Silva. *O Negativo do Capital. O conceito de crise na crítica de Marx à economia política*. Editora Hucitec/Fapesp. São Paulo, 1999.

HARVEY, David. *A Condição Pós Moderna*. Loyola. São Paulo, 1993.

JACQUES, Paola Berenstein. *Apologia da deriva. Escritos situacionistas sobre a cidade*. Rio de Janeiro, Casa da Palavra, 2003.

KURZ, Robert. *Os últimos combates*. Editora Vozes, Petrópolis, 1998.

\_\_\_\_\_. *O Colapso da Modernização. Da Derrocada do Socialismo de Caserna à Crise do Capitalismo Mundial*. Paz e

Terra. São Paulo, 2004.

\_\_\_\_\_. *Com todo o vapor ao colapso*. Editora UFJF – Pazulin. Juiz de Fora, 2004.

LEFEBVRE, Henri. *O Direito à Cidade*. Documentos. São Paulo, 1969.

\_\_\_\_\_. *A Re-Produção da Relações de Produção*. Publicações Escorpião. Porto, 1973.

MARICATO, Ermínia. “*Política habitacional no regime militar. Do milagre brasileiro à crise econômica.*” Vozes, Petrópolis. 1987.

\_\_\_\_\_. “*Brasil, cidades. Alternativas para a crise urbana.*” Vozes, Petrópolis. 2001.

\_\_\_\_\_. “As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias. Planejamento urbano no Brasil”. In: *A Cidade do Pensamento Único*. Vozes, Petrópolis, 2002.

MARX, Karl. *O Capital. Livros I e III*. Coleção Os Economistas, Abril Cultural, São Paulo, 1982.

OLIVEIRA, Francisco. *Elegia para uma Re(li)gião. Sudene, Nordeste: planejamento e conflito de classes*. Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1977.

\_\_\_\_\_. *Crítica à Razão Dualista / O Ornitorrinco*. Bointempo. São Paulo, 2003.

\_\_\_\_\_. “O Vício da Virtude. Autoconstrução e Acumulação Capitalista no Brasil”. in: *Novos Estudos*. Cebrap, n<sup>o</sup> 74, São Paulo, março de 2004.

PRADO JR., Caio. *Formação do Brasil Contemporâneo*. Brasiliense, São Paulo, 1979

PUCHALA, Rosa Maria de Faria Braga. “*A urbanização do milagre. O caso de São Paulo.*” Dissertação de mestrado apresentada à FAUUSP, São Paulo, 1984.

SCHWARZ, Roberto. “Um seminário de Marx.” in: *Novos Estudos*. Cebrap, n<sup>o</sup> 50, São Paulo, março de 1998.