

JAMES HOLSTON

Cidadania insurgente

Disjunções da democracia e da modernidade no Brasil

Tradução

Claudio Carina

Revisão técnica

Luísa Valentini


COMPANHIA DAS LETRAS

índio nômade, povoador infecundo da floresta fecunda. Há, porém, um outro obstáculo, o obstáculo jurídico, que é o direito de propriedade. Hoje, ao contrário de outrora, não há terras sem dono: ou pertencem a particulares, como sobrevivência das imensuráveis sesmarias primitivas, ou são “terras devolutas” e pertencem, neste caso, ao Estado. Estas terras, quando não pertencem ao Estado, se conservam inexploradas e virgens, mas “apropriadas” por latifundiários atrasados, muito ciosos da grandeza dos seus latifúndios — “velhos barbaças que as detêm aos milheiros de alqueires para tirar delas um prato de feijão e uns porquinhos de ceva” [citando aqui o renomado escritor e nacionalista Monteiro Lobato]. É ao “grileiro” que cabe resolver esta dificuldade. Ele é que vai dar ao colonizador progressivo, cheio de ambição e de capitais, o direito de explorar este tesouro infecundo. Para isto, cria, pela chicana e pela falsidade, o indispensável título de propriedade.⁴⁶

Nesses emblemáticos textos de Oliveira Vianna e Monteiro Lobato, as leis do progresso são claras: o assassinato gera a civilização e a modernidade; a ilegalidade produz legalidade e direitos. A combinação de genocídio com usurpação cria propriedade, riqueza e nação. Essa visão de progresso nacional promove uma série de personagens e um conjunto de processos que foram resultado de séculos de conflitos fundiários e trabalhistas. Paradoxalmente, essas são também as forças que vão gerar as periferias urbanas e suas cidadanias insurgentes nos cinquenta anos seguintes.

5. Segregando a cidade

As periferias urbanas se desenvolveram no Brasil como o lugar dos trabalhadores pobres e o lugar para os trabalhadores pobres. Depois dos anos 1930, essas regiões afastadas se tornaram praticamente as únicas áreas em que os trabalhadores estabelecidos e os novos imigrantes conseguiam garantir uma residência na economia urbana de um Brasil que se industrializava. E fizeram-no construindo barracos numa subdivisão periférica que quase sempre era ilegal e não dispunha da maioria dos serviços de infraestrutura. Quando a migração urbana se acelerou nas décadas subsequentes, o mesmo aconteceu com essas autoconstruções em regiões afastadas, fora do alcance da supervisão do governo ou de seus funcionários. Ao mesmo tempo, um novo Estado nacional procurava modernizar a organização da economia e da sociedade que se urbanizavam. Seu objetivo era articular uma nova esfera pública de cidadania para canalizar e regulamentar essa nova força de trabalho urbana. Este capítulo demonstra que, entre 1930 e 1980, o desenvolvimento das periferias urbanas e a institucionalização dos direitos sociais fundados no trabalho urbano consolidaram um padrão centrífugo de segregação nas cidades brasileiras e modernizaram a já diferenciada cidadania dos brasileiros. Assim, a segregação espacial e a diferenciação da cidadania foram processos simultâneos num projeto de modernização nacional. Tendo estabelecido essas condições, vou mostrar, na parte seguinte do livro, que as desigualdades e

ilegalidades que elas criaram voltaram para dar o troco: motivaram a insurgência de uma nova esfera de cidadania urbana.

Ao analisar esses processos, vou me concentrar na cidade de São Paulo, que considero um exemplo pioneiro e paradigmático do Brasil urbano. Depois de considerar o significado da categoria “periferia”, examinarei a expulsão das classes trabalhadoras do centro de São Paulo. Essa expulsão estabeleceu um padrão contínuo de segregação periférica e de urbanização. Em seguida, discutirei a autoconstrução das periferias e, por fim, a formulação de uma cidadania social restritiva para os trabalhadores urbanos. Ainda que não exclusivamente, meus estudos desses processos foram feitos através das lentes de dois bairros em que fiz meus trabalhos de campo desde 1987. Esses locais estão sempre em minha mente quando penso nas periferias. Um é o Jardim das Camélias, bairro com cerca de 15 mil moradores no distrito de Vila Jacuí (antiga São Miguel Paulista), na periferia do extremo nordeste da cidade. O outro é o Lar Nacional, bairro com mais ou menos 3 mil moradores em Sapopemba, distrito também na zona leste, mas no seu limite a sudeste (figuras 1.2 a 1.7 e mapa 5.1).¹ Os dois bairros começaram a se desenvolver intensivamente no final dos anos 1960. Embora diferentes de maneiras que se tornarão aparentes, os dois são típicos das áreas novas e mais pobres das periferias urbanas, onde migrantes ou filhos de migrantes constroem as próprias casas e costumam receber baixos salários em empregos nos setores industrial ou de serviços. Sem dúvida, minha análise reflete as idiosincrasias desses bairros e de seus habitantes. No entanto, acredito que suas experiências de desigualdade social e de ilegalidade residencial sejam comuns o bastante para mostrar a segregação urbana e as consequências políticas como um todo.

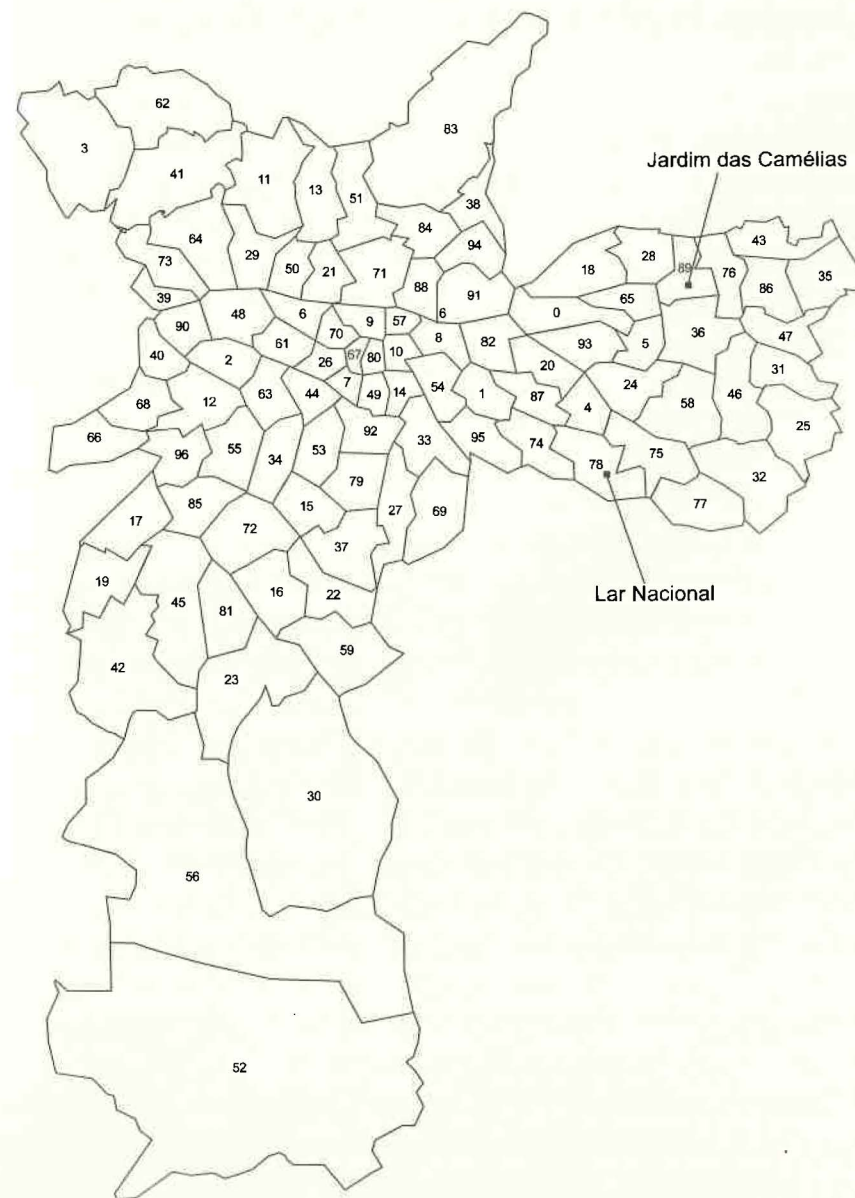
CENTRO E PERIFERIA

O uso da palavra “periferia” em São Paulo para se referir às terras nas margens da cidade provavelmente data dos anos 1940. Mas só nos anos 1960 se tornou uma forma popular de designar os assentamentos de pessoas além do perímetro de serviços urbanizados e de infraestrutura da cidade. Só quando aquelas regiões distantes estavam se enchendo com milhões de moradores pobres foi que o termo “periferia” substituiu os antigos termos “subúrbio” e “zona

rural”.² Depois disso, surgiram inúmeros discursos que homogeneizaram a grande heterogeneidade das condições desses assentamentos distantes num conceito político único de “periferia”. Nesse vocabulário cambiante, a noção de periferia não se refere ao espaço externo excluído do capitalismo em que as subclasses supostamente existem. Refere-se, sim, a relações de dependência mútua — a produções sociais do espaço — nas quais as partes componentes definem umas às outras por meio de mecanismos de dominação e resposta. Cada uma delas compreende elementos políticos, legais, sociais e de infraestrutura cujas inter-relações mudam e cujo uso discursivo às vezes se homogeneiza. Em consequência disso, assim como ambos os lugares e conceitos, os termos-chave “periferia”, “cidade” e “urbano” mudam de lugar e de significado com o tempo, da mesma forma que os contextos jurídicos e políticos que, de qualquer maneira, quase sempre se perdem na tradução.

Por isso, as cidades têm um significado político diferente no Brasil e nos Estados Unidos. No Brasil, elas são definidas pela posição burocrática na administração do governo, a despeito do tamanho. Na hierarquia dessa organização política e social, a menor unidade de autonomia é o município. É regida por suas próprias “leis orgânicas” e governada por um prefeito e uma câmara de vereadores. A localização desse governo municipal, seu quartel-general, tem o status jurídico de “cidade”. Portanto, nesse sentido jurídico e político, uma cidade é a sede do governo municipal, e todas as cidades são definidas como a capital do município. O que determina esse status é o poder administrativo, não o tamanho ou a densidade da população, como nos Estados Unidos. Por essa razão, existem muitas cidades no Brasil com menos de 2 mil habitantes, e algumas com menos de duzentos. Para facilitar ao governo, cada municipalidade pode ser dividida em unidades administrativas, segundo critérios próprios. À diferença dos Estados Unidos, onde uma cidade e o condado onde está localizada têm diferentes constituições e, com frequência, diferentes administrações, uma cidade brasileira não é constituída separadamente de sua municipalidade. Em vez disso, uma cidade é o centro de comando da região que a rodeia, a ideia de uma organização social extensiva corporificada por escritórios centrais. É a concentração do poder (governamental, judicial, educacional, eclesiástico, cultural, comercial e assim por diante) que governa o município, alojada em instituições normalmente localizadas ao redor de uma praça central. A rigor, essa praça seria a referência espacial mais precisa da “cidade”.

- | | |
|------------------------|---------------------|
| 1. Água Rasa | 49. Liberdade |
| 2. Alto de Pinheiros | 50. Limão |
| 3. Anhanguera | 51. Mandaqui |
| 4. Aricanduva | 52. Marsilac |
| 5. Artur Alvim | 53. Moema |
| 6. Barra Funda | 54. Moóca |
| 7. Bela Vista | 55. Morumbi |
| 8. Belém | 56. Parelheiros |
| 9. Bom Retiro | 57. Pari |
| 10. Brás | 58. Parque do Carmo |
| 11. Brasilândia | 59. Pedreira |
| 12. Butantã | 60. Penha |
| 13. Cachoeirinha | 61. Perdizes |
| 14. Cambuci | 62. Perus |
| 15. Campo Belo | 63. Pinheiros |
| 16. Campo Grande | 64. Pirituba |
| 17. Campo Limpo | 65. Ponte Rasa |
| 18. Cangaíba | 66. Raposo Tavares |
| 19. Capão Redondo | 67. República |
| 20. Carrão | 68. Rio Pequeno |
| 21. Casa Verde | 69. Sacomã |
| 22. Cidade Ademar | 70. Santa Cecília |
| 23. Cidade Dutra | 71. Santana |
| 24. Cidade Líder | 72. Santo Amaro |
| 25. Cidade Tiradentes | 73. São Domingos |
| 26. Consolação | 74. São Lucas |
| 27. Cursino | 75. São Mateus |
| 28. Ermelino Matarazzo | 76. São Miguel |
| 29. Freguesia do Ó | 77. São Rafael |
| 30. Grajaú | 78. Sapopemba |
| 31. Guaianazes | 79. Saúde |
| 32. Iguatemi | 80. Sé |
| 33. Ipiranga | 81. Socorro |
| 34. Itaim Bibi | 82. Tatuapé |
| 35. Itaim Paulista | 83. Tremembé |
| 36. Itaquera | 84. Tucuruvi |
| 37. Jabaquara | 85. Vila Andrade |
| 38. Jaçanã | 86. Vila Curuçá |
| 39. Jaguará | 87. Vila Formosa |
| 40. Jaguaré | 88. Vila Guilherme |
| 41. Jaraguá | 89. Vila Jacuí |
| 42. Jardim Ângela | 90. Vila Leopoldina |
| 43. Jardim Helena | 91. Vila Maria |
| 44. Jardim Paulista | 92. Vila Mariana |
| 45. Jardim São Luís | 93. Vila Matilde |
| 46. José Bonifácio | 94. Vila Medeiros |



Mapa 5.1. Distritos do município de São Paulo, 2000.

Em termos coloquiais, a noção espacial da “cidade” também costuma designar a área de uma municipalidade “urbanizada”, no sentido de ter uma infraestrutura identificada com a vida da cidade.³ Porém, a definição essencial de cidade permanece jurídica e política, pois cada município define por lei a organização espacial da sua administração e o que ele designa como urbano e rural. Assim, “o urbano” se refere legalmente à área de uma sede municipal — ou o que às vezes é chamado de uma área urbana isolada — em cada caso, de acordo com critérios políticos e que por isso variam entre as municipalidades. Na verdade, embora seja um caso raro, uma sede municipal numa região remota pode ser politicamente urbana, mas não urbanizada em termos de infraestrutura. O inverso é pouco provável, pois a urbanização em geral resulta do poder político e da reclassificação como urbana.⁴

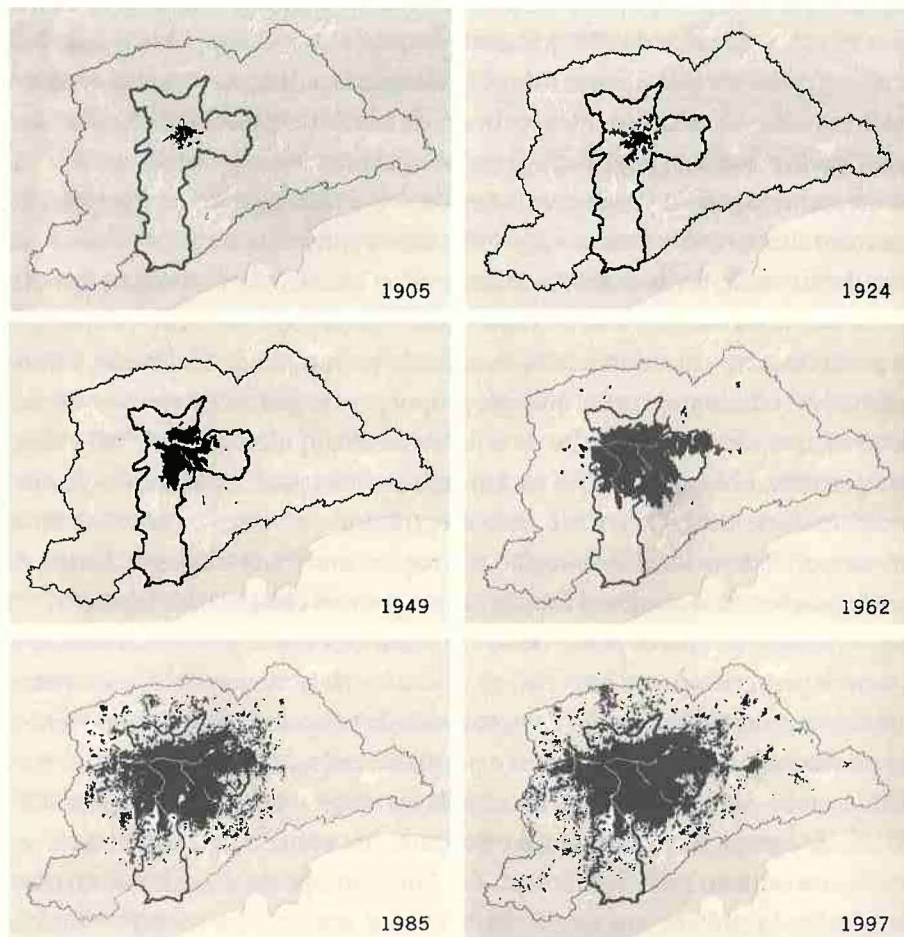
Meu argumento é que as designações de “cidade”, “urbano” e “rural” são definidas politicamente, estão sujeitas à manipulação e a consequências políticas. As definições legais das regiões afastadas de São Paulo como principalmente rurais até meados dos anos 1960 e de suas estradas como particulares, por exemplo, tiveram um enorme significado para seu desenvolvimento como periferias. Essas definições significavam que os empreendedores podiam ignorar as exigências da legislação urbana ao subdividir a terra. O resultado foi perverso. Ao crescerem e serem incorporados à área urbana do município por uma nova legislação, esses loteamentos logo se tornaram ilegais de acordo com os mesmos estatutos que haviam sido ignorados. Além disso, como os loteamentos rurais não tinham direito aos mesmos recursos municipais urbanos, os primeiros moradores precisaram travar lutas políticas para obter serviços e infraestrutura urbanos. Embora seja tecnicamente baseado na legislação da incorporação urbana, o conceito popular de periferia que emergiu se referia a essas condições politizadas de pobreza, desigualdade administrativa, ilegalidade, mobilização e urbanização. Tornou-se o termo de referência comum na medida em que mais pessoas vivenciavam essas condições.

Se podemos dizer que todo município brasileiro tem a sua cidade (com poder político e repleta de recursos urbanos disponíveis) e seus arredores (dependentes, rurais e em geral não urbanizados), o surgimento das periferias como força política transformou essa diferença histórica em São Paulo e em muitas outras cidades. Quando milhões de construtores de casas e residentes empregados e produtivos se estabeleceram nas regiões mais distantes, eles

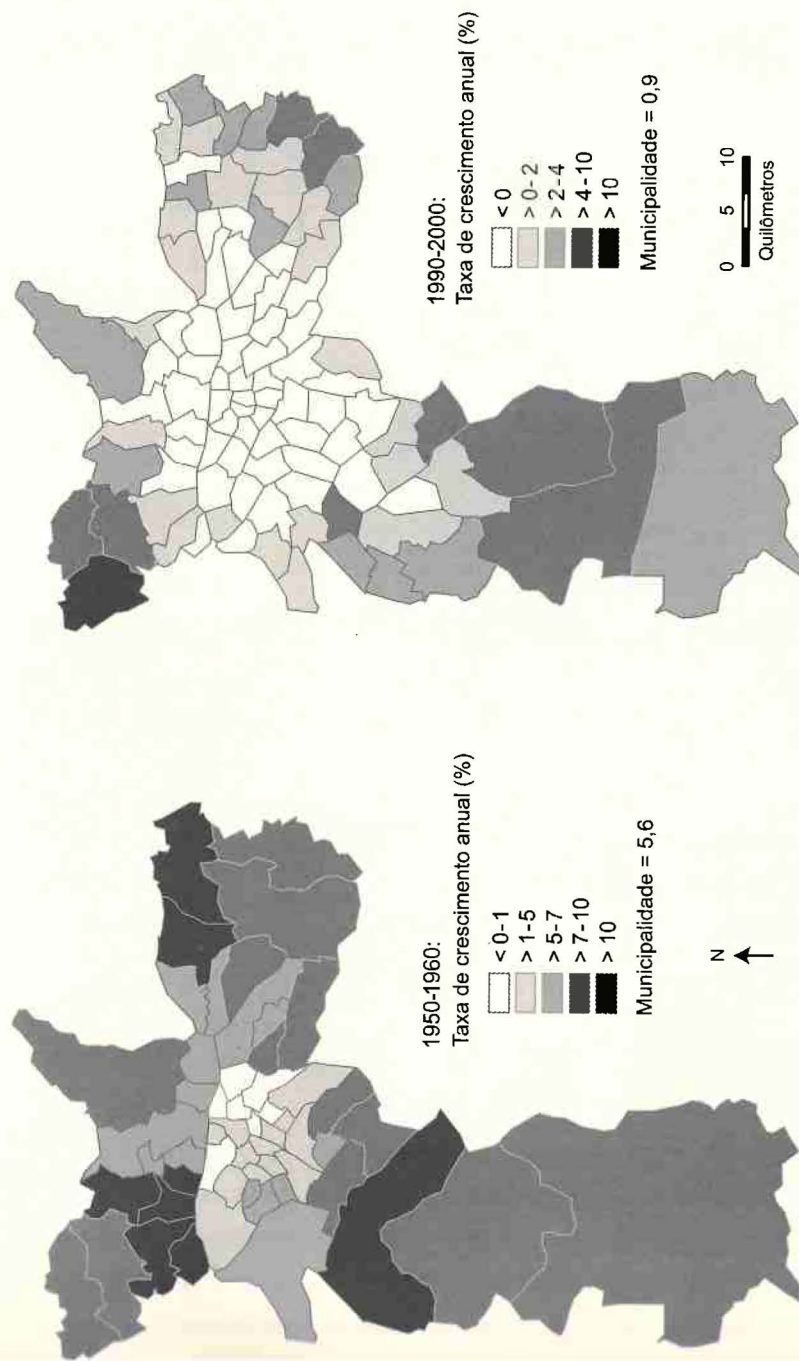
afirmaram seu poder político e urbanizaram suas localidades. Ao fazê-lo, transformaram esses locais numa cidade de fato e de direito. O que começou como uma coisa se transformou em outra, pois as localidades se tornaram organizadas, urbanizadas e urbanas (compare as figuras 1.1 a 1.7). O mapa 5.2 ilustra o extraordinário ritmo de urbanização de São Paulo, e o mapa 5.3 e a tabela 5.1, seu também extraordinário crescimento populacional. No final dos anos 1920, a área urbanizada da região metropolitana — toda dentro do município de São Paulo — havia chegado a cerca de 180 quilômetros quadrados. Nos 35 anos seguintes, essa área triplicou. No final dos anos 1990, tinha aumentado outros dois terços, para cerca de 900 quilômetros quadrados (Sempla 1995: 30). Essa expansão periférica de pessoas e da cidade seguiu o afluxo de novos moradores em áreas cada vez mais distantes em busca de terras que pudessem comprar. Em geral, os distritos com densidade populacional mais baixa — isto é, os distritos na crescente periferia do desenvolvimento — têm o crescimento populacional mais alto. Como a área das periferias não é constante, é difícil estimar sua população total. Ainda assim, considerando o número de moradores em distritos que se qualificam sem ambiguidades a cada censo decenal, calculo que as periferias têm contido mais da metade da população de São Paulo. Minha estimativa rudimentar sugere que essa proporção chegou ao máximo na década de 1960, quando algo em torno de dois terços da população municipal viviam nas periferias. Nos anos 1970, os forasteiros tinham ultrapassado os limites municipais do leste, do norte e do oeste, trazendo a urbanização também às municipalidades ao redor da região metropolitana. Processos semelhantes de periferação transformaram muitas outras grandes cidades brasileiras.⁵

Enquanto a linha de frente dessa expansão erodia as regiões mais afastadas, o termo “periferia” passou a se referir não só à forma como os pobres construíam a cidade através da construção de suas casas e da urbanização que promoveram. As periferias também se tornaram e permanecem sendo o lugar dos pobres e para os pobres em São Paulo. Uma olhada no mapa 5.4 deixa clara a persistência dessa segregação fundada na periferação da pobreza, apesar das notáveis melhorias evidentes nas figuras 1.2 a 1.5. Em 2000, apenas doze dos 96 distritos de São Paulo tinham um rendimento mensal médio para chefes de família acima de vinte salários mínimos (SM) — a quantidade considerada o mínimo necessário para uma pessoa conseguir um padrão de vida confortável de classe média. Esses distritos abrigavam meros 8% da população da cidade e estão

todos localizados no centro ou concentrados apenas a sudoeste do centro.⁶ Em comparação, sessenta distritos tinham um rendimento mensal para o chefe da família de menos de dez SM. Eles correspondiam a 73% da população da cidade. Somente dois desses distritos estão localizados no centro histórico; os outros são afastados. Desses, os vinte distritos com média de menos de cinco SM, os mais pobres de São Paulo, são exatamente os que formam as periferias mais distantes, nos limites leste, norte e sul. Eles abrigavam 30% dos moradores de São Paulo.⁷



Mapa 5.2. Expansão da área urbanizada, região metropolitana de São Paulo, 1905-77. Os contornos mais fortes delineiam o município de São Paulo; os mais claros, a região metropolitana. FONTE: Meyer, Grostein e Biderman 2004: 43.



Mapa 5.3. Crescimento populacional por distrito, municipalidade de São Paulo, 1950-60 e 1990-2000. FONTE: Caldeira 1984: 31; IBGE 1960; IBGE 2000.



Mapa 5.4. Renda média de chefes de família em salários mínimos, região metropolitana de São Paulo, 2000. FONTE: IBGE 2000.

TABELA 5.1
CRESCIMENTO POPULACIONAL: MUNICIPALIDADE E REGIÃO METROPOLITANA
DE SÃO PAULO, 1872-2000

Ano	Municipalidade	Taxa de crescimento anual (%)	Região metropolitana	Taxa de crescimento anual (%)
1872	31 385	–	–	–
1890	64 934	4,1	–	–
1900	239 820	14,0	–	–
1920	579 033	4,5	–	–
1940	1 326 261	4,2	1 568 045	–
1950	2 198 096	5,2	2 662 786	5,4
1960	3 781 446	5,6	4 739 406	5,9
1970	5 924 615	4,6	8 139 730	5,6
1980	8 493 226	3,7	12 588 725	4,5
1991	9 646 185	1,2	15 444 941	1,9
2000	10 434 252	0,9	17 878 703	1,6

FONTE: IBGE 1950-2000; Seade 2000.

Ao contrário da suburbanização das cidades americanas, que criou centros pobres e subúrbios ricos, a periferização das cidades brasileiras pôs os pobres na periferia e deixou os ricos no centro. Essa segregação residencial se estabeleceu em São Paulo nas décadas de 1940 e 1950 com o crescimento dos primeiros anéis de bairros periféricos, como Vila Maria, Vila Guilherme e Vila Prudente (mapas 5.1 e 5.3). Esses bairros foram erguidos pouco além da cidade velha (principalmente Sé e Santa Ifigênia) e das primeiras áreas industriais (Barra Funda, Bom Retiro, Belém, Moóca e Pari). Como veremos, essas periferias se tornaram o único lugar possível de se morar para os novos migrantes que chegaram a São Paulo quando as classes trabalhadoras foram expulsas de suas casas em áreas mais centrais. Além disso, com o primeiro anel preenchido, esse padrão de assentamento periférico para os pobres ficou estabelecido, as condições melhoraram e o local ficou fora de alcance para a onda seguinte de migrantes. Esses novos moradores foram forçados a construir seus lares em periferias mais

distantes. Tal padrão centrífugo de ocupação continuou em ritmo acelerado por quatro décadas. Durante o período de maior expansão territorial, entre 1960 e 1980, as desigualdades entre o centro e a periferia chegaram ao máximo. Mas foram exatamente as melhorias em cada anel sucessivo de periferia mais próxima que forçaram as pessoas a residir cada vez mais longe. Por essa razão a periferia está sempre mudando, com sua localização triangulando entre as variáveis de pobreza, ilegalidade, ocupação rápida e precária e urbanização. É um lugar para os pobres que, embora de início destituído, melhora com a auto-construção e a mobilização política.

Dadas essas circunstâncias sempre em mudança, a periferia evoca uma complexa noção de desigualdade entre os moradores da cidade. Para os habitantes das periferias, denota o desenvolvimento de bairros residenciais distantes do moderno centro da cidade, onde eles vivem longe dos locais de trabalho. Em sua memória coletiva, refere-se a uma interminável concatenação de bairros pobres onde alguma forma de moradia ilegal ou precária é comum, inclusive loteamentos não regulamentados, residências clandestinas e favelas. No entanto, como acontece com a maior parte das questões de dominação, a periferia também denota lutas e, para muitos moradores, realizações individuais e coletivas sem precedentes. Esse significado se concentra precisamente nas questões de residência que condenaram as periferias: construções de casas, casa própria, conflitos de propriedade, serviços urbanos ausentes, falta de creches e escolas, prejuízos ambientais e assim por diante — questões que ao longo da história ficaram à margem das arenas políticas tradicionais de homens, trabalho, sindicatos, o Estado e partidos políticos, mas que têm sido de fato mais eficazes na mobilização das classes trabalhadoras brasileiras na luta por seus direitos de cidadania e no desenvolvimento de novas identidades culturais.

Assim, para os moradores a periferia significa um drama de mudança extraordinária, cujos temas de desigualdade e luta, segregação e inclusão, pobreza e melhorias, humilhação e afirmação são ao mesmo tempo intensamente pessoais e políticos no cotidiano: um drama em que as experiências de barracos, ruas de terra, esgoto a céu aberto, inundações, expulsões, violência, serviços urbanos precários, ônibus lotados e intermináveis viagens para trabalhar são lidas através do futuro das construções de casas, de melhorias no bairro, da organização de comunidades e do consumo moderno que constituem o sonho de algum dia ter casa e destino próprios. Os moradores leem as mudanças

cotidianas em seus bairros — em cada telha assentada, cada utensílio, num sofá e num segundo andar, com cada novo posto de saúde, escola, rua asfaltada e tubulação de esgoto — como prestações dessa narrativa da transformação da vida subalterna.

Essas prestações se homogeneizam de forma rotineira por discursos que fazem a “periferia” assumir o papel de agentes coletivos. A Igreja Católica costuma se referir a eles como “os pobres e excluídos”, o PT como “o povo”, e os *rappers* contemporâneos como “os manos”. Para as classes altas do centro, a periferia costuma significar “os criminosos e destituídos”, a explicação da sociedade brasileira. Os moradores das periferias também podem ver cada nova pilha de tijolos nesses mesmos termos. Mas esses elementos também se referem à heterogeneidade e à especificidade de suas histórias, nas quais suas periferias são um espaço emaranhado na amargura de uma expulsão, de segregação, de ilegalidade e do heroísmo de dominação e redefinição.

EXPULSANDO TRABALHADORES E ADMINISTRANDO A SOCIEDADE

Na primeira metade do século xx, várias forças conspiraram para afastar os pobres do centro moderno de São Paulo (figura 1.1) e transformar as suas periferias no único lugar possível para a maioria deles residir. Quais processos de segregação geraram essa formação? Se é verdade que as complexidades da vida na cidade e as regras de organização de seu espaço sempre diferenciaram e separaram seus moradores, o processo e os padrões dessa segregação podem mudar, mas raramente desaparecem. Em vez disso eles se redefinem, se superpõem, acumulando-se em novos arranjos espaciais e ajustando-se às novas circunstâncias sociais. Nesse sentido, podemos descrever a expansão de São Paulo desde uma pequena capital de estado de 30 mil habitantes, em 1872, até se tornar a quinta maior conurbação do mundo, com 17,8 milhões de habitantes em 2000, pouco mais de um século depois, em termos de dois abrangentes padrões de segregação. O primeiro produziu uma forma condensada e heterogênea de crescimento urbano que dominou a expansão de São Paulo desde o final do século xix até os anos 1940. O segundo padrão produziu o paradigma centro/periferia de crescimento que dispersou os pobres pelas regiões mais afastadas. Minha análise do primeiro não visa apenas demonstrar que os ricos

expulsaram os pobres do centro com uma elaborada justificativa de administração social. Mostro também que essa expulsão gerou o paradigma da urbanização periférica porque em essência fechou o centro às migrações sucessivas. Minha análise do segundo visa estabelecer a desigualdade de condições que se tornou a fundação de uma nova cidadania urbana.⁸

O frenético crescimento de São Paulo começou na década de 1890 com o início da industrialização e o influxo de imigrantes estrangeiros. Até então, era uma capital de estado relativamente pequena e tranquila — menor que Rio de Janeiro, Salvador, Recife e Belém —, organizada em torno da economia do café, que dominou o estado até a década de 1930. Por razões discutidas no capítulo anterior, imigrantes estrangeiros inundaram a cidade quando a industrialização começou a oferecer alternativas ao trabalho agrícola. Essa maré chegou ao auge em 1893, quando os nascidos no exterior constituíam 55% da população de São Paulo, e elevou a taxa anual de crescimento da década de 1890 a extraordinários 14% ao ano (tabela 5.1). Depois disso, mudanças na lei de imigração, a depressão mundial e a Primeira Guerra Mundial reduziram essa maioria estrangeira para uma minoria ainda considerável de 36% em 1920 (Fausto 1984: 10). A taxa de crescimento anual da cidade também declinou, chegando a 4,2% em 1940. Embora ainda seja alta, essa taxa reflete uma mudança fundamental: a migração para São Paulo se tornou principalmente nacional, pois o governo do estado parou de subsidiar a imigração estrangeira no final dos anos 1920, e a grave seca no Nordeste do Brasil nesses anos e em outros que os sucederam forneceu à economia em expansão da cidade uma nova e estável força de trabalho barato, os chamados “flagelados” nordestinos, levados a empreender uma longa viagem ao Sul para encontrar trabalho.⁹

Essa expansão na virada do século transformou São Paulo num espaço urbano caótico. Fábricas, estradas de ferro e serviços industriais apareceram quase da noite para o dia em muitas áreas da cidade, especialmente ao longo dos rios Tietê e Tamanduateí, nas proximidades dos centros comercial e residencial. Essas áreas industriais se misturavam com novas residências, com o comércio e outros serviços necessários para acomodar as hordas de trabalhadores imigrantes estrangeiros. Em vez de expandir seu perímetro urbano para acompanhar esse crescimento, contudo, a cidade que se industrializava se condensou, uma vez que essas funções heterogêneas se empilhavam umas sobre as outras com pouca separação, planejamento ou regulamentação. Em

consequência, a densidade demográfica aumentou de 83 habitantes por hectare em 1881 para 110 três décadas depois (F. Villaça, citado em Bonduki 1983: 149). Durante esse processo, São Paulo se tornou uma típica cidade industrial de sua época: uma confusão concentrada de funções, classes, nacionalidades, raças e espaços.

Embora as classes altas e baixas morassem em relativa proximidade, três atributos gerais de residência as segregaram: localização, posse e tipo. As elites viviam nas partes altas, longe de rios transbordantes e seus mosquitos portadores de doenças, em bairros próximos à avenida Paulista (como Jardim Paulista e Jardim América) e nos que se desenvolviam a oeste (como Pacaembu e Higienópolis, aliás, como o nome diz, “cidade da higiene”). As classes trabalhadoras moravam onde trabalhavam, em bairros mais baixos ao longo dos rios Tietê e Tamanduateí e das estradas de ferro que chegavam às primeiras zonas industriais da cidade, na Barra Funda, no Belém, Bom Retiro, Brás, na Moóca e no Pari. A questão da propriedade da casa constituía uma divisão de classes ainda maior. Em 1920, data dos primeiros registros sistemáticos de propriedade domiciliar na cidade, apenas cerca de 20% dos paulistanos eram donos de suas casas; os outros moravam de aluguel (Bonduki 1983: 146). Os ricos e a pequena classe média moravam em suas próprias casas unifamiliares, algumas na verdade bem espaçosas, enquanto quase todos os trabalhadores alugavam quartos em alojamentos chamados cortiços. Alguns poucos trabalhadores especializados conseguiam alugar casas de família, em geral chamadas vilas operárias, construídas pelos donos das fábricas para atrair e reter os melhores trabalhadores. Normalmente, as famílias desses trabalhadores privilegiados, inclusive seus filhos, trabalhavam na mesma fábrica, e a ameaça de demissão de qualquer membro por “indisciplina” era uma estratégia eficaz para disciplinar a todos.

Em 1926, um rapaz de uma família de imigrantes deixou a seguinte descrição do local onde morava, registrando uma típica configuração da pobreza nos cortiços da cidade:

Verdadeiras colmeias humanas, espalhadas por toda a parte baixa da Moóca, Brás, Pari, Belenzinho [...]. Cada porta dava para um imenso corredor com dez, vinte quartos enfileirados, onde famílias se apinhavam em imundas habitações coletivas. O tamanho do nosso quarto era de três por quatro metros e nele seis pessoas — meus pais, minhas duas irmãs mais novas, minha avó e eu — dormiam, comiam,

conversavam [...] faziam tudo, exceto se aliviar. A latrina era bem no final do corredor, partilhada por oito outras famílias que moravam ali. Perto dela, no fim do corredor, ficava a cozinha onde minha mãe cozinhava com três outras mulheres. Cada uma tinha um fogão a carvão e uma área de três metros por três. Cinco mulheres dividiam outra cozinha perto dali da mesma forma. Então se tratava de uma fortaleza para nove famílias: um quarto para cada uma, uma latrina e duas cozinhas coletivas. (Citado em Paoli s.d.: 136)¹⁰

Como já havia acontecido em cidades europeias no início da industrialização, a degradação e o caos de São Paulo se tornaram alvo dos que defendiam uma “administração científica” da sociedade. As elites progressistas da cidade — planejadores, economistas, engenheiros, arquitetos, especialistas em saúde pública, sociólogos, criminologistas, psicólogos, demógrafos, administradores públicos e industriais — se reuniram para promover a chamada organização racional da produção, do trabalho e da própria cidade. Os estudos sobre um produziam pesquisas em outro. Eles atacaram, por exemplo, a polêmica questão da pertinência de o governo estabelecer um salário mínimo nacional como forma de aumentar a produtividade. Para determinar quais despesas esse salário teria de cobrir, estudaram as reais condições de vida das classes trabalhadoras. Para promover seu conceito de administração social científica, fundaram institutos e forças-tarefas, patrocinaram pesquisas, publicações e conferências, e formularam iniciativas legislativas e políticas públicas. As organizações mais importantes foram o Idort (Instituto de Organização Racional do Trabalho), fundado em 1931 sob a liderança do empreendedor Roberto Simonsen, e o Instituto de Engenharia.¹¹ Ativos durante os anos 1930 e 1940, os dois institutos identificaram a moradia das classes trabalhadoras como tema-chave na interseção de suas principais preocupações: expandir a produção industrial criando um mercado de consumo de massa, disciplinar as “classes perigosas” para produzir trabalhadores mais qualificados e “ajustados”, e reformular São Paulo para que se tornasse local de uma sociedade moderna e sadia. Segundo seu ponto de vista, as casas existentes eram o problema, e novas habitações seriam os meios para aqueles fins.

O vilão em quase todos os diagnósticos eram os bairros operários infestados de cortiços. Suas condições de vida subumanas produziam crime, doenças e imoralidade; geravam trabalhadores infelizes, indisciplinados e improdutivos

que eram suscetíveis, por essas razões, à propaganda da luta de classes e do comunismo; e limitavam o consumo a níveis muito inferiores àqueles necessários para a expansão industrial.¹² A solução proposta foi unânime: eliminar os cortiços e dispersar sua população em casas próprias, unifamiliares, e separadas. Os títulos dos artigos publicados pela Jornada de Habitação Econômica do Idort indicavam o escopo dessa solução: “Moradia econômica e higiene social”, “A habitação como fator da delinquência”, “A habitação e a moral”, “Moradia e harmonia conjugal”, “Lar e casa: Educação do residente”, além de artigos sobre tecnologia de construção, projetos de casas, planejamento urbano e transporte.¹³

Para cumprir essa agenda biomoral do trabalho, o Idort propôs uma casa de sete cômodos como a casa própria ideal para a moderna família trabalhadora brasileira: três quartos de dormir, uma sala de estar, uma cozinha, um banheiro e uma varanda. Os proponentes argumentavam que o projeto simbolizava uma separação e racionalização de funções e sexos “a fim de se obter uma conveniente preservação da boa moral na família” e se tornaria “um verdadeiro sacrário onde se forja o caráter da nacionalidade” (Andrade Sobrinho 1942: 13). Essa casa — rotulada como “higiênica, educativa, econômica, popular, baseada no consumo, ocupada pelo proprietário, com uma só família e separada” — disciplinaria os corpos, moldaria o caráter, domesticaria os trabalhadores e apoiaria uma força de trabalho confiável. Se os cortiços no centro produziam marginalidade social, a casa própria nas periferias produziria a normalidade social.

A palestra inaugural de Simonsen para a conferência da Jornada (ou força-tarefa) ressaltou a importância da casa própria nesse projeto de administração social. Os cientistas sociais do Idort tinham demonstrado em seus estudos de economia doméstica que, depois de pagar as despesas de aluguel e comida, os trabalhadores pobres não ficavam com quase nada. Simonsen (Idort 1942: 13-28) enfatizou que a mudança do aluguel para a propriedade, adequadamente financiada, reduziria as despesas domésticas, tornando-as previsíveis, e aumentaria a renda disponível. O resultado seria a elevação do padrão de vida dos pobres. Essa mudança sustentaria “um mercado interno rico para a necessária expansão da produção [industrial]”, assim como uma nova ordem residencial de higiene e moralidade. A chave para esse progresso era desenvolver um mercado de consumo de massa focado na construção de casas e em artigos domésticos, isto é, na construção, no equipamento e na decoração da casa própria dos

trabalhadores.¹⁴ Quando passou a palavra aos especialistas, Simonsen declarou que, embora a iniciativa privada pudesse dar uma contribuição, o problema da moradia de massa não teria solução sem uma intervenção decisiva do Estado.

O que os peritos em planejamento propuseram, abertamente, foi reconfigurar São Paulo de acordo com um novo padrão de segregação: a classe trabalhadora teria de ir para as regiões mais distantes, enquanto as classes mais abastadas permaneceriam num centro remodelado. Um especialista em transporte, por exemplo, considerou esse padrão natural: as classes média e alta têm “uma vida social intensa [que] é incompatível com uma localização muito afastada dos centros da vida urbana, pois o problema dos transportes se torna impossível de ser resolvido, para quem, morando longe, deseja vir ao centro duas, três ou mais vezes por dia” (engenheiro Antonio de Souza Barros Jr., “A habitação e os transportes”, Idort 1942: 85). Uma vez que os pobres terão de ir para os “subúrbios” e já que não existia transporte por lá, ele recomendava a revitalização das linhas férreas suburbanas e a aglomeração das habitações dos trabalhadores em torno das estações. Livres dos pobres, o centro podia ser remodelado com prédios de apartamentos para a classe média. Presumia-se que os ricos continuariam em suas mansões.

Os planejadores urbanos não são menos explícitos. Eles recomendam a “hausmanização” do centro de São Paulo — ou seja, o que Hausmann fez em Paris nas décadas de 1850 e 1860 — e propõem, como um deles escreveu, “leis drásticas [...] que permitam aos poderes públicos a desapropriação de quadras inteiras” e a demolição do “amontoado de baiucas [...], remodelando as ruas que as circundam”, redimensionando e reconstruindo novas quadras, e a venda de lotes individuais “pelo seu preço real acrescido do custo das áreas que forem incorporadas às vias públicas” (Synesio Cunha Barbosa, “O loteamento em São Paulo”, Idort 1942: 146-7). Obviamente, os pobres desapareceram desses planos. Para bairros das classes trabalhadoras nos limites do centro, como o Brás, esse planejador recomenda reduzir sua população pela metade ou dois terços para chegar a uma “densidade populacional saudável”. Para onde vão essas pessoas rebaixadas? Ele propõe dobrar o tamanho do município de cerca de 200 para 400 quilômetros quadrados para acomodar a dispersão das classes laboriosas.

Na verdade, esses planejadores urbanos expuseram os princípios do plano diretor para São Paulo que o governo municipal já havia desenvolvido, o então

chamado Plano de Avenidas. Na verdade, alguns deles eram funcionários do governo que participaram da criação do plano e agora se responsabilizavam por sua implementação. Embora o trabalho do plano tivesse começado uma década antes sob a direção de Francisco Prestes Maia, o governo só o transformou em política municipal e passou a implementá-lo depois que Prestes Maia se tornou prefeito, em 1938.¹⁵ O plano era então a mais ambiciosa intervenção jamais assumida pelo governo para moldar São Paulo. Propunha transformar o modelo de crescimento de condensado a disperso ao irradiar uma série de grandes avenidas do centro em direção às zonas afastadas da cidade. Essa irradiação exigia demolições em massa e a reforma do centro da cidade. O resultado deu nova escala ao centro, com novos edifícios governamentais, praças, parques, monumentos e comércio, tudo disposto em barrocas simetrias radiais. Como em Paris setenta anos antes, as avenidas eram conduzidas através dos bairros operários, e seus moradores, com elas conduzidos para fora da cidade. Os deslocados não tinham possibilidade de retorno, pois a especulação imobiliária elevou os valores dos aluguéis no centro remodelado para muito além de suas posses. Ao mesmo tempo, o plano assumiu o compromisso estratégico de não investir no sistema de transporte público dos bondes. A administração considerava que esse sistema tolhia o crescimento da cidade com instalações caras e ultrapassadas que se expandiam muito devagar para permitir o deslocamento dos trabalhadores até a orla da cidade, onde agora morariam, e trazê-los de volta ao centro, onde continuavam a trabalhar. Em vez disso, o plano inaugurou um sistema de ônibus cujos veículos podiam rodar livremente pelas novas avenidas e depois enfrentar as estradas de terra que levariam os trabalhadores para as zonas mais distantes, quando terminasse o asfalto.

Assim, mudar o transporte público foi crucial para o desenvolvimento das periferias. Até os anos 1930, a expansão de São Paulo continuou lenta, à medida que seguia o desenvolvimento das linhas férreas suburbanas. Depois dos anos 1930, porém, a cidade se expandiu rapidamente sobre as rodas de borracha do sistema de ônibus. A especulação imobiliária nas regiões afastadas existia desde a virada do século, quando especuladores começaram a vender lotes de terras. Como não havia transporte acessível, a maior parte das terras permaneceu desocupada e sem ser vendida, com exceção de pequenos loteamentos perto de eventuais estações de trem. O isolamento terminou com a mudança para os ônibus e a abertura de avenidas que se irradiavam do centro da cidade. Geralmente

associadas aos incorporadores de terras, surgiram as companhias particulares de ônibus. Em geral sem autorização municipal, elas abriam estradas de terra desde o local onde terminavam as avenidas para levar seus ônibus até as periferias, tornando viável o desenvolvimento de longínquos conjuntos habitacionais. Camargo e outros (1978: 28) estimam que 26 mil estradas de terra tenham sido construídas até meados dos anos 1960. Àquela altura, as companhias particulares de ônibus tinham substituído totalmente os bondes, as companhias de ônibus públicas e as linhas férreas suburbanas no transporte de trabalhadores.¹⁶

O governo federal interveio também na criação das periferias, com consequências decisivas, porém perversas. Quando Getúlio Vargas assumiu o poder nos anos 1930, a organização do trabalho foi completamente reestruturada. O governo populista de Vargas adotou as classes trabalhadoras urbanas como base de sua legitimidade política e colocou a indústria urbana no centro de sua política econômica. As terríveis condições de habitações urbanas se tornaram uma preocupação central do regime, que administrava as relações entre trabalho e capital por meio de uma série de intervenções nas leis trabalhistas e de seguridade social. O novo ministro do Trabalho, Indústria e Comércio defendia a casa própria para as classes trabalhadoras mais ou menos nos mesmos termos que o Idort, ou seja, como forma de instilar valores morais, assegurar a estabilidade social, melhorar a higiene, aumentar a produção e o consumo e assim por diante. Além disso, pela primeira vez o governo federal assumiu responsabilidade pela moradia dos trabalhadores brasileiros. Assim, quando foi formulada uma política habitacional baseada em casas próprias unifamiliares e se iniciaram programas para construir casas subsidiadas aos trabalhadores e aprovadas leis para proteger os locadores, as massas urbanas aclamaram Vargas como seu paladino.

Com essa finalidade, o governo federal deu inúmeros passos. Em 1937, criou uma série de institutos de pensão e de seguridade social que foram encarregados de construir e financiar casas baratas para trabalhadores. Em 1946, reforçou essa diretriz ao criar a Fundação da Casa Popular. Ressuscitou também instituições de crédito governamentais (estabelecidas pela primeira vez em 1831) para garantir hipotecas a taxas acessíveis às classes trabalhadoras. Essas iniciativas marcaram o início da produção e do financiamento diretos de habitações para assalariados de baixa renda por instituições governamentais, que continuam até hoje. No entanto, por várias e, o mais das vezes, infames razões,

essas instituições fracassaram em sua missão. A maior parte de suas hipotecas financiadas pelo setor público foi para construções para as classes média e alta, e as poucas casas construídas para assalariados de baixa renda foram distribuídas de forma clientelista.¹⁷ Além do mais, embora os planejadores estimassem que a cidade precisaria de cerca de meio milhão de novas unidades habitacionais entre 1945 e 1960, os institutos de seguridade social só construíram 25428, e a Fundação, apenas 2959 durante esse período em todo o estado de São Paulo.¹⁸

Esses fracassos tiveram consequências decisivas no desenvolvimento das periferias. A falta de casas financiadas pelo poder público gerou ao mesmo tempo a necessidade da autoconstrução e suas condições residenciais empobrecidas, ao forçar os trabalhadores a construir suas próprias casas a partir dos materiais mais baratos. Além disso, a ausência de investimentos do Estado e sua consequente regulamentação deixaram o desenvolvimento inteiramente dependente das operações do mercado imobiliário privado.

Por fim, em 1942, no auge de inflação, demolições urbanas, especulação imobiliária, aumentos nos aluguéis e falta de casas sem precedentes, o governo federal emitiu a Lei do Inquilinato. A lei congelou todos os aluguéis nos níveis de dezembro de 1941, instituiu um sistema de controle de locação e estabeleceu regras para administrar os termos de locação, que antes eram negociados de forma particular entre locatário e locador. Com 75% dos habitantes da cidade morando de aluguel, de acordo com o censo de 1940, essa legislação teve uma tremenda importância. Embora devesse ter durado apenas dois anos, o governo reeditou a lei por decreto em 1944, 1945 e 1946, e a medida continuou em vigor, por decreto, para propriedades residenciais, com leves altas inflacionárias, até 1964. Mas os efeitos da lei foram totalmente perversos. A consequência a longo prazo foi desestimular investimentos em novos imóveis para locação, exatamente no momento em que muitos estavam sendo perdidos na demolição para a “renovação” urbana. A consequência imediata foi estimular o despejo em massa: proprietários tentavam expulsar antigos inquilinos para conseguir novos que pagassem mais, ou vendiam prédios ocupados para recuperar o capital, agora desvalorizado pela inflação e pelo congelamento dos aluguéis. Não ficaremos surpresos em saber que dezenas de milhares de despejos foram concluídos com sucesso, embora a Lei do Inquilinato enfatizasse os direitos dos locatários, tivesse sanções legais contra despejos ilegais e também houvesse criado tribunais especiais para decretá-los. Só em 1945 e 1946, Bonduki (1994: 106)

calcula que 4% de toda a população da cidade de São Paulo foi despejada de suas casas, algo em torno de 75 mil pessoas. No fim da década, ele estima que entre 10% e 15% dos habitantes tenham sido despejados.¹⁹

Como resposta, os trabalhadores se organizaram para resistir. Na verdade, eles protestavam contra suas condições de vida havia décadas. Queriam uma casa própria perto do trabalho e razoavelmente bem equipada de serviços, em vez de serem forçados a morar em regiões distantes e desertas. Nas duas primeiras décadas do século, o movimento sindical se fortaleceu com lideranças anarquistas, e muitas de suas greves enfatizavam a moradia. Além disso, os sindicatos promoveram a formação de associações de locatários e movimentos de greves contra o aluguel como forma de chegar à estabilização dos aluguéis. Nos anos 1940, o Partido Comunista do Brasil [atual Partido Comunista Brasileiro] organizou boa parte das ações de resistência de locatários contra os despejos. Priorizava a pressão pública sobre as instituições eleitas do Executivo, organizando muitas greves e manifestações. Mas essas mobilizações tiveram pouco efeito. Ano após ano, altos executivos, inclusive o presidente Dutra, eleito democraticamente em 1946, renovaram a Lei do Inquilinato por decreto. Nenhuma assembleia eleita jamais aprovou uma lei para suspender ou refrear os despejos. Enquanto isso, os pobres tinham de enfrentar a expulsão confrontando a polícia ou os tribunais, contra cujas forças tinham pouca chance de prevalecer.²⁰

Quando a crise na locação de moradias se agravou, os interesses convergiram para a autoconstrução nas regiões afastadas. Os empregadores pararam de calcular o aluguel na consideração dos salários, promoveram o ideal da casa própria e deram por certo que os trabalhadores encontrariam seu lugar nos bairros do município. O Estado fez o mesmo em sua propaganda por moradias subsidiadas.²¹ Ninguém considerou que os trabalhadores pobres pudessem voltar em números significativos para morar no centro remodelado, a não ser talvez os próprios trabalhadores. Em vez disso, novos tipos de investidores no mercado imobiliário de conjuntos habitacionais e no transporte por ônibus se organizaram para abrir as zonas mais afastadas à construção de casas. Muitos desses especuladores eram na verdade os próprios empregadores, funcionários do governo e procuradores que haviam engendrado o novo desenvolvimento da cidade. Além disso, nesse momento de interesses convergentes, o grileiro do século XIX renasceu em sua forma urbana para subdividir e desenvolver as periferias.

De sua parte, os trabalhadores pobres desalojados tinham duas opções imediatas, mas apenas uma de longo prazo. Poderiam tentar permanecer nas áreas mais centrais, mudando-se para novas favelas que surgiam em áreas ocupadas no centro da cidade ou alugar quartos em cortiços. Nos dois casos, continuariam perto do trabalho, mas viveriam na miséria e sob o constante temor do despejo. De fato, a maior parte das favelas e dos cortiços logo foi demolida. Ou poderiam se mudar para regiões distantes, desprovidas de transporte confiável, eletricidade, água, hospitais ou qualquer outro serviço. Na verdade, as duas opções se resumiam num súbito declínio de seu padrão de vida. Pelo menos nessas regiões mais afastadas, para onde foi a maioria, eles poderiam construir uma casa para si mesmos num terreno próprio.

AUTOCONSTRUINDO AS PERIFERIAS

A expulsão da maioria dos residentes de baixa renda dos bairros do centro histórico de São Paulo foi concluída no final dos anos 1940. Despejos, demolições e aluguéis altos também reduziram seus contingentes de forma significativa nos primeiros bairros industriais a leste do centro ao longo das linhas ferroviárias, especialmente no Brás e na Moóca.²² Portanto, quando as grandes migrações para São Paulo começaram, nos anos 1950, trazendo milhões de pessoas do Nordeste e de outras regiões nos trinta anos seguintes, os novos trabalhadores pobres da cidade não tiveram escolha a não ser morar nas periferias. A população de Vila Prudente, por exemplo, na periferia leste mais próxima ao centro, aumentou rapidamente de 29 511, em 1940, para 90 408 em 1950, e para 197 945 em 1960 (Langenbuch 1971: 250-1). Dispersada nas periferias, a densidade populacional da cidade caiu de mais de 110 habitantes por hectare em 1914 para 25 em 1960 (Rolnik, Kowarik e Somekh s.d.: 35). Mas os bairros centrais continuaram sendo os principais locais de trabalho. Em consequência, cada nova onda de migração tinha de percorrer distâncias cada vez maiores até o trabalho, pois todos enfrentavam o mesmo repetitivo processo de periferização: os migrantes eram forçados a morar em zonas distantes, onde tinham de construir suas próprias casas, mas, para encontrar uma porção de terra acessível, precisavam ir cada vez mais longe. Assim, a população de São Miguel Paulista e de Ermelino Matarazzo, na zona leste mais longínqua do município,

aumentou de 7634, em 1940, para 137908 em 1960. A cada novo confin dos confins, onde a única infraestrutura que encontravam eram as estradas de terra que os especuladores abriam para vender a terra, esses migrantes brasileiros se tornaram pioneiros da moderna construção urbana.

Entre 1940 e 1960, essas forças de expulsão, exclusão, atração e dispersão consolidaram um padrão de urbanização periférica em São Paulo. Como resultado, milhões de trabalhadores povoaram as periferias, erguendo barracos unifamiliares de blocos de concreto ou de madeira em ritmo alucinante, e passaram décadas transformando-os em casas acabadas e urbanizando seus bairros. Condições históricas, sociais e espaciais semelhantes geraram esse tipo de periferia urbana por todo o Brasil. No auge do desenvolvimento de São Paulo, entre os anos 1940 e 1980, um conjunto de processos inter-relacionados sustentou esse paradigma de crescimento urbano do centro para a periferia: desenvolveu-se numa dispersão de baixa densidade a partir de um centro concentrado e de alta densidade; a autoconstrução de casas separadas, sem financiamento bancário ou governamental, era o meio principal de assentar as periferias, enquanto a construção financiada por empresas licenciadas caracterizou o crescimento no centro; o desenvolvimento das periferias aconteceu principalmente por operações de mercado privadas, com pouca regulamentação estatal ou aplicação de políticas públicas; a propriedade da terra e da casa era a norma para moradores, tanto no centro como nas periferias; e as classes mais baixas nas periferias foram segregadas das classes mais altas no centro não só por grandes distâncias como também por qualquer indicador-padrão de bem-estar a não ser a casa própria.

A autoconstrução é o atributo-chave desse padrão, pois renova os outros na sua realização e os articula ao impulsionar a expansão periférica. Mas também gera resultados paradoxais, na medida em que tanto perpetua como transforma a segregação urbana. Assim, ocupar as periferias para construir uma casa própria é em si um paradoxo espacial: cada instância de autoconstrução reproduz a periferia, empurrando seu avanço para cada vez mais longe; mas, ao fazer isso, traz o centro e sua promessa de um futuro diferente para muito mais perto do construtor de uma casa individual. Além disso, conforme cada família autoconstrutora se desenvolve, toda a vizinhança evolui. Desse modo, os bairros mais novos e mais distantes têm as habitações mais precárias, onde moram as famílias mais pobres e mais jovens.²³ Quando aumentam de tamanho e progridem um

pouco mais, essas famílias transformam suas casas e urbanizam seus bairros, e essas melhorias por sua vez deslocam as franjas da periferia e seus atributos de pobreza para novas áreas cada vez mais distantes.

Como somatória de todos os exemplos de autoconstrução, o desenvolvimento das periferias de São Paulo é assim uma história de deslocamento e transformação constantes. O crescimento dessas áreas seguiu a expansão de rotas de transporte de trens, ônibus e carros, que conduziram famílias para áreas distantes, onde tinham meios de construir e fornecer acesso aos lugares de trabalho no centro. Esse padrão centrífugo continuou até mesmo quando as periferias desenvolveram seus próprios empregos, pois os empregos estavam localizados no centro de cada área e se expandiram de perto para longe. A maior parte dos pioneiros com quem trabalhei na história de seus bairros tinha uma trajetória semelhante. O primeiro lugar onde moraram depois de migrar do Nordeste ou do interior de São Paulo ou de Minas Gerais foi um quarto alugado num cortiço em um dos bairros industriais mais centrais, como Barra Funda, Brás e Moóca. Mas as demolições, os aluguéis em alta e as instabilidades associadas invariavelmente os empurraram para as periferias, para outro quarto alugado ou talvez para um barraco alugado, se possível próximo a uma parada de trem ou de ônibus. Dependendo da sorte de cada família, eles se mudavam dessa maneira com regularidade para locais ainda mais distantes das linhas de transporte até terem condições de comprar um lote de terra e construir uma casa. Como definiu um dos pioneiros do Jardim das Camélias: “Cada mudança era um desespero, uma perda, até conseguirmos a nossa casa própria”.

Essa transposição entre centro e periferia continua sendo um deslocamento diário para muitos trabalhadores, que chega a uma média de três a quatro horas de viagem de ida e volta, e em geral envolve diversas transferências entre ônibus e trens superlotados.²⁴ Observada dessa forma, a mudança da paisagem da cidade apresenta as várias formas do crescimento de São Paulo. Nos bairros do velho centro industrial, o que sobrou das habitações coletivas ainda se aglomera ao redor da orla das fábricas, que por sua vez se espalham por becos e quintais de tal forma que costuma ser difícil distinguir entre locais de moradia e de trabalho. Quase todo o espaço disponível está ocupado, preenchendo os limites de cada lote, e todas as superfícies, moldadas pelas forças do capitalismo paulista — até o céu é manchado de tons industriais. Nessa massa sólida de concreto e asfalto, na qual os espaços das ruas parecem ter sido escavados, o

mundo natural está decididamente fora de lugar. A maior parte das linhas de transporte que saem do centro corre ao longo de rios ou córregos mortos há décadas e quase todos cobertos por pavimentos. São alinhados por uma mistura de prédios característicos das avenidas que transportam os trabalhadores por toda parte: bares, lojas, oficinas de um só cômodo, pequenos prédios de apartamentos, um caos de sinais e cartazes, lances de escada entre fachadas levando a conjuntos de cômodos ao redor de alpendres ou a minúsculas favelas aninhadas numa ladeira.

No trajeto para o Jardim das Camélias, essa via pública de comércio está irremediavelmente deteriorada, com seus edifícios de concreto cinza sem pintura. O pouco de verde que ainda se vê brota do lixo, híbridos resistentes que se reproduzem nos entulhos da sociedade industrial. A certa altura, a avenida sobe uma ladeira e um intervalo nas construções permite de repente uma visão panorâmica da paisagem: de horizonte a horizonte, as periferias parecem um aglomerado contínuo de edificações, uma colmeia em 1 milhão de diferentes estágios de autoconstrução. Embora um prédio de apartamentos apareça de vez em quando, a maior parte das construções é formada por lojas e casas de um ou dois andares. Depois de mais ou menos uma hora de viagem de ônibus, os edifícios ao longo da avenida começam a se rarefazer. Grandes espaços vagos surgem dos dois lados até onde o olhar alcança, cadenciados por manchas de assentamentos espremidos que são bairros em construção. Trinta minutos depois, a avenida termina numa área aberta. Há anos um parque de diversões está montado nesse terminal, as luzes coloridas de sua roda gigante sinalizando ao mesmo tempo o fim da linha e a chegada de uma modernidade eletrificada.

Ao longo de todo esse trajeto até as periferias, mais para dentro dos bairros se descobre uma incongruente mistura de condições de vida. Fora das ruas principais, sobretudo nas periferias mais distantes, tudo parece inacabado. O asfalto pode terminar abruptamente em estradas de terra sulcadas por valetas e pela chuva. As casas são barracos provisórios de tijolo ou madeira, com paredes sem pintura, cor de concreto acinzentado ou em tons desbotados de ripas recicladas. Pilhas de materiais de construção ocupam os quintais, armazenadas quando possível e aguardando utilização sob lonas plásticas. De um poste solitário, central de energia, brotam dezenas de conexões improvisadas. Em comparação com essas casas, contudo, as residências das ruas principais, especialmente as das periferias mais próximas, podem parecer **mansões**. Os incipientes

barracos dão lugar a casas novas cobertas de áspera argamassa estucada, muitas residências de dois andares de fino estilo e pintadas com cores brilhantes em azul, verde, rosa e ocre. Suas fachadas apresentam referências estudadas a chalés e aos estilos colonial e modernista, sendo decoradas com madeiras entalhadas, telhas e ferro batido, vidros fumê e paliçadas prateadas e douradas ao redor de garagens para vários carros. Para servi-las, existem nas redondezas lojas que vendem telhas, granito e mármore, e algumas oferecem diversos tipos de animais e anjos produzidos em pedra.

É essa a periferia empobrecida? Em relação à elite do centro, sim. As fortunas individuais dos habitantes das periferias variam muito, e suas casas falam dessa variação de forma mais eloquente que qualquer outro sinal (figuras 1.6 e 1.7). Os moradores leem a arquitetura das casas como indicações não só de sucesso econômico como de ciclos de vida e personalidade. Nesse sentido, os bairros constituem um palco no qual as casas se apresentam, evidenciando o drama social de cada morador. Via de regra, os bairros mais próximos, mais antigos e mais bem estabelecidos abrigam as casas mais diversificadas, enquanto os bairros mais novos e precários, mais distantes, são formados basicamente por barracos. Dessa forma, a arquitetura residencial nas periferias torna visíveis as forças sociais e de mercado que organizam mais amplamente a sociedade brasileira, assim como as idiossincráticas narrativas individuais que as estimulam.²⁵ Nessa relação entre propriedade, cidadãos e pessoas, a periferia é uma cacofonia de expressões individuais dentro de uma narrativa maior de segregação e insurgência.

Esse desenvolvimento desordenado resulta da interação de dois conjuntos de iniciativas: a dos empreendedores, que dividem, vendem e especulam, e a dos ocupantes, que compram ou se apossam da terra. À parte alegações dos governos federal e estadual, não tem havido grandes concentrações de propriedade fundiária nas periferias de São Paulo desde os anos 1930. Em vez disso, existem muitos que alegam ser proprietários de terras e muitos outros, empreendedores. Como resultado, o desenvolvimento acontece sobretudo pela subdivisão de pequenos terrenos, em geral contendo cerca de duzentos lotes. Alguns têm duas vezes mais lotes, mas muitos outros têm menos. Ressalto que são alegações porque, como já vimos, a propriedade da terra é caracterizada mais pela incerteza do que por provas definitivas. Assim, o suposto proprietário pode muito bem ser um grileiro. No próximo capítulo, vou analisar com detalhes

esses indícios e suas consequências no caso do Jardim das Camélias. Prefiro adiar essa análise devido à importância e à complexidade da escorregadia relação entre o legal e o ilegal no assentamento das periferias. Aqui, minha intenção é descrever a heterogeneidade da ocupação da terra e o escopo das condições de sua propriedade.

Três situações dominam o desenvolvimento privado da terra nas periferias. Em muitos casos, o “proprietário” é também o incorporador imobiliário. Essa situação costuma ocorrer quando as pessoas herdaram pequenos terrenos, e nesse contexto o empreendimento imobiliário é um projeto familiar, ou quando empresas de construção ou imobiliárias adquirem esses terrenos. Em outros casos, “proprietários” entram como sócios com os incorporadores, com os primeiros fornecendo a terra e os segundos subdividindo-a e vendendo-a. Em outros casos ainda, um corretor de imóveis entra no negócio, cada sócio tendo um papel distinto. Esses corretores podem ser funcionários de empresas imobiliárias, mas também podem ser autônomos, vendendo lotes para diversas firmas mediante o recebimento de comissão.

Esses empreendedores da terra usam diversas formas de especulação que criam um assentamento caótico e fragmentado. A maioria emprega o que eu chamaria de “esquema de retenção” de especulação na subdivisão de um terreno. Eles oferecem primeiro os piores lotes à venda, a preços baixos, e reservam os melhores, em geral terrenos planos e mais próximos aos meios de transporte. Costumam abrir a subdivisão ilegalmente e sem a menor infraestrutura, e esperam que alguns dos piores lotes sejam ocupados. Quando aparecem as residências, eles (ou seus comparsas ou os próprios moradores) pedem a autoridades públicas locais que instalem a infraestrutura tão necessária para atender às casas existentes. Embora a instalação de serviços demore anos para ser completada, mesmo a chegada das primeiras benfeitorias (como água potável e eletricidade) já aumenta muito o valor da terra. A essa altura, os empreendedores começam a comercializar os melhores lotes e podem tentar expulsar os primeiros moradores. Esse processo de especulação funciona bem porque a demanda por lotes baratos sempre ultrapassa a oferta.

Ocasionalmente, seja por conspiração, seja por acaso, pode-se presenciar uma especulação do tipo “pular espaços”. Em vez de expandir seus loteamentos de forma contígua, os empreendedores deixam uma área não incorporada prensada entre uma área já existente e uma nova subdivisão. Quando afinal

chega a infraestrutura para esta última, ela passa da antiga para a mais recente através da terra não ocupada, aumentando em muito seu valor. Esse tipo de especulação requer uma considerável coordenação entre empreendedores aliados ou a concentração de inúmeros terrenos nas mãos de um único empreendedor. Ambas as condições são raras. O mais comum é encontrar outro modo de especulação, a do “operador solitário”, na qual diversos “proprietários” aparecem numa área que está sendo subdividida. Cada um deles alega ser dono de alguns lotes e os vende de forma independente, tentando beneficiar-se do desenvolvimento dos lotes vizinhos. A maior parte dessas vendas é fraudulenta. Também comum é o esquema ilegal de vendas duplicadas, em que um incorporador superpõe um novo plano de subdivisão a outro mais antigo e vende o mesmo terreno diversas vezes em diferentes configurações de lotes, ou no qual vários incorporadores superpõem diferentes planos. Esse modo de especulação é particularmente cruel, pois implica a expulsão de moradores anteriores e o cancelamento de suas aquisições.

Encontrei todos esses modos de especulação no Jardim das Camélias, exceto o “pular espaços”. Os outros coexistem, criando múltiplas camadas caóticas e ilegais de desenvolvimento de terra no mesmo bairro. A especulação da terra é feroz nas periferias porque a demanda por terras acessíveis é tão grande que qualquer tipo de incorporação num terreno ou até mesmo num lote provoca um aumento significativo no valor da terra ao redor. Como resultado, a especulação da terra continua sendo inventiva e lucrativa.

Combinando-se com as iniciativas dos incorporadores, as dos ocupantes também produzem uma heterogeneidade de condições de propriedade ao tentar garantir a casa própria. Seu acesso inicial à terra estabelece uma distinção fundamental entre dois tipos de ocupação: os baseados na aquisição da terra e os baseados na ocupação da terra. Os primeiros são os mais comuns e chamados loteamentos; os últimos são rotulados como favelas ou, se organizados por grupos como o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra ou a Igreja, ocupação ou invasão. O projeto de ocupações organizadas de terras tende a ser diferente das favelas clássicas, pois as primeiras são ocupadas de acordo com divisões de lotes ordenadas e construídas em blocos de concreto. Os loteamentos são também diferenciados como legais ou ilegais. Para se qualificar como legal, um loteamento deve estar rigorosamente de acordo com as regulamentações. A lei classifica os que não são legais em três tipos de loteamentos ilegais — fraudulentos,

irregulares e clandestinos —, distinções que examinarei no próximo capítulo. Assim, dependendo das iniciativas dos moradores de aquisição ou de ocupação e da concordância do incorporador com a regulamentação, duas classes de seis condições de propriedade resultam nos assentamentos da periferia: loteamentos considerados legais, fraudulentos, irregulares e clandestinos, e posses chamadas favelas e ocupações. Normalmente, todas estão presentes no mesmo bairro.

É o caso do Jardim das Camélias. Quando os assentamentos se intensificaram na área, depois de 1967, a maioria dos moradores comprou terrenos em loteamentos. Mas os lotes foram divididos e vendidos a vários incorporadores, alguns diversas vezes, e o resultado foi que, enquanto alguns lotes eram legais, a maior parte era ilegal, fraudulenta, irregular ou clandestina, e todos os tipos se encontravam próximos uns dos outros. Quando Caldeira (1984: 69-70) concluiu uma abrangente pesquisa domiciliar no Jardim das Camélias em 1979, ela calculou as seguintes condições de arrendamento para uma população total que naquela época era de aproximadamente novecentas moradias e 4650 pessoas: 60% das famílias viviam em lotes que haviam comprado, 26% alugavam acomodações, 12% moravam em casas cedidas (em geral por parentes) e 3% ocupavam lotes cedidos. Estes últimos costumavam ser capangas dos incorporadores, que recebiam material de construção e o direito a uma casa em troca de serviços de segurança. Quando comecei minha pesquisa de campo, quase uma década depois, havia ocorrido uma mudança significativa de arrendamento: embora em 1979 não houvesse posseiros, em 1988 centenas de pessoas haviam ocupado duas áreas do Jardim das Camélias.

Um incipiente Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) organizou uma ocupação em 1982, na qual 84 famílias (cerca de quatrocentas pessoas) ocuparam uma área de terra ociosa no curso de dois dias. Eles a chamaram de Ocupação Pirandello, inspirados numa escola próxima. Os ocupantes (ou “invasores”) dividiram a terra em 75 lotes regulares de seis metros por vinte metros, e todos construíram casas de três cômodos (quarto, cozinha e banheiro) com blocos de concreto. Com a assistência de pessoal treinado do MST, eles seguiram o quanto puderam os padrões dos loteamentos “mais legais” ao redor (tamanho do lote, recuo e métodos de construção, por exemplo).

A segunda ocupação fica do outro lado do depósito de lixo local. Sua história é nebulosa. Pelo que pude averiguar, cerca de setenta famílias, de início independentes, tomaram a área e construíram uma mixórdia de barracos de

madeira ao longo da margem de um córrego totalmente poluído. De acordo com alguns moradores, fizeram isso entre 1978 e 1980 — embora tanto Caldeira como os moradores das subdivisões tenham me dito que eles não estavam lá antes de 1981 ou 1982. De qualquer forma, todos concordam que essa ocupação não foi uma operação organizada, mas sim o resultado de iniciativas separadas por famílias não aparentadas. A certa altura surgiu um líder que, ao menos segundo o que me relatou, fundou uma segunda parte — ele diz em 1979 — e convenceu novas famílias a subdividir a terra ali em lotes regulares e a construir casas apenas de blocos de concreto. Eles separaram essa nova parte da antiga com uma estrada sem pavimentação e fundaram uma associação de moradores, a Associação da Favela Pedro Nunes. Apesar do nome oficial, contudo, todo mundo chama aquelas fileiras organizadas de casas de bloco ocupação, seguindo a tipologia que opõe o arrumado e o desarrumado, e reserva o termo “favela” para os primeiros barracos. Além disso, todos se referem à soma das duas partes como Vila Joia. O presidente da associação do bairro que representa as subdivisões no Jardim das Camélias me disse com ironia que os ocupantes escolheram esse nome porque “era joia não pagar nada pelo terreno”.

Como sugere esse comentário, existem hostilidades arraigadas entre os que compram e os que ocupam terrenos no Jardim das Camélias — conflitos que ressaltam a importância da propriedade da terra como categoria de autoestima e de importância política que divide os pobres (e todos os brasileiros) em grupos antagônicos. A distinção entre adquirir e ocupar a terra se tornou ainda mais importante socialmente quando algumas casas de favela se tornaram indiferenciáveis, na aparência, de casas que não são de favelas. Em sua forma clássica, a favela é logo reconhecível por seu amontoado de barracos de madeira, ruas de terra malcuidadas, esgoto a céu aberto, falta de serviços básicos — aspectos que contrastam nitidamente com loteamentos organizados, estruturas em blocos de concreto e até mesmo ruas calçadas nas quais a maioria das pessoas comprou seus lotes. No entanto, no início dos anos 1980, as ocupações de terrenos urbanos se tornaram cada vez mais operações organizadas — sobretudo tendo como alvo terras públicas —, patrocinadas por partidos políticos, Igrejas e movimentos sociais (o MST, por exemplo). Essas ocupações organizadas costumam ser bem-sucedidas não só para evitar despejos, mas também, depois de muito tempo e muita luta, para a legalização das reivindicações individuais dos participantes pela terra. Antevendo essa legalização de seus direitos usurpados

à terra, eles estabeleceram a rotina de pedir a seus membros que façam a subdivisão e a construção de acordo com a regulamentação local. Como resultado, suas ocupações mostram poucas diferenças em relação aos loteamentos legais em termos de organização espacial e de materiais de construção.

De um modo ou de outro, os moradores de loteamentos do Jardim das Camélias se ressentem da “invasão” de posseiros em seu bairro. Estes por sua vez se ressentem desse ressentimento. Ao expressar seu desagrado, os primeiros desenvolveram uma série de correlações que constitui um mapeamento social do bairro. Seus elementos são ouvidos com frequência em conversas entre moradores da subdivisão que, como a grande maioria dos residentes, usam isso para dominar a economia moral do bairro. Eles enumeram cinco características — tipo de assentamento, legitimidade civil, condições de posse do terreno, construção da casa e caráter moral individual — para produzir a seguinte tipologia, na qual cada termo num conjunto implica suas características: (1) loteamento, proprietário da terra, casa própria, construção de alvenaria e trabalhador; versus (2) favela, favelado, dono da casa, barraco e vagabundo. “Marginal” e “criminoso” também podem ser usados no lugar de “vagabundo”. Os que usam essa taxonomia em geral se referem ao primeiro conjunto para descrever as condições “aqui em cima”, e o segundo para “lá embaixo”, a despeito de onde estão ou de quando falam. Uma terceira tipologia no bairro navega entre esses dois: (3) ocupação, dono da casa, construção de alvenaria e trabalhador. Embora menos comum, ouvi esta última correlação principalmente entre os simpatizantes das lutas por terra do MST. Como parte do léxico militante, isso cria uma distinção entre pessoas que invadem por serem preguiçosas e imorais e “bons trabalhadores”, que são forçados a ocupar terras porque se desesperaram com as injustiças da sociedade brasileira.

Nessas correlações, o próprio aspecto ordenado dos loteamentos e a solidez de suas casas de alvenaria indicam aos moradores que a ordem moral reina na organização das casas e das famílias que as habitam. Em contraste, a favela é “aquele amontoado, com tudo empilhado, tudo malfeito, sem metragem, sem divisões ou separações entre as pessoas, uma confusão, uma bagunça”, como um dos residentes de loteamento resumiu a opinião de muitos. Quando pressionados, os moradores admitem que existem ocupações planejadas, que já estiveram em casas de favelas que são arrumadas e relativamente bem-feitas, que existem casas mal construídas e muitos barracos nos lotes e que conhecem

moradores de ocupações e favelas que são “trabalhadores e bons pais”. Mesmo assim, mantêm a generalização de que a desordem física das favelas causa desagregação moral em seus moradores.

Insisti com os moradores sobre essas aparentes contradições, invertendo a pergunta: o que torna esses loteamentos organizados? As respostas sempre dizem respeito à propriedade, a “ser dono”: a aquisição de lotes exige sua demarcação exata, porque deve fazer parte de um contrato válido de venda para resultar, após algum tempo, no título legal. Assim, a lógica fundamental desse mapeamento social e de sua moralidade é a propriedade: o aspecto ordenado de um lote é um índice da legitimidade civil de seus moradores como proprietários, e o aspecto desordenado da favela indica o contrário.

Mas deve-se notar que a distinção-chave é a propriedade, pois o termo “casa própria” aparece nas três tipologias para indicar que os moradores das periferias — mesmo os moradores de ocupações e favelas — em geral são donos e não locatários das casas em que moram. Por certo, ser dono da casa é essencial ao sonho da casa própria. Mas, como a propriedade do lote implica a propriedade da casa para o morador, e como o contrário não é o caso, os moradores veem a propriedade do terreno como o significado essencial da propriedade da residência. A propriedade do terreno distingue a mais alta legitimidade civil, cujo indicador geral é a propriedade da própria residência. Além disso, como o pobre rural sempre construiu sua própria casa, o termo “autoconstrução” surgiu para diferenciar os que foram para as periferias urbanas para se tornar proprietários do terreno e da casa. Em outras palavras, distingue os que pagam por um lote para construir suas casas dos que ocupam a terra para construir sem intenção de pagar. A autoconstrução significa, portanto, o tipo de compromisso e a imaginação quanto ao futuro que a propriedade engendra, em especial a da terra.

Essas distinções são fundamentais para a insurgência, nas periferias, de uma cidadania que se fez com base nas batalhas da vida urbana e em valores associados à apropriação das terras da cidade. Não surpreende que sejam, no caso, os valores vinculados classicamente à propriedade fundiária na história da cidadania: independência, responsabilidade, cálculo racional, legitimidade e assim por diante. No Jardim das Camélias, os moradores mais antigos articularam esses valores com clareza em resposta às minhas perguntas sobre a importância da propriedade da residência na história de sua migração para a periferia urbana. Como disse Sérgio:

Nós nos mudamos de um cortiço [num bairro do centro] para [uma sucessão de bairros periféricos] para sair do aluguel, para fugir da instabilidade de sempre ter que mudar quando o aluguel sobe. Esse pequeno lote que você compra traz tranquilidade. Então nós fomos para aquele matagal para ter o nosso canto independente.

Em termos de estratégia de moradia, Zé ponderou:

Sempre fui da opinião que o aluguel é dinheiro que você paga, e você não vê mal aquele dinheiro. Eu achei, na época, que em vez de pagar aluguel eu vou dar uma entrada no terreno, vou comprar material a prestação, que a prestação do terreno e a prestação do material que eu estava pagando eram mais ou menos na base do que eu ia pagar de aluguel. Então eu me apertei na época, mas eu estava pagando alguma coisa que é meu hoje. Se tivesse continuado pagando aluguel, hoje realmente não teria a casa onde estou morando.

Os valores da propriedade são também o foco das afirmações públicas, especialmente em discussões sobre os intermináveis conflitos de terra do bairro. Em uma reunião da associação do bairro no Jardim das Camélias, por exemplo, Paulo criticou o que definiu como a estratégia da associação de defesa dos moradores contra despejos sem o desenvolvimento de um processo legal para garantir a propriedade. A legalidade da propriedade da terra era o fator-chave, ele argumentava, não apenas a residência continuada. Embora a prevenção do despejo fosse obviamente uma realização importante, ele afirmou que a associação nunca conseguia “obter o que todo mundo quer: a propriedade legal. [...] Eu não quero morar de graça; eu quero ser dono do meu lote; quero ser o legítimo dono”. Como todos na reunião, Paulo já tinha pagado por seu lote, mas fora enganado. Como resultado, não conseguiu seu título e estava ameaçado de despejo. O que ele queria dizer, portanto, ao contrapor propriedade da casa e propriedade da terra, era que até ter legitimado seu título do loteamento o mundo continuaria a vê-lo como um invasor.

É esse sonho de ser o legítimo proprietário de “um canto independente”, o sentido de segurança familiar e autonomia pessoal que se crê que ele traga, que os migrantes procuram nas periferias e que lhes ajuda a suportar as difíceis condições da situação. É também esse sonho que os incorporadores exploram de forma implacável. Quando subdividem a terra, eles atraem compradores

com promessas de que “o sonho da casa própria pode ser seu” por um pequeno pagamento inicial. Erguem cartazes no local e distribuem panfletos em fábricas, pontos de ônibus e lojas, vendendo um futuro de segurança familiar e felicidade por meio da propriedade. A Lar Nacional Construtora e Administradora Ltda. foi uma dessas incorporadoras imobiliárias surgidas nas periferias no final dos anos 1960. A empresa desenvolveu inúmeros loteamentos nas regiões leste e sudeste do município, nos distritos de Sapopemba e São Mateus. Em meados dos anos 1970, a empresa desapareceu, deixando um legado de conflitos dos quais os moradores ainda não se recuperaram. A companhia tem o mesmo nome do bairro onde realizei pesquisas de campo desde 1989, Parque Lar Nacional, também conhecido como Novo Lar Nacional ou simplesmente Lar Nacional.

A maior parte dos incorporadores das periferias vende lotes vazios nos quais as pessoas constroem casas do nada, como no Jardim das Camélias. No Lar Nacional, entretanto, a incorporadora adotou a estratégia menos comum de construir estruturas domésticas embrionárias, que os compradores expandiram e completaram. A partir de 1967, a empresa começou a desenvolver o bairro abrindo estradas de terra, dividindo porções de terrenos em cerca de quinhentos lotes de 125 a 250 metros quadrados e construindo estruturas de casas de um e dois cômodos. Como seu investimento era mais alto, a companhia quis vender seus lotes a uma fração mais bem remunerada da classe trabalhadora. A maioria dos pioneiros com quem trabalhei no bairro eram habilidosos trabalhadores da construção e outros eram vendedores autônomos quando fizeram a compra. Alguns ainda guardavam os folhetos originais que a Lar Nacional distribuiu em seus locais de trabalho para anunciar seu “Plano da Casa Própria”. Esses anúncios correspondiam de forma brilhante aos desejos dos trabalhadores de se tornar “legítimos donos”. Embora talvez se encaixassem no topo da classe trabalhadora, eles exemplificam o processo de compra e venda em que se envolveu toda essa população. Além disso, ilustram a retórica de conversão que transformou a desesperada necessidade de se mudar para as periferias em uma jornada de pioneiros, evocando o provedor em cada homem e mulher, e pela qual a imagem de migrantes empobrecidos se tornou a de proprietários construindo um futuro próspero.

Dessa forma, sob um mapa mostrando a localização do Lar Nacional na periferia, um dos folhetos anuncia que “este é o caminho certo para

Pronto:
agora que você já
conhece o Parque
Lar Nacional...
VENHA SER AINDA
HOJE UM DOS SEUS
PROPRIETÁRIOS,
ADQUIRINDO A SUA

CASA PRÓPRIA

sem entrada, sem juros,
sem acréscimos

em prestações inferiores
a um aluguel

CORRETORES NO LOCAL



Um empreendimento garantido e realizado por:

LAR NACIONAL-CONSTRUTORA E ADMINISTRADORA LTDA.

R 7 de Abril, 296, 2.º andar - conj 21 - Fones: 35-1060 e 35-0570

TEM
GENTE QUE
AINDA
NÃO
RESOLVEU
O PROBLEMA
DA CASA
PRÓPRIA...

continuam
pagando
aluguel!



E, como é óbvio, ninguém gosta de pagar aluguel. Casa alugada representa, quase sempre, 25% a 60% de seu salário já empenhado (ou seja, metade ou mais da metade do seu dinheiro mensal nunca mais volta). Isso sem contar os problemas de reajustes (absurdos, muitas vezes), ações de despejo, etc., que desequilibram qualquer orçamento doméstico.

Nós temos a **CHAVE** para a solução deste problema

O NÔVO PLANO LAR NACIONAL

que oferece a Você
a grande oportunidade
de comprar
“SUA CASA”

**SEM ENTRADA
SEM JUROS
SEM ACRÉSCIMOS**

— apenas o reajuste pelos custos, por atacado,
dos materiais de construção, (quando houver).

Veja como é simples e garantido o PLANO LAR NACIONAL:

- O PLANO LAR NACIONAL consiste na venda direta de casas - Desde o início você paga pelo que já é seu - em várias prestações, a longo prazo e sem parcelas intermediárias.
- V. recebe um contrato de compra e venda, garantia legal de entrega de uma moderna casa adquirida no Parque Lar Nacional.
- Todo mês LAR NACIONAL antecipa a entrega de novas casas. Isto quer dizer que você tem a possibilidade de receber sua casa já no próximo mês.
- Seu orçamento estará sempre protegido: as prestações só serão alteradas na mesma proporção do aumento do salário mínimo.
- E você pode adquirir quantas casas quiser para morar, revender ou para renda.



**Um sonho que Você
pode tornar realidade**

É a velha “lei” de que a “união faz a força”. Você, sozinho, talvez não tivesse (pelo menos tão cedo) condições para ter a sua casa própria. É justamente por isso, para homens como Você, que fizemos o PLANO LAR NACIONAL. Através dele, Você pode realizar o seu grande sonho: Comprar sua casa, sem entrada, sem juros, sem acréscimos e com prazo certo de entrega. Por quê esperar mais? Adquirir hoje mesmo a sua casa própria.

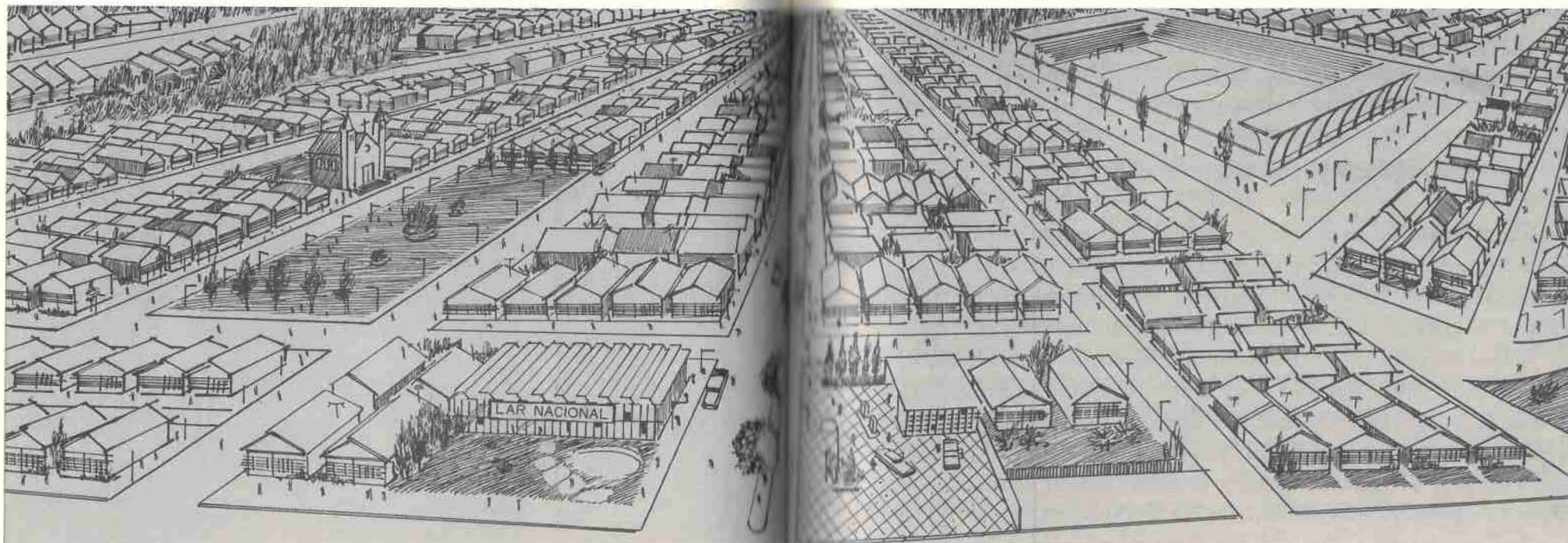
Figura 5.2. Vendendo a casa dos sonhos, folheto de vendas, Lar Nacional, c. 1969.

v. adquirir a sua casa própria. Siga o caminho e livre-se do aluguel. Vá ao Parque Lar Nacional [...]. São 200 residências prontas para morar. Torne-se proprietário pagando prestações inferiores ao aluguel”. Um folheto mais bem elaborado (figura 5.1) apresenta uma família idealizada com a chave da casa própria:

Tem gente que ainda não resolveu o problema da casa própria... continuam pagando aluguel! E, como é óbvio, ninguém gosta de pagar aluguel. Casa alugada

representa, quase sempre, 25% a 60% de seu salário já empenhado (ou seja, metade ou mais da metade do seu dinheiro mensal nunca mais volta), isso sem contar os problemas de reajustes (absurdos, muitas vezes), ações de despejo etc., que desequilibram qualquer orçamento doméstico. Nós temos a CHAVE para a solução deste problema.

Dentro desse folheto, um jovem casal bem-vestido aponta para seu futuro lar (figura 5.2):



ESTE SERÁ O PARQUE LAR NACIONAL

Entre em bairros de grande progresso - entre VILA PRUDENTE e TATUAPÉ - próximo ao ABC, Zona Leste brasileira, fica o PARQUE LAR NACIONAL onde a casa que poderá ser sua e muitas outras já estão em término de construção. Vias de acesso asfaltadas, condução abundante ao centro da cidade e a outros bairros. Todo o conforto urbano: água, luz, escolas, armazéns, farmácias etc. Será o lugar ideal para sua família morar.

Venha qualquer dia da semana com sua família, visitar as obras do PARQUE LAR NACIONAL e conhecer o local de sua futura casa.

Figura 5.3. Perspectiva do bairro proposto, folheto de vendas, Lar Nacional, c. 1969

Um sonho que Você pode tornar realidade. É a velha “lei” de que a “união faz a força”. Você, sozinho, talvez não tivesse (pelo menos tão cedo) condições para ter a sua casa própria. É justamente por isso, para homens como Você, que fizemos o PLANO LAR NACIONAL. Através dele, Você pode realizar o seu grande sonho: Comprar sua casa, sem entrada, sem juros, sem acréscimos e com prazo certo de entrega. Por que esperar mais? Adquira hoje mesmo a sua casa própria.

O folheto termina com imagens de um novo cotidiano esperando os novos

proprietários: um carro estacionado na frente de uma cerca, uma criança andando de bicicleta, um ônibus para levar os pais ao trabalho: “No Parque Lar Nacional seus filhos poderão correr e brincar à vontade... sem perigo! No Parque Lar Nacional, a construção das casas obedece a um plano integrado, com abastecimento, escolas e transportes”.

Finalmente, o prospecto (figura 5.3) apresenta um desenho em perspectiva do bairro proposto, mostrando o repleto de recursos comunitários:

ESTE SERÁ O PARQUE LAR NACIONAL. Situado em bairros de grande progresso — entre VILA PRUDENTE e TATUAPÉ — próximo ao ABC, a Detroit brasileira, fica o Parque Lar Nacional, onde a casa que poderá ser sua e muitas outras já estão em término de construção. Vias de acesso asfaltadas, condução abundante ao centro da cidade e a outros bairros. Todo o conforto urbano: água, luz, escolas, armazéns, farmácias etc. Ali será o lugar ideal para sua família morar.

E exortava: “Venha ser ainda hoje um dos seus proprietários, adquirindo a sua casa própria sem entrada, sem juros, sem acréscimos em prestações inferiores a um aluguel. Corretores no local. Um empreendimento garantido e realizado por: Lar Nacional — Construtora e Administradora Ltda.”

Quando os proprietários em potencial chegavam ao local, um agente lhes apresentava a seguinte proposta. Por 23500 cruzeiros novos, eles podiam adquirir uma casa de 43 metros quadrados, que consistia em sala de estar, quarto, cozinha e banheiro, num lote de 125 metros quadrados. Esse preço era equivalente a 181 salários mínimos em março de 1969, a data da informação de que disponho. Ninguém com quem conversei conhece algum comprador que tenha pagado a quantia total à vista. Em vez disso, todos assinaram um contrato particular com a incorporadora, estipulando pagamentos a prazo. A empresa exigia uma entrada de 1,5 mil cruzeiros novos, pagável com um depósito de cem cruzeiros no ato da assinatura, nove parcelas mensais de 150 cruzeiros e uma prestação de cinquenta cruzeiros. Depois desses dez meses para saldar a entrada, o comprador era obrigado a fazer trinta pagamentos mensais de um salário mínimo vigente mais cinquenta cruzeiros.²⁶ Após esses trinta meses, o comprador pagaria um salário mínimo por mês para liquidar a dívida remanescente. O contrato prometia uma casa habitável, equipada com “instalação hidráulica interna, com ligação de água”, fiação em todos os cômodos (“com caixa para interruptor”) pronta para a eletricidade que um dia chegaria e uma longa lista de acessórios e equipamentos que seriam entregues ao comprador “aproximadamente 60 dias após a integralização da entrada, ou seja NCR\$ 1.500,00”.

Embora a maioria dos loteamentos nas periferias tenha sido vendida sem casas pré-construídas, as transações eram semelhantes a esta aqui descrita. A maioria das pessoas comprou um terreno por meio de um contrato privado de pagamento em prestações e, não tendo outro lugar para morar, em questão de dias ergueu um barraco habitável porém rudimentar. No Jardim das Camélias,

por exemplo, moradores que compraram na primeira metade de 1969 pagaram 15 mil cruzeiros novos por um lote de 120 metros quadrados, cerca de 116 salários mínimos. Eles deram 10% de entrada e assinaram contrato para 120 prestações mensais reajustáveis pelo salário mínimo.²⁷ De forma geral, os compradores encontraram vários problemas significativos com esse tipo de contrato. Um era calcular o pagamento devido. Embora os contratos que estudei não cobrassem juros do débito, eles reajustavam a parcela pela inflação. Em alguns, esse reajuste estava vinculado a mudanças no salário mínimo, que em geral aconteciam uma vez por ano. Mas em outros poderia ser mensal. Especialmente no último caso, essas mudanças tornavam difícil para os moradores entender os verdadeiros custos da casa própria.²⁸ Assim, a maior parte dos contratos particulares para a venda de terrenos nas periferias obrigava os compradores a um compromisso ambíguo ou até, às vezes, indeterminado. Alguns moradores afirmavam que depois de anos de pagamento eles ainda deviam mais do que o combinado de início. De acordo com minhas entrevistas, porém, essa ambiguidade não dissuadiu nenhum deles da compra. De qualquer maneira, em geral eles acabavam sendo letra morta, pois os incorporadores desapareciam depois de alguns anos obtendo lucros consideráveis.²⁹

Esses contratos tinham um problema ainda maior. Era um item que sempre aparecia de uma forma ou de outra e que em geral acabava sendo o mais ambíguo de todos. No caso da Lar Nacional, dizia: “No ato da inscrição, você recebe um contrato de compra e venda, garantia legal de entrega com prazo certo, de uma casa moderna adquirida no Parque Lar Nacional”. Em 1968, a incorporadora enviou uma circular ao “Prezado proprietário” enfatizando a legalidade de seus contratos. Sob o quesito “Escritura”, o comunicado dizia: “A absoluta segurança da negócio está simplesmente comprovada. A escritura da área da LAR NACIONAL Construtora e Administradora Ltda. está transcrita na 9ª Circunscrição Imobiliária, sob o nº 104585, da comarca de São Paulo”. Esse registro realmente existia, caso os moradores resolvessem investigar. No entanto, como veremos adiante, essa informação não era uma prova incontestável. Além do mais, a insistência da Lar Nacional era incomum. Na maior parte dos loteamentos, a única prova de propriedade que os vendedores apresentavam era o próprio contrato de venda. A circular da Lar Nacional também torna evidente em seu “relatório atualizado” que nenhuma das infraestruturas prometidas tinha sido concluída: não havia fornecimento central de água, eletricidade,

pavimentação, calçadas, bueiros ou iluminação nas ruas. Embora tenham finalmente instalado todos esses serviços por iniciativa e recursos próprios, os pioneiros nunca receberam o título porque jamais conseguiram determinar a legalidade de suas aquisições originais.

Consolidada no final dos anos 1960, a palavra de ordem do dia para as classes trabalhadoras de São Paulo era ir para as periferias, “morar no mato”. Moradores se lembram desse período como de luta diária, um sacrifício, com boas doses de heroísmo para superar as muitas dificuldades. Todo pioneiro parece contar uma história semelhante à de Pedro com a lama:

Quando eu cheguei ao Lar Nacional, isto era um mato. Quando chovia, era tudo lama. Os ônibus não conseguiam passar. Tínhamos que andar durante horas para encontrar um jeito de chegar ao trabalho. Levávamos os sapatos nos ombros, e às vezes as calças, porque as pessoas gozavam de nós se a gente aparecesse no trabalho com roupas enlameadas.

As casas eram precárias, sempre cheias de pó e restos de construção. O bairro não tinha mercado, padaria nem farmácia; só tinha barzinhos que vendiam um pouco disso e daquilo e também serviam para encontros e festas. Durante muitos anos, não havia esgoto nem luz elétrica, nem telefones públicos ou serviços de educação, saúde ou segurança. Maria, que chegou ao Jardim das Camélias vinda de um cortiço no Brás, se lembra de ter que andar quilômetros com compras nas costas e de levar a roupa suja em baldes até um poço coletivo. “Era uma aventura, mas nós fomos em frente”, ela proclamou. Tanto no Jardim das Camélias como no Lar Nacional, os moradores se lembram nitidamente de ser pegos em um fogo cruzado por incorporadoras concorrentes. Eles se lembram de ameaças de despejo e surras de capangas. Moacir conta como voltou do trabalho para encontrar outra família ocupando sua casa, seus pertences jogados na frente dela pelos capangas de um grileiro.

As pressões financeiras também sobrecarregavam as famílias. Zé, do Jardim das Camélias, relata:

Pelo salário que a gente ganhava na época, realmente pesava [as prestações], pesava bastante para pagar. A gente deixava de comprar uma roupa, um sapato. Às vezes dava vontade de comer alguma coisa diferente em casa, mas não dava porque

tinha que guardar o dinheiro da prestação. Para pagar, a gente foi apertando uma coisa de um lado, apertando de outro. Um furo depois do outro. Segurou até que não tínhamos condições de pagar e ficávamos atrasados. E depois tem que pagar juros e multas, e juros sobre juros. [...] Mas conseguimos pôr em dia, porque eu trabalhava na fábrica durante as férias, peguei o dinheiro das férias e fui lá e acertei. Os trinta dias de férias a gente teria que passar em casa descansando. Mas como a situação financeira era ruim, a gente passava trabalhando [...] e pegava um mês extra de dinheiro para conseguir fazer alguma coisa.

Em todos esses bairros, os Zés e Marias dos trabalhadores pobres de São Paulo conseguiram fazer suas casas e construir suas periferias. Como resultado, lembram-se desses muitos anos de dificuldades com profunda satisfação, como uma era de autoconfiança e realizações em que a meta da casa própria os encorajava. Da forma como os ideólogos do Idort esperavam, mas conforme processos de transformação política e social não previstos, suas autoconstruções os converteram de locatários e posseiros em proprietários de suas casas em apenas uma geração. Quanto a esse resultado, os dados do censo são inequívocos: a tabela 5.2 indica que a taxa de propriedade doméstica (domicílios de propriedade dos ocupantes) no município de São Paulo aumentou de 19% em 1920 — quando o padrão de urbanização era extremamente concentrado — para 41% em 1960 e para 69% em 2000. Ainda mais notáveis, os índices de propriedade domiciliar em geral são mais altos nas periferias que nos bairros centrais, e equivalentes ou até maiores que nos bairros mais nobres. Em muitos dos bairros pobres, chegam a mais de 80%.³⁰ Em 2004, ajudei a pesquisar 185 casas no Lar Nacional, cujos lotes constituem a principal área de terrenos e títulos em litígio. Desses, 87% eram ocupados pelos donos; 6%, alugados; 2%, usados para comércio; e 5%, ocupados em outras condições ou sem informações.

Tecnicamente, essas porcentagens se aplicam ao proprietário do domicílio, mas não necessariamente do terreno. Por isso incluem famílias que moram em suas próprias casas em terras ocupadas. Como já vimos, discernir os dados sobre propriedades definitivas é um trabalho de Sísifo, impossível para o censo. Mesmo assim, podemos fazer várias aproximações com base em seus dados. Em primeiro lugar, as proporções de casas próprias dão uma ideia da propriedade de terrenos nas periferias por diversas razões. Embora o número de moradores de favelas em São Paulo tenha aumentado regularmente desde os anos 1960, e

TABELA 5.2
 PROPRIEDADE DOMICILIAR: DOMICÍLIOS CLASSIFICADOS POR POSSE DOS
 OCUPANTES, MUNICIPALIDADE DE SÃO PAULO, 1920-2000

Ocupados por	Domicílios						
	1920 ^a	1940	1960	1970	1980	1991	2000
Proprietários (%)	11404 (19,1)	69097 (25,0)	342644 (41,0)	683930 (53,8)	1060543 (51,4)	1614532 (63,6)	2071736 (69,4)
Locatários (%)	46976 (78,6)	187555 (67,7)	439157 (52,6)	486472 (38,2)	824956 (40,0)	730318 (28,8)	645017 (21,6)
Outros ^b (%)	1404 (2,3)	20302 (7,3)	53134 (6,4)	101877 (8,0)	176697 (8,6)	195103 (7,7)	269224 (9,0)

FONTE: para 1920 e 1940, Bonduki 1983: 146; para 1960 até 2000, IBGE 1960-2000.

^a Os dados de 1920 se referem ao número de construções e não ao número de domicílios. Como a maioria dos proprietários que ocupavam os edifícios em 1920 tinha só uma família na residência, enquanto a maioria ocupada por locatários tinha unidades multidomiciliares, é razoável supor que o número de domicílios alugados era significativamente maior que o apresentado na tabela.

^b A categoria "outros" inclui domicílios cedidos com aluguel grátis por um empregador ou indivíduo particular, aqueles cujo aluguel é pago pelo empregador e aqueles cujo aluguel inclui espaço não residencial.

apesar de alguns bairros terem altas concentrações (acima de 30%), isso ainda corresponde a menos de 10% da população do município: 1,1% em 1973, 4,4% em 1980, 7,7% em 1987 e 8,4% em 2000 (Rolnik, Kowarick e Somekh s.d.: 91); Seade 2006: 53).³¹ Em segundo lugar, podemos estimar a porcentagem de proprietários de terrenos subtraindo o número total de domicílios nas favelas do número total de domicílios com donos. Presume-se que a maioria dos remanescentes consista dos que pagaram por seu terreno e assim podem alegar algum tipo de propriedade sobre ele, uma vez que os ocupantes não investiriam na construção ou compra de uma casa no terreno de outra pessoa a não ser que fossem posseiros, e os posseiros não podem fazer esse tipo de reivindicação de terra. Digo a maioria porque nem todos os posseiros são donos das casas onde moram, embora a maioria o seja. Se imaginarmos que todos são, então 10% do número total de domicílios com proprietários no município em 2000 estavam localizados em favelas (IBGE 2000). Esse número sugere uma taxa de propriedade dos terrenos de 90% entre os que são donos de suas casas.

Essa estimativa foi confirmada por um levantamento de proprietários de lotes em São Paulo no censo de 2000, no qual foi perguntado aos residentes de domicílios próprios em que condição ocupavam seus lotes (propriedade, concessão ou outros). É claro que muitas pessoas de todas as classes que alegam ser donas do terreno não podem fornecer uma prova definitiva. Para os pobres urbanos, porém, o que é novo e de grande consequência social é que quase todos alegam ser donos de seus terrenos residenciais por meio da compra. Na pesquisa do censo, 90,1% dos domicílios próprios eram ocupados pelos que alegavam ser donos do lote. Nos 26 distritos mais pobres do município — onde os chefes de família recebem cinco salários mínimos ou menos —, a média combinada de taxa de propriedade nesses termos foi de 87%.³²

Assim, a autoconstrução nas periferias de São Paulo criou uma distinção-chave entre os pobres urbanos e uma mudança de status para a maioria deles: a distinção entre os que pagaram pelo terreno para construir uma casa e os que não compraram e, portanto, moravam sob outras condições. Ainda que os primeiros tivessem sido enganados em sua aquisição e por isso não pudessem provar integralmente que eram os proprietários, a maioria podia afirmar ter se transformado, durante o processo de estabelecimento nas periferias, de locatários, invasores ou meros posseiros da terra em proprietários. Eles podiam afirmar que se tornaram cidadãos urbanos por meio da apropriação do próprio solo da cidade.

Embora tenha assim transformado um elemento fundamental da cidadania brasileira e sua segregação urbana, a autoconstrução também esclareceu e perpetuou muitos outros aspectos dessa segregação. Esse paradoxo foi em parte precipitado, porque o paradigma centro-periferia de urbanização separou os ricos dos pobres por grandes distâncias, criando contrastes gritantes no espaço. Como solução para a moradia das classes trabalhadoras, a autoconstrução permitiu que as elites se livrassem da proximidade dos pobres e da responsabilidade por seu bem-estar doméstico. Trouxe para a elite uma tranquilidade quanto ao que está fora do alcance da vista, pois os pobres foram deixados desassistidos em lugares distantes. Além do mais, as consequências produtivas da propriedade do terreno e da casa — melhorias no bairro, organização política, legitimidade processual, autoestima — levaram tempo para aparecer e décadas para amadurecer. Nesse ínterim, a maior parte dos fatores de bem-estar e oportunidade de

vida continuou a mostrar as brutais disparidades em correspondência quase linear com a distância até o centro. Com a notável exceção da casa própria e do consumo de bens duráveis a ela relacionados (como produtos domésticos), esses loteamentos indicam a lógica dicotômica pela qual a sociedade é organizada no espaço nas cidades brasileiras e a perversidade com que o espaço continua a se correlacionar com as oportunidades de vida.

Por essa razão, no período entre 1940 e 1980, a distribuição de desigualdade no espaço permanece ao mesmo tempo amplamente dicotômica e centrífuga, ainda que existam alguns bolsões de pobreza nos distritos centrais (a maioria cortiços) e de riqueza nas periferias (alguns enclaves fortificados). O centro é predominantemente rico, provido de todos os serviços e infraestrutura urbanos, construído de modo legal, e socialmente branco; seus moradores convivem muito menos com o crime, têm melhores índices de saúde, mais educação e oportunidades culturais e se locomovem em táxis e automóveis. Em contraste, quando nos afastamos em direção às periferias, os bairros se tornam pobres, mais precários em termos de serviços de infraestrutura, expandidos de maneira ilegal, e socialmente menos brancos; seus moradores são mais jovens; convivem mais com o crime, têm saúde precária, baixo nível educacional e poucos recursos culturais; e passam horas por dia amontoados como gado em ônibus indo e voltando do trabalho.

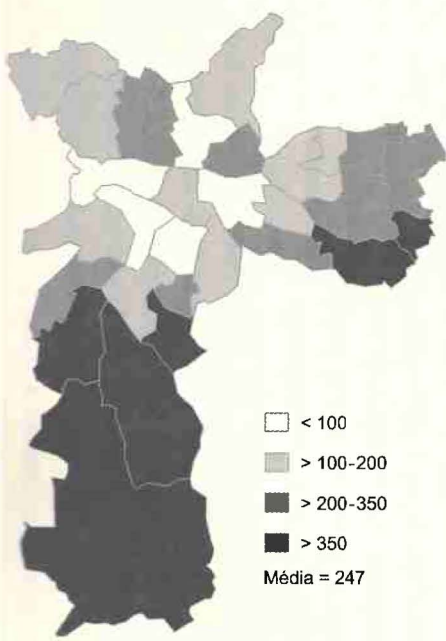
Na verdade, o desenvolvimento dos distritos centrais e periféricos retém essa distribuição centrífuga da desigualdade até os dias de hoje, embora as periferias de forma geral tenham vivenciado melhorias significativas no período 1980-2000 como resultado da autoconstrução, de lutas pelo direito de propriedade e mobilizações políticas. Analisaremos essas melhorias mais adiante e veremos que elas resultam das reivindicações de moradores em bairros periféricos para se tornarem moradores legais e cidadãos integrais da cidade. Mesmo assim, persistem uma dramática desigualdade urbana e seu padrão de segregação espacial centrífuga. O mapa 5.5 mostra essa persistência num só olhar. Apresenta instantâneos de seis indicadores sociais, todos chocantes em sua distribuição centrífuga. Combinada com os rendimentos, sua soma indica uma situação urbana que continua sendo de uma desigualdade profunda.

DIREITOS SOCIAIS PARA O TRABALHO URBANO

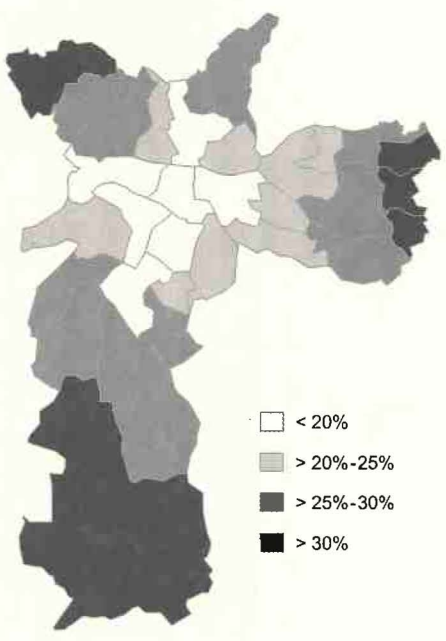
Ao mesmo tempo que muitas cidades brasileiras começaram a fazer uma segregação espacial por meio da urbanização periférica, o governo revolucionário de Getúlio Vargas (1930-4) determinou uma maciça intervenção do Estado para reorganizar a economia e a sociedade urbanas do país. Sua proposta para esta última era criar um novo tipo de esfera pública nacional no qual canalizar e regular a nova força de trabalho urbana. O arcabouço dessa interpolação era a cidadania: o Estado constituiu os trabalhadores urbanos como cidadãos especiais, concedendo direitos sociais que eles nunca tinham tido e celebrando uma dignidade do trabalho que nunca havia reconhecido. No entanto, isso foi feito como forma de absorvê-los no ordenamento jurídico e administrativo do Estado. Vargas reformulou a cidadania dos trabalhadores exatamente para extirpar quaisquer esferas públicas alternativas de uma organização autônoma da classe trabalhadora. É provável que não exista na história do Brasil um capítulo mais analisado do que o desenvolvimento do Estado corporativista e populista sob Vargas, entre 1930 e 1945. Mas, como seus regimes criaram uma cidadania social patrocinada pelo Estado que em parte perdura no período contemporâneo, é indispensável compreender esse fato. Além do mais, meu argumento é de que as inovações de Vargas não constituem um novo modelo de cidadania, como é comum se afirmar, mas uma modernização que perpetuou o paradigma de cidadania diferenciada do século XIX, adaptando-o às novas condições de uma sociedade industrial urbana emergente. A seguir, vou me concentrar nessa adaptação. Contudo, reservo uma discussão sobre a interpretação dos trabalhadores de sua cidadania social para o capítulo 7, em que analiso a mudança da esfera pública de direitos produzida pelas periferias urbanas.³³

Entre 1889 e 1930, a ortodoxia do *laissez-faire* da Primeira República havia permitido que a industrialização do capital urbano e o trabalho se expandissem em sua organização de uma forma não regulamentada e que se enfrentassem cada vez mais num confronto caótico e violento. Depois que a lei dos sindicatos de 1907 permitiu a livre organização trabalhista, aumentaram drasticamente as associações de trabalhadores e os protestos organizados de todos os tipos. Em São Paulo, houve doze greves em fábricas entre 1888 e 1900, 81 entre 1901 e 1914, e 109 entre 1917 e 1920. Não surpreende que tenham sido os imigrantes europeus que mobilizaram a maioria dessas ações e associações, pois eles

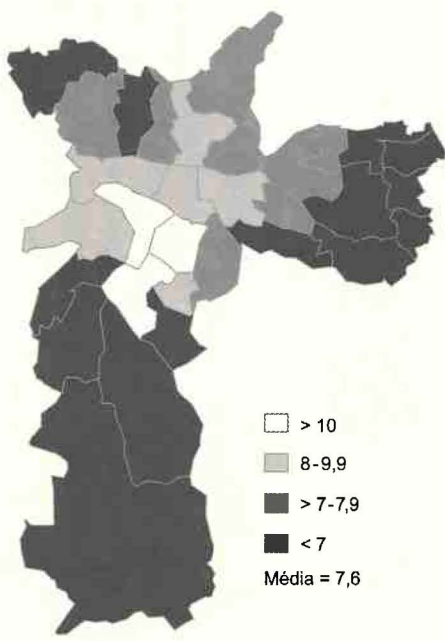
Atos por homicídio entre homens de 15 a 24 anos, por 100 mil habitantes (2000-2)



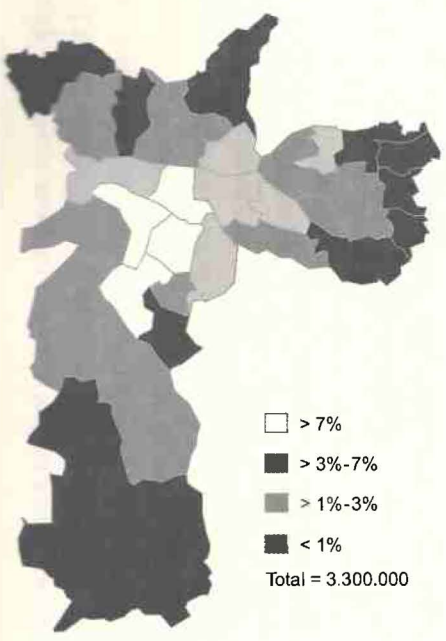
População com menos de 15 anos de idade (2004)



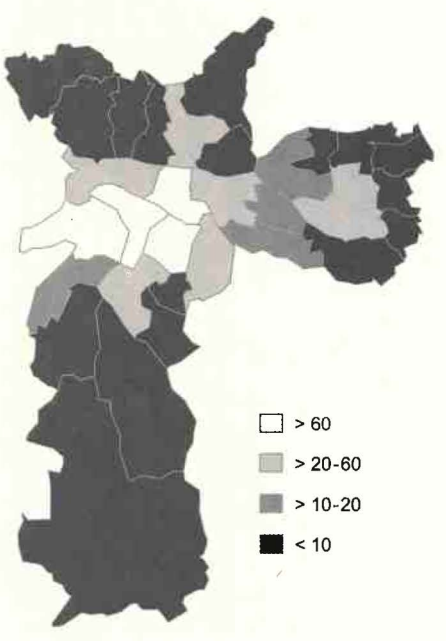
Anos de estudo entre a população de 10 anos de idade ou mais (2000)



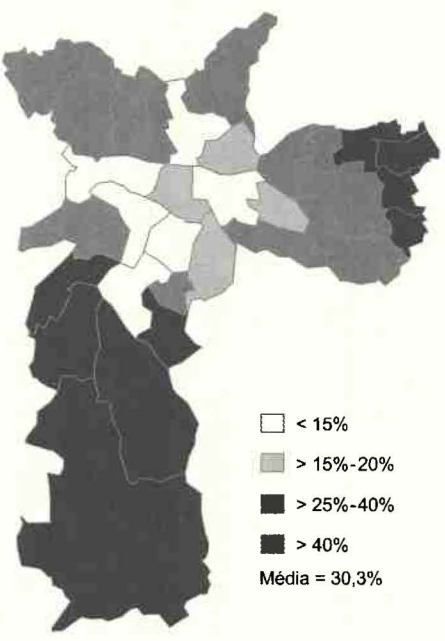
Empregados com emprego formal (carteira assinada, 2002)



Equipamentos culturais (cinemas, teatros, museus, bibliotecas, centros culturais etc., 2002)



População negra (que se declararam negros ou pardos, 2000)



Mapa 5.5. Seis distribuições da desigualdade urbana por subprefeituras, município de São Paulo, 2000-2. FONTE: Seade 2004 a, b, c.

ocupavam a maior parte dos empregos industriais da cidade (51% em 1920) e tinham muito mais experiência sindical que os trabalhadores nacionais (Fausto 1986).³⁴ Além disso, muitos eram filiados a grupos anarquistas e comunistas que constituíam uma esfera pública alternativa de debate sobre o desenvolvimento da economia e da sociedade brasileiras. Na década de 1920, a resposta do Estado às manifestações cada vez mais agressivas dessa força de trabalho urbana foi negligenciar as causas subjacentes às disputas e reprimir suas manifestações. Apoiado por leis que consideravam militantes como subversivos, o Estado desceu o porrete e deportou trabalhadores estrangeiros.

Ao mesmo tempo, porém, setores modernizadores da elite política começaram a rever o Estado como interlocutor do capital e do trabalho. Eles o imaginavam como uma terceira força com poder para administrar os interesses das outras duas e assim controlar o desenvolvimento de ambos ao definir seus conflitos e impor negociações em termos do próprio aparato administrativo do Estado. Na época da revolução de Vargas de 1930, esse novo Estado estava em formação. Com a imposição de cerca de trinta leis trabalhistas num prazo de dois anos, o regime propôs assumir a responsabilidade das exigências dos movimentos trabalhistas por justiça e direitos sociais. Em troca da concessão de direitos aos trabalhadores, foi exigido que eles desistissem de qualquer autonomia organizacional trabalhista. Para neutralizar a independência, o regime garantia a regulamentação da vida nas fábricas e a mediação das exigências entre trabalhadores e empregadores. Seu objetivo era absorver os interesses dos dois lados e negar seus poderes de conflito.³⁵

A primeira lei social, decretada em 1930, visava criar o corpo nacional de trabalhadores ao qual seriam conferidos os novos direitos trabalhistas de cidadania. A chamada Lei dos Dois Terços (Decreto nº 19.482) nacionalizou a força de trabalho ao exigir que as empresas garantissem que dois terços de seus empregados fossem brasileiros natos e ao restringir a imigração de passageiros de terceira classe. Ao se propor assim a proteger os brasileiros da concorrência estrangeira numa época de depressão mundial, o Estado alegava estar lutando contra o desemprego dos cidadãos. Mas a lei também deu ao Estado controle do mercado de trabalho industrial e poderes para remover a liderança estrangeira do movimento trabalhista. Como resultado, o Estado conseguiu supervisionar a substituição de trabalhadores assalariados nacionais por estrangeiros, numa época em que a migração interna superava a imigração como forma de

fornecer novos trabalhadores urbanos. Igualmente importante foi o fato de o governo revolucionário ter usado a Lei dos Dois Terços para criar um novo significado de cidadania nacional para os trabalhadores brasileiros, tornando-os beneficiários de suas qualificações para o direito ao trabalho. Para cidadãos que não tinham acesso à maioria dos direitos de afiliação nacional, essa lei criou a primeira identificação coletiva e, na maioria dos casos, individual, com a cidadania como distribuição de direitos.

Com essa promulgação, contudo, o novo Estado perpetuou um antigo princípio de cidadania: promoveu a cidadania como tratamento especial baseado na distribuição diferenciada de direitos entre os brasileiros. A Lei dos Dois Terços não apenas distinguia os direitos empregatícios dos cidadãos brasileiros dos de estrangeiros não cidadãos. Distinguia também entre diferentes tipos de cidadãos brasileiros e residentes legais. Dava tratamento especial aos cidadãos nascidos no Brasil, mas discriminava os cidadãos nascidos em outras partes do mundo que tivessem se naturalizado. Além disso, depois de alguns meses, emendas à lei criaram um precedente que permaneceu básico para todo o novo projeto de direitos sociais do Estado: eximiram empresas agrícolas, de forma que os cidadãos brasileiros que trabalhavam em empregos não agrários (isto é, trabalhadores urbanos) tinham direitos legais e proteção que os que trabalhavam no campo não tinham. Se essa diferenciação entre os cidadãos brasileiros parecia não precisar de justificativa, era porque seu princípio passou como um pressuposto tácito da cidadania brasileira. Além de fazer dos trabalhadores os beneficiários dos direitos, a novidade na lei em relação às políticas trabalhistas da Primeira República e do Império eram as discriminações legais e a depreciação moral dos estrangeiros na definição da cidadania nacional brasileira. Essa nova xenofobia produziu uma justificativa governamental. Em entrevista a um jornal, o ministro do Trabalho, Lindolfo Collor, defendeu a nova lei alegando que muitos imigrantes vinham ao Brasil por ser “um país sem polícia, sob muitos aspectos um paraíso para os vagabundos” e acusando-os de “aumentar as dificuldades da vida nos centros urbanos e contaminar o trabalhador brasileiro com ideias subversivas” (citado em Paoli s.d.: 166).

A Lei dos Dois Terços iniciou a estratégia do governo de criar uma nova força de trabalho não apenas garantindo direitos aos trabalhadores urbanos e controlando o mercado de trabalho. Também anunciou o plano do Estado de promover o trabalhador nacional ao palco central do desenvolvimento nacional

e conferiu dignidade ao seu trabalho, e na verdade ao próprio trabalho. Para um país em que o trabalho nunca havia sido uma fonte de dignidade, mas sim seu oposto, em que as elites tinham aversão ao trabalho manual e em que os que o desempenhavam eram párias, se não escravos, essa promoção foi muito importante.

A medida tinha dois componentes principais, um como espetáculo e outro na lei. Tal qual outros populistas na América Latina e na Europa, Vargas foi pioneiro no uso do espetáculo e da cultura para formar uma moderna massa de cidadãos empolgados com as personificações do poder.³⁶ Ficou famosa a forma como se dirigia à nação durante seu governo, como “trabalhadores do Brasil”, forjando uma nova esfera pública para o corpo nacional a partir de uma confusão sinedócica da parte com o todo. Esse apelo universal fez da classe trabalhadora seu foco especial, pois de forma retórica convertia todos os cidadãos em trabalhadores e glorificava todos os trabalhadores como cidadãos especiais. Além disso, tornou o trabalho a essência da cidadania da classe trabalhadora. Vargas foi um mestre nessa alquimia, ao usar as novas mídias do rádio e do cinema. Falando à nação, ele a transmitia nos novos rituais de identificação nacional que inventou para escolas, fábricas e feriados. Esses espetáculos de cidadania incorporavam o trabalhador humilde nas fileiras dos cidadãos valiosos. Ele deu nova embalagem a um símbolo de pobreza e abuso, apresentando-o como um modelo nacional exemplar de produtividade, disciplina e lealdade. Mas esses espetáculos também deixavam claro que, em troca da promoção de seu bem-estar pelo Estado e a fim de receber suas doações de direitos sociais, os trabalhadores teriam de se conformar com seu modelo trabalhista. Nessa estipulação, o novo Estado com efeito esvaziou qualquer esfera pública alternativa que pudesse competir na formulação da cidadania brasileira.

A estratégia mais eficiente do regime nesse projeto foi fazer das definições legais de trabalhismo do Estado o grande foco da cidadania da classe trabalhadora. Além do espetáculo, o governo promovia a dignidade do trabalhador ao reconhecer seus direitos sociais na forma da lei. Esse reconhecimento consistia, em primeiro lugar, em concentrar o universo de suas exigências por direitos e justiça em suas experiências trabalhistas e, em segundo lugar, em canalizar essas exigências para as esferas legal e judicial do Estado. O governo revolucionário dos anos 1930 alegava adotar o próprio ideal de justiça social e legitimidade dos direitos que os movimentos trabalhistas vinham exigindo havia décadas:

segurança no emprego, jornada de trabalho de oito horas diárias, períodos de descanso semanais e em feriados, salário mínimo, segurança no trabalho, pensões e a extinção do trabalho infantil, entre outros. O regime aceitou essas exigências por meio de uma série de leis que as definiam, regulavam e conferiam aos trabalhadores na forma de direitos.³⁷

Mas toda essa elaboração de direitos sociais tinha uma armadilha fundamental: embora o governo os apresentasse como a incorporação universal dos “trabalhadores do Brasil” em um regime de cidadania e direitos sociais, nem todos os trabalhadores, muito menos todos os cidadãos, tinham acesso a esses direitos. Em vez disso, sua distribuição era legalmente restrita à fração dos trabalhadores com contratos legais em ocupações regulamentadas. Para garantir que o movimento trabalhista cumprisse suas leis, o governo revolucionário de início tentou limitar o acesso aos direitos trabalhistas aos trabalhadores que participassem de sindicatos organizados de acordo com suas regras. Assim, em 1932 o governo decretou que apenas membros de sindicatos reconhecidos oficialmente tinham direito a prestar queixas nos tribunais do trabalho e, em 1934, que só eles tinham direito aos benefícios de férias garantidas. Embora a Assembleia Constituinte tenha julgado tais leis inconstitucionais mais tarde naquele mesmo ano e tornado voluntária a participação sindical, ainda assim os não sindicalizados ficaram excluídos das regulamentações coletivas (Santos 1919: 69). Quando a Constituição de 1937 eliminou essa restrição, o que restou como qualificação essencial aos direitos trabalhistas foi o contrato legalizado entre empregador e empregado numa ocupação oficialmente regulada. Com esse contrato, tanto trabalhadores sindicalizados como não sindicalizados (ambos tendo de pagar contribuições para o sindicato oficial que representava suas profissões) tinham direito aos benefícios garantidos pelo Estado. Sem isso, os trabalhadores dependiam apenas da boa vontade dos empregadores.

A estrutura dessa diferenciação dependia de quatro componentes. Primeiro: a lei sindical de 1931 estabeleceu que só sindicatos organizados por profissão tinham valor legal e reconhecimento oficial. Segundo: uma série de leis complementares definia e regulamentava o que constituía as profissões em cada categoria econômica. Como excluía os trabalhadores agrícolas, elas se aplicavam basicamente à força de trabalho urbana. Terceiro: outras leis decretavam que apenas trabalhadores que exercessem uma profissão urbana regulamentada, mediada por um contrato legal de trabalho, tinham direito a se filiar

ao sindicato correspondente, registrar queixas em juntas e tribunais trabalhistas e, mais importante, ter acesso aos benefícios trabalhistas que o sindicato de sua profissão tivesse negociado com o Estado. Quarto: o governo instituiu carteiras de trabalho como forma de provar a classificação ocupacional de um trabalhador e sua situação contratual. Qualquer um que quisesse trabalhar poderia obter uma carteira de trabalho. Mas só os empregadores podiam fazer anotações para estabelecer a profissão de cada trabalhador e seguir seu histórico trabalhista (ou seja, contrato específico, cargo, salários, datas de admissão e demissão, férias e outros benefícios, acidentes, contestações e assim por diante). Como conclui Wanderley Guilherme dos Santos (1979: 69), essa carteira profissional era mais que uma prova legal de relação contratual entre empregador e empregado. Essa prova estabelecia ao mesmo tempo a situação profissional do último e uma segunda relação contratual entre o Estado e o trabalhador que vinculava cada um a uma série de direitos trabalhistas em troca de deveres de trabalho devidamente realizados e registrados. Os direitos dos trabalhadores derivavam dos da profissão, e a única forma de a profissão negociar esses direitos ficava por conta da regulamentação do Estado.

Assim, a carteira de trabalho se tornou “uma certidão de nascimento cívico” no que Santos (1979: 68) descreve, numa frase bem conhecida, como uma “cidadania regulada”:

São cidadãos todos aqueles membros da comunidade que se encontram localizados em qualquer uma das ocupações *reconhecidas e definidas* por lei. A extensão da cidadania se faz, pois, via regulamentação de novas profissões e/ou ocupações, em primeiro lugar, e mediante a ampliação do escopo dos direitos associados a essas profissões, antes que por extensão dos valores inerentes ao conceito de membro da comunidade. A cidadania está embutida na profissão e os direitos do cidadão restringem-se aos direitos do lugar que ocupa no processo produtivo, tal como reconhecido por lei. Tornam-se pré-cidadãos, assim, todos aqueles cuja ocupação a lei desconhece. (Grifo do autor)

Nesse trecho, Santos identifica a estrutura da extensão da cidadania de Vargas às classes trabalhadoras e seus mecanismos de desigualdade: ela excluía todos os trabalhadores, rurais e urbanos, cujas ocupações não tivessem sido regulamenta-

das por lei e, devo acrescentar, que não dispusessem do contrato legal de trabalho exigido por essa ou por outras razões.³⁸

Gostaria, contudo, de levantar dois problemas na análise de Santos. Para começar, é uma concepção errônea distinguir um tipo de cidadania como “regulamentada”. Todas são regulamentadas. Não existe cidadania não regulamentada. Como o aspecto diferencial da extensão dos direitos sociais de Vargas era sua distribuição diferenciada, é mais útil descrevê-la como um tipo de cidadania diferenciada, em vez de uniforme ou igualitária. E identificá-la como uma cidadania que marca diferenças tem uma vantagem importante: indica que, longe de criar um novo modelo, Vargas perpetuou o paradigma histórico da desigualdade includente da cidadania brasileira ao lhe conferir uma forma moderna, adaptando suas diferenciações às novas condições da moderna sociedade industrial urbana. Vargas lhe insuflou nova vida por meio de inúmeras inovações: ele acrescentou o componente dos direitos socioeconômicos, fez com que se concentrasse no trabalho da classe operária e desenvolveu um esquema específico de distribuição diferencial legalizada. Sem dúvida, essas inovações tiveram consequências importantes para a modernização do Estado e da sociedade brasileiros. Contudo, não resta dúvida de que Vargas fez uma adaptação, por certo brilhante, do secular paradigma de cidadania nacional em que a incorporação parece universal — por meio da aparente universalidade da lei —, mas no qual a distribuição das prerrogativas referentes à cidadania é legalmente restrita. Como tal, também faz pouco sentido definir, como o faz Santos, os incluídos nessa distribuição como “cidadãos” e os excluídos como “pré-cidadãos”. Os dois grupos incluem cidadãos nacionais. Um trabalhador rural excluído que seja brasileiro e um trabalhador urbano incluído, com um contrato de trabalho legal numa profissão regulamentada, que seja brasileiro são ambos cidadãos-membros da mesma comunidade política nacional. O problema é precisamente a desigualdade de sua cidadania comum.

O movimento trabalhista independente lutou com persistência durante os anos 1930 para conceber alternativas viáveis a essa cidadania social restrita, tentando romper o vínculo entre direitos sociais, regulamentação de ocupação e qualificação pela carteira de trabalho. Os trabalhadores desconfiavam particularmente da carteira de trabalho, que eles tinham boas razões para ver como uma forma de vigilância secreta do governo e de repressão policial. De fato, no início da década, alguns sindicatos independentes emitiram suas próprias carteiras de

trabalho, e afirmavam que estas estabeleceriam direitos aos benefícios. Esses sindicatos e outras organizações aliadas tentaram compor uma esfera alternativa de participação por meio de comissões de fábrica não oficiais, greves, rompimentos, protestos e outras formas de mobilização popular. Embora essa resistência tenha sido significativa, embora sua repressão tenha sido malvista, o ponto importante em relação ao desenvolvimento da cidadania é que esses esforços fracassaram. Ao se recusar a reconhecer qualquer alternativa às suas regulamentações, o Estado manteve de forma resoluta o vínculo entre profissão legalizada, contrato e direitos. Incapazes de competir com a cessão de benefícios e/ou de consolidar uma esfera diferente de direitos, os sindicatos independentes esmoreceram. Quando o golpe de Vargas de 1937 estabeleceu o Estado Novo, a maior parte das vozes por uma estruturação alternativa da economia e da sociedade urbana havia sido silenciada — pelo menos até a década posterior à queda de Vargas, em 1945, e depois disso foram de novo esmagadas pelo golpe militar de 1964.³⁹

A Constituição de 1937, que coroou o Estado Novo, sintetiza mais uma vez as muitas leis que haviam entrado em sua construção. O artigo 136 dividia a população do Brasil entre os que trabalhavam e os que não trabalhavam, fazendo do trabalho ao mesmo tempo um direito social e uma obrigação que propiciavam aos trabalhadores a proteção do Estado.⁴⁰ Indo no mesmo sentido, praticamente criminalizava os que não trabalhavam por outra razão que não por enfermidade. O regime situou os que não trabalhavam nas margens morais da sociedade, rotulando-os de vagabundos e excluindo-os categoricamente do único tipo de direitos de cidadania que os brasileiros podiam exercer de forma realista na época. Assim, criou um novo constructo de exclusão e marginalidade sociais.

Além disso, o Estado de Vargas dividiu a população *trabalhadora* do Brasil em dois grupos desiguais: os que trabalhavam em profissões legalmente definidas e os que trabalhavam em outros tipos de empregos e situações. Os primeiros tinham o direito de se filiar a sindicatos, ter uma carteira de trabalho assinada, e recebiam benefícios garantidos pelo Estado; os últimos não tinham nenhum desses direitos. Assim, o sistema de cidadania social de Vargas gerou não só um novo conceito de marginalidade que agregava desempregados e criminosos, mas também o de mercado informal de trabalho, que abrangia todos os empregados de forma irregular e os subempregados, bem como os empregados de

modo regular porém em ocupações não oficiais. Diferenciava os cidadãos brasileiros, portanto, em subgrupos desigualmente graduados em relação à distribuição de direitos sociais: urbano/rural, empregado/desempregado, mercado formal/mercado informal, contratado/não contratado, registrado/não registrado e sindicalizado/não sindicalizado. Nesse esquema, apenas uma fração dos cidadãos brasileiros se qualificava aos direitos sociais da cidadania tal como eram definidos por meio do universo trabalhista.⁴¹

Além disso, chegava a dividir essa fração em partes antagônicas, pois cada categoria de trabalhadores lutava para defender e aumentar seus privilégios por meio de negociações específicas de cada profissão com o Estado. Assim, os professores conseguiam se aposentar cinco anos mais cedo, os aposentados fixaram um salário mínimo como o limite inferior de pensão, funcionários públicos ganharam empregos vitalícios e os juizes resistiram com sucesso a qualquer forma de controle e supervisão externos. As diferenças de direitos baseadas no trabalho organizaram também a aposentadoria. O sistema nacional de seguridade ficou vinculado a leis trabalhistas, especialmente depois da aprovação da Consolidação das Leis do Trabalho em 1943, e excluiu os que não eram regulamentados por elas. Por exemplo, a Lei Orgânica da Seguridade Social de 1960 eliminou explicitamente os benefícios dos trabalhadores rurais, domésticos e autônomos. Só depois de 1973 todos os trabalhadores brasileiros foram incluídos no sistema de seguridade social. No entanto, algumas categorias continuaram a sofrer com a diferenciação. Empregados domésticos, por exemplo, têm aposentadoria, mas não direitos trabalhistas. Ademais, a regulamentação da cidadania social a partir da qualificação trabalhista criou uma distribuição obviamente desigual de benefícios de aposentadoria, pois os que contribuíam mais por categoria profissional e os que acumulavam mais de uma aposentadoria por categoria recebiam maiores benefícios.

Em resumo, a luta para formar a modernidade urbana emergente da sociedade brasileira foi vencida decisivamente nos anos 1930 e 1940 por uma fórmula específica de governo, articulada por um projeto específico de cidadania. Canalizava as classes trabalhadoras urbanas numa nova esfera pública de leis, burocracia e espetáculo patrocinada pelo Estado, que despolitizava suas exigências por justiça e esvaziava sua autonomia organizacional. Também reprimia com rigor os que manifestavam outras escolhas, mesmo que fosse a exigência de obediência das mesmas leis trabalhistas supostamente garantidas pelo Estado.

Essas leis eram na verdade implementadas de forma ineficiente, pois os empregadores costumavam ignorar impunemente os direitos trabalhistas e se aproveitavam de inúmeras lacunas; a burocracia complicava tudo à exaustão; e a solução judicial se provava inviável. Os trabalhadores que exerciam seus direitos faziam-no correndo riscos consideráveis; os que de fato os concretizavam só o conseguiam com uma perseverança heroica.⁴²

Paoli (s.d.: 309) conclui que

os trabalhadores [...] eram reduzidos à impotência e ao isolamento em seu trabalho diário [...]. Em última análise, o que os empreendedores tinham conseguido no início dos anos 1940 era a redução das condições dos trabalhadores aos modelos puros de privatização e escravidão encontrados na virada do século — com a diferença de que agora podiam apelar para um sofisticado aparato de Estado que intervinha nas questões sociais por meios legais, reduzindo assim ainda mais a chance de uma possível reação dos trabalhadores.

Se Paoli de alguma forma exagera a força desse aparato, não há dúvida quanto à eficiência de sua combinação com a lei e a violência em três quesitos.

Em primeiro lugar, o Estado de Vargas criou uma cidadania social baseada no universo do trabalho urbano que modernizou o paradigma da nacionalidade brasileira ao mesmo tempo que se mantinha fiel a seus princípios incluídos porém desiguais. Revitalizou o regime de cidadania diferenciada ao distribuir direitos como tratamento especial e desigual a categorias específicas de cidadãos entre as novas massas urbanas. Demonstrava que essas categorias podem ser qualquer uma que o Estado diferencie, regule e recompense. Embora as classes privilegiadas tenham historicamente oprimido essas categorias, a modernização de Vargas implicava a absorção de alguns setores organizados das classes trabalhadoras nessas categorias investidas de privilégios. Essa cidadania diferenciada respaldava seu corporativismo. Em segundo lugar, o Estado de Vargas destruiu sistematicamente o desenvolvimento de uma esfera pública heterogênea em que fontes alternativas de cidadania social pudessem florescer. Em terceiro lugar, formou um novo público ao simultaneamente diferenciar e massificar os cidadãos.

Do ponto de vista dessas massas, as leis trabalhistas constituíam o horizonte visível de seus direitos. Como tal, as lutas nas bases para ter acesso a

elas, diante da desobediência dos empregadores e da cumplicidade do Estado, resultaram, de modo irônico, numa noção precisa de identidade coletiva e de cidadania social da parte dos trabalhadores brasileiros. Assim, como argumentam Paoli e outros, as leis trabalhistas e o regime das fábricas que elas regulamentavam — ou seja, o universo do trabalho regulamentado — se transformaram no espaço em que os pobres urbanos desenvolveram seu imaginário sobre cidadania nas primeiras décadas depois da Revolução de 1930. No entanto, gostaria de enfatizar que, embora a arena dos direitos trabalhistas tenha se tornado uma fonte de dignidade e identidade para os trabalhadores, era também um imaginário marcado por um profundo sentido de frustração, fracasso, divisão e dependência. Da mesma forma, a fábrica era um espaço problemático para o desenvolvimento de uma cidadania da classe trabalhadora. Podia ser um local de trabalho, mas nunca foi o lugar dos trabalhadores. Em vez disso, era dominado pela noção do empregador de que aquele local era sua propriedade privada e sua esfera de autoridade exclusiva, sobre a qual ele reinava de forma patriarcal e senhorial; sob todos os aspectos, os trabalhadores no regime das fábricas eram intensamente supervisionados e reprimidos.

Embora adiante eu ainda vá retornar à noção dessa cidadania social do trabalho concentrada na classe trabalhadora, vou concluir este capítulo utilizando esses problemas para estabelecer um contraste entre a fábrica e as periferias como espaço de cidadania. Foi em contraste com as restrições, regulamentações e repressões da cidadania assentada no trabalho fabril, condicionada ao trabalho, que surgiu a maior parte das periferias ilegais, autoconstruídas e remotas, depois dos anos 1950, como espaços autônomos para as classes populares. As periferias se tornaram os seus espaços, longe dos olhos do Estado e dos empregadores, fora do trabalho. Exatamente em oposição ao regime fabril, a conquista de uma casa própria se tornou uma emancipação da dominação do empregador e da regulamentação do Estado para os pobres urbanos e, como tal, uma forma de reavaliar seus lugares pessoal e coletivo na sociedade brasileira. É esse deslocamento e essa reformulação que examinarei na próxima parte do livro. Em última análise, essas transformações se tornaram a base para o desenvolvimento de novas esferas públicas de cidadania antagonísticas, categoricamente diferentes, embora ainda emaranhadas com as que se baseavam nos direitos trabalhistas de Vargas.

Essas leis eram na verdade implementadas de forma ineficiente, pois os empregadores costumavam ignorar impunemente os direitos trabalhistas e se aproveitavam de inúmeras lacunas; a burocracia complicava tudo à exaustão; e a solução judicial se provava inviável. Os trabalhadores que exerciam seus direitos faziam-no correndo riscos consideráveis; os que de fato os concretizavam só o conseguiam com uma perseverança heroica.⁴²

Paoli (s.d.: 309) conclui que

os trabalhadores [...] eram reduzidos à impotência e ao isolamento em seu trabalho diário [...]. Em última análise, o que os empreendedores tinham conseguido no início dos anos 1940 era a redução das condições dos trabalhadores aos modelos puros de privatização e escravidão encontrados na virada do século — com a diferença de que agora podiam apelar para um sofisticado aparato de Estado que intervinha nas questões sociais por meios legais, reduzindo assim ainda mais a chance de uma possível reação dos trabalhadores.

Se Paoli de alguma forma exagera a força desse aparato, não há dúvida quanto à eficiência de sua combinação com a lei e a violência em três quesitos.

Em primeiro lugar, o Estado de Vargas criou uma cidadania social baseada no universo do trabalho urbano que modernizou o paradigma da nacionalidade brasileira ao mesmo tempo que se mantinha fiel a seus princípios incluídos porém desiguais. Revitalizou o regime de cidadania diferenciada ao distribuir direitos como tratamento especial e desigual a categorias específicas de cidadãos entre as novas massas urbanas. Demonstrava que essas categorias podem ser qualquer uma que o Estado diferencie, regule e recompense. Embora as classes privilegiadas tenham historicamente oprimido essas categorias, a modernização de Vargas implicava a absorção de alguns setores organizados das classes trabalhadoras nessas categorias investidas de privilégios. Essa cidadania diferenciada respaldava seu corporativismo. Em segundo lugar, o Estado de Vargas destruiu sistematicamente o desenvolvimento de uma esfera pública heterogênea em que fontes alternativas de cidadania social pudessem florescer. Em terceiro lugar, formou um novo público ao simultaneamente diferenciar e massificar os cidadãos.

Do ponto de vista dessas massas, as leis trabalhistas constituíam o horizonte visível de seus direitos. Como tal, as lutas nas bases para ter acesso a

elas, diante da desobediência dos empregadores e da cumplicidade do Estado, resultaram, de modo irônico, numa noção precisa de identidade coletiva e de cidadania social da parte dos trabalhadores brasileiros. Assim, como argumentam Paoli e outros, as leis trabalhistas e o regime das fábricas que elas regulamentavam — ou seja, o universo do trabalho regulamentado — se transformaram no espaço em que os pobres urbanos desenvolveram seu imaginário sobre cidadania nas primeiras décadas depois da Revolução de 1930. No entanto, gostaria de enfatizar que, embora a arena dos direitos trabalhistas tenha se tornado uma fonte de dignidade e identidade para os trabalhadores, era também um imaginário marcado por um profundo sentido de frustração, fracasso, divisão e dependência. Da mesma forma, a fábrica era um espaço problemático para o desenvolvimento de uma cidadania da classe trabalhadora. Podia ser um local de trabalho, mas nunca foi o lugar dos trabalhadores. Em vez disso, era dominado pela noção do empregador de que aquele local era sua propriedade privada e sua esfera de autoridade exclusiva, sobre a qual ele reinava de forma patriarcal e senhorial; sob todos os aspectos, os trabalhadores no regime das fábricas eram intensamente supervisionados e reprimidos.

Embora adiante eu ainda vá retornar à noção dessa cidadania social do trabalho concentrada na classe trabalhadora, vou concluir este capítulo utilizando esses problemas para estabelecer um contraste entre a fábrica e as periferias como espaço de cidadania. Foi em contraste com as restrições, regulamentações e repressões da cidadania assentada no trabalho fabril, condicionada ao trabalho, que surgiu a maior parte das periferias ilegais, autoconstruídas e remotas, depois dos anos 1950, como espaços autônomos para as classes populares. As periferias se tornaram os seus espaços, longe dos olhos do Estado e dos empregadores, fora do trabalho. Exatamente em oposição ao regime fabril, a conquista de uma casa própria se tornou uma emancipação da dominação do empregador e da regulamentação do Estado para os pobres urbanos e, como tal, uma forma de reavaliar seus lugares pessoal e coletivo na sociedade brasileira. É esse deslocamento e essa reformulação que examinarei na próxima parte do livro. Em última análise, essas transformações se tornaram a base para o desenvolvimento de novas esferas públicas de cidadania antagonísticas, categoricamente diferentes, embora ainda emaranhadas com as que se baseavam nos direitos trabalhistas de Vargas.

Ao longo dos quatro últimos capítulos, analisei o desenvolvimento da cidadania brasileira como uma combinação de dois fatores. Um deles é a incorporação formal à comunidade política, nesse caso, o Estado-nação. O outro é a distribuição substantiva de direitos, significados, práticas e instituições que essa incorporação acarreta para os que são considerados cidadãos. A trajetória histórica de uma cidadania específica resulta da interação das duas. No Brasil, essa combinação produziu uma formulação característica de cidadania, que se distingue das de seus concorrentes no cenário mundial dos Estados-nações por meio das elaborações deliberadas dos brasileiros dos séculos XVIII e XIX: uma cidadania nacional que foi desde o início universalmente includente na afiliação e maciçamente desigual na distribuição de seus direitos. Assim como os franceses e à diferença dos americanos, ela rejeitava a fórmula de “nações dentro da nação”. No entanto, ao contrário de ambas, oferecia pouca expectativa de igualdade ao administrar as diferenças sociais entre seus membros. Em vez disso, fez uso extensivo da desqualificação seletiva baseada nessas distinções para diferenciar os cidadãos. Como resultado, sua dimensão includente permite a identificação moral, simbólica e patriótica com o sentido de “ser brasileiro”, e de ser igual entre os que ocupam lugares muito distintos na hierarquia de poderes e privilégios mantidos pela dimensão da desigualdade. Essa cidadania includentemente desigual tem sido, de maneira notável, coerente na manutenção de seus princípios, tanto de incorporação como de distribuição, de complementaridade e de hierarquia desde o início do Estado-nação brasileiro, há quase duzentos anos. Na verdade, a incorporação se tornou mais includente com a Independência no início desse período, e a diferenciação se agravou ainda mais com a fundação da República no seu ponto médio.

Para distribuir direitos de forma diferenciada, a formulação brasileira da cidadania exige o uso de diferenças sociais que não sejam o fundamento da afiliação nacional, e sim anteriores a ela ou distintas dela. Assim, quando as elites governantes procuraram consolidar essa conceituação de cidadania diferenciada em resposta às grandes mudanças da Independência e da Abolição, a resposta foi dupla. Para controlar a cidadania política, eles tornaram o sufrágio direto e voluntário, mas o restringiram aos alfabetizados. Essa restrição negou direitos políticos à maioria dos brasileiros durante um século, até a década de

1980. Para dominar as questões civis e econômicas, criaram um mercado imobiliário para legitimar a propriedade fundiária e financiar a imigração de trabalho livre. Mas mantiveram os preços da terra altos e os salários baixos de forma que as massas trabalhadoras na prática não tivessem acesso legal à propriedade fundiária e à produção independente e fossem forçadas, como resultado, a continuar sendo uma fonte de trabalho barato e semisservil. Assim, as cidadanias políticas e civil se desenvolveram juntas: as duas se tornaram mais restritivas quando o Brasil se transformou de uma nação imperial baseada no trabalho escravo em uma nação republicana baseada no trabalho assalariado durante o século XIX.

Ao longo do trajeto, a lei foi afastada da cidadania enquanto aliada da justiça substantiva. Na verdade, tornou-se um mau governo da lei (*misrule of law*): um sistema de estratégias e emaranhados burocráticos lançado tanto pelo Estado quanto pelos indivíduos para criar complicações invencíveis, ofuscar problemas, neutralizar oponentes e, acima de tudo, legalizar o ilegal. A lei brasileira surgiu de suas circunstâncias coloniais e imperiais como um sistema de fachadas composto de forma brilhante, “para inglês ver” e “para os inimigos”. Tornou-se um esquema de álibis para a ausência de uma regulamentação social efetiva, uma forma de administração social feita de cima e de controle feito de longe, um compêndio de particularismos que desafiava a aplicação universal; um mau governo, em suma, no qual mais leis eram o corretivo para a aplicação ineficiente da lei anterior e significavam mais oportunidades para emaranhados e usurpações. Nesse contexto, obedecer à lei representava um status inferior, porque obedecê-la significava fraqueza. A obediência era assim uma forma de humilhação, dirigida aos pobres e aos adversários. Por outro lado, a manipulação, a desobediência ou a obediência seletiva da lei eram sinônimo de poder, e se tornaram um hábito dos mais ricos.

A maioria dos brasileiros, contudo, não tinha os recursos para usar a lei dessa forma, sendo predominantemente os manipulados, e não os manipuladores. Como tais, a exclusão dos direitos políticos negava sua participação na elaboração da lei, sua exclusão da propriedade fundiária tornava a ilegalidade a norma de suas moradias, e sua incorporação no mercado de trabalho como, na prática, trabalhadores servis lhes negava a dignidade. Essas exclusões da política, da propriedade, da dignidade e da lei alienavam a grande maioria dos brasileiros da lei como uma instituição que pudesse, de outro modo, ter alimentado

suas cidadanias. Em vez disso, possibilitaram a construção e perpetuação de uma cidadania diferenciada.

A ideia de que indivíduos poderiam ser cidadãos ativos de um Estado-nação e não apenas súditos obedientes de um imperador estava latente nos debates sobre monarquia constitucional, abolição, imigração, representação política e reforma agrária durante todo o século XIX. Com o nascimento da República, esses debates foram vencidos pelas elites, as quais formularam uma cidadania que sistematicamente negou esse papel ativo à maioria dos cidadãos brasileiros. Nos anos 1930, um diferente segmento de elites liderado por Vargas as derrotou com um projeto para adaptar o Brasil ao desenvolvimento de uma sociedade e de uma economia industriais, urbanas e modernas. Esse projeto modernizador realinhou a formulação diferenciada da cidadania brasileira a essas novas condições. Introduziu um novo componente — a cidadania social — focado no novo universo de trabalho industrial urbano, atribuiu dignidade moral a esse universo e revestiu-o de direitos. No entanto, o projeto não alterou a doutrina central da diferenciação que distribui a desigualdade com base no tratamento especial conferido a certos tipos de cidadãos. Ao contrário, perpetuou a cidadania diferenciada. Segregou o espaço urbano num padrão de centro e periferia por uma distribuição centrífuga da desigualdade e incorporou a nova força de trabalho urbana numa esfera pública de leis trabalhistas sem autonomia ou igualdade.

Nas décadas seguintes, os brasileiros se mudaram em massa para as cidades e construíram as periferias urbanas. Esses migrantes autoconstrutores vieram as periferias, por mais precárias que fossem no início de sua ocupação, como uma fonte vital de suas experiências enquanto brasileiros modernos. Como veremos nos próximos capítulos, essas experiências fomentaram a irrupção de uma cidadania insurgente que desestabilizou a cidadania diferenciada nos próprios lugares que haviam produzido a diferenciação — direitos políticos, propriedade fundiária, ilegalidade residencial, mau governo da lei e servilismo. Embora continuem a sustentar o paradigma da cidadania diferenciada, essas condições também se tornaram as condições de sua transformação. Com efeito, sob diferentes circunstâncias nas periferias urbanas, os lugares da diferenciação se transformaram em locais de insurgência conforme os pobres urbanos ganharam direitos políticos, tornaram-se proprietários, transformaram a lei num recurso e alcançaram um sentido maior de competência pessoal

por meio de suas práticas urbanas. Ademais, quando esses residentes formularam projetos alternativos de cidadania, eles reformularam o desenvolvimento do Estado e sua relação com os cidadãos. Dessa forma, essa insurgência arrombou os princípios de diferenciação que durante séculos legitimaram uma formulação especialmente desigual de cidadania. Transformou os pobres moradores das periferias em novos cidadãos e lançou uma cidadania urbana que transformou o Brasil.