

# Processos de megapolização – São Paulo e Mumbai

MARIE-CHARLOTTE BELLE

## Introdução

O DESENVOLVIMENTO de São Paulo e Bombay<sup>1</sup> foi esboçado num contexto mundial de explosão urbana surgido nos anos 1950. Tanto em São Paulo quanto em Mumbai, o crescimento econômico e a urbanização caminharam em conjunto, num momento em que os territórios não dispunham de infraestrutura suficiente para receber um desenvolvimento tão expressivo e tão rápido. Desse contexto, emergiu a dinâmica da megapolização, retranscrição territorial dos efeitos mais ou menos excessivos do desenvolvimento econômico e urbano. No início dos anos 1950, as duas nações lançaram programas de modernização (Plano de Metas,<sup>2</sup> no Brasil, e “*commanding height*”, na Índia), que resultaram na sustentação do processo de urbanização. As duas cidades foram, então, destacadas como centros estratégicos nos planos nacionais de desenvolvimento. Os centros urbanos transformaram-se em supercidades, tanto no que se refere ao espaço quanto no que se refere à concentração de atividades. A área urbanizada propagou-se num contexto de grande terrenos descontínuos. E como as políticas de regulação e de administração urbanas demoraram a atuar, criou-se uma grande distorção entre os efeitos das políticas urbanas e a realidade do território. As favelas<sup>3</sup> são a expressão clara dessa distorção territorial e social.

A definição geral de “favela” designa agrupamentos de casas em mau estado, desprovidas dos serviços e dos equipamentos básicos, urbanos e sociais. Além dessa interpretação geral, cada nação fixa sua própria definição de uma favela. Em São Paulo, as favelas designam moradias precárias (de madeira, papelão, folhas de zinco...) construídas pelos próprios moradores, instaladas ilegalmente em terrenos invadidos, privados ou públicos. Os cortiços<sup>4</sup> estão fora dessa definição. Na Índia, o termo *slums* designa moradias em mau estado e superpovoadas, impróprias para serem habitadas em razão da precariedade das instalações sanitárias e físicas. As autoridades de Mumbai elencam três tipos de *slums*: os *zopadpatti* ou *jhoad patti*, os *chawls* e os *Patra-chawis* (Dupont & Saglio-Yatsimirsky, 2008). Não podemos desprezar o fato de que os *pavements dwellers* (moradores de rua) não são levados em conta no recenseamento da população das favelas, embora suas condições de vida sejam igualmente precárias. Contabilizando-se apenas parte dos habitantes que levam vida insalubre em seus territórios, São Paulo e Mumbai contemporizam o impacto dessas zonas urbanas na paisagem metropolitana e dificultam o trabalho de comparação submetido à variabilidade

do termo “favela”, o que possibilita refletir sobre as problemáticas de segregação territorial e de exclusão social, mas permite, também, avaliar o posicionamento delicado dos poderes públicos perante as favelas (desenvolvimento econômico contido ou administração urbana racionada).

A metodologia adotada para este artigo foi a de estabelecer um paralelo entre as políticas urbanas das duas megalópoles no que diz respeito às favelas, a fim de destacar as linhas mestras da orientação comum às duas cidades. Para conduzir essa reflexão, as fontes utilizadas foram, para Mumbai, os planos de desenvolvimento metropolitano e as ações a eles associadas; e para São Paulo, foram estudados os programas públicos diretamente destinados às favelas, pelo fato de as autoridades públicas terem tardado a planejar o desenvolvimento urbano. Por esse método, aparece, para cada período, uma visão particular dos poderes públicos ante as favelas.

### **Planos de embelezamento da cidade e marginalização das favelas (1940-1950)**

No início da megapolização, nos anos 1930-1950, os poderes públicos elaboravam essencialmente planos de embelezamento, contratando obras que visavam à melhoria dos espaços já urbanizados, e escondiam dos novos cidadãos as primeiras instalações.

#### ***Plano diretor de Bombay e demolição das favelas***

Em Bombay, o *Outline of the Master Plan for Greater Bombay*<sup>5</sup> 1948,<sup>6</sup> elaborado pela Bombay Municipality (prefeitura municipal), encarou a questão das favelas unicamente sob o prisma da penúria das moradias e dos espaços de lazer. Os poderes públicos procuraram apropriar-se novamente desses espaços, os terrenos invadidos – *slum clearance* (remoção/erradicação de favelas) – para formar um estoque de terrenos para a construção de novas residências, destinadas aos *slum dwellers* (favelados). Mesmo assim, uma das razões da proliferação de moradias precárias e insalubres em Bombay provém das políticas de congelamento do aluguel e do controle das casas em locação (particulares), iniciados no governo do Maharashtra em 1947. Apesar de algumas revisões terem sido efetuadas nessa lei em 1986 e em 1993, os proprietários nunca foram incentivados para a manutenção de seus bens imobiliários. Os efeitos negativos desse regulamento continuam, portanto, alimentando a penúria, a insalubridade das moradias, assim como a proliferação de habitações precárias, autoconstruídas.

#### ***Uma gestão pública paulistana da expansão e da modernização urbana (1940-1950)***

Em São Paulo, o fenômeno das favelas apareceu bem mais tarde, nos anos 1970. No início do crescimento urbano, a questão da habitação popular foi apenas sugerida, em razão de problemas sanitários e de higiene pública.

Em 1930, na gestão do prefeito Prestes Maia, o “Plano de Avenidas da Cidade de São Paulo”<sup>7</sup> freou o processo de verticalização que abrange o centro

e a periferia da cidade, propondo uma expansão urbana e seguindo um modelo radioconcêntrico, estruturado ao redor de grandes vias de circulação e de radiais que atendem ao centro e aos subúrbios. Esse projeto ostenta o limite das construções no centro, privilegiando a periferia, uma vez que as construções no centro da cidade são limitadas e substituídas por construções na periferia. Essa medida favorece igualmente a ventilação e é a repetição do Código de Obras Municipal,<sup>8</sup> cujo objetivo era reduzir a altura dos edifícios, submetendo-os a um coeficiente de altura. Essas duas medidas foram os primeiros instrumentos de controle da ocupação do solo em São Paulo. No entanto, esse modelo urbano incentivou o deslocamento para a periferia de uma parte da população e, conseqüentemente, acabou incentivando também o aparecimento das primeiras moradias irregulares. Em 1958, o estudo “Estrutura urbana e aglomeração paulistana”, dirigido por Louis Joseph Lebret, na administração do prefeito Toledo Piza (1956-1957), diagnosticou o início da ruptura territorial entre o centro, dotado de infraestrutura, e a periferia em expansão horizontal. Mesmo assim, as ações públicas permaneceram isoladas, sem perspectiva de desenvolvimento eficaz e duradouro, abrangendo unicamente o limite de altura<sup>9</sup> dos edifícios, a organização das redes de comunicação e a melhoria do sistema de saneamento.<sup>10</sup>

Nessa ocasião, as administrações de Bombay e de São Paulo não apresentaram nenhum empreendimento importante para as populações de baixa renda, que continuaram sofrendo as conseqüências da expansão e distanciando-se progressivamente do centro.

### **Incentivo para a produção de moradias sociais (1960-1970)**

Nos anos 1960-1970, as favelas aumentaram, tornaram-se ainda mais precárias e alastraram-se cada vez mais na área metropolitana. Os fluxos urbanos conectaram-se entre si e se “metropolizaram”, as aglomerações se espalharam, radicalizando a ruptura social.

Sob o impulso dos respectivos governos centrais, as duas aglomerações enfrentaram a questão das favelas com relação à questão da construção de moradias populares. Globalmente o processo de periferização das famílias de baixa renda estava em pauta, enquanto os primeiros planos de desenvolvimento excluía essa faixa da população.

### ***O início da reabilitação de parte dos slums de Bombay***

Em 1956, a União Indiana colocou a questão dos *slums* em primeiro plano. O Parlamento adotou uma lei para o urbanismo, Slum Area (Improvement and Clearance) Act. Essa atitude, disfarçada em medida benéfica, visando à melhoria das moradias degradadas,<sup>11</sup> colocou na categoria de favela a maioria dos bairros pobres, com a finalidade de executar programas de reformas.

O Development Plan for Greater Bombay de 1964 consagrou um capítulo especial à questão da produção de moradias e à erradicação das favelas (Housing and Slum Clearance). O tema dos terrenos ocupados tem tudo a ver com a administração pública. Esses espaços aparecem como bolsões de pobreza no

coração da cidade moderna, e tornou-se conveniente inseri-los na malha urbana, erradicando-os ou reformando-os. O plano de desenvolvimento identificou apenas as favelas da *city*<sup>12</sup> (microcentro). Para justificar essa omissão, o relatório evocou o aspecto muito precário dos barracos e da população totalmente “vagabunda”.<sup>13</sup> Essa posição mostrou, claramente, que, no que diz respeito às decisões públicas, a parte insular de Bombay permaneceu sempre desconectada de sua periferia em expansão. A ponta da ilha gozando de uma atenção pública especial. Os espaços degradados prejudicaram o aspecto “cidade moderna” de Bombay. O Slum Improvement Programme (SIP) foi então lançado em ação conjunta, pelas autoridades municipais e pelo Estado do Maharashtra, com a missão de levar a esses terrenos as infraestruturas de base (água, estradas, drenagem e eletricidade...).

Em 1971, o governo do Maharashtra foi investido de poderes suplementares que lhe possibilitaram lançar programas de remoção das zonas ocupadas (Maharashtra Slum Areas Improvement, Clearance and Redevelopment Act). Finalmente, os resultados esperados não aconteceram por falta de terrenos e de recursos financeiros. Os lotes reservados pelo governo central, ou por particulares, proprietários, foram dificilmente integrados ao programa. O Estado do Maharashtra iniciou paralelamente um programa de reabilitação de prédios antigos (Mumbai Repairs and Reconstructions Programme, 1960). Os *chawls*<sup>14</sup> foram diretamente atingidos por essa medida que, uma vez mais, não alcançou os resultados esperados.

#### *Auxílio à propriedade e conservação da dinâmica de “periferização” em São Paulo*

O regime militar de 1964 instaurou uma centralização muito forte no processo decisório, especialmente no domínio da administração pública. Os poderes locais foram incitados a elaborar planos de desenvolvimento e políticas habitacionais para organizar o crescimento de suas cidades. Instrumentos financeiros, como o Sistema Financeiro Habitacional e o Banco Nacional de Habitação (BNH), foram criados pelo poder central, com a finalidade de incentivar a construção de moradias e o financiamento dos programas de acesso a propriedades destinadas à população de baixa renda.

Os planos de desenvolvimento, no entanto, não garantiram a vontade central. Assim, em 1968 e 1970, o prefeito da cidade de São Paulo, Faria Lima (1965-1969), e o governo do Estado de São Paulo lançaram a elaboração do Plano Urbanístico Básico (PUB) e do Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado (PMDI), dois documentos inovadores, que deram um posicionamento a São Paulo no que diz respeito aos arredores metropolitanos. No entanto, esses dois projetos permaneceram na continuidade dos planos anteriores, focalizando, sobretudo, o sistema de comunicação e regulamentando sobre a utilização do solo. Eles privilegiaram uma visão geral da organização do espaço, favorável ao processo de metropolização e ao distanciamento, cada vez maior,

dos mais pobres, em relação ao centro. Essa situação tornou-se ainda mais difícil em razão da modalidade de financiamento imposta pelo governo central, que favoreceu as categorias sociais superiores e atraiu o *boom* imobiliário. Esse *boom* envolveu o processo de periferização das famílias de baixa renda.

Em 1971, no entanto, o prefeito de São Paulo, Figueiredo Ferraz (1971-1973), pôs em prática o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado, primeiro projeto a adotar uma visão estratégica do desenvolvimento e a apoiar-se na Lei de Zoneamento, promulgada no ano seguinte. A Administração Pública começou então a apoiar-se numa reflexão mais em longo prazo. Isso, contudo, causou também o efeito de criar uma valorização artificial dos terrenos suscetíveis de serem beneficiados por um potencial construtivo mais interessante. Esse processo de especulação imobiliária desencadeou a crise habitacional. Os poderes públicos muniram-se progressivamente de instrumentos urbanos, que lhes permitiram agir diretamente sobre os terrenos ocupados. No entanto, as ações contra as favelas concentraram-se especialmente nas áreas centrais, por serem prejudiciais ao desenvolvimento metropolitano.

As duas megalópoles optaram pela mesma estratégia: a construção de moradias para as populações de baixa renda. No final, os terrenos invadidos foram captados pelo mercado imobiliário formal, relegando-se, assim, cada vez mais as dinâmicas de periferização e piorando mais e mais o estado já deplorável das habitações pobres.

### **Valorização das favelas (1975-1985)**

Conscientizando-se de que as moradias sociais não eram suficientes para a verdadeira demanda, os poderes públicos decidiram mudar a política. Em Mumbai foi o início de outra etapa de desenvolvimento: a urbanização. E em São Paulo, a valorização dos terrenos invadidos, com a finalidade de reformar as favelas.

#### ***Processo de recuperação das favelas de Bombay***

O Regional Plan for Bombay Metropolitan Region de 1973 adquiriu uma visão metropolitana de desenvolvimento. A partir desse momento, as autoridades se comprometeram com uma política de recuperação das favelas por meio de instrumentos legislativos (Urban Land (Ceiling & Regulation) Act) e urbanísticos (Hut Renovation Schemes) cujos objetivos recíprocos eram fornecer às populações carentes os meios necessários para o acesso a terrenos e moradias legais, pelas ações de urbanização. Em 1985, o projeto Bombay Urban Development Project, lançado em colaboração com o Banco Mundial, considerou a administração das favelas um meio de garantir a regularização dos terrenos e o provisionamento de infraestruturas. Esse projeto gerou dois programas: “Slum Upgradation programme” (SUP) e “Low Income group Shelter Programme” (Lisp). O SUP introduziu a noção de propriedade da terra às cooperativas de *slums dwellers* instaladas nos terrenos de Bombay Municipal Corporation e do governo do Maharashtra, uma concessão de trinta anos, passível de renovação,

sobre bens imobiliários. O Lsp permitiu ao Estado do Maharashtra fornecer terrenos às famílias mais carentes, para que elas pudessem construir suas próprias moradias conforme as normas em vigor. No final, a ineficiência da legislação (Maharashtra Vacant Lands [Prohibition of Unauthorised Occupation and Summary Eviction] Act, 1975) associada a esses programas provocou o recuo da renovação<sup>15</sup> das habitações precárias.

Simultaneamente, The Prime Minister's Grant Project (PMGP), iniciado pelo governo central, liberou a importância de US\$ 20 milhões para melhorar as condições de vida dos *slums dwellers* de Mumbai, especialmente para as favelas mais importantes – Dharavi, por exemplo. Os altos custos desse investimento, no entanto, impediram sua viabilidade. Essas medidas tiveram em comum o fato de não atingirem as categorias mais pobres. Além disso, a eficácia dos programas foi questionada pela concorrência entre as administrações federais, estaduais, metropolitanas e os proprietários privados que dividiam entre si o mercado imobiliário.

### *A valorização dos terrenos invadidos de São Paulo*

No início dos anos 1980, num clima de crise habitacional e de reivindicação dos favelados, as autoridades federais e municipais de São Paulo assumiram o compromisso com o processo de regularização dos terrenos invadidos. A Lei Lehman e o decreto<sup>16</sup> do prefeito Olavo Setúbal (1975-1979) foram os primeiros instrumentos de regularização dos loteamentos irregulares. Seguiram-se a essa medida os programas sociais: Pró-luz, Pró-água, Pró-morar, Pró-periferia e Pró-favela, tocados em parceria pela Empresa Municipal de Urbanização (Emurb), a Companhia Metropolitana de Habitação (Cohab) e as associações de bairros. Essas ações públicas tiveram como objetivo prover os terrenos clandestinos de infraestrutura urbanística, com a finalidade de eliminá-los da paisagem urbana e de incorporá-los à municipalidade. No entanto, essas medidas não estavam integradas a nenhum plano de desenvolvimento com visão global e tinham como consequência alimentar a expansão urbana integrando-lhe parcelas ilegais. A regularização dos bairros periféricos incentivou a criação de infraestruturas públicas e privadas (escolas, comércios...) e reforçou a pressão imobiliária. Os mais pobres não dispunham de recursos para a aquisição de casas/lotes nem legais nem ilegais. À especulação imobiliária, acrescentou-se o conceito dos “vazios territoriais” que aparece em seguida da retenção, por particulares e por investidores, de terrenos recém-regularizados, aguardando para serem construídos. Acobertados pela regularização desses bairros, os poderes públicos facultaram ao setor privado o investimento nessas novas zonas “abertas”, e isso gerou uma bolha especulativa imobiliária que veio a reforçar as ilegalidades urbanas e sociais. A política municipal de regulamentação reforçou a precariedade das populações pobres de São Paulo, distanciando-as de seus antigos terrenos clandestinos, que passaram a ser inseridos no mercado imobiliário formal, acessível unicamente às classes média e média alta.

Na tentativa de procurar inibir os movimentos de periferização, as Operações Urbanas foram tocadas em parceria com os agentes privados, a fim de proporcionar infraestrutura às áreas invadidas ilegalmente e, dessa forma, viabilizar de forma durável a construção de moradias populares. Essa orientação, adotada no mandato de Mário Covas (1982-1985), priorizou, no quadro do novo plano diretor, o princípio da parceria público-privada.<sup>17</sup> Ela foi confirmada nas administrações seguintes por meio das Operações Ligadas que autorizaram ultrapassar o Coeficiente de Ocupação do Solo (COS) mediante o pagamento de uma taxa para financiar moradias populares. Esse regulamento sustentou, ao mesmo tempo, as políticas de financiamento de casas populares e a realização de programas de residências de nível superior. Ela reforçou também a densidade e a verticalização de certas zonas pelas vantagens suplementares concedidas aos que a promoveram.

A pressão numérica das moradias precárias sobre a organização metropolitana obrigou as autoridades a inserir áreas ilegais na malha urbana. Bombay e São Paulo se comprometeram, então, com as ações de renovação e de equipamento nas infraestruturas das regiões invadidas.

### **Urbanização das favelas num contexto de parceria público-privada**

A partir de então, as favelas foram reconhecidas como uma das dinâmicas do processo de megapolização. Os planejamentos metropolitanos inseriram esse parâmetro nas suas estratégias de desenvolvimento, integrando-os à aglomeração urbana. Além disso, a falta de recursos financeiros levou os poderes públicos a encarar parcerias público-privadas para que as ações de reformas fossem possíveis. Esse deslize acabou dando início ao afastamento dos poderes públicos, em benefício dos agentes privados e das associações.

#### ***Intervenções in situ na escala da região metropolitana de Mumbai***

O Regional Plan for Mumbai Metropolitan Region 1996-2011, elaborado por Mumbai Metropolitan Regional Development Authority (MMRDA),<sup>18</sup> aconselha a ir ao enalço dos programas de desenvolvimento *in situ* (urbanização) e a proceder à doação de terrenos aos moradores das favelas a fim de favorecer a integração deles no aglomerado das moradias. Para chegar a isso sem acrescentar investimentos públicos, a participação de agentes privados e membros de associações foi cada vez mais solicitada. Medidas fundiárias (Transfer of Development Rights<sup>19</sup>) e imobiliárias (aumento do COS) incitaram os proprietários particulares a participar das operações públicas de urbanização. Permitindo a mobilidade dos direitos fundiários ou de construção aos agentes particulares, as autoridades evitaram a concentração dos espaços com pouca infraestrutura e direcionaram os projetos de desenvolvimento para a cidade, sem intervenções financeiras públicas. Os poderes públicos se posicionaram como interessados na Urban Renewal (renovação urbana), dotando o território de infraestrutura e transformando-se em agentes do desenvolvimento.



Foto Tuca Vieira/Folha Imagem - 4.10.2008

*Vista da favela Maravilha, no bairro da Cidade Tiradentes, na Zona Leste, em São Paulo.*



Foto Eduardo Anizelli/Folha Imagem - 15.8.2008

*Rua sem pavimentação causa transtornos aos moradores do bairro da Cidade Tiradentes.*

Nos anos 1990, os programas tocados pelos poderes públicos tiveram como objetivo principal incentivar os investimentos privados, abrindo o mercado imobiliário e permitindo o acesso a uma propriedade aos *slums dwellers*. O Slum Redevelopment Scheme foi uma das primeiras operações a interferir no coeficiente da ocupação do solo para atrair os investimentos privados. Por ocasião da mudança do governo, em 1995, o princípio (Slum rehabilitation Scheme) foi respeitado, e o programa foi aberto a todos os *slums dwellers* sem condições. Recentemente, a Municipal Corporation of Greater Mumbai (Corporação Municipal da Grande Mumbai) lançou uma campanha “Clean Mumbai” com a colaboração do Banco Mundial, no âmbito do Slum Sanitation Programme. Tratou-se de fornecer às favelas infraestruturas sanitárias básicas. Formou-se igualmente uma parceria entre o poder público e as organizações não governamentais para deslocar as famílias que viviam ao longo das vias férreas, com o objetivo de ampliar a rede de comunicação e criar novas linhas. Deslocamento das famílias dos terrenos inutilizados ou classificados como tal. No Development Zone (NDZ), distanciou-as das oportunidades de trabalho e das infraestruturas de comércio e de transportes.

*Restabelecer a “função social da propriedade”<sup>20</sup> na Grande São Paulo*

A partir de 1990, as autoridades municipais paulistanas comprometeram-se com uma política de inserção das favelas na malha urbana: a urbanização das favelas. No mandato de Luiza Erundina (1989-1992), em parceria com o Banco Mundial, foi realizado um programa de desenvolvimento das favelas nas zonas ambiental frágeis, para implantação das infraestruturas públicas. As administrações municipais seguintes deram continuação a essa política, mas optaram por programas de construção de moradias. As operações Prover-Cingapura<sup>21</sup> e Bairro Legal,<sup>22</sup> embora com dez anos de intervalo, tiveram por objetivo alojar novamente os favelados e fornecer-lhes terrenos públicos. Essa regularização fundiária estimulou o processo de periferização. As ações sociais agiram sobre o poder econômico dos mais pobres para inibir essa engrenagem de valorização fundiária. Apoiada em iniciativas privadas como ONG e associações, surgiu uma nova geração de política social (Morar Perto do Centro, Renda Cidadã). No entanto, todas essas ações ficaram submissas às flutuações das equipes municipais, detentoras absolutas da continuidade do projeto. Paralelamente, o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo 2002-2012 institucionalizou os instrumentos urbanísticos (Operações Urbanas e Zonas Especiais de Interesse Social...) utilizados anteriormente. As formas de intervenção sobre o espaço urbano se racionalizaram (coeficiente de ocupação das zonas da cidade, consórcio imobiliário, concessão urbanística...). O objetivo era fazer coincidir desenvolvimento metropolitano com equilíbrio territorial. Ainda que o projeto não tenha dedicado nenhum capítulo em particular aos problemas das favelas, ele enunciou a intenção de distribuir os equipamentos e serviços sociais conforme as prioridades, em espaços urbanos precários e em Zonas Especiais de Interesse

Social.<sup>23</sup> A palavra de ordem para a municipalidade foi estabelecer a função social da propriedade.

Seja em São Paulo, seja em Mumbai, a partir desse momento, os planos de desenvolvimento foram idênticos: integração urbana das favelas mediante duas ações: mercado imobiliário e produção de moradias sociais (urbanização). Concentração dos programas nas zonas urbanas e nos arredores, mais sensíveis (grandes eixos de comunicação e bairros centrais) com a finalidade de camuflar a aparência de ruptura e de desequilíbrio urbano que caracterizam essas aglomerações desenvolvidas de forma desigual. A administração política foi, progressivamente, tomando consciência dos desafios veiculados pelas favelas, fossem eles fundiários, imobiliários, sociais ou pertinentes à cidadania.

### **Conclusão**

A conscientização da administração pública ante essa problemática e as estratégias metropolitanas foi progressiva.

Até 1975, priorizava-se a expansão urbana, que favorecia o crescimento econômico. O objetivo era criar as melhores condições para a implantação de investimentos duráveis nos terrenos. As ocupações ilegais sofriam expulsões e alimentavam a expansão das cidades. No decorrer dos anos 1970, as duas aglomerações se engajaram numa dinâmica de desindustrialização em benefício da terceirização da economia. A partir de então, o centro das megalópoles tornou-se o pulmão financeiro metropolitano. Num contexto que evoluiu para a saturação fundiária e imobiliária, os terrenos clandestinos adquiriram uma nova dimensão estratégica. As favelas, durante muito tempo escondidas, para o bem da megapolização, passaram a ser reconhecidas como parte do espaço urbano. Os programas se orientaram, então, para o desenvolvimento e a inserção urbana das favelas na paisagem metropolitana. Para tanto, cada megalópole escolheu suas estratégias particulares em relação às favelas. Mumbai optou por políticas urbanas, atuando, sobretudo, na produção de moradias sociais. São Paulo agiu preferivelmente no fundiário, elaborando políticas e regulamentações urbanas que valorizaram as faixas ocupadas. A eficácia de ambas as estratégias foi contrariada por dinâmicas internas que reduziram o impacto dos programas fundiários e da produção de moradias. Mumbai sofreu com a retenção dos terrenos pelos proprietários públicos e privados, e São Paulo teve que aceitar a retenção dos lotes regularizados por investidores privados. Nos dois casos, as políticas se deram mal em razão das várias mudanças nos governos municipais, impedindo a continuidade dos programas. Cada administração lançou suas ações, que foram interrompidas pela seguinte, para lançamento de seus próprios programas. Isso é especialmente válido para São Paulo, pelo fato de o sistema eleitoral favorecer a ascensão de um indivíduo, e não de um partido político. O governo municipal está, portanto, atado às variações políticas. Em Mumbai, pior do que a descontinuidade política, foi a interferência entre a administração e os programas em duplicidade, que enfraqueceram ou mesmo anularam as ações públicas. E no final,

a apropriação das moradias sociais pelas autoridades públicas é sempre barrada pela falta de recursos financeiros.

No início dos anos 1990, esboçaram uma parceria com o setor privado para servir de patamar para essa deficiência. As favelas viraram terreno de intervenção público-privada, possibilitando a avaliação do nível de interconexão entre os dois setores. O tratamento dos terrenos clandestinos se esclareceu na primazia pública da gestão megalopolitana. Quem de fato administrou a cidade? Poderes públicos ou investidores privados?

## Notas

- 1 Bombay recebeu o nome de Mumbai em janeiro de 1996, a pedido do novo governo nacionalista (Shiv Sena/BJP).
- 2 No mandato de Juscelino Kubitschek (1956-1961).
- 3 Essa palavra designa os *slums*, o *zopadpatti* de Mumbai e as favelas de São Paulo .
- 4 Moradias para locação em edifícios insalubres.
- 5 O termo designa a cidade de Bombay, não a Região Metropolitana de Bombay.
- 6 *An Outline of the Master Plan for Greater Bombay*, de N.V. Modak e A. Mayer, Bombay Municipality, 1948.
- 7 Primeiro plano de desenvolvimento urbano de São Paulo.
- 8 Promulgado por Lei n.3.427 de 1929, chamado também Código de Obras “Arthur Sabóia”.
- 9 Em 1957, o Código de Obras “Arthur Sabóia” foi revisto em razão da intensificação do congestionamento da área central da cidade.
- 10 Em 1957, foi elaborado o primeiro Plano conjunto de Águas e Esgotos para a Capital.
- 11 O Slum Area Act (A lei da área das favelas) destina-se tanto aos *chawls*, edifícios antigos e degradados, quanto aos *slums*, hábitats precários, instalados ilegalmente sobre terrenos públicos e privados.
- 12 *City* é o termo genérico para designar Bombay Island, a parte extremo sul da Greater Bombay na qual se instalam as atividades financeiras, as comerciais, as zonas residenciais e os *shopping centers*.
- 13 Termo empregado pelo Report Development Plan for Greater Bombay 1964, Municipal Corporation of Greater Bombay, Government Press, 1964.
- 14 Habitação barata, de um só cômodo, para aluguel, situada na parte insular de Bombay. Os *chawls* correspondem aos cortiços de São Paulo.
- 15 Estão excluídas desse programa as favelas implantadas nas faixas privadas ou do governo central.
- 16 A Lei Lehman n.6.766/79 é um dispositivo legislativo que permite abrir novos terrenos clandestinos e regularizar os já existentes. O Decreto n.15.764/79 publicado pelo prefeito de São Paulo Olavo Egídio Setúbal procede à anistia dos lotes clandestinos.
- 17 O Brasil inicia o conceito de parceria público-privada antes da Índia.

- 18 Empresa de desenvolvimento da Região Metropolitana de Mumbai.
- 19 Transferência dos direitos de desenvolvimento que permite à administração controlar e regularizar a localização das operações fundiárias e imobiliárias dos agentes privados.
- 20 O termo é utilizado no Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo, 2002-2012.
- 21 Projeto de Urbanização de Favelas com Verticalização lançado em 1993 pelo município de São Paulo, sob o mandato de Paulo Maluf. O objetivo é substituir as moradias precárias das favelas por complexos residenciais.
- 22 O programa da urbanização e regularização das favelas Bairro Legal, lançado no fim de 2001 pela prefeita Marta Suplicy, tem por objetivo conduzir ações simultâneas: regularização fundiária, acessos aos serviços públicos, programas sociais para o emprego.
- 23 Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo 2002-2012, Título II, capítulo II, seção I – Do Desenvolvimento Humano e Qualidade de Vida, Art. 25

#### Fontes de consulta

*Greater Mumbai City Development Plan 2005-2025*, cap.2.12: “Urban Basic Services Slum”. Municipal Corporation of Greater Mumbai.

MODAK, N. V.; MAYER, A. *An outline of the Master Plan for Greater Bombay 1948*. Bombay Municipality.

*Plano Diretor Estratégico do município de São Paulo 2002-2012*. São Paulo: Secretaria Municipal de Planejamento Urbano, Senac, 2004.

*Plano Metropolitano da Grande São Paulo 1994-2010*. São Paulo: Empresa Metropolitana de Planejamento da Grande São Paulo, 1994.

*Population and Employment profile of Mumbai Metropolitan Region*. Planning division. Mumbai Metropolitan Regional Development Authority, 2003.

*Report on the Development Plan for Greater Bombay 1964*. Municipal Corporation of Greater Bombay, Government Press, 1964.

*Regional Plan for Bombay Metropolitan Region 1970-1991*. Bombay Metropolitan Regional Planning Board, 1974.

*Regional Plan for Mumbai Metropolitan region 1996-2011*. Mumbai Metropolitan Regional Development Authority, 1999.

*Shelter for All, Global Strategy for Shelter to the Year 2000*, A/RES/46/16, UNCHS (Habitat), Nairobi, 19 Dec. 1991.

#### Referências bibliográficas

CALDEIRA BRANT, V. (Coord.) *São Paulo, trabalhar e viver*. São Paulo: Brasiliense, 1989. p.71-113.

DUPONT V.; SAGLIO-YATSIMIRSKY M.-C. Remoções, programa de reurbanização e de reassentamento: experiências de Delhi e Mumbai. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL “POLÍTICAS URBANAS, TERRITÓRIOS E EXCLUSÃO SOCIAL: ÍNDIA-BRA-

SIL, UMA PERSPECTIVA COMPARATIVA”, 2008. São Paulo: Instituto de Estudos Avançados (IEA-USP), ago. 2008.

FIX, M. et al. The case of São Paulo, Brazil, Understanding Slums: Case Studies for the Global Report 2003. *Global Report on Human Settlements*, 2003. The Challenge of Slums, UN-Habitat e DPU, 2003.

MARQUES NOBRE, E. A. C. Novos instrumentos urbanísticos em São Paulo: limites e possibilidades. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DA LARES – LATIN AMERICA REAL ESTATE SOCIETY, 4, 2004, São Paulo.

MARQUES NOBRE, E. A. C.; SARAIVA, C. A dinâmica social das favelas da região metropolitana de São Paulo. In: SEMINÁRIO SOBRE ESTRUTURA SOCIAL E SEGREGAÇÃO ESPACIAL. São Paulo, 2004.

RISBUD, N. The case of Mumbai, India, Understanding Slums: Case Studies for the Global Report 2003. *Global Report on Human Settlements 2003*. The Challenge of Slums, UN-Habitat e DPU, 2003.

SAGLIO-YATZIMIRSKY, M.-C. *Intouchable Bombay, le bidonville des travailleurs du cuir*. Paris: CNRS, 2002. (Coll. “Monde Indien”).

\_\_\_\_\_. Shangiing Mumbai: Resettlement programs and social cost of urban development policies. In: PADOVANI, F. *Migration in China and India*. Sage, 2008. (No prelo.)

SANCHAYEETA, A. *Urban planning and politics of slums demolition in metropolitan Mumbai*. Conference paper, 2004.

SILVA, H. M. B. Logement et gestion foncière à São Paulo. *Etudes Foncières*, n.79, p.32-7, 1998.

THE WORLD BANK GROUP. The Use of Transfer of Development Rights and Additional Development Rights in Urban Services Upgrading – Lessons from Mumbai, India. In: FOURTH URBAN RESEARCH SYMPOSIUM, 2007. Washington, 14-16 May. 2007.

WATKINS, K. *Human Development Report*. Beyond Scarcity: Power, poverty and the global water crisis. United Nations Development Programme, UNDP-PNUD, Palgrave, 2006.

*RESUMO* – Este artigo analisa a evolução das políticas públicas das megalópoles São Paulo e Mumbai, no que se refere às favelas, mediante exame dos programas e dos planos de desenvolvimento elaborados pelas autoridades metropolitanas, de 1950 até o presente. Essa comparação ressalta quatro grandes períodos comuns às duas aglomerações. Concluindo, a alternância política e a falta de recursos financeiros impediram a continuidade dos projetos. Quem gerencia hoje a cidade, os poderes públicos ou os investidores privados?

*PALAVRAS-CHAVE*: Megapolização, Planejamento, Favelas, Urbanização, Desenvolvimento.

*ABSTRACT* – This article is based on the comparison of the metropolitan policies formulated by two megacities, São Paulo and Mumbai, to deal with slums in order to examine

development plans prepared by public authorities since 1950. This comparison bring out the similarities in their four general trends. The end, the policies failed due to changes in the municipal administration which interfered with the continuity of programmes and to lack of financial resources. Who really manages the city: the government or private investors?

*KEYWORDS:* Metropolization, Planning, Slums, Urbanization, Development.

*Marie-Charlotte Belle* é doutoranda pelo Centre d'Etude du Brésil et de l'Atlantique Sud, Centre Roland Mousnier, Université de la Sorbonne – Paris IV.  
@ – marie-charlotte.belle@paris4.sorbonne.fr

Recebido em 18.5.2009 e aceito em 2.6.2009.