

Ana Cláudia Castilho
Barone

P

ERIFERIA COMO QUESTÃO:
SÃO PAULO NA DÉCADA DE 1970

064

pós-

RESUMO

Durante a década de 1970, configurou-se, na cidade de São Paulo, um contexto favorável ao desenvolvimento da consciência do problema da periferia, por parte de diferentes agentes sociais. Um dos principais focos de crescimento da periferia paulistana, naquele período, foi a Zona Leste, constituindo-se de ocupações urbanas precárias, sobretudo loteamentos clandestinos e favelas, mas também de conjuntos habitacionais promovidos pelo próprio Estado. Esse foi um período de grandes investimentos públicos no desenvolvimento urbano dessa parte da cidade. Simultaneamente, começavam a se formar ali focos de um novo movimento social, centrado não mais nas questões trabalhistas, prática corrente da manifestação política das camadas populares, mas nas questões urbanas, relacionadas à falta de condições mínimas de habitabilidade dessa população. Finalmente, a periferia também tornava-se um tema fundamental para os intelectuais, aparecendo na pauta das pesquisas e discussões do período. A confluência ao tema da periferia, na década de 70, por parte desses atores torna essa questão central para o debate sobre São Paulo a partir de então.

PALAVRAS-CHAVE

Zona Leste, infraestrutura urbana, desenvolvimento urbano, periferia, movimentos sociais urbanos, questão urbana.

PERIFERIA EN TELA: SÃO PAULO EN LA
DÉCADA DE 1970

RESUMEN

Durante la década de 1970, se ha establecido en la ciudad de São Paulo un ambiente propicio para el desarrollo de la conciencia del problema de la periferia, por los diferentes agentes sociales. Una de las zonas de mayor crecimiento de la periferia de São Paulo en ese período fue la Zona Este, crecimiento que se ha dado sobre todo por ocupaciones urbanas precarias, especialmente asentamientos ilegales y favelas, pero también por proyectos de conjuntos habitacionales promovidos por el propio Estado. Ese fue un período de grandes inversiones públicas en el desarrollo urbano de esta parte de la ciudad. Al mismo tiempo, empezaron a formarse focos de un nuevo movimiento social, no más centrado en cuestiones laborales, como era la práctica corriente de la manifestación política de las clases populares, sino en las cuestiones urbanas, relativas a la falta de condiciones mínimas de habitación de esa población. Por último, la periferia también se convertía en un tema clave para los intelectuales, apareciendo en la agenda de las investigaciones y discusiones del período. La confluencia de la temática de la periferia, en la década de 70, por esos actores sociales hace que ella ocupe una posición central en el debate sobre São Paulo desde entonces.

PALABRAS CLAVE

Zona Este, infraestructura urbana, desarrollo urbano, periferia, movimientos sociales urbanos, cuestión urbana.

URBAN PERIPHERY AS A SUBJECT: SÃO
PAULO DURING THE 1970S

066

pós-

ABSTRACT

During the 1970s, the city of São Paulo experienced an environment conducive to different social agents, developing an awareness of the problem among the urban periphery. At that time, one of the fastest-growing areas in the outskirts of São Paulo was the East Zone, which consisted of precarious urban settlements, especially shantytowns and illegal land developments, but also government housing projects. This was a period of substantial public investment in the urban development of that region. At the same time, a new social movement appeared, focused not on labor issues, which was the current practice of political manifestation among poorer classes, but on urban issues, namely the failure to meet minimum living conditions for those people. At last, the urban periphery also became a key topic for the intellectuals and was included in the research and discussion agenda of that period. When these actors converged to the urban periphery theme in the 1970s, this became a core issue in any discussions on São Paulo since then.

KEY WORDS

Zona Leste, urban infrastructure, urban development, urban periphery, urban social movements, urban question.

PERIFERIA COMO QUESTÃO: SÃO PAULO NA DÉCADA DE 1970

O processo de formação da periferia paulistana está intrinsecamente associado ao fenômeno da metropolização. Durante a década de 1950, a cidade assistiu a um crescimento demográfico nunca antes experimentado, chegando a índices totais superiores a 5% ao ano. Segundo Flávio Villaça (1998), foi no início da segunda metade do século 20 que ocorreu a primeira conurbação entre a mancha urbana de São Paulo e a de um município vizinho. O município era São Caetano do Sul, na região do Grande ABC paulista. Essa primeira conurbação e o ritmo acelerado do crescimento podem ser considerados marcos históricos do inexorável processo de constituição da mancha urbana metropolitana, tornada contínua por meio da expansão da periferia dos municípios da capital e arredores.

Porém, observando a história da produção do conhecimento sobre o processo de urbanização em São Paulo, pode-se perceber que foi apenas durante a década de 1970 que se deu a tomada de consciência acerca do problema da periferia urbana. A emergência do tema ocorreu simultaneamente por parte de diferentes agentes sociais, incluindo o governo, intelectuais e movimentos sociais. Este trabalho procura fazer uma análise do processo de desenvolvimento urbano de um dos vetores fundamentais da expansão periférica em São Paulo, a Zona Leste, a partir da atuação desses agentes.

A Zona Leste pode ser considerada um dos principais focos de crescimento da periferia paulistana naquele período, constituindo-se de ocupações urbanas precárias, sobretudo loteamentos clandestinos e favelas, mas também de conjuntos habitacionais promovidos pelo Estado. A década de 1970 foi um período de expansão dessa região, em função das iniciativas, adotadas pelo governo municipal, de estímulo à sua ocupação pelos contingentes de população que migravam para a cidade. Ao mesmo tempo, começavam a se formar focos de uma nova forma de movimento social, centrado não mais nas questões trabalhistas, como vinha sendo a prática corrente da manifestação política das classes populares, mas nas questões urbanas, relacionadas à falta de condições mínimas de habitabilidade dessa população. Finalmente, a periferia também tornava-se um tema entre os intelectuais politicamente engajados, convertendo-se em questão central de pesquisas e debates.

A emergência do tema da periferia, na década de 1970, em São Paulo vem sendo recuperada recentemente por diversos pesquisadores. Marques e Torres (2005) oferecem uma valiosa sistematização dos conceitos utilizados para lidar com as questões da pobreza urbana, da segregação, da forma urbana produzida na periferia e dos mecanismos, engendrados no âmbito do Estado, para produzir e reproduzir a desigualdade. Os autores trazem uma ampla revisão bibliográfica, percorrendo as áreas da Sociologia, do Urbanismo e da Geografia, além de relacioná-la à teoria produzida internacionalmente. Seu trabalho é de

fundamental importância, no sentido de recolocar em debate as condições operacionais do Estado no estabelecimento de políticas efetivas de combate às desigualdades.

Outro balanço foi realizado por Tanaka (2006), que apresentou uma importante contribuição a essa reflexão, relacionando a construção social do conceito de periferia em São Paulo a práticas e discursos de sujeitos sociais e políticos, sobretudo na perspectiva do pensamento crítico. A periferia torna-se tema fundamental para a identificação dos problemas da sociedade brasileira e para a formulação do projeto político de desenvolvimento e superação de sua condição de desigualdade. O foco de sua análise evidencia o panorama que redundava no esvaziamento da dimensão teórica do conceito. Segundo Tanaka, o declínio do conceito está associado ao uso que se fez dele: para a autora, a noção de periferia não consistiria em uma estrutura nova da configuração da sociedade brasileira, mas serviria apenas para reforçar uma interpretação já esboçada da especificidade do seu subdesenvolvimento.

Arantes (2009) faz um balanço da produção pioneira de pensadores marxistas brasileiros, que procuraram compreender as contradições do crescimento urbano, esboçando uma teoria crítica inovadora. O ponto que interessa a Arantes é a passagem da compreensão da periferia como reflexo das condições de reprodução da força de trabalho em uma economia dependente, para uma interpretação em que a cidade é a própria forma da expansão do capitalismo. Nessa passagem, a questão urbana passa a ser tomada como objeto da teoria e da crítica, e não apenas como consequência das relações de dominação.

Mais recentemente, Maricato (2011) também faz uma reflexão acerca da formação do pensamento crítico sobre a periferia, pautadamente representada pelo tema da moradia precária, percorrendo a bibliografia produzida no Brasil a partir da nova interpretação do urbano, construída na década de 1970. Nesse texto, a autora correlaciona a produção da periferia com a emergência dos movimentos sociais urbanos e de práticas de inovação na gestão urbana, no marco do processo de reforma urbana experimentado no País, oferecendo um rico balanço da pesquisa nesse campo.

Vale mencionar ainda a grande sistematização da pesquisa urbana produzida nesse período, não no contexto paulistano, mas no âmbito latino-americano, feita por Gorelik (2005). O autor situa a pesquisa sobre a “cidade latino-americana” como uma construção cultural. Segundo Gorelik, a categoria explicativa “cidade latino-americana” existiu apenas entre as décadas de 1950 e 1970, enquanto “*houve vontade intelectual de construí-la como objeto de conhecimento e ação*” e “*teorias para pensá-la, e atores e instituições dispostos a tornar efetiva essa vocação*”. Nesse exato período, o pensamento social latino-americano definiu um novo contorno, das teorias do desenvolvimento às teorias da dependência, do reformismo modernizador às posições revolucionárias. Diferentemente de Arantes, que critica o ponto de vista teórico da geração de 1970, segundo o qual a questão urbana seria mais um reflexo de condições sociais e econômicas de dependência, Gorelik vê, nesse mesmo debate, a “cidade latino-americana” como uma figura chave da teoria social.

No presente artigo, procuramos ampliar a atenção sobre a produção intelectual relativa à questão urbana naquele período, para observar o contexto do debate político e administrativo sobre a cidade, em que ela se produziu.

Considerando o vulto do investimento público municipal em infraestrutura nesse período, a exemplo da inversão na produção de vias, redes de energia elétrica, de abastecimento de água e até parques na Zona Leste, admitimos que o Estado teve papel preponderante na emergência do novo objeto de estudos. Se manteve seu papel histórico de oferecer não mais que as condições mínimas de reprodução da força de trabalho, como advertiam os pesquisadores que se dedicaram a essa questão, o Estado foi também responsável pela produção de uma cidade na periferia.

Nesse sentido, este artigo insere-se no debate acerca do papel do Estado sobre a metrópole durante a década de 1970, que começa a ser rediscutido pela bibliografia. Mautner situa essa ação no contexto histórico da urbanização brasileira, a partir da política de importação de mão de obra, incentivada pelo Estado desde a virada do século, passando pelas transformações observadas na estrutura industrial nacional, na política de habitação implementada no País a partir da década de 1930, e suas transformações nos períodos subsequentes. A autora conclui que a forma atual da produção do espaço urbano na periferia é recoberta por três camadas sucessivas de valor, compostas pela transformação da terra em propriedade, por meio da abertura do lote e da construção da moradia (“trabalho puro” sobre a terra como valor de uso), pela implantação de infraestrutura nos loteamentos (“trabalho coletivo” sobre o imóvel) e pelo processo efetivo de transformação dessas áreas em espaço urbano propriamente dito, caracterizado pela diversificação dos usos e pela valorização imobiliária (instalação do capital, convertendo o valor de uso do imóvel em valor de troca).

A conceituação teórica do problema da periferia vem sendo considerada ainda do ponto de vista da contribuição da pesquisa empírica. Marques e Torres (2001) demonstraram como o desenvolvimento urbano periférico da metrópole teria passado a uma segunda fase, com novos conteúdos sociais, a partir da experiência contraditória da melhoria dos indicadores sociais na Região Metropolitana de São Paulo, concomitante à caracterização da década de 1980 como “década perdida”. A nova condição da periferia, descrita pelos autores, inclui o aumento da presença do Estado, por meio de significativos investimentos públicos. Essa condição leva, por um lado, a uma melhora nos índices totais de condições de vida, mas, por outro, a uma diferenciação do território, com áreas de extrema pauperização, péssimas condições sociais e exposição cumulativa a diversos tipos de risco, configurando o que os autores denominaram de *hiperperiferia*. Ambas análises, que colocam em discussão o papel do Estado na formação e transformação da periferia urbana no Brasil, partem das premissas colocadas nos pressupostos teóricos e conceituais propostos pela pesquisa urbana produzida na década de 1970.

Finalmente, é digno de destaque, nesse contexto, o papel dos movimentos sociais urbanos, que de certa forma estimularam tanto a mobilização do Estado, como a configuração temática do discurso intelectual sobre a periferia: organizados, sobretudo em torno da Igreja Católica, movimentos de reivindicação por melhor qualidade de vida na cidade e de serviços urbanos, como saúde e educação, passaram a ocupar espaços políticos e a criar uma nova agenda de demandas populares.

No intuito de mostrar que há uma convergência, na década de 70, sobre a questão da periferia urbana em São Paulo, presente tanto na pesquisa de

intelectuais, como na intervenção do poder público e na ação política dos movimentos sociais, consideramos pertinente apresentar o que segue. O presente artigo estrutura-se em três seções, pautadas pela análise do papel dos agentes em consideração nesse processo. Na seção *Obras na Zona Leste*, apresentamos os investimentos públicos em infraestrutura e desenvolvimento urbano realizados na região. O propósito, nessa seção, é demonstrar a atuação do Estado no sentido da promoção do crescimento daquele vetor da periferia da cidade. Em *A periferia como questão*, tratamos do modo pelo qual os pesquisadores e intelectuais do período construíram o problema da periferia urbana, como questão para reflexão e tomada de posição em relação à própria política urbana implementada naquele momento. O intuito da análise proposta não é tanto formular uma revisão bibliográfica sobre o tema, mas, sobretudo, mostrar como a própria pesquisa elaborada naquele momento específico contribuiu para a tomada de consciência sobre o tema da periferia pelos demais agentes envolvidos, ou seja, o Estado e os movimentos sociais urbanos, e pela sociedade em geral, modificando, dessa forma, o próprio processo de expansão periférica. Finalmente, na seção *Do movimento operário aos movimentos sociais urbanos*, procuramos recuperar o processo pelo qual o movimento social penetrou nos bairros, trazendo para o campo da política o debate sobre a cidade e a produção do espaço urbano.

OBRAS NA ZONA LESTE

Desde o final do século 19, a Zona Leste foi predominantemente ocupada pelas classes trabalhadoras, já com características de cidade-dormitório. A ocupação iniciou-se ao longo da linha férrea, ao redor das estações. Com a inserção do ônibus como meio de transporte, esse tipo de ocupação flexibilizou-se, levando ao espalhamento da mancha urbana. O processo de metropolização visto na década anterior registrava índices de 5,6% de crescimento ao ano, em São Paulo e nos municípios em redor. Uma das áreas de maior absorção desse crescimento, em termos de oferta de trabalho, era a região do Grande ABC, contígua à Zona Leste. A partir de então, com a maior atratividade exercida pelo desenvolvimento industrial de São Paulo e do ABC, a Zona Leste passou a ser procurada pelos imigrantes de baixa renda, constituindo bairros-dormitório extremamente precários e descontínuos. Aroldo de Azevedo descreveu a região em meados dos anos 40, mencionando a precariedade das condições urbanísticas de sua ocupação e a ausência de indústrias instaladas e de comércio, levando a população habitante a se deslocar diariamente para o centro da cidade, para trabalhar, vender seus produtos agrícolas ou adquirir produtos de consumo (Azevedo: 1945).

Toda a preparação para o adensamento da região, por meio de obras e investimentos municipais, estava prevista desde o final dos anos 60, por meio do Plano Urbanístico Básico (PUB). Elaborado em 1968, o plano teve como objetivo central a “ampliação de oportunidades” de desenvolvimento urbano, individual e social, de integração de grupos de imigrantes e marginais, de empregos, de participação e de aumento de renda. Tratava-se do reconhecimento do crescimento da cidade em ritmo vertiginoso, de forma não-integrada e não-equilibrada. O PUB propunha solução para o problema de onde situar o imenso

contingente de população vindo dos polos regionais de pobreza do País. A pergunta fundamental que orientava o plano era como possibilitar o assentamento dessa população na metrópole.

O volume “Desenvolvimento Urbano” do PUB destacava que a configuração da cidade era condicionada, sobretudo, por dois fatores: a topografia regional e os meios de transporte. Com topografia regional, pretendia-se referir às condições acidentadas do relevo do sítio urbano da metrópole, cuja urbanização se deu sobretudo pela ocupação dos terrenos mais planos, localizados nos topos de colinas, sendo seguidos pelas encostas e, por último, os fundos de vales. Os vazios remanescentes nos fundos de vales eram ocupados pela implantação de avenidas, como a 9 de Julho e a 23 de Maio. Em termos de topografia, o plano revelava:

os maiores obstáculos topográficos são a Serra do Mar, ao sul, e a Serra da Cantareira, ao Norte, forçando a ocupação no sentido leste-oeste. Os reservatórios de Guarapiranga e Billings reforçam as dificuldades de desenvolvimento de urbanização para o sul, antepondo-se ao grande obstáculo da Serra do Mar. Os rios Tietê e Pinheiros, cuja transposição foi obstáculo no passado, não constituem mais problema relevante. (PMSP: 1969, p. 74)

A proposta era a vetorização do crescimento urbano para o leste, estendendo-se “até Arujá e Mogi das Cruzes” (Ibid., p. 338). Essa conclusão, oficializada pela municipalidade em 1968, já era conhecida desde 1945, por meio do estudo de Azevedo (1945).

Em relação aos transportes, o PUB indicava que, inicialmente, as ferrovias foram responsáveis pela expansão metropolitana engendrada pelo processo de industrialização. Na proposta urbanística do plano, no entanto, são as rodovias, e não as ferrovias, as grandes responsáveis pela integração da região metropolitana. Previa-se a substituição de trens de subúrbio pelo metrô, ao longo de 185 km, completamente independente das ferrovias. O sistema sobre trilhos deveria ser complementado pelo transporte coletivo sobre pneus.

Em 1968, as conclusões do PUB reforçaram a imagem da Zona Leste como cidade-dormitório, vetor urbano de estocagem de mão de obra. Esse período é marcado no Brasil pela forte intervenção do Estado nas questões de desenvolvimento urbano. Em 1965, durante o regime militar, foram criados o Sistema Financeiro da Habitação (SFH) e o Banco Nacional da Habitação (BNH). Desde então, a questão habitacional urbana passou a ser financiada e gerida por um sistema de empréstimos do governo federal aos municípios. A partir dos anos 70, a centralização de recursos e decisões nas mãos do governo federal fez reduzir ao mínimo as realizações municipais independentes do BNH na área de habitação (Maricato: 1987). No entanto o objetivo central perseguido pelo sistema não era a extinção do déficit de habitação no País, mas sim o desenvolvimento da economia por meio do estímulo à indústria de construção civil e da geração de empregos diretos e indiretos (Bolaffi: 1975).

Maricato mostra que os investimentos do BNH em habitação popular, ainda que centralizassem a produção, geravam baixo padrão de retorno de capital, pois as camadas de rendas mais baixas, a quem se destinava o financiamento, não tinham remuneração reajustada ao padrão de juros dos investimentos de capital.

¹ Em contraponto à tendência de fazer do BNH o grande “bode expiatório” dos problemas das políticas sociais do país durante o período ditatorial, Bolaffi e Cherkezian (1985) procuraram mostrar que quem mais se beneficiou do SFH, em termos de porcentagem da renda familiar consumida em prestação da casa própria, foi a camada de baixa renda, de até cinco salários mínimos. O autor mostra que, de 1973 até 1982, o reajuste das prestações do SFH foi inferior ao do salário mínimo, e que a principal faixa de renda beneficiada foi a mais baixa.

Desde 1965, o setor de construção de habitação popular em São Paulo é gerido pela Cohab. Até 1974, a Cohab teve grandes dificuldades de realizar o programa de habitação popular, restringindo-se à construção de nove mil unidades, com apenas 3.459 efetivamente entregues. No período entre 1971 e 1974, a Companhia ficou paralisada. Havia inadimplência de cerca de 90%. A empresa entendia que era impossível atender às condições do BNH: atingir a população com renda familiar de um a três salários mínimos e garantir os limites previstos para o preço de venda das unidades. A valorização da terra urbana, a preparação do terreno e a implantação de infraestrutura encareciam o preço da unidade¹.

Diante dessa conjuntura, o BNH decidiu reorientar seus investimentos, em busca de maior retorno. Uma parte do capital do banco voltou-se para o financiamento de habitação para setores de renda mais elevada. Outra parte foi drenada para investimentos em grandes obras e serviços, cuja exploração garantia retornos maiores, gerando grandes volumes de empréstimos e endividando as prefeituras. O capital financeiro envolvido buscava ser bem remunerado, competindo com o rendimento dos bancos privados. Com a diversificação dos investimentos, os recursos federais foram utilizados para a promoção de novos vetores de urbanização.

Para assegurar uma maior garantia de retorno nos financiamentos em habitação popular, o BNH lançou, em 1973, o Plano Nacional de Habitação Popular. O plano seguia os mesmos objetivos e intenções do BNH, do SFH e do Plano Nacional de Habitação, ou seja: o desenvolvimento do País por meio do estímulo ao mercado de construção e da geração de empregos. Com o Plano, reconhecendo a necessidade de corrigir as experiências frustradas do BNH em relação à habitação popular, foram tomadas medidas para fortalecer o mutuário de baixa renda, tais como subsídios ao SFH, regulamentação do uso do FGTS para quitação de dívida de compra de casa própria, inclusão de pessoas de faixa de rendimento de três a cinco salários mínimos, ampliação do limite de financiamento individual e redução das taxas de juros. Essas medidas ajudaram a revigorar o mercado de produção de habitação popular, aumentando a participação da população de interesse social nos investimentos, e a inadimplência baixou sensivelmente.

Os conjuntos da Cohab são implantados em terrenos adquiridos pela Companhia, por meio de compra, doação ou troca. No caso de áreas de propriedade de órgãos públicos, as glebas são desafetadas para serem transferidas à Cohab. Tendo em vista que o componente que mais onera o custo da habitação é o preço do terreno, a maior parte das áreas localiza-se fora da malha urbana, devido ao alto custo do solo metropolitano. Tratava-se de glebas rurais, na grande maioria fazendas de ocupação agrícola, quando da aquisição pela Cohab. Ao longo da década de 1970, foram implantados pela Cohab, na Região Metropolitana de São Paulo, os conjuntos Mascarenhas de Moraes, Itaquera I, II e III, Prestes Maia/JK e Parque Ipê, na Zona Leste, além dos conjuntos Carapicuíba (Oeste), Cecap Zezinho Magalhães (Norte) e Bororé (Sul). Na década de 1980, foram ainda implantados, na Zona Leste, os conjuntos do Brás, Bresser, Sapopemba, Cintra Godinho, Jardim São Paulo, Pêssego/Carmo, Santa Etelvina (I a VI), Barro Branco, Inácio Monteiro e Sítio Conceição, além dos conjuntos Educandário, São Luís, Parque Fernanda, Adventista e Itapeví, na Zona Oeste, Fernão Dias e Elísio Teixeira

Leite, na Zona Norte, e Jabaquara, na Zona Sul (Zandonade: 2005). Nota-se, portanto, que muitas das áreas que se prestavam à compra para habitação popular em São Paulo, nesse período, localizavam-se na Zona Leste, em concordância com as indicações definidas pelo PUB (Nakano: 2002).

A maior parte do financiamento de habitação pelo BNH na Cohab-SP aconteceu entre 1975 e 1978 e sobretudo a partir de 1976 (Maricato: 1987). Depois de 1978, a crise econômica atingiu a política de financiamento habitacional do BNH. Até 1978, 12.374 unidades estavam concluídas. Mas já estavam financiadas mais 71.626, em conjuntos de médio porte, para 150 mil habitantes, com toda a infraestrutura correspondente, como em Itaquera I, II e III.

A existência de infraestrutura completa diferencia muito as Cohabs do resto da periferia, apesar da baixa qualidade do projeto e da construção. Em novembro de 1981, o número de inscritos na Cohab que aspiravam a morar na Zona Leste alcançava 113.751 pessoas. No entanto a crise do sistema, iniciada nos anos 80, já não mais permitia a implantação de conjuntos.

Ao mesmo tempo em que vivia as dificuldades de produção de habitação social, o governo federal financiou o investimento em grandes obras urbanas e projetos nacionais de infraestrutura, justificadas como obras de apoio ao desenvolvimento urbano e à habitação coletiva, mas que alavancaram o próprio sistema financeiro. O crescimento da Zona Leste apoiou-se nesse financiamento.

Em 1969, o BNH passou a operar como banco de segunda linha e foi transformado em empresa pública, diversificando seus programas, com o objetivo de financiar obras urbanas. No início, essa orientação incluiu o abastecimento de água, a implantação de rede de coleta e tratamento de esgoto, sistema viário e pavimentação, energia elétrica, transporte, comunicação, educação e cultura, serviços públicos e drenagem, chegando mais tarde a financiar a implantação de grandes projetos de interesse nacional, como hidrelétricas, rodovias e usinas de exploração mineral. Nessa mesma época, após a criação do Sistema Financeiro de Saneamento, o BNH foi autorizado a aplicar recursos do FGTS em saneamento (água e esgotos), e em 1971 é criado o Plano Nacional de Saneamento (Planasa), drenando recursos do BNH para serviços de infraestrutura de saneamento.

Maricato mostra que o principal motivo para a diversificação dos investimentos do BNH tem a ver com sua natureza de banco. Para a autora, o fracasso da política habitacional até 1969 deu-se em função do descompasso entre os rendimentos da clientela popular e suas dívidas com o banco, que eram corrigidas pelo mercado financeiro. Nesse período, os setores privados do banco passaram a investir em faixas de mercado mais rentáveis, como, por exemplo, as classes de renda mais elevada. Com o mesmo tipo de raciocínio, buscando retorno mais seguro das aplicações de capital, o BNH também drenou recursos para a construção do metrô, uma obra que consumiu grandes montantes de investimentos.

Ao mesmo tempo em que o BNH se diversificava, atuando cada vez mais na promoção do desenvolvimento urbano dos municípios, o poder de investimento das prefeituras municipais se reduzia paulatinamente. *“Do início aos meados da década de 70, o BNH se consolida como o mais forte agente nacional de política urbana”* (Maricato: 1987, p. 38).

Em 1972 e 1973, o governo federal lançou novos projeto e programas dentro do SFH, como o Comunidade Urbana para Recuperação Acelerada (Cura),

e o Fundos Regionais de Desenvolvimento Urbano (Fimurb), com vistas a promover o desenvolvimento urbano, a urbanização, os sistemas de transporte, de planejamento e desenvolvimento econômico. A partir de então, o SFH passou a compreender três tipos de investimento: apoio aos conjuntos habitacionais, obras urbanas e grandes projetos inter-regionais ou nacionais.

Foi nesse contexto que o prefeito de São Paulo, Olavo Setúbal, anunciou a implantação da Avenida Aricanduva, com vistas a melhorar o acesso à região de Itaquera e São Mateus, e de uma linha de transporte metropolitano (metrô) ao longo de eixo ferroviário, ligando toda a Zona Leste ao centro da cidade e à Zona Oeste.

A Avenida Aricanduva também foi construída por meio do programa de financiamento do desenvolvimento urbano previsto pelo SFH. O projeto visava a construção de uma avenida marginal ao longo do rio Aricanduva, tributário do rio Tietê. O rio Aricanduva drena uma área de 10.079 ha. Segundo a Emurb, a avenida traria benefícios imediatos aos 600 mil moradores da área (Emurb: 1979), particularmente aos moradores das Cohabs de Itaquera, Sapopemba e Guaianazes. O projeto era composto de três subprojetos, que constituiriam a estrutura básica de transportes da Zona Leste: a Av. Aricanduva, com quatro quilômetros, a extensão do trecho já construído, com seis quilômetros, a Av. Prof. Anhaia Mello, com 7,9 quilômetros, e uma avenida norte-sul (atual av. Jacu-Pêssego), ligando Itaquera a Santo André e São Bernardo, com 5,5 quilômetros (Emurb: 1980, p. 16).

O memorial do projeto indicava padrão habitacional precário na área de influência da avenida, razoável no Tatuapé, Vila Formosa e Mooca, tendendo a piorar na direção da periferia de Guaianazes, Itaquera e a leste de Vila Prudente. Descrevia um tecido urbano denso, em função do reduzido tamanho dos lotes, uma ocupação contínua, e pouca diversificação de usos. O uso comercial era concentrado nas vias servidas por transporte coletivo, como Carrão, Sapopemba e Vila Ema. O uso industrial concentrava-se no corredor ao longo do rio Tamanduateí, junto à Estrada de Ferro, e ao longo da via Dutra, em direção ao Vale do Paraíba. Restringia-se a poucas indústrias, limitadas pelo zoneamento. As zonas industriais do Brás e Tatuapé eram tidas como congeladas, sem possibilidades de expansão e com severas restrições a sua permanência, em decorrência do aumento do preço da terra e do controle ambiental. No discurso oficial de justificativa para a abertura da avenida, nota-se a própria produção da cidade-dormitório, contida na ausência de proposta para solucionar, ou pelo menos atenuar, o desequilíbrio entre a população residente e os empregos locais.

A pesquisa Origem-Destino de 1977, realizada pela Companhia do Metropolitano de São Paulo, revelou que os principais destinos de viagem dos moradores da área de influência da Av. Aricanduva (1,5 milhão de pessoas, 13,1% da população da RMSP) eram o Centro Metropolitano (32,5%), o corredor industrial-comercial do Brás e Tatuapé (31,15%) e a região industrial ao longo da ferrovia Santos-Jundiaí, do Ipiranga ao ABC (8,5%). A infraestrutura viária seria *“essencial para assegurar os deslocamentos para o trabalho da população regional com destino à região do Brás e Mooca, ao Centro da cidade mediante a integração com a linha leste-oeste do Metrô”*, que ainda não estava pronta. O trecho Sé-Brás foi inaugurado em março de 1979. A linha foi estendida até o Tatuapé em 1981, e até Itaquera em 1988.

Inicialmente, a rede de metrô definida em estudo de 1968 previa a implantação de quatro linhas, totalizando 66 quilômetros de extensão. O desenho da rede foi redefinido em 1975, com cinco linhas e 140 quilômetros (Nigriello: 1998). A prioridade de implantação das linhas sempre foi debatida entre os propositores. Prestes Maia, em 1960, defendia a prioridade do trecho Centro-Santo Amaro da linha norte-sul por ele proposta, de Santana a Santo Amaro, passando pelo canteiro central da Av. 23 de Maio. Para o Departamento de Urbanismo, durante a gestão do prefeito Adhemar de Barros, em 1958, a linha prioritária já era a leste-oeste, dada a expansão do vetor leste da cidade durante a década de 50 (Cardoso: 1983).

A implantação do metrô favoreceu a linha norte-sul, não em função da prioridade da demanda, mas de "*facilidade de projeto e construção*" (Nigriello: 1998), levando em conta, sobretudo, que a implantação da linha leste-oeste requeria negociações com a RFFSA.

O projeto da Av. Aricanduva considerava que o atendimento do metrô na Zona Leste dependeria da integração com o sistema de ônibus, pois a abrangência do acesso às estações a pé seria muito pequena. Justificando a necessidade da avenida, a Emurb argumentava que a maior parte dos usuários de metrô usariam os ônibus de integração, por meio dos terminais do Tatuapé, Carrão, Penha e Itaquera. A avenida constituiria a ligação com o Terminal Carrão, substituindo o caminho composto pelas Avenidas Carrão/Rio das Pedras/Mateo Bei, até Sapopemba.

A Av. Aricanduva e a Av. Anhaia Mello, implantadas por meio do projeto da Emurb, são duas vias de fundo de vale paralelas, que aproveitam a configuração do relevo da região, marcado por uma série de colinas e vales dispostos no sentido sudeste/noroeste, que configuram os afluentes do Rio Tietê. O Rio Aricanduva é o afluente mais importante, depois do Tamanduateí. Por esse motivo, segundo a Emurb, e dada a intenção, naquele momento, de expandir as fronteiras de urbanização nesse vetor de ocupação, as diretrizes oficiais do sistema viário na região priorizaram a abertura de avenidas de fundo de vale de grande extensão linear. A Av. Aricanduva tinha seis quilômetros antes do projeto. A extensão adicional de interesse urbano previa mais 13 quilômetros. O projeto de 1976 computava quatro quilômetros no primeiro trecho, sendo o segundo trecho, da Oratório até Sapopemba, lançado para uma segunda fase de projeto.

Os investimentos totais do projeto somavam Cr\$ 2.922 milhões. A viabilização das obras foi dada pela possibilidade de utilização dos recursos do BNH destinados a drenagem. Assim, o financiamento da obra teve a seguinte composição: 42% do BNH (Cr\$1.223), disponibilizados pelo Financiamento de Sistemas de Drenagem (Fidren) (Cr\$ 847 milhões) e Fundo Nacional de Apoio ao Desenvolvimento Urbano (FNDU)/infraestrutura dos conjuntos habitacionais (Cr\$ 376 milhões), 18% da Empresa Brasileira de Transportes Urbanos (EBTU) (Cr\$ 530 milhões) e 40% da Prefeitura Municipal (Cr\$1.085 milhões). Para a Emurb, a utilização dos recursos federais do BNH para obras de infraestrutura significavam uma maior atenção para as necessidades urbanas da Zona Leste, por meio da canalização do rio Aricanduva e do córrego da Mooca, para a abertura de vias arteriais de fundo de vale (Emurb, 1980).

Outro investimento significativo realizado pelo estado na Zona Leste, nesse período, com vistas a promover condições de habitação na região, foi a

implantação do Parque do Carmo, em 1976. A gestão de Olavo Setúbal na Prefeitura do Município, de 1975 a 1979, privilegiou a abertura de parques e áreas verdes, criando uma série de parques nas áreas periféricas da cidade, por meio de desapropriação. O Parque do Carmo, adquirido por desapropriação em uma área de 1.500.000 m², na região de São Mateus, tornou-se o primeiro investimento de vulto para a criação de áreas verdes com recursos orçamentais da prefeitura. A implantação desse parque significou uma substancial melhora na oferta de qualidade urbana para a população da Zona Leste.

A PERIFERIA COMO QUESTÃO

Como vimos, a ocupação da Zona Leste ocorreu a partir dos núcleos ferroviários, constituindo cidades-dormitório, desde o início de sua urbanização. O crescimento vertiginoso desses núcleos-dormitório acabou por formar uma imensa mancha urbana, circundando a região central da cidade, dela dependente, desprovida de usos que garantissem um desenvolvimento econômico local, e com um padrão de ocupação extremamente precário. No final dos anos 70, os intelectuais preocupados com o tema urbano começam a discutir esse problema sob diferentes pontos de vista.

No final da década de 1960, jovens professores da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras da Universidade de São Paulo (FFLCH-USP), motivados pela ideia de conceber uma nova análise interpretativa da sociedade brasileira e uma nova concepção da questão do Estado, foram afastados da instituição, por motivos políticos. Procurando viabilizar suas pesquisas em um contexto alternativo, criaram o Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebrap), que primou pela elaboração de teses inovadoras e pela proposição de novos enfoques acerca do Brasil de seu tempo. Destacaram-se, nesse contexto, os debates acerca do questionamento da concepção de desenvolvimento por etapas, que polarizava o mundo em países desenvolvidos e subdesenvolvidos, e a teoria do desenvolvimento dependente e associado. Fizeram parte do corpo de intelectuais do Cebrap três autores que se empenharam em estabelecer novos critérios de compreensão do problema da urbanização do Brasil: Paul Singer, Francisco de Oliveira e Lúcio Kowarick. Sua produção é, portanto, concomitante ao processo de explosão demográfica constitutiva da formação da periferia paulistana, e é nesses termos que propomos sua revisão.

Paul Singer foi o primeiro a evidenciar em suas pesquisas a importância de se compreender o processo de urbanização do Brasil, com vistas a entender sua situação contemporânea. A preocupação de Singer com o problema da urbanização provinha das evidências empíricas reveladas pelo estudo de um dos temas centrais de suas pesquisas: as migrações internas. As pesquisas de Singer indicavam que o processo migratório no Brasil realizava uma importante transferência de excedentes populacionais do campo para as grandes cidades, configurando um exército industrial de reserva. Para o autor, a urbanização é um fator de integração do território, uma vez que as grandes cidades constituem os polos das economias regionais. Segundo o autor, há uma relação fundamental entre crescimento da população e expansão da economia da metrópole (Singer: 1970). No entanto essa polarização econômica não se dá de forma homogênea

sobre o território, mas implica efeitos contraditórios: desequilíbrios regionais e geração de uma camada de população privada do acesso ao excedente de produção (Singer: 1977).

Nesse processo, a acumulação tende a se concentrar nas maiores cidades, gerando as metrópoles, cujo crescimento leva ao esvaziamento da importância econômica das demais regiões do País. Um outro problema é que uma parte da população migrante não é integrada ao mercado de trabalho, configurando um alto índice de desemprego e uma demanda insolvável de serviços urbanos (Singer: 1973). A saída apontada pelo autor seria a via do planejamento: “*as únicas maneiras de se reduzir os desníveis entre demanda e oferta de serviços urbanos seriam ou deter a expansão da economia urbana ou planejá-la a longo prazo*”. E, no entanto, segundo o autor, “*tudo leva a crer que nem uma nem a outra são compatíveis com o modo de produção capitalista, tal qual ele se apresenta no Brasil atualmente*” (Singer: 1973, p. 127).

Também para Francisco de Oliveira, o processo de acumulação do capital está no centro da reflexão. Seu trabalho visava estabelecer uma interpretação da especificidade do capitalismo no Brasil, que evidenciasse a inter-relação entre aspectos modernos e atrasados da economia, mostrando que os setores atrasados são economicamente funcionais e, portanto, produzidos pela própria dinâmica econômica. Se Singer partiu da análise do processo migratório para entender o Brasil urbano, o ponto de partida de Oliveira foi a análise das diferenças regionais produzidas por uma divisão regional do trabalho: enquanto o Sudeste brasileiro teria se especializado no desempenho das funções centrais da economia, o Nordeste seria o grande fornecedor de contingentes formadores do exército industrial de reserva desse mesmo centro (Oliveira: 1987).

A partir desse ponto, a análise de Oliveira penetra mais especificamente no problema urbano. Nesse sentido, demonstra como opera o rebaixamento dos salários, promovido pelo processo de industrialização na dinâmica econômica brasileira, em função da disponibilidade do imenso exército industrial de reserva gerado pela divisão regional do trabalho (Oliveira: 1982). Ao mesmo tempo, registra a presença de uma nova classe média em ascensão na cidade, que se impõe com enorme força, “capturando” o Estado, para garantir o atendimento das demandas. “*O Estado hoje, do ponto de vista de sua relação com o urbano, entre outros aspectos importantes, é em grande maioria determinado pela demanda das classes médias dentro das cidades*” (idem, p. 51). Dessa forma, o rebaixamento da força de trabalho engendra uma condição de precariedade de toda uma camada de população, que não tem acesso aos serviços públicos.

Possivelmente, o autor que mais se aprofundou nas questões eminentemente urbanas desse debate foi Lúcio Kowarick. Ele levantou uma série de questões sobre a configuração espacial nitidamente segregadora das cidades brasileiras, frisando particularmente os investimentos públicos, como fator determinante do preço final da terra e da moradia urbana. As questões levantadas por Kowarick estimularam o debate da reforma urbana na época, e são ainda hoje pertinentes. Dois conceitos por ele criados tornaram-se célebres: a espoliação urbana e o padrão periférico de crescimento.

Espoliação urbana é o somatório de extorsões que se opera através da inexistência ou precariedade de serviços de consumo coletivo que se

apresentam como socialmente necessários em relação aos níveis de subsistência que agudizam ainda mais a dilapidação que se realiza no âmbito das relações de trabalho. (Kowarick: 1979)

A questão que motivou seu trabalho era compreender como seria possível que o crescimento econômico ocorrido na época do chamado milagre brasileiro viesse associado à pauperização de vasta parcela da classe trabalhadora. O autor demonstra particularmente que esse processo se fez por meio da cidade, ou seja, por meio da deterioração não apenas dos níveis de salário, mas também das condições de vida do trabalhador.

O *padrão periférico de crescimento* é a forma que o crescimento urbano assumiu nas grandes cidades, a partir de um processo desenfreado de urbanização, baseado em baixos salários ao trabalhador. Kowarick remete as origens da periferia a meados dos anos 40, quando a construção de vilas operárias no Brás, Mooca e Belém começa a ficar desvantajosa para os industriais, em função da valorização dos terrenos fabris e também da acumulação de excedentes de força de trabalho na cidade, e o custo da moradia é transferido para o Estrado:

A partir de então surge no cenário urbano o que passou a ser designado de “periferia”: aglomerados distantes dos centros, clandestinos ou não, carentes de infraestrutura, onde passa a residir crescente quantidade de mão-de-obra necessária para fazer girar a maquinaria econômica. (idem, p. 31)

Além de definir, explicar e desdobrar as nuances desses conceitos, o autor contraria o senso comum vigente na época, de que “*as camadas populares não apresentam formas de auto defesa*”, para mostrar que o povo tem opinião, se manifesta, e é capaz de alterar o rumo das decisões políticas que afetam sua vida. Esse objetivo tem particular importância, se for entendido no contexto da formação de uma nova força na periferia urbana. Esse talvez tenha sido um dos temas centrais de preocupação dos autores ligados à questão da consolidação da periferia urbana em São Paulo nesse período, como retomaremos em seguida.

Ampliando o campo de discussão, Raquel Rolnik e Nabil Bonduki mostraram que há não um, porém vários padrões de ocupação da periferia. Em pesquisa finalizada em 1978, propuseram uma redefinição da noção, por meio da investigação dos mecanismos que regem a produção da moradia urbana de baixa renda, e da dinâmica social e econômica do mercado imobiliário popular (Rolnik e Bonduki: 1982).

Segundo eles, o aspecto mais importante da determinação do preço dos lotes é a fixação de parcelas compatíveis com os salários deprimidos do trabalhador de baixa renda. Em função do seu baixo salário, o trabalhador busca adquirir uma casa própria, objetivando também a formação de um patrimônio, como garantia frente à instabilidade no emprego e à ineficiência da previdência social (idem, p. 138). “Pressionado pelos crescentes gastos monetários, o trabalhador procura eliminar o gasto mensal com habitação (aluguel), pela obtenção de uma casa própria” (idem, p. 128).

O cálculo da porcentagem do salário mínimo que o trabalhador estaria disposto a pagar pela moradia tornou possível ao mercado imobiliário de baixa

renda funcionar com bastante sucesso. Mesmo se o morador percebesse que não poderia pagar mais o lote comprado, situação bastante usual no caso de demissão, perda do emprego etc., ele o revendia, fazendo girar o mercado.

A proliferação de loteamentos irregulares e a autoconstrução foram a forma dominante de ocupação do espaço urbano para as camadas de renda baixa, fundamentais para a acumulação do capital urbano e a reprodução da força de trabalho durante os anos 70, tendo em vista, sobretudo, os salários deprimidos da grande massa de trabalhadores. Nesse sentido, os autores aprofundaram o estudo da caracterização do loteamento precário, desprovido de rede completa de infraestrutura e autoconstruído, propondo um significativo questionamento de duas noções correntes na época: a especulação imobiliária urbana e a própria periferia.

Usualmente, corria a ideia de que a especulação urbana dava-se por meio da retenção de glebas inteiras, geralmente vizinhas às glebas ocupadas e dotadas de infraestrutura pelo poder público. A pesquisa inovou, ao mostrar que a simples ocupação de alguns lotes já valorizava o empreendimento.

Difícilmente a infraestrutura é prolongada especificamente para atender um bairro novo. Pelo contrário, o processo de implantação de infraestrutura ocorre descontinuamente, aos saltos, sendo que, quando acontece, cobre uma grande área de uma vez só. (Idem, p. 124)

Dessa forma, pretenderam indicar que a especulação mais incidente seria aquela que ocorre no interior do loteamento, lote a lote. A valorização de glebas vizinhas ocorreria de forma anárquica, tendo em vista que os beneficiados pelo sobrelucro não seriam os próprios loteadores, mas os proprietários de outras glebas.

Procurando aprofundar a compreensão do padrão periférico de crescimento, os autores mostraram como a maior parte da periferia de São Paulo seguiu o padrão de autoconstrução em loteamentos precários, seja irregulares ou clandestinos. Com o intuito de analisar as formas de sobrevivência na condição de superexploração a que se submetiam os trabalhadores urbanos, os autores apresentaram as diversas modalidades de habitação popular existentes na cidade: o loteamento clandestino, o loteamento irregular, a favela, o cortiço, o conjunto habitacional e o mutirão. Questionando as formas de sobretrabalho, desvalorização do trabalho ou depressão do salário contidas em cada uma delas, em seu processo de realização por meio da reprodução da precariedade, revelaram os processos de sublocação e revenda de lotes, procedimentos utilizados nos casos de perda ou diminuição da fonte de renda, como forma de garantir a sobrevivência.

Finalmente, eles propuseram uma nova definição para o conceito de periferia. Em primeiro lugar, reconheceram a segregação, provocada em parte pelo Estado, como uma característica dessa cidade. Em seguida, porém, mostraram que corriam paralelamente duas definições do conceito de periferia: uma geográfica e outra sociológica. A definição geográfica versaria sobre os espaços mais distantes do centro metropolitano, a faixa externa da área urbanizada. A definição sociológica versaria sobre os locais onde a força de trabalho se reproduz em péssimas condições de habitação. Aparentemente, as duas definições falavam da mesma coisa, porém os autores detectaram uma grande imprecisão no conceito, mostrando que existem trabalhadores morando

em condições precárias em toda a cidade, inclusive no centro, e que, nas áreas mais afastadas, também existem bolsões de riqueza. Desse modo, mostraram que a cidade é heterogênea, apesar da aparência de ordem, que pressupõe a riqueza localizada no centro, e a pobreza, nas bordas.

Diante do problema, os autores propuseram definir periferia como “a parcela do território da cidade que tem baixa renda diferencial”, ou seja, o diferencial de renda contido nas condições físicas, na localização e nos investimentos públicos feitos no terreno. Dentre esses, o fator distância é apenas um dos componentes que pesam no cálculo da renda diferencial. Com isso, mostraram que a distância não determina a forma da cidade, e que há uma “periferia” no próprio centro. O que estava sendo propriamente discutido era a noção de segregação urbana: a segregação não é apenas espacial, mas é determinada pela facilidade de acesso aos serviços e, sobretudo, ao valor urbano, ao espaço urbano como capital, como mercadoria.

A partir do debate, estabelecido por esses autores, em relação ao conceito de periferia aplicável ao caso da metrópole paulistana, emergiu uma série de desdobramentos, entre os quais destaca-se a já citada crítica à concepção da ausência do Estado como agente da produção do espaço na periferia (Mautner: 1999; Marques e Torres: 2001 e 2005; Maricato: 2011). Todas essas análises, que colocam em discussão o papel do Estado na formação e transformação da periferia urbana, partem das premissas que emergem dos pressupostos teóricos e conceituais propostos pela pesquisa urbana produzida em São Paulo na década de 1970.

DO MOVIMENTO OPERÁRIO AOS MOVIMENTOS SOCIAIS URBANOS

Naquele momento, algo muito significativo ocorria também no movimento operário: ele se deslocava da fábrica para o bairro. Surgiam, nos bairros mais populares, movimentos “de base” que ganhavam força. Vera Telles chama esse período de “duros anos de resistência”, usando um termo cunhado pelos próprios operários (Telles: 1988). Enquanto o movimento operário, nas fábricas e nos sindicatos, voltava-se predominantemente para as relações trabalhistas, o movimento de base recaía sobre as reivindicações relativas às condições de vida na cidade. Vera Telles faz notar que, nos anos 70, os dois movimentos estavam relacionados entre si, eram mesmo complementares. O movimento de base se organizava junto com o movimento de oposição sindical, por exemplo, para dar apoio aos operários demitidos em função de suas atividades políticas, ou para tirar da cadeia companheiros presos.

O objetivo da autora é qualificar o movimento de base desse período, não apenas como estratégia de sobrevivência política em um momento de dura repressão, mas como um instrumento legítimo de ação política. Seu trabalho tem, portanto, o objetivo de legitimar os movimentos de base em todas as dimensões: em sua autonomia e complementaridade em relação ao movimento operário e sindical, na independência em relação aos partidos e também em sua força própria, ou seja, em sua própria especificidade de movimento político.

A autora remarca, como fundamental na organização operária de bairro, a presença da Igreja. Na verdade, a Igreja organizava as pessoas em culto, as comunidades de base, e depois do culto consultava a comunidade em relação a suas necessidades, dando um passo no sentido da política. Em um segundo momento, passou a haver uma articulação para a solução de alguns dos problemas apontados.

Vera Telles mostra que o papel da Igreja era profundo, pois contava com a atuação de alguns padres que se organizavam desde 1971, discutindo o dissídio coletivo em missa, por exemplo. Esses grupos, que deram origem à Ação Católica Operária e à Juventude Operária Católica, eram constituídos por pessoas que acreditavam na importância de uma organização de base dos trabalhadores, a partir de uma “nucleação”, e não apenas a partir das fábricas

Procurando situar a origem dos movimentos de base, a autora mostra que “os anos 70 não surgiram num vazio”. Segundo ela, a articulação dos trabalhadores por meio da nucleação é uma consequência da repressão decorrente das greves de 1964 e 1968, que inviabilizou o sindicato como espaço para a ação política, em função da violência, do controle e da perseguição política.

Os movimentos de bairro têm um importante antecedente histórico em São Paulo: as associações de bairro, organizadas em torno da Sociedade Amigos de Bairro (SAB). A SAB era uma instituição da sociedade civil que tinha como propósito não apenas criar um canal de reivindicação para a solução das carências da vida urbana, como também aproximar os habitantes da cidade dos organismos de decisão de seus problemas (Camargo: 1975, p.115). Fundada em 1934 por um grupo de políticos e notórios paulistanos, que buscavam chamar a atenção para a necessidade do planejamento urbano, as SABs ganharam mais força e expressividade, durante o período de intensa mobilização política dos anos 50. Embora a participação não fosse tão expressiva (3% da população da cidade), tinha um caráter interessante: como, no populismo, os políticos buscavam a preferência popular, as SABs representaram um canal aberto de diálogo com a população. Seu papel era bastante amplo: organizar as bases de apoio político local e permitir o acesso da população mais carente aos poderes públicos, para a obtenção de melhorias nos serviços dos bairros. Durante os anos 60, tornaram-se mais autônomas em relação aos políticos, vindo a constituir um locus de questionamento da forma de organização do poder municipal. Porém é certo que, durante os anos 70, com o rompimento em relação aos canais de participação popular, as SABs tiveram seu poder de voz quase silenciado, ficando o atendimento às reivindicações locais a critério exclusivo do poder público.

O esvaziamento das SABs fez criar novas estruturas de organização das comunidades locais. Não se podem considerar as organizações de base como herdeiras das SABs, mas, ainda assim, as primeiras vieram a ocupar um lugar político deixado pelas últimas. Numa conjuntura de repressão, surgem novas estruturas de resistência, que Vera Telles chama de “resistências cotidianas”, ou “estratégias de recusa”. Por isso, a autora defende que não foi apenas a disposição da Igreja em articular as comunidades de base que engendrou o movimento político dos anos 70, na periferia de São Paulo.

Telles mostra que as comunidades eclesiais de base não surgiram todas ao mesmo tempo. Mostra, também, que os grupos de Igreja agregavam gente de

“origens políticas” muito diversas: ativistas sindicais e operários, militantes de esquerda, moradores, padres etc. Finalmente, mostra que existiu uma estreita relação entre a formação e consolidação da periferia naquele contexto político e o movimento popular de base.

Esses grupos conseguiram manter um nível de articulação – se bem que precária e que não os deixava imunes à repressão – que lhes permitia uma maior movimentação e capacidade de iniciativa [...]. Terminaram por ocupar um espaço tradicionalmente secundarizado pela esquerda. (Telles: 1988, p. 263)

O movimento de base era não apenas independente do sindicato e do partido, como passou ele mesmo a ser um locus de formação de opinião sobre o próprio movimento operário. Segundo a autora, os bairros e as comunidades de base passaram a ser os principais polos de movimentação popular, a partir de meados dos anos 70, deitando raízes mais profundas, sedimentando atividades em torno de reivindicações específicas, que iriam servir de referência para os militantes que encontravam dificuldades para a atuação fabril e sindical. Daí a independência em relação à origem do movimento de base dentro da Igreja. A história operária se mesclou e passou a interagir com a trajetória dos movimentos populares, obrigando também o Estado a mudar seu papel.

Tudo indica que existia [...] um segmento da esquerda que havia rompido ou se afastado das organizações políticas então existentes. Questionavam, entre outras coisas, suas orientações no sentido da instrumentalização política dos sindicatos [...] bem como a ausência de democracia em sua vida política interna. (Idem, p. 270)

Se a publicação de *As lutas sociais e a cidade* tornou-se o ponto de partida de diversos estudos que revolucionaram a abordagem das Ciências Sociais em relação às classes populares, portanto uma obra fundamental, é em grande parte a articulação apontada por Vera Telles que permitiu essa revolução. A autora não é ingênua: mostra que boa parcela dos resultados dessa nova mobilização popular foi frustrada, renunciando a impotência, a descrença, a construção da inutilidade da ação coletiva como verdade, esvaziando o sentido da política, desfigurando a noção de direitos. Admite que são “as matrizes vindas da Igreja as mais determinantes na formulação dos valores e das referências que orientava, mas novas práticas conferiam sentido aos acontecimentos” (idem, p. 277). Aponta que trata-se de um discurso heterogêneo, com origens múltiplas, situado no contexto histórico do momento. Ainda assim, ela reconhece, no movimento popular dos anos 70, um novo lugar político, “com referências e critérios distintos de identidade, uma ação dotada de sentido, interpelando e articulando sujeitos diversos, por onde se construía uma nova representação social e política na luta por direitos” (idem, p. 278).

* * *

A recuperação do problema da periferia na década de 1970 traz à tona a noção de que há uma história da cidade sendo produzida pelos agentes sociais que atuam no contexto urbano, definindo e privilegiando certas categorias, de

acordo com a conjuntura estabelecida em cada momento. O reconhecimento disso e a retomada do tema por diversos autores contemporâneos faz reforçar essa evidência, indicando que, além de uma história urbana contextualizada, há também uma reflexão em torno dessa história, que se refaz continuamente, e, por meio dessa reflexão, interfere-se no próprio processo histórico. Poder agregar à reflexão contemporânea a presença de atores como o Estado e os movimentos sociais na formulação desse debate, expande a perspectiva da correlação de forças estabelecida entre os intelectuais e os demais agentes definidores do contexto histórico em questão. Além disso, tonifica e dá clareza aos motivos que levaram, justamente naquele momento, à questão da periferia em São Paulo.

O Estado comparecia, já desde fins da década de 1960, como investidor em infraestrutura urbana, na figura do poder público municipal, tendo de administrar um orçamento público correspondente a uma fonte de recursos e investimentos fundamental para o País, que era a própria metrópole. Sendo assim, ao Estado estava reservado promover a expansão da cidade e o desenvolvimento urbano. Os intelectuais, por sua vez, levantavam a questão da periferia como objeto da crítica às incongruências do papel do Estado no Brasil. O sentido de suas pesquisas residia na compreensão da periferia como forma da produção do espaço urbano, resultante da atuação de um Estado que, ao mesmo tempo, fomentava o desenvolvimento econômico do País, levando-o ao status de potência internacional, negligenciando o processo político nacional, por meio de uma ditadura. O resultado urbano dessa negligência era a produção da precariedade na periferia da metrópole. Os movimentos sociais apoiavam-se no debate intelectual, beneficiando-se do discurso produzido no âmbito das pesquisas sobre a periferia, para conquistar espaço político nesse cenário, repercutindo exatamente sobre a posição do próprio Estado.

Sendo assim, seja por meio da crítica à espoliação urbana resultante da superexploração da força de trabalho e da “captura” do Estado por parte das classes médias, em detrimento dos habitantes da periferia, seja pelo vigor das reivindicações por saúde, educação, moradia e saneamento básico, ou mesmo pela emergência de um Estado interventor, que privilegiou a provisão de infraestrutura urbana em condições de habitação precárias, a periferia paulistana ocupou o centro do debate sobre a produção da cidade, durante a década de 1970. Ao Estado cabia alojar um imenso exército industrial de reserva na cidade, e, nesse sentido, produzir cidade era uma demanda efetiva e inescapável. Investindo no escopo de obras que abarcava infraestrutura viária, uma rede mínima de transporte de massa, grandes conjuntos habitacionais e até mesmo uma provisão de espaços de lazer na Zona Leste da cidade, o Estado direcionava o projeto de expansão e desenvolvimento metropolitano. Privilegiando a conjuntura econômica do País, obrigava-se a criar condições mínimas de crescimento econômico na metrópole. Os intelectuais e os movimentos sociais, condicionados pelas pressões provenientes da conjuntura política do momento, investiam em análises e ações, com vistas a fomentar a melhoria das condições desse desenvolvimento, na esfera da reprodução da vida nesse contexto. Sendo assim, é a partir da amálgama entre esses agentes e sua correlação de forças na arena política, e não fora dela, que se produziu o desenvolvimento urbano da Zona Leste durante esse período.

REFERÊNCIAS

- ARANTES, Pedro Fiori. *Em busca do urbano: Marxistas e a cidade nos anos de 1970*. In: **Novos Estudos Cebrap**, n. 83, São Paulo: Cebrap, março de 2009.
- AZEVEDO, Aroldo. **Subúrbios orientais de São Paulo**. Tese de concurso à cátedra de Geografia do Brasil da Faculdade de Filosofia da Universidade de São Paulo, capítulo IV: Itaquera e Poá. São Paulo. (Texto mimeografado, 1945.)
- BOLAFFI, Gabriel. *Habitação e urbanismo: O problema e o falso problema*. In: **Opinião**, n. 02, 1975.
- e Cherkezian, Henry. *BNH, bode expiatório*. In: **Novos Estudos Cebrap**, n. 13, São Paulo: Cebrap, outubro de 1985.
- CAMARGO, Candido Procópio Ferreira de (et al). **São Paulo 1975, crescimento e pobreza**. São Paulo: Loyola, 1975. (Estudo realizado para a Pontifícia Comissão de Justiça e Paz da Arquidiocese de São Paulo.)
- CARDOSO, Maria Cecília. **O Metrô e a urbanização de São Paulo**. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP. São Paulo, 1983.
- EMURB. **Aricanduva**. São Paulo: EMURB, maio de 1979.
- . **Projeto Aricanduva**. São Paulo: EMURB, julho de 1980.
- GORELIK, Adrián. *A produção da “cidade Latino-Americana”*. In: **Tempo Social**, v. 17, n. 01. (Trad. Fernanda Peixoto.) São Paulo: FFLCHUSP, junho de 2005, p. 111-133.
- KOWARICK, Lúcio. **A espoliação urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.
- MARICATO, Ermínia. *Formação e impasse do pensamento crítico sobre a cidade periférica*. In: **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 2011, p. 99-169.
- . **Política habitacional e regime militar. Do milagre brasileiro à crise econômica**. Petrópolis: Vozes, 1987.
- MAUTNER, Yvonne. *A periferia como fronteira da expansão do capital*. In: DEÁK, Csaba e SCHIFFER, Sueli (Org.). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: FUPAM/EDUSP, 1999, p. 245-259.
- NAKANO, Anderson Kazuo. **Quatro COHABs da zona leste de São Paulo: Território, poder e segregação**. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP. São Paulo, 2002.
- NIGRIELLO, Andreína. *A expansão do metrô ao longo dos trinta anos*. In: **Engenharia**, n. 529, 1998, p. 152-155.
- OLIVEIRA, Francisco de [1977]. **Elegia para uma re(li)gião. Sudene, nordeste, planejamento e conflitos de classe**. São Paulo: Paz e Terra, 1987.
- . *O Estado e o urbano no Brasil*. In: **Espaço & Debates**. São Paulo: Perspectiva, 1982.
- PMSP. **Plano urbanístico básico de São Paulo**. São Paulo: PMSP/FINEP, 1969.
- ROLNIK, Raquel e BONDUKI Nabil. *Periferia da Grande São Paulo, reprodução do espaço como expediente de reprodução da força de trabalho*. In: MARICATO, Ermínia. **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. São Paulo: Alfa-Omega, 1982.
- SINGER, Paul. **Dinâmica populacional e desenvolvimento**. São Paulo: CEBRAP, 1970.
- . **Economia política da urbanização**. São Paulo: Brasiliense, 1973.
- . **Desenvolvimento econômico e evolução urbana**. São Paulo: Nacional, 1977.
- SCHWARTZ, Roberto. **Um mestre na periferia do capitalismo, Machado de Assis**. São Paulo: Duas Cidades, 1979.
- TANAKA, Giselle. **Periferia: Conceito, práticas e discursos; práticas sociais e processos urbanos na metrópole de São Paulo**. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP. São Paulo, 2006.

TELLES, Vera da Silva. *Anos 70: Experiências, práticas e espaços políticos*. In: KOWARICK, Lúcio (Coord.). **As lutas sociais e a cidade: São Paulo, passado e presente**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

TORRES, Haroldo da Gama e MARQUES, Eduardo Cesar. *Reflexões sobre a Hiperperiferia: novas e velhas faces da pobreza no entorno municipal*. In: **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, n. 04, maio de 2001, p. 49-60.

—. **São Paulo: Segregação, pobreza e desigualdades sociais**. São Paulo: SENAC, 2005.

VILLAÇA, Flávio. **Estruturação da metrópole sul-brasileira**. Tese (Doutorado) - FFLCHUSP, 1978.

ZANDONADE, Patrícia. **Conjuntos habitacionais no tecido urbano da área metropolitana de São Paulo. O caso da região leste (1930/1986)**. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Arquitetura da USP. São Paulo, 2005.

Nota do Editor

Data de submissão: março 2012

Aprovação: outubro 2012

Ana Cláudia Castilho Barone

Doutora pela FAUUSP e docente do Departamento de Projeto da mesma instituição, na área de Planejamento Urbano.

Universidade de São Paulo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo.

Rua do Lago, 876, Cidade Universitária

05508-080 - São Paulo, SP, Brasil

(11)3091-4535

anabarone@gmail.com