



**THIAGO APARECIDO TRINDADE**

**AMPLIANDO O DEBATE SOBRE A PARTICIPAÇÃO POLÍTICA E A  
CONSTRUÇÃO DEMOCRÁTICA:  
O MOVIMENTO DE MORADIA E AS OCUPAÇÕES DE IMÓVEIS OCIOSOS NO  
CENTRO DA CIDADE DE SÃO PAULO**

**CAMPINAS**

**2014**





**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS  
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS**

**THIAGO APARECIDO TRINDADE**

**AMPLIANDO O DEBATE SOBRE A PARTICIPAÇÃO POLÍTICA E A  
CONSTRUÇÃO DEMOCRÁTICA:  
O MOVIMENTO DE MORADIA E AS OCUPAÇÕES DE IMÓVEIS OCIOSOS NO  
CENTRO DA CIDADE DE SÃO PAULO**

**ORIENTADORA: PROFA. DRA. LUCIANA FERREIRA TATAGIBA**

**Tese de doutorado apresentada ao  
Instituto de Filosofia e Ciências  
Humanas, para obtenção do título  
de doutor em Ciências Sociais**

**Este exemplar corresponde à versão final  
da tese defendida pelo aluno Thiago  
Aparecido Trindade , e orientada pela  
profa. Dra. Luciana Ferreira Tatagiba**

**CAMPINAS**

**2014**

Ficha catalográfica  
Universidade Estadual de Campinas  
Biblioteca do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas  
Cecília Maria Jorge Nicolau - CRB 8/338

T736a Trindade, Thiago Aparecido, 1983-  
Ampliando o debate sobre a participação política e a construção democrática : o movimento de moradia e as ocupações de imóveis ociosos no centro da cidade de São Paulo / Thiago Aparecido Trindade. – Campinas, SP : [s.n.], 2014.

Orientador: Luciana Ferreira Tatagiba.  
Tese (doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.

1. Participação política - São Paulo (Cidade). 2. Movimentos sociais urbanos - São Paulo (Cidade). 3. Habitação - Aspectos sociais . I. Tatagiba, Luciana Ferreira, 1971-. II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. III. Título.

Informações para Biblioteca Digital

**Título em outro idioma:** Broadening the debate on political participation and democratic construction : the housing movement and the occupations of idle properties in the center of the city of São Paulo

**Palavras-chave em inglês:**

Political participation - Sao Paulo (City)  
Urban social movements - Sao Paulo (City)  
Housing - Social aspects

**Área de concentração:** Ciências Sociais

**Titulação:** Doutor em Ciências Sociais

**Banca examinadora:**

Luciana Ferreira Tatagiba [Orientador]

Evelina Dagnino

Arlete Moysés Rodrigues

Luis Felipe Miguel

Marcelo Kunrath Silva

**Data de defesa:** 22-05-2014

**Programa de Pós-Graduação:** Ciências Sociais



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS  
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS**

A Comissão Julgadora dos trabalhos de Defesa de Tese de Doutorado, em sessão pública realizada em 22 de maio de 2014, considerou o candidato THIAGO APARECIDO TRINDADE aprovado.

Este exemplar corresponde à redação final da Tese defendida e aprovada pela Comissão Julgadora.

Profa. Dra. Luciana Ferreira Tatagiba

A handwritten signature in blue ink, appearing to read "Luciana Tatagiba", written over a horizontal line.

Profa. Dra. Evelina Dagnino

A handwritten signature in blue ink, appearing to read "Evelina Dagnino", written over a horizontal line.

Profa. Dra. Arlete Moysés Rodrigues

A handwritten signature in blue ink, appearing to read "Arlete Moysés Rodrigues", written over a horizontal line.

Prof. Dr. Mardelo Kunrath Silva

A handwritten signature in blue ink, appearing to read "Mardelo Kunrath Silva", written over a horizontal line.

Prof. Dr. Luis Felipe Miguel

A handwritten signature in blue ink, appearing to read "Luis Felipe Miguel", written over a horizontal line.



## Resumo

Esta tese tem como objetivo principal problematizar o debate sobre a participação política e a construção da democracia no Brasil. Tendo como referência empírica as ocupações de imóveis ociosos no centro da cidade de São Paulo, ações realizadas pelo movimento de moradia da capital paulista, nossa proposta consiste em ampliar o escopo de análise referente ao tema da participação na literatura nacional. Em linhas gerais, este debate ficou restrito à dimensão institucional desta, desconsiderando outras formas de atuação política que, a despeito de se caracterizarem por sua extra institucionalidade, também podem ser entendidas como formas de participação política. O argumento central da tese é que o deslocamento analítico aqui proposto (dos espaços institucionais em direção ao espaço “das ruas”) oferece vantagens analíticas importantes no debate teórico sobre a democracia, uma vez que nos possibilita lançar luz sobre temas e conflitos cruciais para o entendimento da disputa pela construção democrática e identificar com mais clareza os diferentes projetos políticos em disputa. A sociedade brasileira, no período pós-autoritário, foi capaz de avançar significativamente na construção de espaços participativos institucionais dedicados ao processo de formulação, implementação e execução das políticas públicas nas mais diferentes áreas. Atualmente, existe um significativo consenso construído em torno do ideário participativo: as mais diferentes forças políticas estão de acordo com relação à legitimidade da participação popular na administração pública. Contudo, este consenso se desfaz nitidamente quando se trata de reconhecer como legítimas outras formas de atuação política, como é o caso das ocupações de terras e imóveis ociosos promovidas pelos movimentos sociais do campo e da cidade. Ao longo do texto, procuramos esclarecer que a controvérsia encetada pelas ocupações na opinião pública está diretamente relacionada ao conflito que estas acionam: em última análise, as ocupações contestam o direito de propriedade irrestrito das classes economicamente dominantes da sociedade, ainda que não questionem o direito de propriedade em si mesmo. Para referenciar a discussão empiricamente, nos debruçamos sobre as ocupações de imóveis ociosos promovidas pelo movimento de moradia no centro da capital paulista, demonstrando que estas ações também acionam um conflito específico: o questionamento do modelo hegemônico de urbanização, que historicamente empurrou as classes mais pobres para as áreas periféricas dos grandes centros urbanos. Trata-se de uma luta, portanto, pelo direito de morar nas áreas centrais, o que classificamos, nesta tese, como uma luta pelo direito à cidade. Demonstramos também que estas ocupações, iniciadas em 1997, trouxeram importantes conquistas para o movimento em questão, tanto do ponto de vista material quanto simbólico. Apontamos ainda o debate jurídico relacionado à legitimidade e à legalidade das ocupações. Inclusive dentro do poder judiciário, podemos identificar um conflito entre diferentes concepções

relacionadas à legitimidade destas ações. A metodologia da pesquisa envolveu a revisão bibliográfica e conceitual dos temas pertinentes, trabalho de campo, entrevistas, análise de material jornalístico e de documentos produzidos pelos próprios movimentos sociais analisados.

**Palavras Chave:** Construção democrática; participação política; movimento de moradia; ocupações; direito à cidade.

## Abstract

The main goal of this thesis is to debate the political participation and the democratic construction in Brazil. For that, it was chosen, as empirical reference, the occupations of idle properties downtown of the city of São Paulo, actions performed by the housing movement, our proposal is to broaden the scope of analysis concerning the issue of participation in the national literature. In general, this debate was restricted to the institutional dimension of participation, disregarding other forms of political action that, despite being external to the institutions, can also be understood as forms of political participation. The central argument of the thesis is that the analytical shift proposed here (institutional spaces toward space of “the streets”) offers important advantages in analytical theoretical debate on democracy, since it enables us to shed light on issues and conflicts that are crucial for understanding the dispute for building democracy and identify more clearly the different political projects in dispute. The Brazilian society, in the post-authoritarian period, was able to make significant progress in building institutional participatory spaces dedicated to the development, implementation and execution of public policies in different areas. At present, there is a significant consensus built around participatory ideals: the most different political forces agree regarding the legitimacy of public participation in public administration. However, this consensus clearly breaks down when it comes to recognize as legitimate other forms of political action, as the case of land occupations and idle properties promoted by social movements in the countryside and the city. Throughout of the text, we seek to clarify that the controversy initiated by occupations in the public opinion is directly related to the conflict that they trigger: the occupations challenging the unrestricted right of property of the economically dominant classes of society, though not question the right of ownership in itself. To reference the discussion empirically, our study turns to the occupations of idle properties promoted by the housing movement in downtown of São Paulo, demonstrating that these actions also trigger a specific conflict: questioning the hegemonic model of urbanization, that historically pushed the poorer classes to outlying areas of large urban centers. It is therefore a struggle for the right to live in the central areas, which we classify in this thesis as a struggle for the right to the city. We have also demonstrated that these occupations, started in 1997, brought important achievements to the housing movement, from the standpoint of both material and symbolic. We still point the debate related to legitimacy and the legality of occupations. Including within the judiciary, we can identify a conflict between different conceptions regarding the legitimacy of these actions. The research methodology involved the literature and conceptual review of relevant topics, fieldwork, interviews, analysis of journalistic material and documents produced by the social movements analyzed.

**Keywords:** Democratic construction; political participation; housing movement; occupations; right to the city.

## Sumário

**INTRODUÇÃO** - Apresentação da pesquisa e delimitação do objeto - O registro analítico da construção democrática: a tese da confluência perversa e a “busca” pelo conflito..... 1

**CAPÍTULO 1** - Reconstruindo o debate sobre a construção democrática: do elitismo à participação extra institucional..... 37

1.1 O elitismo democrático: a estabilidade política como preocupação central e a aversão à participação popular ..... 37

1.2 As teorias da transição democrática: mudanças e continuidades em relação à doutrina elitista..... 54

1.3 O enfoque sociológico sobre a democracia na América Latina: sociedade civil, participação e construção democrática ..... 61

1.4 A abordagem da construção democrática: principais contribuições ao debate..... 73

**CAPÍTULO 2** – Urbanização, segregação e direito à cidade: a luta pela apropriação do espaço urbano ..... 83

2.1. Desigualdade, conflito social e segregação ..... 84

2.2. Direito à cidade: a contribuição e a atualidade de Lefebvre..... 86

2.3. A especulação imobiliária e a produção da cidade: a apropriação individual da riqueza produzida coletivamente ..... 93

2.4. O recorte territorial da pesquisa: uma análise histórica sobre a segregação na cidade de São Paulo..... 97

2.5. O centro de São Paulo: disputas políticas e dinâmicas recentes de urbanização..... 108

<b>CAPÍTULO 3 - O centro de São Paulo em disputa: as ocupações de imóveis ociosos enquanto estratégia de luta pela moradia digna.....</b>	<b>121</b>
3.1 As diferentes formas de interação entre sociedade e Estado e a especificidade das ocupações enquanto estratégia de mobilização coletiva.....	121
3.2 O movimento de moradia do centro de São Paulo: as ocupações de imóveis ociosos como expressão da luta pela moradia digna .....	127
3.2.1 O contexto do “desmanche” neoliberal e os números das ocupações no centro	135
3.2.2 Os resultados da luta do movimento de moradia no centro da cidade .....	146
<b>CAPÍTULO 4 - Desfazendo o consenso participativo: o conflito instaurado pelas ocupações.....</b>	<b>161</b>
4.1 Os limites da democracia: “participar dos conselhos tudo bem, mas ‘invadir’ prédio já é vandalismo”! .....	161
4.2 O conflito no centro da análise: espaço formal e espaço real da política .....	169
4.3 O debate sobre a legitimidade e a legalidade das ocupações: rompendo as amarras do discurso legalista, e ao mesmo tempo valendo-se dele.....	181
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>193</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>203</b>

Este trabalho é dedicado aos militantes do movimento de moradia da cidade de São Paulo, que, a despeito de todos os obstáculos, não abrem mão de lutar para serem os autores de sua própria história.



## **Agradecimentos**

Agradeço inicialmente à minha orientadora, Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Luciana Tatagiba, que ao longo destes anos tornou-se uma verdadeira interlocutora com quem eu debati e aprendi muito, e não apenas sobre o tema desta tese. Hoje, percebo claramente que todo o seu grau de exigência foi extremamente importante para que eu evoluísse tanto do ponto de vista acadêmico como pessoal.

À Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Evelina Dagnino, uma das pessoas que me ajudou a pavimentar o terreno na caminhada pela Ciência Política e que marcou profundamente minha posição teórica e intelectual.

À Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Andréia Galvão, com quem tive a oportunidade de trabalhar como estagiário docente no primeiro semestre de 2010, um momento que foi decisivo para que eu encontrasse meu caminho como profissional. Lecionando hoje no ensino superior, percebo como aquela experiência me foi útil e enriquecedora.

Ao Prof. Dr. Adrian Lavallo, que se tornou uma referência fundamental para mim ao longo destes anos de pós-graduação. Seus textos me ensinaram muito sobre política (e também sobre a Ciência Política) e nossos debates ampliaram em muito as minhas perspectivas de análise da realidade.

À Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Liana Aureliano e aos Professores Doutores João Manuel Cardoso de Mello, Luiz Gonzaga Belluzo, Lício da Costa Raimundo, da FACAMP, e aos Professores Francisco de Assis Garcia e Flávio Pacetta, da FAJ, por me darem a oportunidade de lecionar no ensino superior.

A todos os bons professores que tive, por me mostrarem bons exemplos a serem seguidos, e a todos os maus professores que tive, por me mostrarem os exemplos que não devem ser seguidos. Todos vocês me ensinaram muito.

Aos amigos do NEPAC, que ao longo destes anos se tornaram muito mais do que colegas de pesquisa. Agradeço especialmente à Liza, Ana Cláudia, Carol, Karin, Clarissa, Flávia, Humberto, Stella, Larissa, Júlia, Audrey, Débora, Adriana e Rony, pelos debates e pelas risadas.

Ao Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos, em especial à Luiz Kohara e a Renê Ivo, pelo tempo e pela paciência que tiveram comigo e com todos os membros do NEPAC ao longo destes anos. Sem a colaboração de vocês, certamente esta pesquisa não teria se concretizado.

Aos militantes Benedito Barbosa, da União dos Movimentos de Moradia, e Nelson Souza, do Movimento de Moradia da Região Centro, também pela paciência e pelo tempo que nos disponibilizaram neste longo ciclo de trabalho de campo.

Aos meus grandes amigos Rafael, Ricardo, Vítor, Everton, Mário Jr., Patrick, Caio e Sílvio (vulgo Zidane), pela amizade e pelo companheirismo que sobreviveu ao longo do tempo.

À minha esposa, melhor amiga e companheira para toda a vida, Érika Amusquivar, que além de me auxiliar com os detalhes burocráticos de formatação deste trabalho (quando eu já não estava nem conseguindo olhar pra ele), me ajudou a enfrentar com mais tranquilidade esse período turbulento que foi a etapa final de redação da tese. A você fica o meu eterno agradecimento, especialmente por me permitir viver ao seu lado e tornar tudo mais leve.

Aos meus pais, Neusa Lazarini Trindade e Edi Aparecido Trindade, os principais e melhores “professores” que eu tive ao longo da vida, por tudo que fizeram por mim até hoje. Sem o suporte emocional e material de vocês, certamente eu não teria chegado até aqui. Faltam palavras para descrever tudo que representam para mim, mas só espero, um dia, poder retribuir todo o carinho de vocês.

À minha querida irmã Luana, por tudo.

*A minha alma tá armada e apontada para a cara do sossego*

*Pois paz sem voz, paz sem voz, não é paz, é medo*

**Minha Alma, O Rappa**

*Aqui pro cidadão honesto ter um teto*

*Só pondo o fogão na cabeça, invadindo prédio*

*Saindo na mão com PM do choque*

*Sobrevivendo ao tiro da reintegração de posse*

**A Marcha Fúnebre Prossegue, Faccão Central**



## LISTAS DE ILUSTRAÇÕES

### Figuras

Figura 1 - Esquema básico de funcionamento da especulação imobiliária .....	94
Figura 2- Faixa pelo “direito à cidade” na Rua Plínio Ramos .....	134
Figura 3 - Prédio ocupado na Rua Plínio Ramos (2005).....	145
Figura 4 - Imóvel ocupado no centro de São Paulo durante a megaocupação de novembro de 2011 .....	146
Figura 5 - Projeto de habitação popular na área central conquistado pelo movimento de moradia – Rua Riachuelo, 275 (entregue pelo governo municipal em 2008) .....	152

### Gráficos

Gráfico 1 - Número de ocupações em imóveis ociosos no centro de São Paulo (1997-2012).....	141
--	-----

### Mapas

Mapa 1 - Localização da área de estudo.....	113
Mapa 2- Domicílios vagos por distrito na área central de São Paulo (2000 e 2010) .....	120



## LISTA DE QUADROS

Quadro 1- Crescimento populacional – Município de São Paulo e Região Metropolitana.....	104
Quadro 2 - População recenseada – distritos da área central de São Paulo .....	116
Quadro 3 - Domicílios vagos – Município de São Paulo e distritos da área central .....	119
Quadro 4 - Número de ocupações em imóveis ociosos no centro de São Paulo .....	140



## **Introdução**

### **Apresentação da pesquisa e delimitação do objeto - O registro analítico da construção democrática: a tese da confluência perversa e a “busca” pelo conflito**

No momento em que o debate sobre movimentos sociais ganhou evidência no cenário acadêmico brasileiro, a luta pela redemocratização do Estado estava na ordem do dia. Frente ao contexto no qual o Estado autoritário era o “único” inimigo a ser combatido pelas forças sociais que almejavam uma transformação política mais ampla, o debate sobre os movimentos sociais foi rapidamente associado ao da democracia. A década de 1980, especialmente, testemunhou uma ampla gama de estudos sobre o aparecimento desses atores na cena pública e seu papel nos processos de redemocratização em curso, sendo que o trabalho de Eder Sader (1988) constitui certamente a principal referência analítica do período em questão (Lavalle, 2003; Feltran, 2005). Sob a influência teórica predominante da Teoria dos Novos Movimentos Sociais (TNMS), os estudiosos da época buscaram demonstrar como os movimentos sociais constituíram-se em sujeitos políticos capazes de incluir novos temas na agenda política, redefinindo e problematizando os discursos dominantes sobre a desigualdade e a hierarquia socialmente estabelecida (Sader, 1988; Paoli, 1995).

Já em meados da década de 1980, era possível perceber mudanças importantes no cenário da mobilização social e, mais especificamente, da luta popular. Os movimentos sociais caminhavam, paulatinamente, para o estabelecimento de uma relação mais orgânica com o sistema político, que se manifestou empiricamente através da inserção destes atores em espaços institucionais criados majoritariamente após a promulgação da Constituição Federal (CF) de 1988. De um lado, a criação destes espaços participativos em âmbito institucional, cuja função primordial seria contribuir na construção das políticas públicas nos diversos setores, era uma demanda dos próprios atores sociais: a luta pela democratização do Estado passou necessariamente pela ideia de democratização dos

processos decisórios que definiriam prioridades na alocação de recursos e no caráter que as políticas estatais deveriam assumir (Tatagiba, 2002). De outro lado, esse estreitamento de vínculos entre o mundo societal e o Estado era uma realidade inescapável frente à redefinição dos parâmetros no jogo político, conforme assinalado por Feltran (2005): os movimentos sociais deveriam assumir postura mais propositiva diante dos novos desafios impostos à sociedade brasileira no cenário de retomada do regime democrático. Ademais, a necessidade de se inserir institucionalmente estava atrelada à própria legitimidade dos atores sociais na sua condição de interlocutores com o Estado.

Nesse contexto, a retomada oficial do regime democrático brasileiro será fortemente caracterizada pela institucionalização da mobilização social que definiu as orientações político-ideológicas das lutas contra o regime autoritário. Os espaços participativos institucionais se difundiram de forma significativa pelo território brasileiro, nas diferentes esferas de governo (federal, estadual e municipal). Iniciado na década de 1990, a proliferação de espaços institucionais será intensificada na primeira década do século XXI (Teixeira, 2013), principalmente na forma de conselhos gestores de políticas públicas e conferências temáticas em âmbito nacional. Ao longo da década de 1990 a experiência do Orçamento Participativo (OP) também ganhou destaque em várias cidades importantes do país, tendo em Porto Alegre sua principal referência. A participação institucional impactou, em grande medida, a dinâmica da mobilização social, uma vez que a atuação dos movimentos sociais ganhou novos e importantes desafios com o advento do regime democrático. A principal mudança, nesse cenário, estava relacionada à necessidade de construir a política *junto* com o Estado, e não apenas demandar dele ou lutar contra. Esse processo foi ainda mais complexo naqueles municípios (casos de São Paulo e Porto Alegre) que foram palco de vitórias eleitorais das frentes populares, aglutinadas especialmente em torno do Partido dos Trabalhadores (PT).

Cerca de 25 anos após a redemocratização, o que se percebe é que a ideia de participação institucional conquistou um alcance surpreendente, tornando-se referência até mesmo no cenário internacional. No contexto latino americano, aparentemente o Brasil foi o país que mais se destacou em termos de criação de espaços participativos no qual sociedade e governo negociam e, *em tese*, partilham poder. A rigor, as experiências

participativas reconfiguraram a própria arquitetura institucional do Estado brasileiro (Avritzer, 2010; Lavalle, 2011). Segundo alguns autores (Teixeira, 2013), atualmente podemos pensar em termos de um *sistema de participação* em nível nacional, conectando diferentes instâncias e espaços decisórios nas mais diferentes áreas de políticas públicas. Nesse período, a literatura acadêmica se debruçou intensamente sobre esse debate. Na realidade a literatura migrou com os atores: se antes o foco estava nos movimentos sociais, as mudanças no cenário político colocaram em primeiro plano a necessidade de pensar a sociedade civil em termos mais amplos e sua inserção nos espaços participativos. Em decorrência disso, a agenda de pesquisa sobre o tema da participação se consolidou de forma extremamente significativa. Indiscutivelmente, tanto os ativistas quanto os estudiosos do tema apostaram pesado nas possibilidades de ampliação da democracia colocadas a partir das inúmeras oportunidades de inserção institucional. Foi possível verificar, na realidade, a existência de um certo “fetiche” pela participação institucional, tanto por parte dos analistas acadêmicos como por parte dos atores sociais envolvidos diretamente na luta política.

Dentro desse contexto, uma chave interpretativa que ganhou força no debate nacional e latino-americano foi a chamada “construção democrática”. Na perspectiva do debate teórico na América Latina, o registro da construção democrática foi parte de um esforço mais amplo que caminhou no sentido de problematizar as chamadas “teorias da transição democrática”, que, entre as décadas de 1980 e 1990, conquistaram a hegemonia interpretativa na análise dos processos de democratização em curso. Esta corrente analítica, que têm em O’Donnell e Schmitter (1986) algumas de suas principais referências, entende o processo democrático, em linhas gerais, como algo basicamente restrito aos grandes arranjos institucionais e aos atores que nele se fazem presentes, ou seja, há uma ênfase nas condições institucionais necessárias para a consolidação da democracia, como a realização de eleições livres e periódicas e a existência das instituições representativas tradicionais. Grosso modo, pode-se argumentar que no interior desta teoria os atores estatais/institucionais possuem centralidade no processo político, e o papel dos setores civis se mostra secundário ou até mesmo irrelevante em alguns casos. É como se a democracia representativa fosse ao mesmo tempo a meta o fim do processo de democratização, o que

configura, portanto, uma abordagem alinhada aos princípios do elitismo democrático (Dagnino, Olvera e Panfichi, 2006, p. 17).

Em contrapartida, a abordagem da construção democrática encontra seu fundamento nos pressupostos da democracia participativa, cuja base teórico-filosófica consiste na “ampliação do conceito de política mediante a participação cidadã e a deliberação nos espaços públicos” (Dagnino, Olvera e Panfichi, 2006, p. 17), o que significa que o número de atores a serem levados em conta na análise política aumenta significativamente em relação às abordagens elitistas do processo democrático. A *participação política* dos cidadãos torna-se uma noção chave no entendimento da luta pela democracia, assim como a relação entre o Estado e os setores civis: a construção democrática passa a ser vista como corolário desta relação, adquirindo um caráter eminentemente relacional e dinâmico marcado por avanços e retrocessos, além de revelar disputas e projetos que não se encerram na esfera da competição partidária-eleitoral (Dagnino, Olvera e Panfichi, 2006; Silva, 2007; Tatagiba, 2011). No interior desta corrente, o tema da participação da sociedade organizada na construção das políticas públicas em espaços institucionais conquistou centralidade e foi capaz de problematizar a agenda até então dominada pelas teorias da transição.

Nesse sentido, uma das principais contribuições dessa abordagem para o debate sobre a democracia se deu através da noção de *projeto político*, mobilizada “para designar os conjuntos de crenças, interesses, concepções de mundo, representações do que deve ser a vida em sociedade, que orientam a ação política dos diferentes sujeitos” (Dagnino, Olvera e Panfichi, 2006, p. 38). Sinteticamente, a discussão em torno da ideia de projeto político visa enfatizar o papel da agência humana, admitindo que a política constitui um campo de conflito que, para além dos constrangimentos e determinações macroestruturais, também é edificado pelas escolhas que se expressam nas ações dos sujeitos concretos. Busca-se, também, a partir da utilização desta categoria analítica, explicitar o vínculo entre a cultura e a ação política: “Nossa hipótese central sobre a noção de projetos políticos é que eles não se reduzem a estratégias de atuação política no sentido estrito, mas expressam, veiculam e produzem significados que integram matrizes culturais mais amplas” (Ibidem, p. 39). Dessa forma, o projeto político tem um fundamento explicitamente normativo: ao mesmo tempo

em que ele apresenta um diagnóstico da realidade, também expressa determinadas concepções de sociedade, política, cidadania, democracia, e assim por diante.

Em outras palavras, um projeto político traz consigo uma visão do “dever ser”, na medida em que ambiciona a manutenção ou a modificação das relações sociais e das estruturas de poder correspondentes. Ao menos em tese, o projeto político orienta e referencia a ação dos diferentes atores sociais. Uma das principais contribuições oferecidas por esta categoria analítica consiste em nos permitir mapear o conflito social desde um ponto de vista *macrossociológico*, delimitando com mais nitidez quais são os campos em disputa e, mais do que isso, *o quê* exatamente está em disputa. A noção de projeto nos auxilia fundamentalmente no sentido de iluminar os conflitos e os atores neles envolvidos, contribuindo para uma delimitação mais precisa e explicitando aquilo que, muitas vezes, permanece oculto no discurso político “convencional”. Palavras, expressões e ideias por meio das quais se constrói um amplo consenso, podem na verdade escamotear disputas e profundos antagonismos no terreno das relações sociais cotidianas. Partindo de uma teorização geral, é possível identificar um conflito central entre dois grandes projetos políticos na América Latina atualmente. Trata-se do projeto democrático-popular (ou democrático-participativo), de um lado, e do projeto neoliberal, de outro. Vejamos as características gerais de cada um deles (é importante se ter em mente que tais características são pensadas dentro do contexto latino americano, ou seja, talvez essa proposta teórica faça menos sentido se aplicada em outros contextos).

O projeto democrático-participativo coloca o tema da participação social no centro do debate político. Nesta ótica, a importância da participação deriva de duas questões fundamentais: em primeiro lugar, na medida em que possibilita uma ampliação da arena política, a participação é vista como uma ferramenta capaz de contribuir para uma sociedade menos desigual. Em tese, na medida em que atores sociais tradicionalmente marginalizados pela sociedade passam a tomar parte nas decisões políticas, haveria um processo de ampliação dos direitos básicos de cidadania. Além disso, o processo participativo em si mesmo é um elemento fundamental para a constituição de sujeitos políticos, que passam a ser vistos como sujeitos portadores de interesses legítimos perante a sociedade e o Estado. Em segundo lugar, a participação poderia colaborar para a

desprivatização do Estado, uma vez que, justamente por incluir um gama maior de atores no processo decisório relacionado às políticas públicas, estas seriam menos suscetíveis a corresponder aos interesses privados, reduzindo a influência de grupos historicamente beneficiados pelas políticas estatais. Nesses termos, a participação é entendida como um efetivo compartilhamento do poder decisório entre Estado e sociedade, marcando uma diferença importante em relação aos mecanismos de participação que se limitam a “consultar” a população, sem lhe conferir um peso significativo nos processos decisórios (Dagnino, Olvera e Panfichi, 2006; Tatagiba, 2011; Teixeira, 2013).

Esse é um aspecto essencial do projeto participativo: a participação assume, aqui, um sentido *radical*, dentro de uma perspectiva de democratização real das estruturas decisórias do Estado. A sociedade civil aparece como um ator privilegiado neste debate porque seria inviável a construção de novos modelos participativos sem a atuação da mesma. Destarte, a participação que se almeja no âmbito deste projeto é aquela capaz de deliberar efetivamente sobre as políticas estatais, induzindo a ação do Estado de forma a garantir a efetividade de um sistema de poder compartilhado. Isto não significa desprezar a relevância daqueles modelos participativos “menos ambiciosos”, mas que o investimento dos atores sociais deve caminhar sempre no sentido de uma profunda democratização do Estado, almejando a construção de espaços participativos mais eficazes do ponto de vista da deliberação pública (Tatagiba, 2002). Para uma adequada compreensão do debate aqui exposto, bem como do argumento central desta tese, este é o elemento mais importante que se deve reter em relação às linhas gerais do projeto democrático-participativo: uma proposta na qual a participação da sociedade organizada no processo político aparece como elemento central, *assumindo um caráter radical no sentido de promover um efetivo compartilhamento de poder decisório entre Estado e sociedade.*

Em contraponto ao ideário democrático-participativo, podemos identificar o chamado *projeto neoliberal*. Para dar sentido a essa discussão, é importante lembrar que o terreno participativo, na esteira do processo de redemocratização, começa a ser pavimentado no mesmo momento em que o ideário neoliberal torna-se hegemônico na América Latina, trazendo como desdobramento uma série de reformas econômicas e políticas de caráter privatista que buscavam conferir centralidade ao mercado e impor novas

formas de regulação no que se refere à relação Estado-sociedade. Tais reformas acarretaram em diversos impactos sociais, como o aumento do desemprego, a queda na renda dos trabalhadores e o enfraquecimento dos sindicatos. No plano ideológico, a ascensão do neoliberalismo enquanto programa político também trouxe consequências severas para os setores alinhados ao projeto de democratização do Estado e da sociedade no Brasil. A centralidade do mercado na vida social e política implicou em uma ressignificação do discurso próprio ao campo democrático-participativo - centrado nas ideias de participação, cidadania e na primazia da sociedade civil - pelo pensamento neoliberal, configurando um processo de *confluência perversa* entre os dois campos políticos em questão: as forças vinculadas ao projeto neoliberal se utilizam das “mesmas palavras e referências, mas o seu significado já é outro, ainda que essas diferenças não se explicitem com clareza, o que precisamente torna perversa a confluência” (Dagnino, Olvera e Panfichi, 2006, p. 55).

Sob a lente neoliberal, a cidadania perde o sentido que anteriormente a vinculava à noção de direitos universais, para tornar-se sinônimo de inserção no mercado. O importante, nesta lógica, é estar inserido na sociedade enquanto consumidor, e não enquanto cidadão detentor de direitos (e deveres) efetivamente integrado à comunidade política. O mercado torna-se, por excelência, o agente regulador da vida social e política. É como se a lógica da economia fosse transportada para todas as outras esferas da vida (Dagnino, 2004; Dagnino, Olvera e Panfichi, 2006). Já a *participação* assume um sentido totalmente inócuo. O cenário atual é caracterizado por um surpreendente e assustador *consenso participativo*, capaz de congrega os mais heterogêneos atores sociais, desde o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST) até o Banco Mundial (Maricato, 2007). O que está em questão não é a participação em si; na verdade, o que se discute é o sentido, o alcance e a qualidade desta participação. Que tipo de participação se propõe? Qual é a real capacidade que os setores populares possuem no sentido de intervir concretamente nas políticas estatais? Como o poder entre Estado, mercado e sociedade civil será partilhado nas arenas decisórias? A análise de Ermínia Maricato ilustra perfeitamente essa diferença de concepções em relação ao alcance da participação:

Do Banco Mundial, passando pela Banco Itaú e um número incontável de ONGs, a participação democrática está em todas as agendas envolvendo, de preferência, também os pobres da periferia. No World Urban Fórum, que teve lugar em Vancouver, em 2006, a representante do Banco Mundial foi uma das mais fervorosas defensoras da participação democrática em uma mesa redonda denominada Poverty Alliviation and Participation. Certamente, a diretora do Bird se referia à participação dos moradores na busca de soluções para aplicar de forma eficiente, e sem corrupção, os poucos recursos destinados a melhorar a rua, a casa ou o bairro, local de moradia da comunidade. Não passava pela sua cabeça incentivar a participação dos pobres urbanos no debate sobre a gigantesca transferência de recursos públicos para a esfera financeira por meio do pagamento de juros da dívida pública, como acontece em países periféricos como o nosso (MARICATO, 2007, s/pg.).

A entusiasmada incorporação da agenda participativa por agências do calibre do Banco Mundial não pode ser interpretada ingenuamente como uma conquista da “esquerda” em nível mundial. Trata-se, principalmente, de uma tentativa dos setores neoliberais em *impor* um determinado modelo participativo, muito mais preocupado com a questão da transparência e da eficiência dos gastos públicos (o que não deixa de ser importante, obviamente) do que com a possibilidade de travar discussões relativas a problemas sistêmicos. Ou seja, não se discute a causa dos problemas e das mazelas sociais. Não se pode ignorar também que, na esfera neoliberal, a participação da sociedade civil se dá predominantemente na perspectiva da consulta: ela é apenas uma etapa formal a ser cumprida, desempenhando uma espécie de papel legitimador das ações governamentais. Como consequência desse quadro, a ideia de participação é algo que não distingue mais os campos em conflito: na medida em que o discurso hegemônico, de tendência neoliberal, incorporou a bandeira da participação à sua “cartilha”, ela se tornou algo esvaziado de sentido, pelo menos do sentido que os movimentos sociais e a esquerda democrática um dia lhe conferiram. A perspectiva neoliberal possui uma visão minimalista e despolitizada a respeito da cidadania e da participação social: seus partidários não objetivam ampliar os espaços e arenas participativas no sentido de facilitar a expressão e a canalização dos conflitos, mas sim o encolhimento da cena pública e a anulação da própria política, caracterizando aquilo que Oliveira (1999) denominou como “totalitarismo neoliberal”. Em outras palavras, a confluência perversa provoca uma verdadeira crise discursiva, obscurecendo as diferenças e reduzindo antagonismos (Dagnino, 2004).

Esse cenário tornou-se ainda mais embaralhado e difícil de ser interpretado a partir de 2003, com a ascensão do PT ao governo federal em uma chapa encabeçada pelo ex-metalúrgico e sindicalista Luis Inácio Lula da Silva, tendo como vice o empresário José Alencar, do extinto Partido Liberal (PL)<sup>1</sup>. Em diversos aspectos, a chegada do PT ao poder representou uma certa “confusão” no interior da esquerda brasileira. Talvez, os movimentos sociais foram os atores que mais sentiram isso na pele. O cenário de 1989 em algumas cidades após a vitória do PT em eleições municipais, como São Paulo e Porto Alegre, agora se recolocava na escala nacional. Os movimentos sociais, acostumados a demandar do Estado, a pressioná-lo, viam agora o seu maior aliado no campo partidário à frente do executivo. Como agir nessa situação? Como cobrar do governo sem, ao mesmo tempo, oferecer munição para os adversários? Como manter a vitalidade da luta social frente a um cenário no qual o governo federal é ocupado por um aliado histórico? A rigor, estas questões não foram respondidas até hoje, e continuam provocando intenso debate nos círculos militantes, inclusive dentro do próprio PT.

O debate sobre a participação foi, obviamente, afetado por todo esse processo. Embora o projeto democrático-popular e participativo não se resumisse ao PT, o PT claramente era a principal referência dos setores democráticos. Ao se fortalecer no contexto da década de 1980, o PT tornou-se um partido majoritariamente formado por trabalhadores organizados em movimentos sociais e sindicatos, aliados a setores da Igreja progressista e com intelectuais de esquerda, em sua maioria vinculados ao meio acadêmico. Naquele contexto, o PT acabou se constituindo na “encarnação” do projeto democrático-participativo. Com isso, no período da transição democrática, e já depois de ter conquistado vitórias eleitorais em municípios importantes no cenário nacional, o PT irá defender, junto com os movimentos populares, a ideia da participação como *partilha de poder*, no qual a sociedade organizada está efetivamente investida de poder *deliberativo*, em consonância com os princípios do projeto democrático.

---

<sup>1</sup> Em 2006, o Partido Liberal se fundiu ao Partido da Reedificação da Ordem Nacional (PRONA), dando origem a uma nova sigla que passou a ser denominada por Partido da República (PR).

Hoje, o cenário mudou substancialmente. Como demonstrado por Teixeira (2013, p. 107), por um lado, no governo petista, mais especificamente durante o Governo Lula em suas duas gestões (2003-2006/2007-2010), é possível verificar um *aumento da interlocução e da variedade de interlocutores* nos termos da relação entre sociedade civil e governo. Indiscutivelmente, este foi um governo mais aberto à participação, o que ficou comprovado pelo número de conselhos e conferências temáticas que foram criados em nível federal. Para se ter uma ideia, entre 1995 e 2002 foram realizadas 3 conferências temáticas, enquanto que entre 2003 e 2010 esse número se elevou para 28 (Idem, p. 108). Mas, por outro lado, esse aumento quantitativo da participação parece que não foi acompanhado pelo sentido radical inerente aos princípios do projeto democrático-participativo:

(...) se por um lado houve essa diversidade, por outro houve uma mudança mais generalizada sobre o significado dos termos da participação. Desapareceram por parte do governo referências a palavras como ‘partilha do poder’, ‘cogestão’, e ‘poder popular’, (que permearam as experiências participativas dos anos 80 e 90). Agora os termos predominantes se tornaram em ‘diálogo’, ‘escuta’, e ‘formulação junto’. A Secretaria Geral da Presidência da República, que teria em tese o papel de articulador das políticas participativas, (...) ao invés de aprofundar este papel priorizou o papel de amortecedor de conflitos. A linguagem utilizada e a prática revelam a sutil linha entre realmente negociar conflitos entre diferentes e apenas amenizá-los, amortecê-los. Além disso, supõe por parte da Secretaria uma visão de que os conflitos sejam todos negociáveis, onde sempre é possível que todos saiam ganhando. Em documento de 2010, intitulado ‘Democracia Participativa: nova relação Estado e sociedade, 2003-2010’ (SPG, 2010), em que a Secretária Geral da Presidência faz um balanço da atuação do governo Lula no tema da Participação Social, a palavra que aparece mais vezes para descrever esta relação é ‘diálogo’. Participar parece ser fortemente sinônimo de dialogar. Em nenhum momento do documento são utilizadas expressões comuns aos governos petistas dos anos 1990, tais como ‘partilha do poder’, ‘co-gestão’, ‘inversão de prioridades’, ou ‘deliberação’. A ocorrência destes termos no documento é nula. Aparecem algumas vezes o termo ‘corresponsabilidade’ (que diga-se, é bem diferente de cogestão), ‘escutar’ e ‘influenciar’, mas o termo mais utilizado é do ‘diálogo’. O então Ministro Luiz Dulci, (...) caracterizou a participação no governo Lula (...) como a criação de uma ‘relação de diálogo permanente e de respeito pela autonomia dos movimentos’. De acordo com o Ministro, ‘a população invadiu o processo (e foi convidada a invadi-lo). As políticas passaram a ser formuladas junto com os movimentos sociais nas conferências, conselhos e mesas de diálogo’. Esta mudança semântica é significativa. A ideia de movimentos como ‘convidados’ a um diálogo em vez de sujeitos demandando uma partilha de poder significa outro registro de operação da participação (TEIXEIRA, 2013, p. 116-118).

No já nebuloso campo da participação democrática, esta “inversão de valores” promovida pelo governo petista em âmbito federal contribuiu para tornar o debate ainda mais complexo. Ao mesmo tempo em que incentiva a participação da sociedade, o governo passa a se valer de referências comuns ao projeto neoliberal para designar os termos dessa participação. Isto não significa, importante frisar, que o projeto democrático-participativo pereceu; antes, significa compreender que a principal referência desse projeto, no caso o PT, foi se desfazendo ao longo dos anos.

Ademais, muito embora a participação institucionalizada seja, em grande medida, uma conquista dos próprios movimentos sociais alinhados ao campo democrático-participativo, é preciso reconhecer que ela foi incorporada pelo sistema político sem provocar transformações profundas no sentido da democratização do Estado. A participação é, no fundo, uma forma de ação coletiva reconhecida como legítima pelo conjunto do espectro político. São estes “consensos fáceis” (Cohn, 1995) que produzem situações mais complexas e nebulosas dentro de uma perspectiva analítica preocupada em identificar com clareza as diferentes forças sociais e seus respectivos projetos no interior da arena política. Tendo em vista este cenário “mal definido”, o enfoque alinhado à perspectiva da construção democrática se propõe justamente a lançar luz sobre estes conflitos, hoje obscurecidos, sobretudo, por conta desse incontestável consenso construído em torno da ideia de participação:

(...) a abordagem que privilegiamos aqui traz outra ênfase: a necessidade de iluminar as diferenças, os conflitos e a disputa entre os projetos políticos em presença. O esforço analítico e político mais produtivo talvez seja, mais do que um diagnóstico de que vivemos um momento totalitário, de anulação da política, é, precisamente, identificar e analisar a disputa política, que insiste em se repor continuamente no interior desse processo (DAGNINO, OLVERA e PANFICHI, 2006, p. 60).

A chave interpretativa da construção democrática coloca o *conflito* no centro da análise, entendendo que esse é o caminho mais apropriado para a leitura que se propõe a realizar. O conflito é visto por uma ótica positiva na medida em que possibilita uma publicização das demandas e dos projetos daqueles atores historicamente silenciados pela lógica opressiva da dominação social. Na realidade concreta, onde a sociedade é marcada

pela desigualdade entre grupos e classes sociais, a ausência do conflito, ou, em outras palavras, a plena estabilidade política e social, significa a não inserção de determinados temas e agendas na esfera pública; ou seja, significa que a esfera pública é monopolizada por um pequeno número de atores privilegiados em termos de sua relação histórica com o Estado, enquanto que a maior parte da sociedade se mantém às margens do sistema político. Daí a importância em construir um modelo analítico capaz de iluminar os conflitos e desfazer os aparentes consensos estruturados em torno de temas como cidadania e participação.

Em tempo: conceber o conflito numa perspectiva positiva não significa defender uma versão renovada do “quanto pior, melhor”. Em nenhum momento, os pesquisadores alinhados à perspectiva da construção democrática esperam ver “o circo pegar fogo”. A questão é que somente o conflito político pode abalar as estruturas da sociedade e trazer transformações significativas, fazendo com que a democracia avance de fato. É bem verdade que o acirramento do conflito pode, em determinadas circunstâncias, ser extremamente prejudicial para a democracia. Foi exatamente isso que aconteceu no Brasil em 1964: sentindo-se ameaçada pelas reformas estruturais propostas pelo governo de João Goulart, a classe dominante se aliou ao exército e desferiu o mais profundo golpe contra a democracia brasileira ao longo da história. Ou seja, naquele momento, o conflito teve um desfecho trágico para a democracia. A forma como as elites políticas e econômicas irão responder ao conflito, e a própria capacidade de resistência e mobilização dos setores democráticos, são elementos essenciais para definir o rumo dos acontecimentos. O problema é o seguinte: dentro de um cenário conflituoso, a democracia pode avançar ou não. Mas, em um cenário caracterizado pela desmobilização social e, portanto, pela ausência do conflito, a democracia certamente não avançará.

Esta tese opera no registro da construção democrática. Por isso, também fazemos uma aposta no conflito enquanto algo que pode desencadear transformações positivas do ponto de vista da ampliação dos direitos básicos de cidadania, especialmente em um país que ocupa a nada honrosa quarta posição no *ranking* mundial da desigualdade. Trata-se precisamente disso: uma aposta. Apostamos que o conflito pode ser positivo. Mas em uma aposta pode-se ganhar ou perder. Se por um lado a história nos mostra que o

acirramento dos conflitos e das tensões sociais pode descambar para eventos trágicos, por outro ela também nos ensina que somente o conflito social possibilitou amplas transformações na sociedade, consolidando e expandindo direitos para aqueles que estavam excluídos ou marginalizados. Por isso a abordagem com a qual nos identificamos tem como preocupação central a “busca” pelo conflito. Daí a relevância da tese da confluência perversa para a discussão aqui proposta. Nossa tarefa principal deve se colocar no sentido de desvendar o cenário da confluência perversa e da crise discursiva que ela enseja para que possamos identificar, enfim, quais são os projetos políticos em disputa, e quem está do lado de quem, ou seja, iluminar o conflito. Entretanto, se é verdade que a construção democrática identifica com precisão o problema, ela própria tem dificuldades em apresentar uma solução adequada do ponto de vista analítico. Isto ocorre pelo seguinte motivo: no Brasil, de um modo geral, o debate sobre a participação política desenvolvido nos anos recentes, não só pelos autores explicitamente vinculados a esta perspectiva, esteve fortemente associado à *dimensão institucional* do processo participativo.

Esta foi uma característica assumida pela literatura sobre a participação nos anos recentes: *a ideia de participação foi diretamente vinculada à participação institucionalizada*, ou seja, participar tornou-se sinônimo de atuar no interior de instituições criadas pelo Estado para atender às demandas dos atores civis, em que os exemplos mais conhecidos e difundidos são os conselhos gestores e os Orçamentos Participativos. Dentro desse contexto mais amplo, a abordagem da construção democrática também incorporou fortemente esse viés, privilegiando em seu recorte analítico as experiências participativas materializadas em espaços institucionais concretos (Dagnino, 2002; Dagnino, Olvera e Panfichi, 2006; Dagnino e Tatagiba, 2007). Mas, ao mesmo tempo, há o reconhecimento, no interior da referida abordagem, de que o processo de construção democrática vai além dos espaços participativos institucionais, constatação apresentada como um avanço na agenda de pesquisa, como apontado pela citação abaixo:

Um dos desdobramentos mais profícuos desse avanço na agenda de investigação talvez venha ser a revisão dos próprios termos em que o debate vem sendo travado. Sinais dessa ‘mutação’ da agenda parecem estar no esforço de inclusão nos debates sobre a construção democrática de um conjunto de temas que foram, na maioria dos casos, mantidos à margem ou reiteradamente tratados como seu

avesso, como, por exemplo, o dilema da participação e da política nas condições da periferia e o papel da violência e do crime organizado. Não se trata de negar a importância da aposta nos espaços participativos institucionalizados como forma de qualificar o projeto democrático; tampouco de abrir mão dos ganhos analíticos que a investigação desses processos tem permitido no que se refere ao avanço dos debates acadêmicos sobre a democratização. Trata-se, isso sim, de reconhecer a complexidade do processo de construção democrática, na diversidade de dimensões, sujeitos e espaços que ele envolve, inspirando direções de pesquisa que ampliam o seu foco, em abordagens que privilegiam as relações que se estabelecem entre a multiplicidade de sujeitos e espaços envolvidos (DAGNINO e TATAGIBA, 2007, p. 10-11).

Os trabalhos de Gabriel Feltran (2005; 2007) sobre a ação política em comunidades periféricas de São Paulo apontam no sentido de ampliar o debate sobre a construção democrática. Mais recentemente, a discussão proposta por Abers, Serafim e Tatagiba (no prelo) remete aos desafios de pensar a ação política e a interação entre Estado e sociedade civil tanto nos espaços formais e informais como nas ações de protesto empreendidas pelos movimentos sociais. A linha argumentativa desta tese segue exatamente na direção de fortalecer esse debate: no presente contexto, consideramos necessário realizar um esforço analítico que seja capaz de pensar a disputa pela construção democrática na sociedade brasileira *para além dos espaços participativos*, isto é, que abarque outras esferas de ação política e formas de mobilização coletiva. A ênfase nos espaços institucionais de participação talvez dificulte a realização de uma das principais tarefas analíticas desta agenda de pesquisa atualmente, qual seja, a de identificar os diferentes projetos em disputa e as forças políticas a eles correspondentes. Uma vez que nosso objetivo consiste realmente em iluminar conflitos e antagonismos, talvez seja necessário deslocar as lentes analíticas para onde eles aconteçam de forma mais clara e menos nebulosa.

Nos anos recentes, o tom assumido pelo debate sobre a participação política tem desconsiderado outras formas de ação que, a despeito de se caracterizarem pela sua extra institucionalidade, *também podem ser entendidas como formas de participação política*. Consideramos que essa é uma lacuna importante na recente agenda de pesquisa sobre participação e democracia no Brasil, e talvez até mesmo na América Latina em geral. Talvez por uma influência mais forte da vertente deliberativa da teoria democrática, a literatura latino americana se debruçou com mais ênfase sobre os espaços participativos

institucionais, onde, em tese, seria possível visualizar um processo de discussão e deliberação pública sobre diferentes temas colocado pela sociedade civil. Segundo a análise de Pereira (2012, p. 69), a influência das teorias deliberativas, excessivamente preocupadas em analisar a construção do consenso entre diferentes atores na arena política, “acabou por eclipsar outras formas de ação política que vão além da participação cidadã nos espaços de partilha decisória”. Nesse sentido, o autor propõe recuperar o *conflito* como um elemento central para o entendimento do desenvolvimento democrático: “o conflito não deve ser analisado na chave liberal das teorias democráticas, mas como um elemento constitutivo do debate público e meio de construção do interesse público” (Ibidem, p. 69).

A aposta da construção democrática segue essa direção. Todavia, embora a referida abordagem esteja centrada na dimensão conflitiva, parecem lhe faltar os instrumentos analíticos adequados para realizar tal empreitada. Por isso, nossa proposta é de caráter *analítico*: para identificar com mais clareza os processos conflitivos e sua relação com a luta pela expansão de direitos básicos de cidadania, ou, em outras palavras, pela própria construção da democracia em nossa sociedade, é necessário promover um deslocamento analítico dos espaços participativos institucionais para o espaço das ruas, no qual os movimentos sociais adotam diferentes estratégias de mobilização coletiva para publicizar suas demandas e impor novos temas à agenda pública. Do mesmo modo que, no passado recente, a abordagem da construção democrática procurou ampliar o debate sobre a democratização apontando para a relevância dos espaços participativos, o que pretendemos agora é ampliar o debate sobre a construção democrática para além dos espaços de participação institucional.

Em consonância com este raciocínio, esta tese apresenta uma proposta para a resolução desse problema analítico derivado do amplo consenso participativo: nossa análise irá se debruçar sobre as *ocupações de imóveis ociosos na área central da cidade de São Paulo*, realizadas pelo movimento de moradia da capital. As ocupações constituem uma forma de mobilização coletiva capaz de acionar um conflito de ordem política, econômica e cultural fundamental para uma compreensão mais adequada sobre as lacunas e os desafios inerentes ao processo de democratização da sociedade brasileira. Por sinal, a própria palavra “ocupação” já é carregada de conteúdo simbólico e ideológico. O termo ocupação é

utilizado pelo próprio movimento de moradia, bem como pela sua rede de apoiadores, para se contrapor ao termo “invasão”, cujo sentido pejorativo é evidente. Afinal, quem “invade” está tomando algo que não é seu, e, portanto, cometendo um delito. Em sua tese de doutorado defendida no ano de 1988, a pesquisadora Arlete Moysés Rodrigues já apontava para esse conflito semântico: “O termo invasão é utilizado pela grande imprensa e pelo poder público. Os participantes dos movimentos se denominam ocupantes, não invasores” (Rodrigues, 1988, p. 161).

O recorte empírico de nossa pesquisa, a cidade de São Paulo, é a mais rica do país e ao mesmo tempo uma das mais desiguais do mundo. A face mais moderna e globalizada da economia brasileira, sobretudo através do chamado terciário avançado, está sediada justamente nesse sítio urbano. Porém, a despeito dos avanços sociais obtidos nos últimos anos pelo Brasil no que se refere à redução da desigualdade social, a dinâmica urbana da metrópole paulista impõe uma série de dificuldades cotidianas a serem enfrentadas pela população trabalhadora. Dentre os inúmeros problemas sociais existentes em São Paulo, uma boa parte está relacionada à lógica perversa de urbanização que determinou a distribuição das diferentes classes e grupos sociais no território urbano ao longo do tempo. Grandes distâncias a serem percorridas no deslocamento casa/trabalho/casa, uma infraestrutura urbana muitas vezes precária e/ou insuficiente e o alto valor do solo urbano - o que impacta diretamente no valor dos imóveis e no custo do aluguel da moradia - são alguns dos problemas resultantes de um modelo de expansão urbana ditado por um conjunto de atores ligados ao circuito especulativo de produção imobiliária, articulados em maior ou menor medida com outros setores econômicos.

Este modelo urbano - que evidentemente não é exclusivo de São Paulo - foi responsável pela produção de uma cidade segregada, onde o centro e suas adjacências foram predominantemente habitados pelos ricos e pela classe média, enquanto que as classes mais pobres viram-se forçadas a residir nas localidades mais periféricas, o que significava um afastamento das melhores localizações da cidade. Esta cidade dispersa e fragmentada pelo território é, em si mesma, um paradoxo: enquanto sua expansão horizontal continua a ocorrer de forma desmedida, permanecem uma grande quantidade de lotes e imóveis vazios no interior da malha mais densamente urbanizada. A contínua

expansão horizontal não está relacionada com a necessidade de acomodar a população, mas sim com um modelo urbano que possibilita a retenção especulativa da terra nas mãos de poucas pessoas ou grupos econômicos. Estas áreas serão reservadas para, futuramente, abrigarem empreendimentos imobiliários voltados para o mercado de média e alta renda, enquanto que a população mais pobre fica confinada às áreas mais distantes do centro.

No decorrer do tempo, São Paulo testemunhou intensas lutas populares protagonizadas pela classe trabalhadora. Ao que se tem registro, as primeiras mobilizações por melhores condições de moradia datam já do início do século XX (Kowarick, 1994). As ocupações de terrenos nas periferias de São Paulo começam a ganhar uma visibilidade maior entre o final da década de 1970 e início da década posterior. No final da década de 1990, a arena dessa luta é ampliada e as ocupações de terrenos, mas principalmente de *imóveis ociosos* no centro da cidade passam a ser realizadas com frequência pelo movimento de moradia atuante na capital paulista. As ocupações no centro da cidade representam uma nova etapa na história da luta pela moradia popular. Os atores responsáveis pela condução desta luta conquistaram uma visibilidade incontestável e foram capazes de tematizar as principais injustiças sociais relacionadas ao processo de urbanização da sociedade brasileira. O modelo urbano pautado pelos interesses especulativos passa a ser duramente contestado pelas organizações populares ligadas ao tema da moradia. A luta destas organizações tem como uma de suas pautas principais a contestação da enorme quantidade de imóveis ociosos no centro da cidade, sintoma daquela perversa lógica de urbanização. Assessorados inclusive pelo debate acadêmico referente à questão urbana no Brasil, os movimentos sociais em questão vão apresentar à sociedade uma pauta em defesa do ideário da *reforma urbana* (Ribeiro, 2003; Souza, 2004; 2006) e do direito à cidade, cuja proposta central, em última análise, consiste em reverter esse modelo urbano excludente em favor das classes populares, produzindo uma cidade mais justa e democrática do ponto de vista do acesso aos bens e serviços oferecidos pelo sistema urbano.

Esta pesquisa volta suas atenções para as *ocupações de imóveis ociosos* promovidas pelo movimento de moradia da capital paulista. As ocupações não são a única, mas uma das principais formas de mobilização adotadas pela referido movimento para

encaminhar suas demandas ao Estado e à sociedade. Com efeito, as ocupações de imóveis nas cidades, assim como as ocupações de terras no campo, expõem inúmeros conflitos e contradições inerentes à sociedade brasileira. A luta pela terra no campo e na cidade vem sendo travada em um contexto bastante adverso. Apesar de avanços verificados no campo jurídico recentemente, dentre os quais se destaca a aprovação do Estatuto da Cidade em 2001, o tom de conservadorismo da política nacional tem ficado cada vez mais explícito no que se refere às possibilidades de enfrentamento com a elite fundiária do país. Aparentemente, hoje não existe uma correlação de forças favorável para a reversão do injusto modelo de urbanização no Brasil: na prática, as cidades continuam sendo uma eficaz máquina de produzir e acentuar as desigualdades e a tensão social cotidiana (Maricato, 2013). Com isso, as ocupações de imóveis refletem, a um só tempo, dois elementos cruciais para o entendimento desse quadro. Em primeiro lugar, a ineficácia dos mecanismos de representação e participação institucional vigentes, o que obriga determinados atores sociais a recorrer ao protesto social, à “força das ruas”, para que sua voz seja, enfim, levada em consideração. Em segundo lugar, o ritmo e a incidência das ocupações de terras e imóveis urbanos pelo Brasil demonstra a incapacidade das políticas governamentais em resolver de forma apropriada o problema da habitação popular e do caos urbano instaurado nas grandes cidades, cujo ônus recai de forma mais pesada justamente sobre as classes menos favorecidas do ponto de vista socioeconômico.

Essa interseção entre os problemas urbanos e a questão da participação social localiza de forma precisa o objeto de estudo proposto por esta tese. O que as ocupações de imóveis representam no tocante à luta pela moradia popular no Brasil? De que forma elas estão relacionadas ao modelo de urbanização? Quais são os resultados das ocupações em termos de conquistas materiais e simbólicas pelo movimento de moradia? Que tipo de conflitos são acionados pelas ocupações? Como estes conflitos se relacionam com a disputa pela construção democrática em um sentido mais amplo? E, por fim, qual é (ou qual deveria ser) o lugar das ocupações na agenda de pesquisa sobre a participação atualmente? No intuito de amarrar estas questões, esta pesquisa trabalha com a hipótese de que a operação analítica aqui proposta, ou seja, deslocar o foco dos espaços participativos em direção às ocupações enquanto estratégia de mobilização coletiva, nos possibilita ganhos

importantes para o debate sobre a participação política e a construção democrática no Brasil, pois, além de oferecer uma perspectiva mais ampla sobre a ideia de participação, que não se restrinja à sua dimensão institucional, tal procedimento nos permite conferir maior visibilidade ao conflito e identificar com mais clareza os projetos políticos em disputa. Isto acontece porque as ocupações, em contraste com o que acontece no caso da participação social nos espaços institucionais, provocam enorme controvérsia na opinião pública, uma vez que não existe consenso em relação à legitimidade destas ações. Concretamente, a análise das ocupações contribui para desfazer a confluência perversa e lançar luz sobre o terreno e os atores constitutivos da luta pela democracia.

Dito isso, é necessário apresentar com mais clareza os objetivos gerais e específicos dessa tese, ou seja, o que pretendemos com a realização do presente trabalho. Podemos elencar quatro objetivos gerais: a) contribuir com o debate atual sobre a disputa pela construção democrática na sociedade brasileira e o papel dos movimentos sociais nesse processo; b) propor uma leitura mais abrangente da noção de participação política, que seja capaz de ir além dos espaços institucionais; c) debater o significado das ocupações enquanto estratégia de mobilização política; d) afirmar a relevância teórica e política da luta pelo direito à cidade no presente contexto histórico. Em relação aos objetivos específicos, eis o que almejamos: I) demonstrar como a luta do movimento de moradia analisado nesta pesquisa reflete a contestação ao paradigma hegemônico de urbanização no Brasil; II) discutir os principais resultados das ocupações de imóveis ociosos no centro de São Paulo do ponto de vista material e simbólico; III) analisar as razões pelas quais as ocupações continuam a ocorrer com frequência, mesmo dentro de um contexto no qual se abriram amplas oportunidades de participação institucional; IV) analisar as características principais do discurso de criminalização dos movimentos sociais e do protesto social na atualidade; V) problematizar a concepção dominante sobre legalidade e legitimidade da mobilização social tendo as ocupações como referência analítica.

A justificativa desta pesquisa já foi explicitada ao longo deste tópico, mas, para sintetizar: a bibliografia sobre a participação no Brasil (e talvez na América Latina em geral) ficou demasiadamente centrada nos espaços participativos institucionais. Verifica-se, nos anos mais recentes, uma ampla gama de estudos sobre as experiências participativas

institucionais concretas e sua relevância para a ampliação da democracia, em especial no que toca às possibilidades da construção de uma nova “cultura política”. Sem desconsiderar todos os ganhos advindos dos estudos sobre a participação institucional, entendemos que chegou o momento de promover uma ampliação desse debate para um entendimento mais adequado do processo de luta pela “democratização das democracias reais” travado na atualidade. Os acontecimentos de junho de 2013, mais especificamente as intensas manifestações populares que tomaram o país no contexto da Copa das Confederações, incitaram diversos analistas a refletir sobre as limitações dos atuais canais de representação e participação política na sociedade brasileira. A esta altura deve estar mais ou menos claro para qualquer observador mais atento (independente de sua posição política) que a participação social no processo político nem sempre ocorre por meio das vias convencionais. Na realidade, a grande questão que deve ser feita pelos estudiosos é a seguinte: por que, mesmo com tantas oportunidades de inserção institucional e de interlocução junto ao Estado, a mobilização social por fora das vias oficiais continua ocorrendo com a intensidade verificada nos dias atuais? O movimento de moradia analisado nesta pesquisa é um dos principais atores que nos provoca a refletir sobre esta indagação.

### **Os atores analisados pela pesquisa**

Mas quem são, afinal, os atores privilegiados por este trabalho? Primeiramente, é necessário esclarecer que esta tese não se propõe a apresentar um estudo detalhado sobre a formação e a trajetória do movimento de moradia em si. Não é um estudo sobre o movimento social. Do mesmo modo, o leitor não deve esperar uma análise extremamente detalhada das ocupações de imóveis em termos de dados empíricos. Nossa tese não se propõe a estas tarefas porque, em primeiro lugar, existem trabalhos que já cumpriram com elas e oferecem ao leitor uma visão muito mais abrangente e completa, tanto sobre o movimento de moradia quanto sobre as ocupações. Nesse sentido, podemos citar, entre dissertações de mestrado e teses de doutorado, os trabalhos de Cavalcanti (2006), Miagusko

(2008), Aquino (2008), Neuhold (2009), Ramos (2009), Andrade (2010), Iscaro (2012), Blikstad (2012), Pereira (2013) e Paterniani (2013). Em segundo lugar, nosso estudo se volta, principalmente, para a análise da importância de uma das principais estratégias deste movimento - as ocupações - para o debate sobre a participação política e a democracia. Ou seja, estamos nos referenciando nas ocupações para propor um debate teórico que, até o momento, não foi colocado por nenhum destes estudos. Optamos por enfatizar, portanto, mais a dimensão teórica do que empírica. Sobre as ocupações de imóveis ociosos no centro de São Paulo especificamente, o trabalho que no nosso entender mais contribuiu para o acúmulo de conhecimento empírico sobre o tema foi o de Roberta Neuhold (2009), não por acaso um dos mais utilizados nesta tese.

O formato atual do que hoje se conhece como “movimento de moradia” em São Paulo começa a adquirir contornos mais específicos ao longo da década de 1980, quando as lutas populares contra o regime militar no Brasil alcançaram um alto grau de adesão popular. A luta que surge inicialmente na periferia da cidade em prol de melhores condições de vida e pela regularização de loteamentos clandestinos em benefício da população favelada contribuirá para o nascimento de diversas organizações populares responsáveis por canalizar as demandas dessa população ao poder público (Gohn, 1991; Blikstad, 2012; Tatagiba, Paterniani e Trindade, 2012). Como bem colocado por Blikstad (2012, p. 59), o contexto da época era de forte crise econômica, aumento no valor do solo urbano, no preço dos aluguéis e nos índices de desemprego, além de uma legislação mais rigorosa referente ao parcelamento ilegal do solo e da falência da política habitacional levada a cabo pelo extinto Banco Nacional de Habitação (BNH). Este conjunto de fatores contribuiu decisivamente para dificultar ainda mais o acesso à terra urbana por parte das camadas mais pobres da população.

É nesse momento que as ocupações de terras nas periferias vão se intensificar significativamente. Curiosamente, as famílias que participavam dessas ações eram chamadas de “sem-terra”, uma vez que o foco de suas demandas estava centrado no acesso à terra para construir a casa, e não na casa propriamente dita (Idem, p. 59-60). Um aspecto fundamental para o entendimento da trajetória do movimento, inclusive da força que ele

adquiriu, é que naquele momento começou a se consolidar em torno das ocupações de terras aquilo que Ana Maria Doimo (1995) denominou como *rede movimentalista*,

(...) colocando em forte interação a população pobre mobilizada, a Igreja progressista e partidos políticos de esquerda, com destaque para o PT e o PCdoB, além de sindicalistas e intelectuais de esquerda. Tanto a igreja como os partidos viam aquela mobilização popular como algo que precisava ser perpetuado e unificado. A Igreja desempenhou um papel fundamental na consolidação dessa rede ao possibilitar a vivência de uma sociabilidade comum adquirida nas redes locais, a partir dos encontros nas comunidades eclesiais de base, orientadas pela pedagogia popular (...). Também o PT discutia internamente como deveria ser sua atuação em relação às ocupações que ocorriam naquele momento, tendo como objetivo inicial unificar e dar continuidade à mobilização popular, mas também pensar – juntamente com o povo mobilizado – propostas alternativas para o problema habitacional (...) (BLIKSTAD, 2012, p. 60).

As ações políticas de caráter “espontâneo” que culminaram nas ocupações de terras passam a, gradativamente, assumir uma característica mais organizada e sistemática, sendo estruturada por uma pauta política construída a partir das relações com os partidos, a Igreja e os sindicatos. Diferentes organizações ligadas à luta pela moradia irão se configurar a partir desta teia relacional, tendo o PT como principal referência no campo partidário. Com o passar do tempo, o campo organizacional inerente à luta pela moradia popular assumiu uma característica diversificada e complexa. O movimento de moradia da capital não pode ser concebido como um ator homogêneo, tanto do ponto de vista de sua forma de atuação como da perspectiva de sua relação com o Estado e com os partidos políticos. Tais divergências, ainda que não sejam suficientes para desestruturar completamente esse campo organizacional, produzem alguns conflitos importantes que contribuem para tornar ainda mais difícil a compreensão do cenário político da cidade no que toca à luta pela moradia popular.

A primeira organização que surge com o propósito de articular as lutas políticas pela moradia na área central é Unificação das Lutas de Cortiços (ULC), criada em 15 de junho de 1991. A ULC se encarregava das demandas dos moradores das habitações coletivas, os chamados cortiços, que por sua vez estavam centradas em torno de questões como o aumento abusivo das taxas de aluguel, água e energia elétrica, além das péssimas condições de habitabilidade oferecidas pela modalidade habitacional em questão. No

decorrer dos anos, foram se explicitando divergências políticas no interior da organização, que contribuíram para dissolvê-la gradativamente gerando novas organizações ligadas à luta pela moradia (Neuhold, 2009). Esse processo se acentuou e a fragmentação organizacional tornou-se comum no campo político em questão. Surgiram ao longo dos anos seguintes organizações como o Fórum de Cortiços e Sem-Teto, o Movimento de Moradia do Centro, Movimento Sem-Teto do Centro, Movimento de Moradia da Região Centro e o Movimento dos Trabalhadores Sem-Teto da Região Central.

Estes grupos mantiveram-se conectados a organizações maiores, de caráter articulador. A principal delas, que atua não apenas na cidade, mas sim no estado de São Paulo, é a União dos Movimentos de Moradia (UMM), responsável por aglutinar grupos como o Fórum de Cortiços e o Movimento de Moradia do Centro. A outra organização de destaque, porém com atuação restrita ao território municipal, é a Frente de Luta por Moradia (FLM), que abriga em seu leque organizações como o Movimento Sem-Teto do Centro e o Movimento dos Trabalhadores Sem-Teto da Região Central (Blikstad, 2012). Recentemente, o Movimento de Moradia da Região Centro desvinculou-se da FLM e atua de forma independente. Embora seja necessário mencionar e caracterizar de forma genérica este quadro, deve estar claro que a presente tese não se debruça sobre o tema da fragmentação do movimento de moradia e nem mesmo a coloca como uma questão a ser discutida aqui.

Sabemos que toda opção analítica implica em privilegiar determinados fatores e minimizar outros, mas acreditamos que, tendo em vista nossa preocupação central neste trabalho, a ênfase na fragmentação do campo organizacional a ser estudado não implicaria em nenhum tipo de ganho analítico. Essa opção seria mais apropriada justamente para aqueles que desejam entender como essa fragmentação influencia, por exemplo, na relação que estas distintas organizações estabelecem com o Estado. Mas esse não é esse o caso. Além disso, deve ser ressaltado também que, para além das disputas internas, este conjunto de organizações pertencentes ao movimento de moradia entende que as ocupações constituem uma estratégia de mobilização legítima e necessária no contexto da luta pela moradia. As organizações citadas já promoveram inúmeras ações neste sentido e continuam promovendo, embora com intensidade e formato diferente, como será explicitado no

capítulo 3. As disputas internas e a fragmentação do campo organizacional serão mencionadas (também no terceiro capítulo), mas este tema não compõe a estrutura essencial de nosso recorte analítico e, conseqüentemente, da argumentação desenvolvida neste trabalho.

Em relação à UMM especificamente, é importante salientar ainda que a mesma está vinculada a uma organização de caráter nacional, a União Nacional por Moradia Popular (UNMP). A UNMP possui “filiais” em vários estados brasileiros, construindo uma rede de articulação política que vai desde o nível municipal até a escala nacional. Outras organizações de caráter nacional similares são o Movimento Nacional de Luta por Moradia (MNLN) e a Confederação Nacional das Associações de Moradores (CONAM). Estas duas organizações, mais a UNMP, integram, em conjunto com outros atores da sociedade civil, o Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU), organização que tem como objetivo primordial atuar junto ao Congresso Nacional e junto a vários governos municipais visando a implementação da agenda da reforma urbana e do direito à cidade<sup>2</sup>. A CONAM, pelo que sabemos, é ligada ao Partido Comunista do Brasil (PCdoB) (Blikstad, 2012, p. 54), mas em geral estas organizações possuem fortes vínculos com o PT, o que deriva em grande medida da aproximação histórica entre os setores populares e o referido partido no decorrer da década de 1980. Por conseguinte, o vínculo destas organizações com setores do governo federal atualmente, ocupado pelo PT desde 2003, é significativo<sup>3</sup>.

Em nível nacional, existe também uma outra organização importante envolvida na luta pela habitação popular, a saber, o Movimento dos Trabalhadores Sem-Teto (MTST). Esta organização, que atua em vários estados no território nacional, surgiu em 1997 a partir de dentro do MST, como uma tentativa de articular a problemática entre a questão rural e questão urbana no Brasil (Souza, 2007). O MTST tem conquistado bastante projeção no cenário nacional recentemente, e seu principal foco de atuação são as ocupações em áreas urbanas, geralmente nas áreas mais periféricas das cidades. A impressão que temos é que esta é uma organização mais descolada daquela rede que congrega os atores articulados em torno do FNRU, do PT e de setores do governo federal

---

<sup>2</sup> A agenda da reforma urbana e do direito à cidade será apresentada de forma mais detalhada no terceiro capítulo desta tese.

<sup>3</sup> Para uma análise mais detalhada desse tema, ver a tese de Serafim (2013).

(onde também estão inseridas a UMM, em maior medida, e a FLM, em menor). Na falta de um termo melhor, o MTST nos parece atuar de uma forma mais “independente” em relação aos partidos e ao governo, mas isso não significa, obviamente, que a organização em questão não tenha nenhum tipo de vínculo com o poder público. Mas, enfatizando novamente, o foco desta pesquisa se direciona especificamente para as duas organizações mais importantes na cidade de São Paulo, isto é, a UMM e a FLM.

### **Notas metodológicas**

Inicialmente é importante enfatizar que esta tese se insere dentro de um contexto de pesquisa muito mais amplo no âmbito do Núcleo de Pesquisa em Participação, Movimentos Sociais e Ação Coletiva (NEPAC)<sup>4</sup> do IFCH/UNICAMP. Nos anos recentes, o referido núcleo de pesquisa abordou o movimento de moradia de São Paulo sob ângulos diversos. Ao longo deste período, diferentes perspectivas teóricas, bem como diferentes estratégias metodológicas foram sendo mobilizadas pelos pesquisadores que integram o NEPAC: trabalho de campo, participação em eventos, seminários e debates organizados pelo movimento de moradia, entrevistas abertas e fechadas (*survey*), pesquisa documental, dentre outras. Isso resultou em uma produção teórica significativa, sintetizada em diversas dissertações, teses e artigos acadêmicos<sup>5</sup>. O fato é que esta tese é mais um resultado da riqueza desse trabalho coletivo. Outro resultado importante desse esforço de pesquisa conduzido no interior do NEPAC foi a construção de uma base de dados contendo diversas informações sobre o movimento de moradia, como nomes de pessoas ligadas ao movimento (tanto apoiadores como adversários), reportagens jornalísticas, trabalhos acadêmicos sobre

---

<sup>4</sup> Apesar de existir desde 2008, o NEPAC foi criado oficialmente apenas em 2011. É coordenado pela Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Luciana Tatagiba, vinculada ao Departamento de Ciência Política da UNICAMP e orientadora deste trabalho de doutorado. O Núcleo tem como temas mais amplos de investigação a democracia participativa, movimentos sociais e ação coletiva. O foco principal de análise são as relações entre movimentos sociais e instituições políticas e suas implicações sobre os processos de formulação das políticas públicas e ampliação dos direitos de cidadania. Mais informações sobre os trabalhos e pesquisas desenvolvidos pelo Núcleo podem ser encontradas no seguinte endereço eletrônico: < <http://www.nepac.ifch.unicamp.br/pt-br> >.

<sup>5</sup> Para uma consulta mais detalhada dessa produção teórica, consultar a página do NEPAC na *internet*, mencionada na nota de rodapé anterior. Obviamente, estas obras são parte do repertório teórico desta tese.

a questão urbana e a luta pela moradia no Brasil, estatísticas relacionadas ao tema, quadros, tabelas e gráficos contendo informações valiosas sobre nosso objeto de estudo<sup>6</sup>.

No âmbito desse trabalho coletivo, participamos regularmente das reuniões do NEPAC desde o final de 2010. Estas reuniões foram voltadas especialmente para a discussão de textos gerais relacionadas à temática da ação coletiva e da participação, bem como de textos produzidos pelos próprios pesquisadores, o que nos ajudou a avançar no debate teórico aqui proposto. Com o objetivo de conhecer melhor o movimento de moradia e sua rede de relações, entre 2010 e 2011 os pesquisadores do NEPAC aplicaram questionários a lideranças cujos nomes apareceram no decorrer da pesquisa coletiva, seja em matérias jornalísticas, documentos do próprio movimento ou em conversas com outros militantes. Este trabalho de campo, o contato direto com estas lideranças e a interação com as mesmas foram fundamentais para ampliar nosso conhecimento sobre este ator coletivo que é o movimento de moradia.

Nestas entrevistas foram abordados temas como as ocupações, os mutirões auto-gestionários, a participação institucional e a luta pela moradia no centro da cidade. Estes quatro temas foram considerados elementos cruciais para o entendimento da dinâmica do movimento estudado. Estes eixos de “entrada no campo” foram definidos no decorrer do esforço coletivo de pesquisa desenvolvida em nosso núcleo, que teve início em 2008, ou seja, não houve uma definição *a priori*, mas sim uma tentativa de mapear um conjunto de temas relevantes para a nossa discussão. Embora estas entrevistas não estivessem diretamente relacionadas com nossa pesquisa particular, elas nos auxiliaram na percepção de alguns dos principais desafios enfrentados por este conjunto de atores no cotidiano de sua luta, o que contribuiu decisivamente na delimitação do nosso objeto de pesquisa.

Ainda no âmbito do trabalho coletivo que contribuiu para a realização desta tese, é necessário mencionar a aproximação do NEPAC com o Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos. O Gaspar Garcia representa atualmente um dos maiores parceiros e apoiadores do movimento de moradia do centro de São Paulo. Na verdade, algumas lideranças do movimento comentaram conosco que a luta pela moradia popular no centro

---

<sup>6</sup> Essa base de dados está armazenada no dropbox, uma ferramenta de compartilhamento de dados que possibilita a construção coletiva dessa base envolvendo uma rede de pessoas.

da capital paulista foi construída em grande parte graças ao trabalho desenvolvido pelo Gaspar Garcia, com destaque para um de seus coordenadores, Luiz Kohara, doutor pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo – FAUUSP<sup>7</sup>. O Gaspar Garcia também desenvolve trabalhos em parceria com o Instituto Pólis e com o Núcleo de Habitação e Urbanismo da Defensoria Pública de São Paulo (outros dois importantes parceiros do movimento de moradia), como publicações, seminários, ciclos de debates, oficinas e jornadas sobre o projeto de habitação popular no centro da cidade.

O resultado mais importante da aproximação entre o NEPAC e o Gaspar Garcia foi a realização de um curso de formação para lideranças do movimento de moradia no primeiro semestre de 2012. O curso, que contou também com a colaboração das principais organizações do movimento de moradia atuantes no centro de São Paulo, teve início no dia 19 de maio e se estendeu até o dia 14 de julho daquele ano. Realizado no espaço do próprio Centro Gaspar Garcia, o objetivo primordial do curso foi estimular e consolidar a formação de novas lideranças dentro do movimento, que sejam capazes de dialogar com o poder público, organizar uma base de apoio e reconhecer a importância das diferentes formas de luta, como as ocupações e a atuação institucional. O público alvo do curso não foram as lideranças de “primeiro escalão” (como as que foram entrevistadas na pesquisa coletiva do NEPAC), mas sim pessoas que ocupam cargos de liderança “intermediária” nas diferentes organizações do movimento, ou seja, que ajudam a construir a mediação entre a base e as lideranças centrais. O curso foi organizado em cinco encontros, onde foram realizados debates, oficinas, reflexões coletivas e atividades práticas envolvendo a participação dos militantes.

A aproximação com o Centro Gaspar Garcia permitiu aos pesquisadores do NEPAC uma inserção peculiar no campo empírico. Em primeiro lugar porque isso nos permitiu ter uma visão mais clara sobre a relevância do Centro Gaspar Garcia no quesito da articulação política. Como já mencionamos anteriormente, o campo organizacional do movimento de moradia é diversificado e complexo, marcado por dissidências e fragmentação interna. Em muitos casos, as diferentes organizações têm dificuldade para

---

<sup>7</sup> Para maiores detalhes sobre o papel do Centro Gaspar Garcia na construção da luta pela moradia na área central de São Paulo, ver a tese de Miagusko (2008, p. 129-134).

construir um programa de atuação mais articulado em função das discordâncias políticas entre as lideranças. Talvez seja exatamente nesse ponto que a importância do Centro Gaspar Garcia se torne mais evidente: os coordenadores do Gaspar Garcia (com destaque para Luiz Kohara) são capazes de reunir praticamente todas as lideranças políticas relevantes do movimento de moradia do centro em sua sede, costurar acordos, articular ações, construir uma pauta mais ampla e conjunta, o que dificilmente poderia ocorrer em outro espaço. Isso só é possível graças à legitimidade conquistada pelo Centro Gaspar Garcia ao longo dos anos, que em muitos casos presta assessoria jurídica e técnica aos movimentos de moradia, além de realizar estudos e projetos com o objetivo de legitimar os movimentos sociais perante o poder público e a sociedade.

Em segundo lugar, essa aproximação nos permitiu (aos pesquisadores do NEPAC em geral) fazer contatos importantes e estabelecer uma relação mais próxima tanto com os funcionários do Gaspar Garcia como com militantes do movimento. Nesse percurso, estabelecemos um intenso diálogo com três pessoas em particular: Luiz Kohara, coordenador do Gaspar Garcia, Benedito Barbosa, da UMM e Nelson da Cruz Souza, do MMRC. Ao longo de nosso trabalho de campo, que foi realizado mais intensamente entre meados de 2011 e meados de 2012, os três indivíduos citados se tornaram interlocutores essenciais e verdadeiros parceiros no trabalho de pesquisa, iluminando, por diversas vezes, os pontos obscuros do caminho. Já na etapa final de elaboração da tese (segundo semestre de 2013), optamos por realizar entrevistas em um caráter formal com nossos três interlocutores mais próximos, no intuito de sintetizar pontos importantes que nos ajudariam a construir os argumentos mais relevantes da nossa discussão. Em tempo: consideramos desnecessário realizar um número maior de entrevistas por dois motivos: 1) pelo conhecimento que já havia sido acumulado (em termos de informação sobre o campo de pesquisa) em função do trabalho coletivo realizado no âmbito do NEPAC; 2) as principais lideranças do movimento de moradia de São Paulo, incluindo nossos três entrevistados, já concederam inúmeras entrevistas para outros pesquisadores, o que nos permitiu utilizar essa ampla e rica fonte de informação presente nas dissertações e teses que recentemente discutiram o movimento de moradia do centro de São Paulo.

Realizamos ainda uma quarta entrevista, esta com o juiz do trabalho e docente da USP, Jorge Luiz Souto Maior. No decorrer de nossa pesquisa aprofundamos nossa leitura sobre a dimensão jurídica da luta conduzida pelos movimentos sociais de moradia e sem-teto. Neste processo, nos deparamos com textos redigidos por Souto Maior, bem como com entrevistas concedidas pelo mesmo, que tratavam do tema da função social da propriedade e do papel do poder judiciário em assegurar esse princípio constitucional, fundamental para avançar no combate às desigualdades sociais no campo e na cidade. Com isso, Souto Maior nos pareceu uma figura interessante para ser entrevistada sobre o caso que esta pesquisa se propõe a analisar. Cabe lembrar que o nosso entrevistado é membro da Associação dos Juizes para a Democracia (AJD), uma entidade civil sem fins lucrativos que reúne magistrados comprometidos com os valores democráticos presentes no texto Constitucional de 1998. Criada em 13 de maio de 1991 na Faculdade de Direito da USP, a AJD organiza cursos e seminários, além de divulgar estudos e produzir materiais relacionados à defesa do Estado Democrático de Direito. A atuação da AJD é um sinal claro de que a relação entre movimentos sociais e poder judiciário precisa receber mais atenção dos estudiosos sobre democracia e participação política, uma vez que a atuação do judiciário, como a realidade tem mostrado, não se dá apenas na direção da criminalização da luta popular e no cerceamento de direitos sociais previstos na Constituição de 1988. A própria existência da AJD é uma prova de que a disputa pela construção democrática e pela ampliação da cidadania tem se espalhado por diferentes instâncias do Estado, inclusive dentro do poder judiciário, aparentemente tão fechado e impermeável às demandas sociais. Assim como as outras entrevistas, a conversa com Souto Maior também ocorreu no segundo semestre de 2013.

Cabe destacar alguns eventos que estivemos presentes ao longo do trabalho de campo realizado. No dia 2 de setembro de 2011, assistimos a um seminário no Gaspar Garcia que discutiu a judicialização dos conflitos urbanos (foi nessa ocasião que, inclusive, conhecemos Nelson Souza), com destaque para a presença de Carlos Loureiro, que na época estava na chefia do Núcleo de Habitação e Urbanismo da Defensoria Pública de São Paulo. No dia 20 de setembro do mesmo ano, acompanhamos uma passeata (que saiu do Pátio do Colégio e se dirigiu à Secretaria Municipal de Habitação) organizada pelo

movimento que tinha como objetivo protestar contra as remoções e despejos que estão ocorrendo na cidade em razão das preparações para a Copa do Mundo de 2014. Já no dia 11 de novembro de 2011, nosso trabalho de campo nos permitiu testemunhar um episódio que seria de crucial importância para a delimitação do objeto de pesquisa desta tese: a questão da legitimidade das ocupações enquanto estratégia de mobilização coletiva.

Nossa ida a São Paulo, em conjunto com outros pesquisadores do NEPAC, tinha sido programada para acompanhar um ato contra a manipulação no processo eleitoral do Conselho Municipal de Habitação (CMH) por parte do governo municipal<sup>8</sup>. Mas, durante o ato, ficamos sabendo que uma reintegração de posse aconteceria a poucos quarteirões dali. Na madrugada do dia 7 de novembro, os movimentos de sem-teto de São Paulo haviam realizado, de forma articulada, a ocupação de nove edifícios ociosos na área central. Dois dias depois, no dia 9, a primeira ordem de reintegração de posse era emitida pelo judiciário. Mas as lideranças da ocupação conseguiram negociar com a Polícia uma “folga” de dois dias. Tratava-se de uma ocupação no antigo Hotel Cineasta, localizado na Avenida São João. Felizmente, não houve confronto direto entre a Polícia Militar (PM) e os integrantes do movimento nesta ocasião, mas foi muito impressionante testemunhar o processo de negociação que envolveu a retirada das famílias.

Durante todo esse processo, que em alguns momentos tornou-se relativamente tenso, lideranças do movimento de moradia e parlamentares aliados, ligados ao PT (Deputados estaduais Luiz Claudio Marcolino e Simão Pedro, e vereadora Juliana Cardoso), discursavam em um pequeno carro de som posicionado em frente ao prédio. Aquele cenário dramático nos fez pensar sobre a estratégia discursiva que o movimento constrói para se legitimar publicamente. Enquanto o comando da PM e os assistentes sociais da prefeitura negociavam a retirada pacífica das famílias com os coordenadores da ocupação, as lideranças e os parlamentares petistas discursavam para o público que assistia a tudo aquilo na tentativa de esclarecer a população sobre a injustiça social que existe em relação ao tema da moradia, injustiça essa que havia conduzido aquelas famílias a ocupar o respectivo imóvel. Todos os que passaram pelo microfone, incluindo os deputados,

---

<sup>8</sup> Sobre essa questão do CMH, ver o texto publicado pelo NEPAC no *Le Monde Diplomatique Brasil*: <http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=1071>

tentaram, em maior ou menor grau, reforçar a seguinte mensagem: “A Lei nos garante o direito de estar aqui, o direito de ocupar este imóvel; é o Estado brasileiro que está cometendo um crime ao expulsar estas famílias e colocá-las na rua”. Esse episódio nos despertou um grande interesse no debate sobre a legitimidade das ocupações. Este é um tema que, vale ressaltar, sempre acompanhamos mais de perto, desde a época da graduação. Porém, o discurso dos militantes enfatizando o caráter *legal* daquelas ações nos provocou a pensar a questão por um ângulo diferente. O argumento do movimento de moradia é que os prédios que estão vazios, sejam eles públicos ou privados, estão descumprindo a legislação urbana em vigor, que prevê a função social da propriedade. Um imóvel ocioso está, portanto, em situação ilegal, e a ação do movimento vem para reivindicar a legalidade. Essa questão está apresentada de forma mais detalhada no quarto capítulo desta tese.

Em fevereiro de 2012, comparecemos a um seminário no Centro Gaspar Garcia no qual foi apresentada uma pesquisa realizada pela entidade (entre agosto e novembro de 2011) sobre o programa municipal denominado Locação Social. O seminário contou com a participação de várias lideranças ligadas ao movimento, o que possibilitou um rico debate sobre a experiência do programa na cidade de São Paulo. Em março desse mesmo ano, fizemos uma visita à ocupação Mauá, localizada no bairro da Luz. Esta ocupação possui uma simbologia muito forte no imaginário do movimento de moradia da cidade. Para um conhecimento mais específico sobre a trajetória desta ocupação, e dos atores que a construíram, a dissertação de Stella Paterniani (2013) certamente é uma das melhores referências. Nossa visita à ocupação foi rápida. Na verdade, fomos nos encontrar com Nelson Souza, do MMRC (um dos coordenadores da ocupação) para posteriormente conversar com famílias que estavam acampadas em plena calçada, na Avenida São João. Estas famílias haviam sido desalojadas de outra ocupação realizada no dia 7 de novembro de 2011. Lá, tivemos a oportunidade de conhecer uma militante da FLM que estava coordenando o “acampamento” (Teresa), que nos relatou como as famílias estavam lutando todos os dias para não se deixar abater pela situação. Ao mesmo tempo, a militante da FLM nos contou que as famílias estavam recebendo a solidariedade de várias pessoas ali do entorno, comerciantes e moradores. Este suporte “logístico” vinha desde a autorização, por parte de pequenos comerciantes situados ali, para que as famílias usassem o banheiro, como

também na forma de doação de alimentos por parte de moradores. Segundo a militante, a solidariedade dessas pessoas ajudavam os acampados a “renovar a coragem todos os dias para continuar na luta”.

É interessante mencionar que aquelas ocupações de novembro de 2011 foram sendo retomadas pelo poder público uma a uma logo após o seu início. Embora os movimentos tenham realizado uma ação articulada, como há muito não se via na cidade, não tiveram força e nem articulação suficientes para manter aquelas ocupações. E outro fato importante: nesse contexto em que as ocupações estavam sendo desmanteladas, ocorreu a reintegração de posse do Pinheirinho, um terreno localizado na cidade de São José dos Campos que abrigava cerca de 6 mil pessoas. Em uma megaoperação da Polícia Militar do Estado de São Paulo (PMSP), que contou com um efetivo total de cerca de 2 mil homens, os moradores do Pinheirinho, que ocupavam o terreno particular desde 2004 foram brutalmente desalojados de suas moradias. Para o jurista Souto Maior (2012), o que aconteceu no Pinheirinho foi “uma das maiores agressões aos Direitos Humanos da história recente em nosso país”. O episódio repercutiu negativamente, é claro, nos movimentos sociais ligados à luta pela terra rural e urbana em todo o Brasil. Na verdade a repercussão foi significativa até mesmo na imprensa nacional<sup>9</sup>. Em São Paulo, conversamos com lideranças que se diziam estarecidas pelo que viram nas imagens da televisão e depois ao vivo, nos dias seguintes à reintegração. A esperança de várias lideranças e militantes era que o lamentável episódio ocorrido em São José dos Campos pudesse sensibilizar a opinião pública no trato da questão relacionada às ocupações urbanas no centro da maior cidade do país. Mas, ao menos de imediato, não foi isso que aconteceu. As reintegrações no centro de São Paulo continuaram (embora sem registro de violência comparável ao que ocorreu no Pinheirinho).

Depois desse período, este pesquisador permaneceu um tempo afastado do campo da pesquisa para a redação do relatório de qualificação. Após a defesa do relatório, em função das mudanças que procedemos no objeto de pesquisa, só viríamos a retomar o trabalho de campo em 2013. No primeiro semestre daquele ano, fizemos uma visita à

---

<sup>9</sup> Em relação a este assunto, recomendamos a leitura de um texto que resulta de uma produção coletiva do NEPAC, localizado no sítio eletrônico Passa Palavra: < <http://passapalavra.info/2012/03/53685> >.

ocupação Margarida Maria Alves (também coordenada por Nelson Souza). Esta ocupação foi realizada em um prédio situado dentro de um terreno que havia sido doado pela administração municipal de Gilberto Kassab<sup>10</sup> (2009-2012) para o Instituto Lula, cujo presidente de honra é o próprio ex-presidente da república. Essa foi a visita mais demorada que fizemos a uma ocupação no centro. Lá, conseguimos conversar com um pouco mais de tempo com alguns integrantes da ocupação, desde militantes mais orgânicos até as pessoas “comuns”. Muitas haviam sido despejadas de outras ocupações.

Além deste intenso trabalho de campo, que nos possibilitou uma visão empírica muito rica sobre o nosso objeto de estudo, uma das estratégias metodológicas para a realização desta pesquisa foi a análise de material jornalístico e de documentos produzidos pelos próprios movimentos sociais. Analisamos com mais cuidado documentos que foram produzidos em contextos de realização de ocupações e também de reintegração de posse, com a intenção de verificar primordialmente qual era a estratégia discursiva adotada pelo movimento de moradia para se legitimar no debate público. O material jornalístico nos foi útil principalmente por nos permitir uma leitura mais clara sobre as características do atual discurso de criminalização dos movimentos sociais. E, obviamente, esta pesquisa também foi realizada a partir de uma intensa revisão bibliográfica sobre os temas que nos são pertinentes. Além das leituras relacionadas ao debate teórico sobre a democracia, a participação política e os movimentos sociais, também nos dedicamos à leitura de textos referentes à problemática urbana, com o objetivo principal de embasar nossas discussões sobre a luta pelo direito à cidade. O resultado desta revisão teórica encontra-se sobretudo nos capítulos 1 e 2 desta tese.

Por fim, cabe salientar que em meados do ano de 2013, entre o final de julho e o início de agosto, participamos do III Fórum Nacional de Pós-Graduação em Ciência Política, realizado na cidade de Curitiba (PR). Na ocasião, tivemos a oportunidade de apresentar os resultados parciais desta pesquisa em um Grupo de Trabalho intitulado “Movimentos Sociais e Participação Política”, com o privilégio de ter nosso texto

---

<sup>10</sup> Gilberto Kassab iniciou sua administração na prefeitura de São Paulo vinculado ao Democratas (DEM), mas, no início de 2011 deixou o partido para criar uma nova legenda: o Partido Social Democrático (PSD).

comentado pelo Prof. Dr. Leonardo Avritzer, da UFMG. Como não poderia deixar de ser, as contribuições do Prof. Avritzer nos foram de grande valia para a conclusão do trabalho.

### **Estrutura da tese**

Esta tese está organizado em quatro capítulos, além desta introdução e das considerações finais. No primeiro, procuramos reconstruir os aspectos gerais do debate acadêmico sobre a teoria democrática, desde o elitismo democrático até o período mais recente, procurado compreender como a trajetória desse debate contribuiu para o amadurecimento da agenda de pesquisa sobre democracia e participação na América Latina. Apesar dos avanços teóricos, apontamos que essa agenda de pesquisa não tem dedicado a atenção necessária a outras formas de participação política que se desenvolvem exteriormente aos espaços institucionais, como é o caso das ocupações de imóveis ociosos. Como argumentaremos, o deslocamento analítico que propomos (dos espaços institucionais em direção às ações de mobilização nas ruas) pode nos auxiliar a identificar com mais clareza os atores e os projetos políticos envolvidos na disputa pela construção democrática, ou seja, lançar luz sobre os conflitos existentes, muitas vezes nublados e/ou obscurecidos pelo amplo consenso que se construiu em torno da questão da participação institucional.

No segundo capítulo, nos dedicamos a compreender de forma mais substantiva o contexto do conflito no qual o movimento de moradia está inserido. Discutindo os conceitos de segregação e de direito à cidade, apresentamos como o crescimento urbano da cidade de São Paulo criou as condições objetivas para a luta pela moradia popular nas áreas centrais na medida em que a população mais pobre foi, historicamente, mantida às margens da cidade, isto é, afastada de suas zonas urbanas principais. Insistimos em um ponto muito relevante: o processo de elitização das localizações mais centrais na cidade e a consequente expulsão da população mais pobre em direção às áreas periféricas, seja por meio de remoções forçadas ou por meio da elevação constante do custo de vida, é uma característica intrínseca ao desenvolvimento da cidade capitalista, onde o solo urbano passa a ser tratado como mercadoria. Desde as reformas urbanísticas em Paris e em outras cidades europeias em meados do século XIX, até as obras para a realização de megaeventos como a copa do

mundo e as olimpíadas nos dias atuais, o que temos visto é a repetição de um padrão de segregação urbana que resulta de uma luta entre as diferentes classes sociais pelas melhores localizações na cidade. Em relação ao caso de São Paulo especificamente, neste capítulo apresentamos uma série de dados empíricos para uma caracterização mais apropriada das particularidades de seu processo de urbanização, e de que forma esse processo determinou a atual configuração da cidade em termos da distribuição das classes sociais no território urbano.

O capítulo 3 tem como objetivo principal analisar de forma mais detida as ocupações de imóveis ociosos no centro da cidade de São Paulo. Apontamos brevemente neste capítulo o conceito de *repertório* (Tilly, 1995; Tarrow, 1997) e sua contribuição para a análise da ação coletiva. Posteriormente, pretendemos recuperar a história da luta pela moradia na área central de São Paulo, demonstrando com mais clareza em qual contexto se iniciam as ocupações de imóveis promovidas pelo movimento de moradia, bem como as razões que levam o movimento a se posicionar de tal maneira. Apresentando dados empíricos e fazendo análise de algumas das entrevistas realizadas, pretendemos esclarecer a importância que as ocupações tiveram no sentido de conferir visibilidade às demandas do movimento e apontar para importantes conquistas nesse sentido. Além das unidades habitacionais construídas pelo poder público na área central, o movimento de moradia foi capaz de problematizar a agenda política da cidade em relação ao debate sobre o centro da cidade, tornando-se, atualmente, um ator indispensável nesse debate. Em outras palavras, o movimento de moradia foi capaz de impor uma nova agenda ao poder público, e as ocupações desempenham papel extremamente relevante nesse processo. Neste capítulo procuramos discutir também o significado político e a relevância histórica das ocupações no centro. Com base na discussão travada no capítulo anterior sobre a urbanização de São Paulo, apontamos que as ocupações de imóveis ociosos no centro da cidade constituem um marco na história da luta pela habitação popular na cidade, já que, pela primeira vez, as classes populares buscam “retornar” à área central de forma politicamente organizada, realizando ações coletivas frequentes que, além de articuladas, estão embasadas por uma nova pauta política. Nesse sentido, a grande relevância histórica dessa forma de ação em particular é que ela é capaz de questionar aberta e politicamente o modelo de urbanização

dominante na sociedade brasileira, que acarretou em inúmeros prejuízos para a população mais empobrecida.

No quarto e último capítulo, desenvolvemos o argumento central desta tese. Aqui, pretendemos discutir a relação entre a ação institucional e a ação direta, tendo como referência empírica as ocupações. Vamos argumentar, essencialmente, que obtemos vantagens analíticas importantes ao ampliar a leitura sobre a participação política no sentido de incluir formas extra institucionais de mobilização, como é o caso das ocupações. Esse olhar analítico nos possibilita iluminar com mais precisão os conflitos que estruturam o terreno da luta pela democracia e identificar mais claramente os diferentes projetos políticos em disputa. Aqui também será apresentado o debate sobre a questão da legitimidade e da legalidade das ocupações, e uma breve análise a estratégia discursiva elaborada pelo movimento de moradia recentemente. Procuramos enfatizar que, atualmente, em função dos avanços no campo jurídico obtido pela luta dos próprios movimentos sociais, as ocupações de terras e imóveis, no campo e na cidade, além de legítimas, também podem ser consideradas legais do ponto de vista jurídico. E, como também demonstramos aqui, os próprios movimentos sociais tem se esforçado em construir um discurso que aponte nessa direção. Por fim, nas considerações finais procuramos amarrar a discussão da tese e inserir reflexões que consideramos pertinentes para nossa área de estudo e que podem contribuir para embasar pesquisas futuras.

## **Capítulo 1 - Reconstruindo o debate sobre a construção democrática: do elitismo à participação extra institucional**

Dentro dos objetivos propostos por esta tese, a compreensão do atual estágio em que se encontra o debate sobre a participação política e a construção democrática no interior da Ciência Política brasileira exige minimamente a retomada de alguns diálogos e embates teóricos que têm seu “início” em meados do século XX, mais especificamente na conjuntura de um dos eventos mais marcantes na história humanidade: a Segunda Guerra Mundial (SGM). Como veremos adiante, os acontecimentos políticos que precederam a SGM tiveram desdobramentos relevantes (ainda que isso sem sempre seja lembrado pelos analistas) na conformação posterior do debate sobre a teoria democrática. Iniciamos a discussão com a apresentação dos pressupostos teóricos inerentes ao elitismo democrático, a corrente teórica hegemônica no âmbito da teoria democrática. Essa retomada é necessária para que possamos compreender com mais clareza a inspiração teórica das teorias da transição democrática, enfoque que se tornou predominante nas explicações sobre os processos de democratização em curso na América Latina. Como demonstraremos neste capítulo, as teorias da transição democrática possuem uma forte inspiração na doutrina elitista, fato que, posteriormente, motivou uma reação teórica significativa por parte de um conjunto de autores que defenderam uma perspectiva ampliada da democracia.

### **1.1 O elitismo democrático: a estabilidade política como preocupação central e a aversão à participação popular**

Procuramos esboçar neste tópico alguns elementos relacionados à abordagem elitista da democracia que interessam mais diretamente ao nosso debate. Obviamente, não seremos capazes de esmiuçar essa corrente a ponto de esgotar o debate sobre seus possíveis avanços e problemas. Na verdade, o que pretendemos aqui é, sem incorrer em uma análise maniqueísta, fazer uma leitura crítica desse pensamento à luz dos princípios teóricos com

os quais nos alinhamos. A compreensão das bases teóricas do elitismo democrático nos exige uma referência obrigatória à obra seminal do economista austríaco Joseph A. Schumpeter, intitulada *Capitalismo, Socialismo e Democracia* (1961), originalmente publicada no ano de 1942. Poucas obras nas Ciências Sociais tiveram um impacto tão profundo como essa. No livro em questão, Schumpeter foi capaz de redefinir o debate sobre a teoria democrática e estabelecer as bases daquilo que se tornaria o *mainstream* no interior desse campo teórico (Macpherson, 1978; Tatagiba, 2003; Avritzer, 2002; Santos e Avritzer, 2002; Miguel, 2002a; 2002b).

É importante compreender, inicialmente, que o autor em questão estava preocupado em estabelecer uma teoria “realista” (as aspas têm finalidade puramente irônica) da democracia, constituída a partir de elementos possíveis de serem observados empiricamente. Convém relembrar que o realismo político rechaça qualquer pano de fundo supostamente normativo ou idealista, reivindicando para si o princípio da neutralidade no que se refere à análise social (o que, como discutiremos posteriormente, não passa de uma falácia revestida por argumentos extremamente sofisticados, ainda que sedutoramente convincentes para muitos). Por isso, no intuito de realizar tal empreitada e construir sua teoria realista, Schumpeter promoveu uma profunda ressignificação no entendimento sobre a democracia, subtraindo, na prática, a referência que o conceito fazia à ideia de governo do povo ou à soberania popular. Nas palavras de Miguel (2002a, p. 110), Schumpeter “simplesmente virou do avesso a teoria da democracia”. Na concepção schumpeteriana, a democracia define-se por ser um método de escolha dos governantes. Em uma de suas passagens mais citadas, o autor esclarece que “o método democrático é aquele acordo institucional para se chegar a decisões políticas em que os indivíduos adquirem o poder de decisão através de uma luta competitiva pelos votos da população” (Schumpeter, 1984, p. 336, citado por Miguel, 2002b, p. 502).

Qual é a implicação prática imediata desta definição? A democracia fica resumida ao processo eleitoral. Em decorrência disso, a abordagem de Schumpeter será classificada por muitos como *minimalista*, uma vez que ela possui um grau de exigência mínimo em relação à participação popular no processo político (voltaremos a este ponto mais adiante). No entendimento de Schumpeter, a ideia de governo do povo ou de

soberania popular, tal como a democracia era compreendida nos termos de teóricos como Rousseau, é, na prática, insustentável no contexto das sociedades complexas. Na verdade, a abordagem de Schumpeter tinha em Max Weber um importante ponto de apoio. Em seus escritos, Weber apontava para a contradição entre o crescente grau de complexidade de administração das sociedades modernas e a possibilidade do exercício da soberania popular. A intensa burocratização da sociedade (resultado de sua crescente complexidade) exigiria um grupo de indivíduos cada vez mais especializado capaz de atuar na administração cotidiana dos assuntos públicos, o que inviabilizaria a participação das massas no sistema político (Weber, 1978). Por isso que, nos termos de Schumpeter, a única forma possível e *realista* de se pensar em algo próximo da participação popular no contexto destas sociedades seria através do voto, ou seja, através de um processo no qual o povo *autoriza* determinados indivíduos a governarem (Avritzer, 2002, p. 17). Mas, nas palavras do próprio Schumpeter:

(...) de acordo com o ponto de vista que adotamos, a democracia não significa nem pode significar que o povo realmente governa em qualquer dos sentidos tradicionais da palavra *povo* e *governo*. A democracia significa apenas que o povo tem oportunidade de aceitar ou recusar aqueles que o governarão (SHUMPETER, 1961, p. 346; grifos do autor).

Schumpeter não poderia ser mais didático. Em sua acepção, o povo de fato não governa e não exerce sua soberania, por mais que acredite que, ao votar, esteja fazendo isso (Miguel, 2002a, p. 111). O voto seria, de qualquer forma, o máximo que poderia haver de participação popular na democracia, uma vez que a essência da mesma seria a *competição entre elites pelo poder*. Estas elites, compostas por indivíduos esclarecidos e aptos a governar (a influência de Weber é clara nesse ponto), representam os grupos que irão disputar os votos no “mercado” eleitoral. A associação da disputa eleitoral com o mercado não é mera força de expressão nossa: Schumpeter estabeleceu uma relação direta entre a dinâmica eleitoral e as relações no campo econômico, o que é compreensível tendo em vista sua formação acadêmica de economista. Do mesmo modo que os homens do mundo empresarial negociam suas mercadorias, os políticos negociam em votos (Schumpeter, 1961, p. 347). A democracia se torna, assim, um mecanismo de mercado, no qual os

votantes são os consumidores e os políticos são os empresários (Macpherson, 1978, citado por Tatagiba, 2003, p 22).

No modelo teórico schumpeteriano, são as elites políticas que desempenham o papel decisivo na democracia, pois são elas que de fato governam, e é isso que, na realidade, faz a democracia funcionar. Um ponto extremamente relevante nesse debate é que, como bem apontam Miguel (2002a; 2002b) e Avritzer (2002), curiosa e paradoxalmente, a proposta teórica schumpeteriana em relação à democracia e ao seu funcionamento foi edificada justamente a partir de autores que estavam escrevendo *contra* a democracia. Estamos nos referindo à *teoria das elites*, cujas principais referências se encontram em Vilfredo Pareto, Gaetano Mosca e Robert Michels. Entre o final do século XIX e o início do século XX, estes três autores, extremamente preocupados com o “espectro comunista” que rondava a Europa, se dedicaram a desconstruir a ideia da possibilidade de um governo democrático em que a maioria da população exerça o poder de forma efetiva, uma bandeira política levantada pelos movimentos operários na época. As obras de Mosca, Pareto e Michels apontavam que os objetivos igualitários da luta desses movimentos não passavam de mera ilusão, uma vez que, no entender desses pensadores, “sempre vai haver desigualdade na sociedade, em especial a desigualdade política. Isto é, sempre existirá uma minoria dirigente e uma maioria condenada a ser dirigida, o que significa dizer que a democracia, enquanto ‘governo do povo’, é uma fantasia inatingível” (Miguel, 2002b, p. 485).

Os teóricos das elites<sup>11</sup> escrevem, portanto, em oposição aos movimentos de cunho socialista e sua demanda por uma efetiva participação das massas no processo político, ou, em outros termos, pela participação efetiva da *classe trabalhadora*, como já havia sido preconizado por Marx e Engels em seus escritos. Pareto, Mosca e Michels vão argumentar que a divisão entre uma minoria dirigente e uma maioria submissa é um traço imutável na história humana, e, portanto, “natural” da sociedade. A exemplo de Miguel, Avritzer também aponta para a contradição da construção teórica de Schumpeter:

---

<sup>11</sup> É claro que, se examinadas a fundo, as obras destes autores possuem diferenças entre si, mas de qualquer forma isto não inviabiliza a construção deste argumento mais geral referente ao papel que eles atribuem às elites.

By accepting a narrow concept of sovereignty, Schumpeter makes democratic theory compatible with a theory of the role of the elites in the political process. Elite theory had initially rejected democratic politics because of its belief that elites would rule regardless of the form of government. The central tenets of Pareto's historical and ontological justification of elites are not contradicted by Schumpeter but harmonized with democratic theory. He accordingly reconceives democracy as a method for ensuring the turnover of elites in positions of political power. Thus, the gap between democratic theory's self-understanding and the use of categories that deny the very possibility of democracy is closed by the special role assigned to elites within the democratic system. Reducing the scope of sovereignty allows Schumpeter to limit the role of the people to producing governments, that is to say, to choosing the particular group among the elites that seems most qualified to govern. Through this operation the people remains the ultimate arbiter of democratic politics in only one capacity, as the arbiter of competing elites (AVRITZER, 2002, p. 17).

O que Schumpeter fez, portanto, foi conciliar dois princípios teóricos em tese inconciliáveis. O economista austríaco se embasou em um suposto teórico que procurava afirmar exatamente o contrário daquilo que havia de mais básico na ideia de democracia: um governo com ampla participação do povo. E é justamente este um dos pontos cruciais para o entendimento da doutrina elitista da democracia inaugurada por Schumpeter: quanto mais reduzida ou minimizada for a participação popular no processo político, melhor. Por mais paradoxal que seja, foi essa a grande “contribuição” da doutrina elitista à teoria democrática, ou seja, a democracia funciona desde que a participação popular seja restringida ao máximo. Em outro trecho consagrado de seu livro, no qual analisa as condições para o sucesso da democracia, Schumpeter deixa claro que os eleitores, isto é, os governados, precisam estar plenamente cientes de seu papel enquanto coadjuvantes na cena política:

Os eleitores comuns devem respeitar a divisão de trabalho entre si e os políticos que elegem. Não devem retirar com excessiva facilidade a confiança entre eleições e necessitam compreender que, uma vez tendo eleito determinado cidadão, a ação política passa a ser dele e não sua. Significa isso que ele deve abster-se de instruí-lo sobre o que fazer, um princípio, aliás, que foi reconhecido por todas as Constituições e teorias políticas desde o tempo de Edmund Burke. As suas consequências, no entanto, não são entendidas de maneira geral. Por um lado, poucas pessoas compreendem que esse princípio se choca com a doutrina clássica da democracia e significa, realmente, o seu abandono. Pois, se o povo deve governar no sentido de decidir casos individuais, que seria mais natural para ele do que dar instruções aos seus representantes, como o fizeram os eleitores dos Estados Gerais Franceses em 1789 e mesmo antes disso? Por outro, reconhece-se ainda menos que se o princípio for aceito, (...) as tentativas menos formais de

restringir a liberdade de ação dos membros do parlamento – o costume de bombardeá-los com cartas e telegramas, por exemplo – devem ser submetidas à mesma proibição (SCHUMPETER, 1961, p. 347-348).

Os bons eleitores, destarte, são aqueles que respeitam a divisão do trabalho político: eles são governados, enquanto que a ação política cabe exclusivamente aos governantes. As palavras de Schumpeter no trecho supracitado deixam claro que a ação popular pode conduzir perigosamente ao abandono da democracia – a menção à Revolução Francesa de 1789 visa estabelecer essa relação de causa e efeito. Ou seja, quanto mais as pessoas comuns interferirem no processo político, maior é a chance de implosão do regime democrático. Esta concepção denuncia, ainda que de forma sutil, a principal preocupação de Schumpeter e da doutrina elitista: a *estabilidade política*, no sentido de evitar o conflito social a todo custo. Uma condição essencial para a conquista dessa estabilidade é a completa e total liberdade daqueles que governam. Como lembrado por Miguel (2002a, p. 112), a “principal inspiração oculta para a teoria de Schumpeter parece ser a obra de Thomas Hobbes”, filósofo inglês do século XVII e um dos teóricos mais importantes do absolutismo monárquico: “É significativo observar que, para Hobbes, como para Schumpeter, a principal preocupação não é com a liberdade ou com a autonomia dos integrantes da comunidade, mas com a estabilidade política”.

Um questionamento natural que poderia surgir aqui é o seguinte: a estabilidade de um regime político está necessariamente relacionada com a ausência de participação popular? A resposta a esta questão nos ajuda inclusive a entender as razões pelas quais a obra de Schumpeter teve uma repercussão e uma adesão tão grande na Ciência Política, a ponto de estabelecer as bases teóricas do *mainstream* no campo da teoria democrática. O contexto em que o referido autor escreve é marcado por conflitos sociais e políticos de grandes proporções, que conduziram o mundo à SGM. Toda a primeira metade do século XX foi, aliás, testemunha de conflitos intensos no interior de nações e entre elas, em grande parte relacionados à ascensão do projeto socialista pela via revolucionária na Rússia em 1917, o que envolveu a mobilização massiva dos setores mais pobres da população. No ano de 1933, Adolf Hitler chega ao poder na Alemanha através de um processo eleitoral no qual obteve uma ampla margem de votos, e gradualmente coloca em prática seu projeto

expansionista - que envolvia a conquista de territórios para além das fronteiras nacionais. Aos poucos, tanto um processo como o outro gerou enorme instabilidade política no continente europeu e passou a representar uma ameaça real aos interesses de determinados países, em especial os Estados Unidos da América (EUA). A SGM foi um desdobramento inevitável desse processo.

Esse quadro foi interpretado por muitos analistas da seguinte forma: nos momentos em que a massa foi conclamada a se mobilizar politicamente, isso gerou instabilidade e intenso conflito social (Avritzer, 2002, p. 11). Com isso, a presença popular na política “passou a ser associada mais com o totalitarismo do que com a democracia” (Miguel, 2002b, p. 499). É claro que tanto o regime socialista como o regime nazista não ofereceram protagonismo político às massas, ou seja, não promoviam sua participação efetiva na administração pública cotidiana, mas o fato é que a consolidação desses regimes foi vista como resultante de uma “vontade popular” que conduziu os líderes totalitários ao poder. Os horrores da guerra e, claro, a “ameaça” comunista, foram utilizados como pretexto para justificar um sistema político democrático que era, na verdade, pouco democrático. Nesse contexto do mundo Pós-Guerra, a ausência da participação popular (ou sua baixa intensidade) passou a ser encarada como condição básica para a manutenção da estabilidade política e institucional das democracias ocidentais. O elitismo democrático transformará essa ideia em um dos principais pilares de seu edifício teórico-epistemológico. É com base nesses argumentos que as ideias elitistas ganham força. Certamente, o sucesso obtido pelas teses minimalistas de Schumpeter sobre a democracia deriva em grande medida dos acontecimentos políticos e sociais em curso naquele momento histórico, que aparentemente “justificavam” um desenho institucional menos aberto à interferência popular nos regimes democráticos.

Ora, uma sociedade na qual a participação popular no processo político é pouco intensa ou quase inexistente *tende* a ser, de fato, mais estável. Teóricos como Seymour Lipset e Samuel Huntington contribuíram para reforçar as teses de Schumpeter. Lipset (1963) chega a afirmar que nas democracias onde o voto é facultativo, o baixo nível de comparecimento constitui justamente um indicativo da estabilidade política do regime, uma vez que a população não está se manifestando pela necessidade de mudanças. O silêncio

popular seria, por isso, um indicativo da “saúde” dos regimes democráticos. Em outras palavras, a apatia política da população é vista como um elemento positivo e, simultaneamente, sintoma da estabilidade e condição desta. Já Samuel Huntington, na avaliação de Miguel (2002b, p. 503), apresenta um argumento mais sutil: para Huntington (1975), não é que a apatia política seja um bem, mas a *participação* que constitui um grande problema a ser enfrentado pelos regimes democráticos:

O excesso de participação aumenta os conflitos sociais, põe em risco a continuidade do sistema, gera um excesso de demandas que o Estado é incapaz de processar. Huntington (...) chegou à conclusão de que, justamente por causa disso, as democracias são ‘ingovernáveis’: cada vez que o Estado atende a uma demanda popular, incentiva a apresentação de novas e mais extravagantes exigências. ‘Ingovernável’, mas indispensável como fator de legitimação, a democracia estava em uma encruzilhada. Em suma, para essa corrente, a apatia demonstra a satisfação com o sistema político, impede o acirramento das diferenças dentro da sociedade e diminui as pressões sobre o Estado. O resultado é maior *estabilidade* (ou ‘governabilidade’, para usar o jargão da ciência política). De forma quase imperceptível, promove-se um deslocamento de valores, com a estabilidade sendo erigida em meta da organização política, no lugar do ideal democrático de autonomia (MIGUEL, 2002b, p. 503; grifo do autor).

O argumento de Huntington, em si, não nos parece equivocado, por um motivo muito simples: de fato, *a participação da sociedade organizada para além dos mecanismos eleitorais convencionais*, em especial de setores historicamente marginalizados social e economicamente, implica necessariamente no questionamento de determinados parâmetros da ordem estabelecida, *o que certamente ocasionará em certo nível de conflito social* e eventualmente colocará em xeque a estabilidade vigente. O ponto central não é discutir se a participação popular gera conflito ou instabilidade, mas sim como esse processo pode ser interpretado do ponto de vista teórico. O principal foco de tensão analítica que estabelece a distinção entre nossa postura teórica e os pilares do elitismo democrático está localizado exatamente nesta questão. Cabe questionarmos, no mínimo, qual é o preço que se paga pela estabilidade política tão almejada por Schumpeter e seus seguidores. O que significa essa estabilidade? A quem ela beneficia? A estabilidade política e institucional equivale necessariamente à justiça social? O fato de um regime ser estável politicamente significa que, de fato, as demandas sociais estão sendo devidamente equacionadas pelo sistema político?

Entendemos que a “estabilidade” pode significar muitas vezes o silenciamento de grupos sociais excluídos e a impossibilidade de que estes apresentem suas demandas ao Estado. Por isso, um regime pode ser politicamente estável e ao mesmo tempo conviver com graves injustiças sociais, inaceitáveis para qualquer sociedade pretensamente democrática. O problema é que, dentro da concepção elitista de Schumpeter, essa questão é escamoteada ou simplesmente ignorada. A atuação dos cidadãos comuns nos assuntos públicos precisa ser minimizada para garantir, afinal, a estabilidade política - preocupação central dos elitistas. O “fetiche” pela estabilidade faz com que os elitistas tenham, por isso, *verdadeira aversão ao conflito social*, uma vez que seu acirramento poderia levar, no limite, à erosão das bases institucionais do regime democrático. Disso deriva um modelo teórico pouco exigente em relação à participação popular, e por isso taxado como *minimalista*.

Mas é importante, nessa altura da discussão, propor algumas reflexões sobre este ponto. O que significa afirmar que a abordagem de Schumpeter – e dos teóricos elitistas de um modo geral – possui um caráter *minimalista*? Em linhas gerais, significa dizer que ela tem uma exigência mínima no que se refere à participação popular na política: esta abordagem defende que o povo só deve participar efetivamente no momento do voto, com a finalidade de escolher seus representantes - e em seguida se ausentar até o processo eleitoral seguinte. Seria esta a razão pela qual a abordagem é classificada como minimalista. Todavia, Guillermo O’Donnell - um autor de peso no debate teórico sobre a democracia – vai refutar essa ideia e alegar que uma concepção elitista a respeito da democracia não é necessariamente minimalista (O’Donnell, 2007, p. 27). A certa altura de seu texto, Schumpeter se propõe a analisar as “condições para o êxito do método democrático”, e começa apontando que “a democracia prospera em ambientes sociais que revelam certas características” (Schumpeter, 1961, p. 352). De fato, Schumpeter vai apontar um conjunto de elementos que, para além da competição eleitoral entre elites pelo poder político, são essenciais para que a democracia se mantenha e se fortaleça. Entre elas, podemos incluir a liberdade de imprensa - uma vez que a legitimidade da competição

eleitoral implica em assegurar a liberdade de palavra para todos<sup>12</sup> -, a existência de uma burocracia forte, capacitada e eficiente (outro ponto em comum com Weber), lideranças políticas altamente qualificadas, um bom grau de tolerância mútua para com as diferenças de opiniões entre os líderes políticos e um autocontrole democrático, no sentido de que tantos os eleitores como os eleitos devem respeitar as regras do jogo democrático (Schumpeter, 1961, p. 352-359).

No entender de O'Donnell, esses elementos que Schumpeter agrega à sua famosa definição a respeito do método democrático têm a seguinte implicação: se, além do processo eleitoral, a democracia pressupõe todo esse conjunto de condições, que por sua vez estão diretamente relacionados aos princípios jurídicos e culturais de determinada sociedade, então a definição schumpeteriana não poderia ser taxada de minimalista, uma vez que ela não está exclusivamente centrada no método eleitoral. É bem verdade que o próprio O'Donnell atenta para o fato de que o autor de *Capitalismo, Socialismo e Democracia* não é claro o suficiente em relação a estes pontos: em momento algum, por exemplo, Schumpeter explica se para o êxito do método democrático são necessárias todas aquelas condições (como seria mais razoável supor) ou se apenas algumas bastam. Ademais, o economista austríaco também não esclarece se a falta de êxito do método democrático implica que este será totalmente suprimido ou então se conformará um outro tipo de regime democrático, de caráter deficiente ou diminuído (O'Donnell, 2007, p. 27). Mas, a despeito destes pontos um tanto obscuros, O'Donnell se nega a aceitar que a definição schumpeteriana seja minimalista, uma vez que, no seu entender, ela é razoavelmente mais complexa do que muitos supõem.

O argumento de O'Donnell é, em princípio, convincente. Se a leitura atenta e rigorosa da obra clássica de Schumpeter permite afirmar que sua definição não se encontra exclusivamente centrada no processo eleitoral (ainda que este seja o seu cerne), nos parece correto que o termo minimalista seja ao menos problematizado. No mínimo, a postura de O'Donnell nos auxilia a evitar um maniqueísmo reducionista em relação à abordagem

---

<sup>12</sup> Esta definição é extremamente vaga e problemática. Como tem se discutido por um conjunto de autores no Brasil e em outros países (Comparato, 2001; Lima, 2010; Delarbre, 2010)., liberdade de imprensa não implica necessariamente em liberdade de expressão, e, portanto, a liberdade de imprensa não significa que *todos* terão como se expressar publicamente.

elitista, o que já é um grande avanço em termos de debate teórico. Analisemos então, após o alerta de O'Donnell, essa controvérsia em particular para avaliar em que medida é válido conceber a definição shumpeteriana como minimalista. Cabe destacar que as condições elencadas por Shumpeter visando o êxito do método democrático requerem um grau avançado de liberdades e direitos formais, que necessariamente devem estar previstas nos ordenamentos jurídicos daquelas sociedades consideradas democráticas. Tais direitos são, em geral, herdeiros da doutrina liberal, forjados em meio às lutas sociais contra o absolutismo monárquico entre os séculos XVII e XVIII (Marshall, 1967; Bobbio, 1992; Saes, 2003; Souza, 2006).

Nesse sentido, é importante esclarecer que uma crítica à doutrina elitista da democracia não significa, ou não deveria significar, a negação da relevância inerente de tais liberdades civis e políticas. A realização de eleições livres e periódicas, o sufrágio universal, a liberdade de associação civil e política, e mesmo a controversa liberdade de imprensa, constituem elementos jurídicos e institucionais que não podem ter sua importância minimizada. Como lembrado por Miguel (2002b, p. 505), tais liberdades e direitos, muito embora as condições para o pleno usufruto dos mesmos nem sempre sejam satisfatórias, “criam um ambiente político incomparavelmente melhor do que o de regimes em que estão ausentes”. A “simples” possibilidade de que os trabalhadores se organizem em sindicatos, associações e/ou partidos políticos estabelece um patamar de aproximação com regras básicas da democracia que são completamente desconhecidas em determinadas partes do globo. Ao mesmo tempo, não custa lembrar também, como faz Décio Saes (2003, p. 13-15), que os direitos civis e políticos das classes trabalhadoras nas democracias ocidentais foram conquistados após longos e intensos embates políticos contra as classes dominantes e o Estado, sobretudo no decorrer do século XIX. Ou seja, tais liberdades, mesmo que formais, não foram automaticamente concedidas pelas elites aos setores menos favorecidos da população: antes, sua generalização e ampliação no plano jurídico-formal foram desdobramentos dos conflitos de classes que deixaram profundas cicatrizes em países como EUA, Alemanha, Inglaterra, França, dentre outros, países considerados atualmente como democracias avançadas.

De qualquer forma, se a definição shumpeteriana pressupõe a existência das condições supracitadas, talvez o argumento de O'Donnell faça sentido: a definição de democracia oferecida pelo economista austríaco não deve ser concebida, portanto, como minimalista. Refletindo um pouco mais, contudo, a questão nos parece um pouco mais complexa. De fato, a definição de Schumpeter não pode ser considerada, por si só, minimalista. Entretanto, *quando confrontada com outras abordagens sobre a democracia*, ela possui de fato um caráter bem mais modesto em relação a determinadas questões, em especial, como já mencionado anteriormente, no que tange ao papel dos atores civis no processo político. Nesse sentido, a definição shumpeteriana pode sim ser considerada minimalista em relação, por exemplo, à perspectiva teórica da democracia deliberativa ou à abordagem da construção democrática, com a qual nos identificamos. Na prática, isso significa afirmar que, embora a definição de democracia presente em Shumpeter não seja tão restrita como muitos de seus críticos afirmam, ela pode ser considerada minimalista quando confrontada com abordagens teóricas que são, claramente, muito mais exigentes em relação ao papel que os cidadãos comuns e a sociedade organizada devem assumir (e que *assumem de fato*) no processo político. O tom minimalista da análise schumpeteriana deriva, sobretudo, desta questão.

Dando continuidade à nossa análise sobre o elitismo democrático, é válido dedicarmos algumas palavras ao tema da suposta neutralidade e do caráter “realista” reivindicado por esta abordagem. No meio acadêmico, apontar-se a si próprio como neutro ou realista significa afirmar que sua abordagem não se pauta por parâmetros normativos, mas sim por critérios que são empiricamente observáveis. O pesquisador realista é capaz de enxergar a realidade como ela *realmente* é, e não como se gostaria que fosse. O normativo é aquele que se preocupa com o “dever ser”, enquanto que o realista está preocupado com o “ser”. É aqui que está um dos maiores problemas das abordagens pretensamente realistas. Elas se pautam em uma concepção de *natureza humana*, assumindo (em geral) o pressuposto de que o homem é, por natureza, egoísta, movido por suas paixões e portanto incapaz de pensar no bem coletivo. Isso implica na necessidade, claro, de que um poder institucionalizado estabeleça determinadas regras e normas de conduta no nível social para evitar que esse conjunto de indivíduos se auto destrua. O elemento central para a crítica que

pretendemos construir se pauta justamente nesse suposto assumido pelos realistas: o homem é assim, porque ele sempre foi assim. Relembrando teóricos como Pareto, Mosca e Michels, a dominação de uma minoria sobre a maioria é um traço imutável na história humana. Logo, conclui-se que essa é a natureza da sociedade, o que inviabiliza um governo da maioria pautado pelo princípio da autonomia coletiva. No caso de Schumpeter, é importante registrar que as concepções deste autor também estão fortemente pautadas por uma ideia de natureza humana, o que condiciona evidentemente todo o conjunto de sua análise teórica sobre a democracia (Pateman, 1992; Miguel, 2002a; 2002b; Avritzer, 2002; Souza, 2006). A participação popular não deve ser estimulada porque as pessoas *não sabem definir* o que é melhor para si e para os outros. A história humana mostra, afinal, que o cidadão comum não está apto a tomar parte nas decisões políticas.

Contudo, a análise realista peca ao omitir o fato de que características “empiricamente observáveis” da sociedade, o que inclui, por exemplo, a dominação de uma minoria sobre a maioria, ou a apatia política da maioria e o seu suposto desinteresse pela política, resulta justamente de uma construção social, política e *histórica*. O fato da realidade se apresentar de tal forma não significa que essa seja a natureza dessa sociedade, ou seja, não quer dizer que as coisas *sejam naturalmente* desse jeito. A configuração de poder na sociedade é resultado de longos e complexos processos sociais, que de modo algum nos autorizam a naturalizar as relações humanas. Tome-se como exemplo um dos argumentos mais defendidos pelos realistas: a maioria das pessoas é desinteressada na política e têm aversão à vida pública. As palavras de Marcelo Lopes de Souza nos ajudam a rebater essa ideia:

O argumento de que os cidadãos, no fundo, não desejam participar muito da vida política, preferindo ter tempo livre para dedicar-se à esfera privada, toma o efeito pela causa: em uma sociedade heterônoma, na qual a política é marcada pela intransparência, é fácil imaginar que a corrupção encontre solo fértil, e não somente em países periféricos e semiperiféricos, de ‘democracia frágil e pouco consolidada’. Não é difícil compreender, também, que, em face da sucessão de escândalos de corrupção e das decisões em proveito próprio dos ‘representantes’, a população seja tomada não somente por desinteresse pela vida pública, mas até mesmo por uma repugnância pelos políticos profissionais, a qual acaba por confundir-se com uma ojeriza pela ‘política’. Nada prova que a aversão à vida pública seja algo como uma inclinação individual ‘inata’ na maioria, ou que seja inevitável em sociedade complexas e burocratizadas – ao passo em que abundam

as evidências de que tal comportamento depende das circunstâncias históricas, podendo, em decorrência, modificar-se (SOUZA, 2006, p. 395-396).

Ou seja, existe um conjunto de fatores que faz com que as pessoas se desinteressem por uma participação mais engajada na vida pública, e por isso é equivocado afirmar que o desinteresse da maioria pela política seja algo natural. Além, é claro, do importante ponto levantado por Souza: a aversão das pessoas pelos políticos profissionais e para com os partidos políticos tradicionais é diretamente associada com uma total repulsa pela *atividade política*, o que são questões absolutamente diferentes. O fato é que tal indistinção interessa, e muito, aos donos do poder: quanto mais apática e desinteressada pela política uma população demonstrar ser, melhor será para as elites políticas e econômicas que comandam a sociedade. Essa apatia política, longe de ser algo inato à maioria, *é uma condição fortemente estimulada*, ainda que de forma sutil, por aqueles situados no topo da pirâmide do poder social, que por sua vez se valem da fundamental contribuição dos grandes meios de comunicação.

Mas, uma vez que se reconheça o equívoco dos preceitos realistas, o que pensar, então, sobre os realistas? Seriam eles ingênuos? Por que eles incorreriam no erro de naturalizar relações de caráter tão complexo? É este o ponto crucial: o realismo, longe de ser neutro em relação a valores ou ideologias, apresenta seus argumentos dessa forma justamente com o intuito de legitimar e conferir respaldo acadêmico e/ou científico a determinadas formas de *dominação social*. Voltemos ao caso de Schumpeter para ilustrar essa questão: a participação popular não deve ser estimulada porque as pessoas *não sabem definir* o que é melhor para si e para os outros, e a própria história humana apresenta fartos exemplos de que o cidadão comum é alheio à vida pública. Logo, *o cidadão comum precisa ser governado por uma elite, esclarecida o suficiente para tomar as decisões necessárias pensando exclusivamente no bem da coletividade*. O grande problema é que, a partir da sofisticação acadêmica conferida ao argumento, as falas de Schumpeter, Huntington, Lypset e cia. ganham um ar de *realismo*, enquanto que aqueles que defendem um sistema político mais participativo são desqualificados como *utópicos* ou *idealistas*, cujo pensamento se encontra completamente desvinculado da *realidade concreta*, isto é, daquela realidade visível, observável.

Mas é por este simples motivo que o realismo reivindicado pela doutrina elitista da democracia não deve ser visto como neutro ou politicamente “desinteressado”: antes, esta doutrina busca legitimar um determinado tipo de regime e sistema político, cujos exemplos reais mais próximos encontram-se naqueles países de capitalismo e democracia “avançados”. Claro que, em geral, toma-se os EUA como o modelo de democracia mais próximo do ideal: a América possui os fundamentos que devem servir como referência para todas aquelas nações que aspiram a “verdadeira” democracia. Ou seja, a doutrina elitista tem um papel fundamental na produção de um discurso acadêmico capaz de identificar e classificar quais são as verdadeiras democracias existentes, e, assim, legitimar um *modelo político associado com determinados padrões e valores culturais*, considerados melhores e mais evoluídos do que em sociedades que ainda não alcançaram este patamar<sup>13</sup>. Na prática, a característica tão valorizada e reivindicada pelos realistas no campo da teoria democrática é justamente a corda com a qual eles se enforcam: apesar de se apresentarem como neutros, seus escritos estão carregados de valores e concepções político-ideológicas do mesmo modo que as outras abordagens sobre a democracia. A diferença reside no fato de que o realismo oculta esse “detalhe”, enquanto que os outros teóricos, em geral, fazem questão de explicitar.

E é inegável que de um modo geral os realistas foram bem sucedidos. Como lembrado por Miguel (2002a), a concepção schumpeteriana sobre a democracia, além de constituir o *mainstream* da teoria democrática, foi capaz de penetrar na percepção do senso comum e no discurso midiático. As democracias existem apenas naqueles países onde se verifica a alternância de poder através de eleições periódicas, a imprensa é “livre” e, claro, o mercado tem liberdade para operar de forma autônoma. A teoria de Schumpeter contribuiu decisivamente para a consolidação de um discurso hegemônico que associa objetivamente a democracia à economia de mercado. Por isso, países que seguem tal prescrição básica são merecedores incontestáveis do rótulo de “democráticos”. Entretanto, aqui é necessário apenas fazer uma ressalva. Se concordarmos que a definição proposta por Schumpeter em relação à democracia foi alçada à condição de “verdade universal”, isso

---

<sup>13</sup> Este discurso serve, por exemplo, para conferir legitimidade à “guerra ao terror” levada a cabo pelos EUA. Impossível esquecer as palavras de George W. Bush ao anunciar, em 2003, a vitória militar da América sobre o Iraque: “A tirana no Iraque chegou ao fim. Agora é a vez da democracia”.

implica admitir também que a maioria das pessoas concorda com a ideia de que qualquer tipo de manifestação social, inclusive um abaixo-assinado ou uma carta a um parlamentar, seria um desrespeito às regras do jogo.

Mas isso, certamente, é um exagero. Atualmente, podemos perceber que em várias sociedades consideradas democráticas, incluindo no Brasil, existe uma tolerância razoável para com as manifestações civis que vão além das urnas. Essa afirmação é, obviamente, muito relativa. Mas, mesmo sob o risco de cometer grosseira generalização, preferimos considerar que o protesto social hoje é muito mais aceito e/ou tolerado em determinados países do que no período imediato ao fim da SGM. Esse debate é demasiadamente complexo, mas acreditamos que essa percepção estritamente negativa em relação à mobilização civil não eleitoral começou a mudar, talvez, no final da década de 1960, e ganhou uma aceitação realmente considerável entre o final da década de 1980 e o início do decênio seguinte, momento em que a sociedade civil de vários países, notadamente na América Latina e no Leste Europeu, demonstrou ao mundo sua importância e sua capacidade de mobilização na luta contra regimes autoritários. Naquele contexto, ficou evidente que a participação massiva da sociedade também é importante para *reivindicar* a democracia, e não apenas ameaçá-la (como tinha ocorrido na revolução bolchevique e na ascensão do nazi-fascismo). Mesmo no campo da teoria democrática houve certa flexibilização no tocante a esse tema. Muito embora os pressupostos shumpeterianos continuem definindo a orientação teórica dominante, diversos autores apontaram, recentemente, que um certo grau de mobilização popular extra institucional não é incompatível com os fundamentos da democracia representativa. O recente artigo de Bernard Manin discute exatamente essa questão:

(...) ao participar dessas ações coletivas, os cidadãos pressionam por suas reivindicações diretamente os tomadores de decisão. Nisso, a participação política não institucionalizada parece se desviar dos princípios da democracia representativa, e talvez pô-los em risco. Na verdade alguns analistas interpretaram o aumento desse tipo de participação como um sinal de crise na representação política. Mas não é esse o diagnóstico formulado nos vários estudos comparativos publicados na última década. É surpreendente notar que de vários ângulos todos esses estudos enfatizam que a democracia representativa foi transformada, mas não minada, pela crescente importância da participação política não eleitoral. Embora a relação entre cidadãos e o Estado tenha sido

‘transformada’, (...) o apoio dos cidadãos aos elementos estruturais centrais da democracia representativa não foi erodido (MANIN, 2013, p. 125).

Essa percepção menos negativa em relação às manifestações civis foi, aparentemente, incorporada ao discurso democrático na atualidade, inclusive pelo chamado senso comum. No caso brasileiro, podemos afirmar seguramente que, apesar das inúmeras ressalvas a serem feitas, o discurso dos atores hegemônicos parece reconhecer a importância da participação social nas ruas, desde que tal participação ocorra, evidentemente, dentro de certos limites. Existe uma diferença muito grande entre uma passeata contra a corrupção organizada majoritariamente por pessoas de classe média, e as ocupações de terras e imóveis ociosos realizadas por movimentos sociais claramente situados à esquerda do espectro político. Como ficou evidente nas manifestações de junho de 2013, o discurso midiático buscou incessantemente diferenciar o “bom manifestante” do “vândalo”. Este último é aquele que não sabe se manifestar, já que recorre a meios “violentos” para tanto, colocando em risco a ordem pública e a segurança dos “cidadãos de bem”, inclusive dos que estão protestando pacificamente.

Independente disso, é inegável que em relação ao passado é possível identificar no discurso hegemônico uma tolerância maior para com o protesto social, o que representa um contraponto importante ao modelo democrático “ideal” estabelecido por Schumpeter, onde os cidadãos deveriam evitar até mesmo pressionar o parlamento através de cartas ou telegramas. Ou seja, essa é uma mudança importante na percepção social a respeito da democracia, quais os seus limites e qual o papel que cabe à sociedade civil no jogo democrático. As manifestações públicas, sobretudo na forma de passeatas, tornaram-se a forma clássica de ação coletiva nas sociedades ocidentais contemporâneas. Tarrow (1997, p. 190) atribui isso ao fato das manifestações possuírem uma flexibilidade praticamente infinita, uma vez que é “possível empregá-las em apoio a uma reivindicação, contra um oponente, para expressar a existência de um grupo ou sua solidariedade com outro grupo, para celebrar uma vitória ou lamentar a morte de um líder”. Porém, como apontado pelo mesmo autor, mesmo tendo uma relativa aceitação nas democracias atuais, as

manifestações públicas sempre carregam um determinado grau de incerteza em relação ao risco que elas podem representar para as elites e para o sistema político.

Por isso, para aqueles que detêm o poder político e econômico, *sempre será melhor que a sociedade seja politicamente apática e não se mobilize por qualquer motivo que seja*. É inegável que uma sociedade mobilizada, ainda que não coloque em risco a estabilidade ou a integridade do sistema político e econômico, atrapalha os chamados “donos do poder”. Estes sempre preferirão lidar com uma sociedade mais dócil e menos contestadora, uma vez que a preocupação central das elites, a exemplo dos teóricos elitistas, é com a *estabilidade política* do regime. Este é um dos motivos pelos quais o protesto social é aceito apenas quando ocorre dentro de determinados limites claramente determinados pelos atores hegemônicos. Ou seja: o protesto é muito mais aceito no discurso do que na prática. Deste ponto de vista, os ensinamentos de Schumpeter não foram tão reformulados como se poderia imaginar. Essa situação é, sem dúvida, uma das contradições mais significativas das democracias contemporâneas, e certamente constitui um tema muito relevante para ser estudado com a devida profundidade em diferentes países. Com isso, encerramos nossa análise sobre o elitismo democrático. Na sequência do texto, vamos apresentar em linhas gerais os pressupostos teóricos das teorias da transição democrática, demonstrando em que medida esta análise problematizou e ao mesmo tempo incorporou determinados princípios da doutrina elitista.

## **1.2 As teorias da transição democrática: mudanças e continuidades em relação à doutrina elitista**

Não há dúvida que as chamadas teorias da transição democrática tornaram-se o principal eixo explicativo para os processos de democratização da América Latina. Independente das críticas que se possa fazer a esta abordagem, é inegável que ela contribuiu de forma importante para o amadurecimento do debate teórico sobre a democracia no Brasil e na América Latina em geral. Ademais, Sérgio Costa (1999, p. 95) ressalta que as teorias da transição, ao adotarem “una metodología própria y paradigmas de análisis distintos”, auxiliaram na consolidação do recém-surgido campo da Ciência Política,

que somente a partir da década de 1970 se firmou como um campo de análise independente em países como o Brasil.

Este tópico não pretende fazer uma extensa revisão da referida corrente, mas sim apresentar alguns pontos gerais que nos permitam compreender de forma mais precisa as problematizações que serão feitas às teorias da transição no período posterior ao da retomada dos regimes democrático-representativos na América Latina, em especial no decorrer da década de 1990. Inicialmente, faz-se necessário esclarecer o seguinte ponto: em linhas gerais, as teorias da transição compreendem o processo de democratização conferindo uma atenção privilegiada aos atores ligados aos grandes arranjos político-institucionais, propondo-se a analisar também em que medida o sistema legal dos diferentes países garante as liberdades mínimas necessárias para o exercício da cidadania política por parte dos cidadãos, possibilitando a realização de eleições livres, limpas e periódicas (O'Donnell, 1999). Se é correto afirmar, por um lado, que o enfoque da “transitologia” foi significativamente influenciado pelos princípios teóricos do elitismo democrático, por outro é um grave erro supor que essa apropriação se deu de maneira automática e sem modificações. Um primeiro aspecto relevante a ser destacado se refere ao fato de que as teorias da transição constituíram, em grande medida, uma resposta à produção teórica de caráter eminentemente estruturalista que havia pautado o debate sobre a interpretação dos processos políticos, econômicos e sociais na América Latina nas décadas anteriores. Para se contrapor ao viés teórico-metodológico do estruturalismo, o enfoque da transição democrática deslocou o foco de análise e optou por direcionar “sua atenção nas *elites políticas e suas eleições, opções e estratégias*. A democracia passou a ser vista (...) como o resultado das habilidades, tomadas de decisões e estratégias racionais desdobradas *pelos grupos dirigentes e atores políticos mais relevantes* (Vitullo, 2001, p. 54; grifos nossos).

A insatisfação com as explicações macroestruturais nas Ciências Humanas influenciou de forma profunda o debate teórico em diversos campos disciplinares. No caso em questão, as teorias da transição buscaram enfatizar o papel da agência humana e sua relevância na determinação dos processos políticos e sociais. Mas, o fato é que o enfoque transitológico concentrou seu foco analítico nas *elites políticas*, entendendo que estas seriam os *atores mais relevantes* no processo de democratização política. Aqui, fica muito

clara a influência da doutrina elitista: são as elites que se constituem nos atores políticos mais relevantes e desempenham papel decisivo na transição à democracia. Aliás, a própria definição de “transição” também evidencia algumas afinidades teóricas entre o elitismo e a transitologia. Sinteticamente, a transição representa um período no tempo no qual se conforma um arranjo institucional capaz de reestabelecer a competitividade política entre atores democráticos e autoritários; no transcurso deste processo, as relações institucionais chegam a um nível de confiança tal que, ao final do período de transição, os atores autoritários se retiram da cena política (O’Donnell e Schmitter, 1986, citados por Avritzer, 2002, p. 27-28). No entender de Avritzer (2002, p. 28), tal definição, que por sua vez constitui o núcleo central da concepção de democracia presente no enfoque transitológico, é perfeitamente compatível com os princípios do elitismo democrático, uma vez que ambos compartilham o suposto de que a democracia se mostra essencialmente dependente das regras institucionais responsáveis por regular a competição entre as elites políticas.

Entretanto, Avritzer explica que as teorias da transição apresentam mudanças importantes em relação à abordagem elitista. Duas são particularmente importantes para a presente discussão. Em primeiro lugar, para os transitólogos, as elites não necessariamente possuem valores democráticos. Pelo contrário: as teorias da transição reconhecem a responsabilidade das elites na existência dos regimes autoritários. Na doutrina elitista clássica, não há nenhum tipo de problematização em relação ao papel das elites políticas, uma vez que estas são portadoras incontestáveis do espírito democrático; na verdade, a democracia funcionaria graças às elites, compostas por indivíduos esclarecidos o suficiente para tomar as decisões em nome de toda a coletividade, sempre na direção do fortalecimento do sistema democrático. Já na abordagem transitológica, o papel das elites precisa ser analisado com mais cautela: alguns grupos no interior destas elites podem ter posições políticas autoritárias, colocando em risco os fundamentos do sistema democrático (Avritzer, 2002, p. 28).

Há que se reconhecer que este foi um ponto de inflexão importante em relação ao elitismo democrático. A suposição de que as elites são naturalmente portadoras dos valores democráticos definitivamente não se encaixa para explicar a emergência de regimes autoritários em nenhuma parte do globo. No caso da América Latina em particular, sabe-se

muito bem o papel decisivo que as elites nativas desempenharam na ruptura das democracias e na adoção de regimes ditatoriais, que contaram com forte apoio militar e logístico dos EUA (paradoxalmente, o país tido como o modelo ideal de democracia pela maior parte do mundo). Neste ponto, portanto, as teorias da transição representaram um avanço importante em relação à doutrina elitista.

Um segundo ponto de inflexão relevante se refere ao papel da mobilização social no cenário político. Como já discutimos no tópico anterior, para os teóricos elitistas as manifestações populares deveriam ser evitadas tendo em vista a preservação da estabilidade política e institucional. Ou seja, havia uma concepção eminentemente negativa em relação às possibilidades de mobilização coletiva para além das urnas. No caso do enfoque transitológico, essa visão aparece de forma diferente. No trabalho clássico de O'Donnell e Schmitter (1986, p. 48), a mobilização dos atores sociais aparece como algo positivo, capaz de diversificar a oposição política e oferecer novo fôlego à luta dos atores democráticos. Na perspectiva transitológica, a mobilização coletiva dos atores externos à institucionalidade pode contribuir para fortalecer os valores democráticos e acelerar o período de transição política, o que representa um contraponto importante à doutrina elitista, para quem a mobilização popular tinha necessariamente uma carga antidemocrática (Avritzer, 2002, p. 28).

Não há como negar, portanto, que houve alguns avanços importantes no debate sobre a democracia a partir da abordagem proposta pelos teóricos da transição. Todavia, como Avritzer (2002) argumenta, essa ruptura com os pilares teóricos da doutrina elitista se deu apenas de forma parcial, o que inviabilizou, no entendimento do autor, uma leitura mais adequada sobre a democratização das sociedades latino americanas. Primeiramente, analisemos o tema da mobilização social. Embora tenha uma percepção diferente em relação ao elitismo democrático, reconhecendo a importância que a mobilização popular pode ter no processo de democratização política, a transitologia concebe o papel dos atores civis dentro de um esquema teórico que os coloca em segundo plano: a mobilização coletiva desempenha apenas uma importância secundária dentro de um processo onde o que realmente pesa são as negociações entre as elites políticas. A mobilização pode, em determinadas circunstâncias, auxiliar no processo de retomada do sistema democrático, mas

sem desempenhar um papel central, uma vez que este fica reservado às elites (Avritzer, 2002, p. 29).

Ademais, a mobilização coletiva no esquema teórico proposto pela transitologia é pensada a partir de um enfoque eminentemente racionalista. Conforme o custo da mobilização vai sendo reduzido, ou seja, na medida em que a repressão estatal torna-se menos intensa, a população começa a se mobilizar para reivindicar o retorno ao regime democrático-representativo. Na interpretação de Avritzer (2002, p. 100), o enfoque transitológico busca estabelecer um nexo teórico entre liberalização política e mobilização social. A partir do momento em que as instituições democráticas voltam a funcionar, os atores sociais se retiram do cenário político porque a meta foi alcançada: a democratização do sistema político-institucional. Com isso, o custo da mobilização social volta a ser alto, não exatamente por conta da repressão, mas porque não faz mais sentido continuar mobilizado frente a um cenário de democratização das instituições políticas tradicionais que estabelece a periodicidade de eleições livres. Por isso, assim que a democracia é alcançada, os atores sociais se reservam ao seu papel de coadjuvantes no processo político, permitindo que os representantes eleitos façam seu trabalho. Nas palavras de Avritzer (ibidem), a explicação da mobilização coletiva oferecida pelo enfoque transitológico combina elementos teóricos da escolha racional com alguns princípios inerentes ao elitismo democrático. Afinal, os atores sociais se mobilizam apenas para garantir o reestabelecimento da competição político-eleitoral entre as elites, para em seguida se ausentar da cena política.

Na verdade, essa concepção está ligada ao problema mais complicado no esquema teórico transitológico, isto é, a forma como esta abordagem concebe a própria *democracia*. A principal crítica a ser feita nesse sentido se refere ao fato de que a ótica dominante na transitologia percebe a democracia desde uma perspectiva na qual a democratização das instituições políticas aparece dissociada de uma preocupação com a democratização das instâncias socioculturais (Avritzer, 1996; 2002; Lavallo, 2003; Vitullo, 2001; Dagnino, Olvera e Panfichi, 2006). Democracia, para os transitólogos, significa a ausência de autoritarismo. Como explicado por Avritzer:

Tal conceito baseia-se na ideia que a presença ou ausência de certos elementos em uma determinada ordem política pode ser empiricamente constatada e, conseqüentemente, servir de fundamento para a determinação do tipo de regime prevalecente. Eleições livres, a garantia de direitos civis pela constituição aparecem como as variáveis a serem medidas. O problema envolvido em tal concepção é um problema metodológico na medida em que as teorias da transição deixam de problematizar a forma como os diferentes atores políticos incorporam a institucionalidade vigente. Nesse sentido, tão importante quanto a realização de eleições ou a existência de uma boa declaração de direitos na constituição é analisar a atitude dos sujeitos sociais em relação a esses atributos. Tratar-se-ia de perceber que existe um hiato entre a existência formal de instituições e a incorporação da democracia às práticas cotidianas dos agentes políticos (AVRITZER, 1996, p. 135-136).

Em suma, a democratização das instituições políticas não implica necessariamente na democratização das relações sociais. Desde uma perspectiva mais abrangente sobre a democracia, a democratização do sistema político formal é uma condição necessária, mas não suficiente, já que o autoritarismo pode permanecer mesmo com a democratização das instituições políticas (Santos e Avritzer, 2002; Lavallo, 2003; Tatagiba, 2003; 2006; Dagnino, 2002; Dagnino, Olvera e Panfichi, 2006). Em grande medida, é esta crítica que será o ponto crucial para o estabelecimento de novos parâmetros teóricos para o debate sobre a democracia na América Latina. Esta concepção restrita de democracia subjacente à análise transitológica mostra o ponto de maior afinidade desta abordagem para com o elitismo democrático: o entendimento da democracia enquanto um processo basicamente dependente dos grandes arranjos institucionais. Ainda que a transitologia tenha avançado em relação a alguns pontos, ela reteve o suposto básico da doutrina elitista ao conferir um papel privilegiado às elites e às instituições políticas no debate teórico sobre a democracia. Por isso, a ruptura da transitologia em relação ao elitismo democrático foi parcial, e, a despeito de alguns avanços, não contribuiu de forma decisiva para um entendimento mais aprofundado a respeito do processo de democratização na América Latina.

Para sermos justos, é importante salientar que alguns desses autores incorporaram em boa medida essas críticas. Segundo Dagnino, Olvera e Panfichi (2006, p. 19), o próprio O'Donnell (2004, p. 141) reconheceu que a democracia precisa ser pensada como “um modo de vida”, e não apenas como um regime político. Por sua vez, Philippe Schmitter apontou que a maioria das investigações propostas pelas teorias da transição

selecionaram os partidos políticos e suas lideranças mais destacadas como os atores relevantes do jogo democrático, ignorando o papel que outros atores, como movimentos sociais e associações civis desempenham neste processo político mais amplo que é a consolidação democrática (Guilhot e Schmitter, 2000, p. 620, citados por Vitullo, 2001, p. 56).

Para finalizar este tópico, uma outra crítica relevante que pode ser feita às teorias da transição se refere à exagerada ênfase que a referida abordagem confere à *agency*. No intuito de problematizar as explicações baseadas no estruturalismo “forte”, que não abria espaço para compreender de que forma os *atores* incidem nas estruturas, a transitologia acabou caindo no outro extremo. Em seu esquema teórico, a transitologia superestimou a relevância e a capacidade de *determinados* atores no processo político, como se a democracia, em última análise, dependesse estritamente das escolhas e opções estratégicas das elites, isto é, da conduta racional de determinados indivíduos que ocupam posição privilegiada na institucionalidade estatal. Porém, concordamos com Vitullo (2001, p. 56) quando este autor argumenta que o imperativo resgate de variáveis estritamente políticas, outrora ignoradas pelas abordagens estruturalistas, “não pode autorizar que a democratização seja vista apenas como o resultado de uma eleição ou opção estratégica das elites dirigentes, omitindo o restante da sociedade, os setores populares e a própria história”. Nessa mesma linha, Bunce (2000) destaca que a opção por essa dimensão analítica implica em ignorar fatores cruciais no processo de democratização, como por exemplo a influência dos processos políticos internacionais e as transformações econômicas.

Como se sabe, o contexto da democratização na América Latina foi marcado por um momento em que havia forte pressão internacional pelo fim dos regimes autoritários na região, o que ficou ainda mais evidente com a queda do muro de Berlim e a derrocada do bloco soviético. Aliado a isso, não podemos ignorar o fato de que a grave crise econômica que assolou a América Latina no decorrer da década de 1980 contribuiu de forma relevante para solapar a legitimidade dos governos autoritários e envolver determinados setores sociais na luta pela democratização, inclusive as classes médias. É claro que o papel de grupos e indivíduos precisa ser levado em conta, mas não podemos

ignorar a influência de fatores macroestruturais na determinação do jogo político que se desdobra no interior de cada nação. Na sequência do texto, procuramos apresentar a discussão sobre a reação teórica ao enfoque transitológico para explicar a democratização na América Latina, procurando entender como tal reação se embasou em determinados princípios teóricos que procuravam valorizar o papel dos atores civis na democratização das relações sociais. Com isso, buscamos explicitar o ambiente teórico-analítico que dá origem à abordagem da construção democrática.

### **1.3 O enfoque sociológico sobre a democracia na América Latina: sociedade civil, participação e construção democrática**

As teorias da transição representaram alguns avanços em relação aos fundamentos do elitismo democrático, mas ainda assim permaneceram presas a uma concepção limitada de democracia. Tal constatação foi fundamental para o estabelecimento de novas bases teóricas no debate acadêmico sobre a democracia na América Latina. A resposta teórica à abordagem transitológica veio acompanhada por um forte viés sociológico, cuja preocupação central consistia em repensar as dimensões da democracia e da ação política presentes naqueles estudos. Os autores identificados com o chamado “enfoque sociológico” entendiam que a democratização das instituições políticas era parte de um processo mais amplo, sendo necessário pensar a democracia para além das fronteiras institucionais do Estado. Basicamente, o que estes autores propunham era uma concepção “ampliada” da democracia, entendendo esta como uma relação fundamentalmente interativa que compreende o Estado, as instituições políticas e a sociedade (Costa, 1999, p. 96). No entendimento de Adrián Lavalle, “o ‘retorno da sociologia’ em moldes enfaticamente normativos constitui de fato uma resposta aos limites das teorias da transição democrática”, que se mostraram demasiadamente limitadas no sentido de oferecer respostas adequadas aos “problemas mais abrangentes da democracia e até mesmo da política, irredutíveis à

mera dimensão institucional do sistema político, embora esta seja condição *sine qua non* da própria democracia” (Lavallo 2003, p. 96).

A dimensão sociológica aparece no sentido de oferecer uma contribuição específica ao debate, uma vez que a Ciência Política, por sua própria “natureza” disciplinar, permanecia mais restrita à análise institucional. Nesse sentido, o enfoque sociológico propõe um olhar diferente daquele tradicionalmente empregado para a compreensão da democracia enquanto fenômeno social e objeto teórico. Daí a importância de promover um deslocamento analítico preocupado em analisar em que medida as relações sociais acompanhariam a democratização das instituições políticas, isto é, até que ponto a prática cotidiana da sociedade seria capaz de incorporar os valores democráticos previstos no ordenamento jurídico e constitucional. Como já apontado, a premissa básica destes autores é que a democratização das instituições concretiza uma etapa fundamental, mas incapaz de encerrar o debate político e teórico relacionado à construção da democracia (Avritzer, 1996; Costa, 1997; 1999; Dagnino, Olvera e Panfichi, 2006).

Além de uma concepção mais ampla de democracia, a problematização teórica proposta pelo viés sociológico implicava também uma concepção mais ampla a respeito da própria *ação política*. O transbordar analítico do processo democrático para além dos limites estatais/institucionais exigia uma postura teórica diferente no que se refere ao papel dos atores civis no cenário político mais amplo, buscando compreender como a ação destes influenciava na construção de uma *esfera pública* onde as demandas sociais poderiam ser debatidas e negociadas de forma minimamente condizente com os procedimentos considerados democráticos. Em suma, isto significa afirmar que a política não é uma atividade restrita aos atores situados no interior do sistema institucional; antes, a política também deve ser pensada dentro de uma perspectiva mais alargada: “O que está fundamentalmente em disputa são os parâmetros da democracia, são as próprias fronteiras do que deve ser definido como arena política: seus participantes, instituições, processos, agenda e campo de ação” (Alvarez, Dagnino e Escobar, 2000, p, 15).

Em contraste com as abordagens herdeiras dos princípios elitistas, o enfoque sociológico da democracia na América Latina vai conferir posição privilegiada à sociedade civil no debate teórico ao longo da década de 1990. Explicitamente ancorado em

pressupostos normativos, tal enfoque procurou “reabrir o caminho para a análise das possibilidades de transformação pela via da ação social” (Lavalle, 2003, p. 95). Ganha destaque, nesse contexto, o debate sobre as qualidades do novo associativismo civil, representado por atores sociais que tradicionalmente foram excluídos ou minimizados no debate teórico sobre a democracia. No entendimento de vários analistas, estes “novos personagens” - para usar o termo consagrado por Sader (1988) - que haviam adentrado o cenário político no período recente seriam capazes de produzir uma cultura política ancorada em práticas democráticas e inclusivas, contribuindo, assim, para a democratização da esfera societal. Segundo Lavalle (2003, p. 91-92), diversos estudiosos identificaram na emergência destes novos atores uma nova modalidade de associativismo, que escaparia “à órbita dos interesses particularistas inerentes à política e à economia, preservando todavia a capacidade de instar a esfera política a atender seus reclamos legítimos”.

Essa “nova sociedade civil” adquiriu em boa parte da literatura dos anos 1990 *status* de zeladora dos valores democráticos, constituindo-se no ator político que seria o grande responsável pela superação do autoritarismo social, vigente mesmo com a retomada do regime democrático-representativo. Evidente que essa leitura a respeito das potencialidades encarnadas pelo conjunto de atores representativos do novo associativismo não foram interpretadas da mesma forma (e nem com o mesmo grau de entusiasmo) pelos analistas, mas interessa destacar que o registro normativo sob o qual foi conduzida parte significativa desses estudos influenciou decisivamente o debate sobre a construção da democracia na literatura brasileira (e mesmo latino americana) no contexto da década de 1990 (Lavalle, 1999; 2003). Antes de especificarmos quem eram, afinal de contas, os atores sociais concretos que representavam a nova sociedade civil, é necessário esclarecer melhor quais as influências teóricas que embasaram esta nova interpretação sobre o tema da democratização na América Latina.

Em linhas gerais, foram duas principais fontes de inspiração teórica para o enfoque sociológico e o debate sobre a nova sociedade civil: a primeira reside nos trabalhos de Jurgen Habermas sobre a mudança estrutural na esfera pública (1984a) e a ação comunicativa (1984b), enquanto que a segunda refere-se ao estudo de Jean Cohen e Andrew Arato sobre sociedade civil e teoria política (1992). Ambos os trabalhos possuem

um viés de combate teórico frente aos cânones da doutrina elitista da democracia, embora esse não seja o único objetivo de seus autores. A obra de Jurgen Habermas foi um dos principais pilares teóricos e epistemológicos da *teoria deliberativa da democracia*, cuja proposta central repousa numa perspectiva de democracia construída por meio da deliberação racional, livre e igualitária na esfera pública (Avritzer, 1996; Miguel, 2002a), envolvendo uma participação ativa dos cidadãos. A ênfase dos teóricos deliberativos é na participação dos indivíduos em condição de *igualdade*, o que relembra em boa medida as formulações teóricas de Rousseau sobre a participação política, mas que haviam sido completamente abandonadas pela doutrina elitista da democracia. Associado a este parâmetro de igualdade, a teoria deliberativa está fortemente vinculada à ideia de *autonomia*, defendendo que o projeto democrático requer que as normas sociais sejam produzidas pelos próprios integrantes da comunidade (Miguel, 2002a, p. 116), o que evidentemente constitui uma reação teórica aos postulados schumpeterianos.

No limite, Habermas estava preocupado em estabelecer uma distinção entre duas formas de se fazer política: de um lado, podemos identificar o “mundo da vida”, onde se pratica a “boa política”, virtuosa em si mesma, isto é, onde prevalecem as práticas comunicativas e racionais pautadas pela concepção igualitária de participação; de outro, temos a esfera sistêmica, comandada pelos interesses estratégicos do poder político e do dinheiro (mercado), na qual a ação política se baseia nos interesses particularistas e, portanto, contrários ao bem comum e ao interesse público (universalista). A concepção habermasiana é claramente dicotômica: ao identificar duas formas distintas de inserção no espaço pública, Habermas defende a existência de duas lógicas conflitantes no que se refere à ação política (Costa, 1999, p. 99). Como se percebe, o potencial democratizador das relações sociais reside, dentro da referida perspectiva, exclusivamente no mundo da vida, visto o particularismo que embasa a lógica do poder político e do mercado. A obra de Cohen e Arato (1992), por sua vez, buscou recolocar a sociedade civil no centro do debate sociológico propondo uma ousada revisão conceitual do termo e estabelecendo novos parâmetros para a pesquisa empírica sobre o assunto (Lavalle, 1999, p. 128). Ao incorporar grande parte das sistematizações teóricas de Habermas, sobretudo em relação à teoria da ação comunicativa, Cohen e Arato apresentam um modelo teórico de sociedade civil

altamente estilizado, no qual os atores civis teriam virtudes necessariamente democratizantes e estariam isolados das pressões coercitivas do mercado e da política institucional (Abers e Keck, 2008, p. 106).

Se, por um lado, esses autores tiveram sua importância ao oferecer contribuições teóricas capazes de fazer frente aos princípios elitistas constitutivos do *mainstream* da teoria democrática, por outro suas perspectivas analíticas receberam amplas críticas, especialmente por estabelecer uma concepção dicotômica da política e da própria sociedade e por operar, muitas vezes, com um elevado grau de abstração teórica, muitas vezes incompatível com qualquer tentativa de aproximação com a realidade concreta (Dryzek, 2000; Miguel, 2002a). As premissas habermasianas sobre a esfera pública e ação comunicativa, que influenciaram fortemente o modelo teórico de sociedade civil proposto por Cohen e Arato, ignoram em larga medida contradições reais do mundo da política, que, uma vez ignoradas pelo pesquisador, podem contribuir muito mais para confundir do que explicar a relação entre Estado e sociedade e o papel dos atores civis na construção da democracia, bem como suas reais possibilidades de interferência no quadro político-institucional e no nível societal.

O fato é que os problemas dessas abordagens tiveram um rebatimento direto no debate brasileiro sobre a sociedade civil e a democracia na década de 1990. Na expectativa de apresentar uma problematização consistente aos paradigmas teóricos oferecidos pela transitologia, autores de peso no cenário nacional vão incorporar com visível entusiasmo os pressupostos habermasianos e o modelo da nova sociedade civil, reproduzindo, em grande medida, a concepção dicotômica que estabelece rigorosas fronteiras entre Estado e sociedade. Por isso, além de reforçar esta dicotomia, pouco produtiva do ponto de vista analítico – uma vez que nos impede de enxergar justamente os vínculos e relações que sociedade civil e sociedade política estabelecem entre si -, a literatura nacional acabou incorporando a perspectiva fortemente idealizada e essencialista no que se refere à “natureza” dos diferentes atores e suas formas de inserção na esfera pública. De um lado, a sociedade civil virtuosa, democrática e universalista; do outro, o Estado autoritário, corrupto e particularista. A análise de Adrian Lavalley é bastante elucidativa:

Na lógica que subjaz a essa perspectiva, a sociedade e o conjunto de ações orientadas para sua regulação, transformação ou conservação aparecem cindidos em dois mundos regidos por dinâmicas e procedimentos nitidamente diferenciados: o mundo institucional da política, com seus interesses, práticas e atores, e o mundo societário que, quando organizado e mobilizado pela consociação civil, irrompe no primeiro e aventa problemas relevantes para o conjunto da sociedade. No primeiro reinam os interesses particularistas, as organizações e a política na sua conotação mais mesquinha, enquanto no segundo imperam as bandeiras normativas, as associações autônomas e a política do consenso. Não é gratuito que as palavras ‘interesse’ e ‘organização’ tenham sido evitadas no campo semântico utilizado por essa literatura para descrever o agir da nova sociedade civil (a não ser na acepção ‘interesse geral’, no primeiro caso), produzindo um efeito de diferenciação entre uma política universalista e outra particularista, previamente definidas como atributos e não avaliadas em suas causas e conflitos específicos. Assim, os atores tradicionais do mundo da política - partidos, organismos corporativos e grupos de interesse - agiriam em regra na defesa de interesses oriundos da economia ou da própria política, mas não da sociedade, contando para isso com posições privilegiadas quanto à disposição de recursos de poder, recursos cujo uso, pautado por uma racionalidade meramente estratégica, resultaria por vezes inescrupuloso, quando não ilegítimo, pois escaparia ao escrutínio público. A caracterização normativa da sociedade civil como representante de ‘interesses gerais’ e a construção quase tipológica de sua oposição ao mundo institucional e organizativo da política como reino dos interesses particularistas foram largamente utilizadas na literatura (LAVALLE, 2003, p. 102-103).

Uma relevante contribuição crítica a esse enfoque dicotômico também pode ser encontrada em Dagnino, Olvera e Panfichi (2006). Os autores alegam que essa perspectiva apresenta uma visão simplista do processo de construção democrática

(...) que tem, em sua base, uma visão apologética da sociedade civil. Considerada como polo de virtudes democratizantes, sua participação e seu poder de influência frente ao Estado e aos partidos constituiriam o eixo da construção democrática e concentrariam o peso explicativo das características que esta assume. O reconhecimento da existência de diferentes projetos no interior mesmo da sociedade civil e sua identificação cuidadosa podem apontar para uma visão muito mais complexa e realista daquele processo. Em primeiro lugar, esses procedimentos evitariam a concepção maniqueísta que considera a sociedade civil o demiurgo do aprofundamento democrático e a sociedade política, especialmente o Estado, como a ‘encarnação do mal’ (Dagnino, 2002), na medida em que evidenciariam a presença tanto de projetos democratizantes como de cunho autoritário, em seus vários matizes, em ambos os espaços. Em segundo lugar e como consequência, o processo de construção democrática poderia então ser considerado como o resultado de um intrincado jogo de forças em disputa, que se trava nas mais diversas arenas e que inclui uma gama muito diferenciada de atores, em lugar de ter seu terreno reduzido ao conflito entre sociedade civil e Estado, no qual a primeira, em sua suposta capacidade inerente de confrontar o impulso autoritário, também inerente, do Estado, é convertida na responsável

única dos avanços democráticos (DAGNINO, OLVERA e PANFICHI, 2006, p. 16).

Uma vez estabelecida esta dicotomia, a literatura criou uma zona de conforto dentro da qual era possível identificar facilmente quem eram os arautos da democracia e quem eram seus vilões. Certamente, uma análise minuciosa da bibliografia produzida na época nos revelaria que o tom maniqueísta aparecia com maior ou menor intensidade nos escritos dos diferentes autores, mas, é possível afirmar tranquilamente que, via de regra, a concepção dicotômica pautada pelas distintas lógicas de inserção na esfera pública constituíram o fio condutor do debate (Lavalle, 2003). A verdade é que a literatura havia depositado fortes expectativas nos atores representativos do novo associativismo civil, acreditando que eles seriam os promotores de uma ampla e inédita transformação no sentido da democratização das relações sociais. Aliás, essa construção de expectativas exageradas em relação ao papel que os atores sociais podem desempenhar no sentido de provocar transformações relevantes no quadro político e social mais amplo é uma característica bem conhecida da produção teórica nacional, o que atesta a inegável influência da matriz de pensamento europeu, notadamente no campo da sociologia (Gohn, 2010).

Não por acaso, o tom assumido pelo debate sobre a nova sociedade civil nos anos 1990 guarda forte semelhança com a produção teórica da década anterior, quando os movimentos sociais haviam sido eleitos como os agentes por excelência da transformação social. No decorrer da década de 1980, contexto em que o debate teórico foi diretamente influenciado pelas lutas populares em prol da retomada do regime democrático, os movimentos sociais emergiram no cenário acadêmico como figura de destaque, sob a qual foram depositadas vastas expectativas de cunho normativo em relação à tarefa que os mesmos poderiam (e deveriam) desempenhar (Cardoso, 1994; Paoli, 1995; Feltran, 2005). A emergência dos movimentos sociais na cena pública, fenômeno que torna-se mais evidente a partir da segunda metade da década de 1970, estimulou os analistas e pesquisadores a produzirem inúmeros estudos sobre as potencialidades subjacentes à ação destes novos atores dentro daquele contexto de efervescência política e social. Em linhas gerais, a literatura da época adotou um tom elogioso em relação ao discurso dos

movimentos sociais e suas formas de construção da mobilização coletiva. É nesse sentido que o discurso da *autonomia* em relação à esfera política estatal e as práticas *espontaneístas* em termos de organização e mobilização política ganham evidência na análise acadêmica. O caráter espontâneo de organização inaugurado pelos movimentos sociais aparecia, nas palavras de Ruth Cardoso (1994, p. 82), “como algo dominante, novo, de caráter mais puro”, que iria substituir os instrumentos tradicionais de representação e participação política como partidos, sindicatos e associações. Por sua vez, a ênfase no discurso da autonomia, de que os movimentos sociais buscavam manter-se autônomos em relação à órbita institucional da política, tinha em mente a possibilidade de desconstruir o padrão autoritário e clientelístico que predominava na relação entre Estado e sociedade.

Todavia, começou-se a perceber que havia certa dissonância entre as análises acadêmicas e a realidade empírica. Vários estudiosos, contagiados pelo ambiente de intensa mobilização política e social, produziram análises muitas vezes descoladas dos fatos concretos. Na realidade, boa parte dos analistas tomou o discurso das lideranças populares como sendo a própria realidade, o que provocou distorções significativas na análise dos processos concretos que estavam relacionados à emergência e à atuação dos movimentos sociais na cena política. Recorremos novamente às palavras de Ruth Cardoso, que, ao fazer um balanço dessa produção teórica, procura elucidar as razões pelas quais essas distorções ocorreram:

(...) em nome de uma ciência social crítica, nós fizemos uma ciência social engajada e pouco crítica, utilizando os discursos que os próprios movimentos sociais realizavam e ofereciam, estando as interpretações muitas vezes coladas a esses discursos. Isso não quer dizer que estivéssemos vendo coisas erradas, visto que esse discurso era também parte da realidade a ser observada, mas muitas vezes se deu a ele uma importância muito grande. Quando se tratava o espontaneísmo do movimento, por exemplo, não se via o resto. (...) Certas coisas foram deixadas um pouco de lado, não porque os pesquisadores não soubessem, mas, na verdade, porque as interpretações ficaram bastante coladas ao discurso dos movimentos (CARDOSO, 1994, p. 84-85).

Do nosso ponto de vista, tal procedimento está diretamente relacionada com as influências intelectuais na formação dos pesquisadores brasileiros, em especial no campo da sociologia, mas este é um debate que não tem espaço para ser travado aqui. O que

interessa salientar é que um dos aspectos que os analistas da época não iluminaram de forma apropriada e não deram o devido destaque estava relacionado à aproximação, cada vez mais gradual, entre os movimentos sociais e as instituições políticas, o que já vinha se delineando desde o início da década de 1980 (Cardoso, 1994, p. 82). Todavia, quando este processo tornou-se evidente a tal ponto que não mais era possível ignorá-lo, os analistas foram, no geral, categóricos: a aproximação entre os movimentos sociais e o Estado foi interpretado como um refluxo e um enfraquecimento da mobilização coletiva, sendo que alguns autores chegaram a decretar o “fim” dos movimentos sociais em razão do estabelecimento de uma interface com a esfera estatal (Paoli, 1995; Feltran, 2005). Houve, portanto, um “desencanto” com os movimentos sociais por uma boa parte dos pesquisadores envolvidos com o tema, uma vez que foi ficando cada vez mais claro que as lideranças populares vinham, gradativamente, e conforme a abertura política se intensificava, aproximando-se e construindo vínculos com o Estado e suas diferentes instituições e agências.

Fato é que, no decorrer da década de 1990, o debate sobre a sociedade civil seguiu uma trajetória surpreendentemente similar ao dos movimentos sociais no decênio anterior, traçando um caminho que vai do entusiasmo inicial ao desencantamento. Antes de explicar melhor como isso ocorreu, porém, retomemos uma questão importante do debate sobre a nova sociedade civil. Quais atores representavam essa nova modalidade de associativismo? Quem eram, afinal, os principais expoentes das práticas e valores democráticos que a literatura havia identificado? Não houve consenso na literatura em relação ao papel que os movimentos sociais deveriam ocupar nesse debate, tendo em vista que o desencantamento de muitos autores por conta da aproximação das lideranças populares com o meio institucional no contexto da redemocratização ainda pesava no momento de definir quais atores civis eram de fato representantes do novo associativismo. Todavia, ainda que este seja um ponto obscuro, é possível afirmar, em linhas gerais, que a literatura sobre a nova sociedade civil “tolerou”, ainda que com ressalvas, a inclusão dos movimentos sociais no debate, mesmo porquê, no limite, tal inclusão representava a possibilidade de continuar um debate teórico com o passado recente, sobretudo em relação

às décadas de 1970 e 1980 (Lavallo, 2003, p. 100). De qualquer modo, havia um conjunto de atores relativamente heterogêneo que se enquadrou nessa caracterização:

(...) associações de caráter local as mais diversas (de moradores, de lazer, culturais e ambientais); pequenas agremiações profissionais e por afinidade de posições em áreas e práticas específicas (de pais e alunos, de usuários, grupos de protesto, iniciativas de defesa do meio ambiente); associações de solidariedade com distintos segmentos sociais (sem-teto, meninos de rua, mães solteiras, deficientes); movimentos de reivindicação ou defesa de direitos vinculados a identidades (negro, feminista, de idosos). Essa miríade de empenhos associativos constituiu o corpo do ‘novo associativismo civil’ e definiu seus traços principais: o aumento expressivo das iniciativas de consociação, a introdução de mudanças substanciais na cultura política, já que tais atores não mais se voltariam para sua incorporação no seio do Estado, e sobretudo a constituição de novo padrão de ação coletiva, orientado por critérios não funcionais, ou seja, territoriais, temáticos e plurais (LAVALLE, 2003, p. 100).

Em tese, estes eram os atores por excelência da transformação social. Em outras palavras, estas associações e organizações civis, todas elas situadas em campo de *oposição* ao Estado, representariam uma nova forma de fazer política e uma nova prática societal, que gradualmente disseminaria valores e princípios democráticos em uma sociedade historicamente marcada pelo autoritarismo. A análise acadêmica, ao mesmo tempo em que se esforçava em identificar no universo empírico quem eram, concretamente, os atores capazes de promover a democratização das relações sociais, apresentava uma série de prescrições aos mesmos, isto é, uma espécie de um receituário indicando quais eram as práticas adequadas e quais não eram (Lavallo, 2003; Silva, 2010). Este tom prescritivo da análise (que não era novo, visto que algo muito semelhante havia ocorrido na década anterior em relação aos movimentos sociais) foi um aspecto importante do debate sobre a nova sociedade civil, demonstrando que a literatura vinha de fato depositando fortes expectativas no que se refere ao papel que o ativismo civil poderia desempenhar na construção de uma “democracia mais democrática”. Dentre os pontos deste receituário oferecido pela análise acadêmica, o principal era, claramente, o cuidado que os atores civis deveriam tomar ao estabelecer contatos com a esfera institucional da política. O ideal na verdade era que as associações evitassem se consolidar em qualquer tipo de estrutura burocrática dentro dos canais institucionais abertos pelo poder público, para que seu caráter democrático e espontâneo não fosse assim desvirtuado (Costa, 1995).

O fato é que, frente às exigências teóricas estabelecidas pela literatura, ficou cada vez mais difícil sustentar o conceito de nova sociedade civil. Balizado por fortes expectativas normativas, o referido conceito foi se tornando incapaz de abarcar os atores e suas práticas concretas que, em muitos casos, buscavam e/ou mesmo desejavam a construção de vínculos mais sólidos com as instituições políticas tradicionais. Nas palavras de Lavallo (2003, p. 106), havia uma distância considerável entre “os critérios restritivos da literatura e as práticas reais das associações”, o que dificultou em grande medida a operacionalização da pesquisa empírica sobre o tema. Assim como observado na década anterior, quando o debate estava focado nos movimentos sociais, a análise acadêmica encontrou dificuldades em lidar com os desafios encontrados na realidade concreta, demonstrando sua perplexidade frente ao processo de institucionalização dos atores civis e do estabelecimento de relações entre estes e os agentes políticos situados no interior do aparelho estatal.

É por isso que, de certa forma, a década de 1990 testemunhou a repetição da trajetória da análise acadêmica da década anterior no debate sobre a ação social, partindo do entusiasmo inicial com a descoberta de “novos atores”, adotando um tom prescritivo e construindo fortes expectativas normativas em relação a eles, passando pelas dificuldades em operacionalizar a pesquisa empírica e vivenciando um desencantamento com as evidências oferecidas pela “implacável” dinâmica da “política realmente existente”. Ao que tudo indica, o principal motivo do desencanto foi, tanto em um caso como no outro, a aproximação dos atores civis com a esfera estatal, que no modelo teórico inspirado nos preceitos habermasianos era vista como o lado “ruim” da política, onde reinavam os interesses particularistas e antidemocráticos. De qualquer forma, é importante mencionar que no decorrer da década de 1990 houve quem se posicionasse de forma crítica em relação ao modelo teórico da nova sociedade civil. Em linhas gerais, as críticas centraram-se especialmente nos pressupostos normativos assumidos pelos analistas mais entusiasmados com a emergência do novo associativismo e sua suposta capacidade em democratizar as relações sociais, estabelecendo a já mencionada perspectiva dicotômica entre o mundo da boa política e o reino dos particularismos e dos interesses egoístas (Nogueira, 1994; Reis, 1994; Lavallo, 1999). As referidas críticas não negavam o crescimento e a importância do

associativismo civil em décadas anteriores (e seu impacto nas relações políticas em um sentido amplo), mas procuravam demonstrar a dificuldade em enquadrar a ação social de atores concretos dentro de uma perspectiva conceitual altamente estilizada e normativa (Lavalle, 2003, p. 108).

O fato é que tais críticas sem dúvida influenciaram o enfraquecimento daquela agenda de pesquisa, embora não se deva atribuir a elas responsabilidade exclusiva para tanto. Se por um lado é exagero afirmar que o tema da sociedade civil tenha sido “esgotado”, por outro é possível constatar que entre o final da década de 1990 e o início do decênio seguinte os termos do debate sofreram considerável deslocamento. Adrian Lavalle apresenta o seguinte diagnóstico a esse respeito:

(...) é claramente perceptível a mudança de registro no debate, outrora centrado nas potencialidades de transformação dos novos atores da sociedade civil e agora preocupado com a proliferação de formas inéditas de participação e exercício da cidadania, com as dinâmicas e alcances dos conselhos e outros espaços de participação publicamente institucionalizados, com a gestão social de políticas públicas específicas e com o advento de representatividades emergentes (...). Essa mudança tem desdobramentos analíticos relevantes em pelo menos três planos: as análises sociológicas da ação social, tradicionalmente focadas em atores e/ou sujeitos coletivos, agora esquadrinham as dinâmicas de espaços e ambientes institucionais (orçamento participativo, conselhos), assim como seus efeitos sobre os atores e interesses da sociedade civil neles representados; a tradicional dicotomia da filosofia política ‘sociedade civil/Estado’, via de regra interpretada nas análises sociais em chave de antagonismo, recebe hoje tratamento em termos de sinergia, complementaridade e conflituosidade animadas pela lógica política do governo da ocasião, e não pelas características estruturais do Estado; por fim, o caráter enfaticamente normativo da literatura dos anos 1990, engajada no esclarecimento da missão transformadora da sociedade civil, cede passo a indagações mais preocupadas com a compreensão empírica de processos em curso, notadamente os alcances, entraves e limitações das novas formas de interação entre a sociedade civil e o Estado (LAVALLE, 2003, p. 108-109).

Sem desqualificar o debate teórico que pautou a agenda de pesquisa sobre a ação social e a democratização na década de 1990, consideramos que este deslocamento analítico voltado para a compreensão dos processos empíricos envolvidos na relação construída entre Estado e sociedade através de espaços institucionais inseridos na discussão sobre políticas públicas representou um amadurecimento daquela agenda, em especial pelas possibilidades de uma superação definitiva daquele modelo teórico idealizado e dicotômico, no qual sociedade e Estado estavam necessariamente situados em trincheiras

opostas e possuíam características essencialmente distintas entre si no que diz respeito à forma de ação e inserção na esfera pública. Nessa direção, a agenda de pesquisa do início do século XXI elegeu a *participação* e a *relação entre Estado e sociedade* na construção de políticas setoriais como tema privilegiado de análise. É dentro desse contexto intelectual que o enfoque denominado por *construção democrática* conquista espaço nessa agenda.

#### **1.4 A abordagem da construção democrática: principais contribuições ao debate**

Com o enfraquecimento da agenda de pesquisa sobre a sociedade civil, o tema da participação institucional ganhou força no debate acadêmico. Isto não significa que ao longo da década de 1990 não foram realizados estudos sobre os espaços institucionais participativos, mas que, dentro do contexto geral da literatura, eles ocupavam um lugar secundário, uma vez que o foco estava direcionado para os estudos sobre o novo associativismo civil e seu potencial democrático. Com esse deslocamento, a *participação política* dos cidadãos torna-se uma noção chave na compreensão da disputa pela construção democrática (Dagnino, 2002; Tatagiba, 2002; 2011; Dagnino, Olvera e Panfichi, 2006). Na realidade, esta leitura teórica que colocou o tema da participação em relevo acompanhou as transformações ocorridas na sociedade brasileira no cenário da redemocratização. As experiências de participação social difundiram-se de forma importante pelo país, reconfigurando a própria arquitetura institucional do Estado brasileiro (Avritzer, 2010; Lavalle, 2011).

A criação e a subsequente proliferação de espaços institucionais de participação popular contribuiu para ampliar as possibilidades de inserção da sociedade organizada na concepção das políticas públicas. Ademais, ainda que, na prática, tais espaços participativos ainda estejam longe de cumprir as expectativas neles depositadas pelos analistas e pelos ativistas sociais (Tatagiba e Teixeira, 2007; Tatagiba, 2011), é fato que os mesmos vêm contribuindo para aperfeiçoar os mecanismos de prestação de contas e de controle social

sobre as ações dos governantes eleitos pela população (Tatagiba, 2002; Trindade, 2010; Lavalle e Vera, 2010; Teixeira, 2013). Como bem lembrado por Lavalle (2003, p. 109), a conformação desta agenda de pesquisa resultou em um fecundo campo de interlocução teórica entre a sociologia e a ciência política: a migração dos atores sociais em direção aos canais institucionais abertos à participação apresentava uma interessante possibilidade de aproximação entre uma análise capaz de combinar elementos institucionais, de um lado, e questões relativas à dinâmica da luta social, de outro. Talvez, este terreno tenha contribuído para avançar na construção de uma *sociologia política da democracia* no debate acadêmico brasileiro (e talvez em outros países da América Latina). Com efeito, esta nos parece ser a principal característica do enfoque aqui denominado construção democrática, isto é, a junção entre elementos políticos e sociológicos com o intuito de construir um debate teórico capaz de analisar os desafios inerentes à luta pela democracia em um contexto no qual a aproximação entre Estado e sociedade civil é um *dado objetivo*, e não um problema a ser evitado ou contornado pela teoria. Por isso que, a seu modo, o enfoque da construção democrática sintetiza os avanços e o amadurecimento de uma agenda de pesquisa forjada em pelo menos duas décadas (1980 e 1990) de estudos sobre os atores sociais e a luta pela democratização da sociedade e do Estado no Brasil.

Na verdade, é difícil tentar atribuir um estatuto teórico ao enfoque da construção democrática. Como classificar, afinal, a abordagem intitulada construção democrática? O que a particulariza no interior do debate sobre a democracia? Quais foram os avanços que tal abordagem proporcionou ao debate recente sobre a democracia no Brasil e na América Latina? Quais são as lacunas? Em primeiro lugar, deve ficar claro que não consideramos adequado buscar atribuir um estatuto teórico ou, em outras palavras, tratar a abordagem em questão como uma teoria específica sobre a democracia. Na melhor das hipóteses, a construção democrática pode ser considerada um desdobramento de sistemas teóricos mais amplos e robustos, como a democracia deliberativa e os recentes debates teóricos sobre a sociedade civil. Isto é, a abordagem da construção democrática combina elementos gerais de outros enfoques, se apropriando de alguns com mais ênfase e reavaliando outros de forma crítica. Daí a considerá-la como uma teoria particular existe uma grande distância. O enfoque da construção democrática, embora apresente alguns

elementos característicos, como veremos adiante, não dispõe de um edifício teórico sólido o bastante para ser alçado à condição de “teoria”.

De qualquer forma, os fundamentos teóricos e epistemológicos que embasam a chave interpretativa da construção democrática estão mais bem explicitados no capítulo introdutório da coletânea organizada por Dagnino, Olvera e Panfichi (2006). O primeiro elemento relevante a ser ressaltado, e que pode talvez ser considerado o avanço mais significativo no âmbito da agenda de pesquisa sobre a ação social e a democracia em solo nativo, refere-se à tentativa de superação da visão dicotômica até então colocada pelas análises que balizaram os debates sobre os movimentos sociais e a sociedade civil nas décadas anteriores. A construção democrática procura romper esta perspectiva adotando um viés *relacional* como prisma analítico fundamental: é na *relação* entre Estado e sociedade civil, bem como entre os diferentes atores sociais, que reside o aspecto essencial do processo no qual se verifica a disputa pela construção da democracia. Vejamos como os próprios autores definem sua contribuição específica ao debate:

(...) nosso trabalho tem como contribuição específica à investigação do processo de democratização na América Latina o uso sistemático e combinado de três instrumentos analíticos: heterogeneidade da sociedade civil e do Estado, projetos políticos e trajetórias da sociedade civil-sociedade política. Os três instrumentos analíticos, na verdade, tematizam um problema não resolvido nas teorias da sociedade civil e não abordado explicitamente nas teorias da participação cidadã e nos estudos da ‘*accountability social*’. Trata-se de uma crítica do modelo teórico que separa radicalmente a sociedade civil da sociedade política, construindo uma dicotomia simbólica entre uma sociedade civil homogênea e virtuosa e um Estado igualmente homogêneo, que encarna todos os vícios da política concebida como mera luta pelo poder (Dagnino, 2002). Este trabalho, ao contrário, propõe situar o estudo dos processos de democratização no terreno das vinculações, articulações e trânsitos entre ambas as esferas de atividades, onde a disputa entre distintos projetos políticos estrutura e dá sentido à luta política (DAGNINO, OLVERA e PANFICHI, 2006, p. 15; grifos nossos).

Como se percebe, são as *interseções*, os *pontos de contato entre o ativismo civil a esfera político-institucional* que irão definir o foco analítico da construção democrática. Como pontuamos anteriormente, a relação entre Estado e sociedade organizada não aparece aqui como um problema, mas um dado concreto da realidade empírica com base na constatação de que não é possível, dentro do presente contexto de luta política, teorizar a mobilização dos atores civis como se eles estivessem isolados e/ou distantes do mundo

institucional da política (Feltran, 2005; Dagnino, 2002; Tatagiba, 2011). Ao contrário, a sociedade civil busca, de forma diferente e em intensidade variada, o contato com o aparelho de Estado. Independente da posição político-ideológica dos atores sociais, é no âmbito do Estado que se tomam as decisões referentes às políticas públicas e à alocação de recursos. A relação com o Estado é, portanto, inevitável, embora seja, necessariamente, contraditória e conflituosa (Dagnino, 2002; Tatagiba, 2002). Este é o pressuposto básico da abordagem em questão. Em sua recente contribuição ao debate, José Swzako buscou sintetizar os principais pontos da chave interpretativa da construção democrática, alegando que esta abordagem se diferencia tanto daquelas que, no estudo sobre a democracia, tomam a ação dos movimentos sociais e da sociedade civil como objeto privilegiado de análise – uma leitura de caráter sociológico, portanto - como também daquelas correntes mais tradicionais no âmbito da Ciência Política, cujo foco encontra-se na dimensão institucional do problema (Swzako, 2012, p. 30). Nesse sentido, poderíamos afirmar que a palavra-chave capaz de definir o olhar específico dessa linha interpretativa é *interação* (entre a esfera societal e a institucionalidade política), e certamente por isso que a discussão sobre *participação política* - e mais especificamente da participação da sociedade civil junto ao Estado - emerge como um tema central no interior desta renovada agenda de pesquisa.

A referida abordagem mantém uma perspectiva ampliada de “democracia” e de “política”, entendendo, em oposição às teorias elitistas, que a democracia é um processo mais amplo e complexo do que a democratização formal das instituições políticas, por um lado, e que a ação dos atores civis deve ocupar lugar de destaque na análise sobre a disputa pela construção democrática, por outro. Como já ficou claro ao longo deste capítulo, esta perspectiva mais abrangente relacionada ao processo democrático está diretamente ligada aos pressupostos habermasianos e ao debate mais recente sobre a sociedade civil. É possível identificar ainda, no plano teórico, uma influência significativa da Teoria dos Novos Movimentos Sociais (TNMS), cuja proposta principal consiste exatamente em pensar o ativismo social voltado para a *sociedade*, e não para a esfera estatal. Para estes teóricos, dentre os quais Habermas, Alain Touraine e Alberto Mellucci são certamente os mais conhecidos, os movimentos sociais que emergiram na sociedade atual possuem uma característica que os distingue dos “antigos”: suas demandas não estão voltadas para o

Estado e para a conquista de benefícios materiais; antes, estes atores se preocupam com democratização dos hábitos, dos costumes e das práticas sociais (Alonso, 2009; Tatagiba, 2008). Seriam, assim, movimentos culturais, e não políticos.

Para além de toda a polémica envolvida em relação às nomeações e conceitos utilizados para afirmar a “novidade” destes movimentos<sup>14</sup>, está claro que existe uma influência dessa teoria sobre a construção democrática no sentido de pensar a necessidade de democratizar as relações sociais, uma vez que a sociedade pode preservar práticas autoritárias mesmo dentro de um contexto no qual a democracia representativa é o regime político vigente. Mas, ao mesmo tempo, a construção democrática não aceita a tese de que os movimentos estão “de costas” para o Estado, e por isso seriam “culturais” e não “políticos”: como já colocado, esta última perspectiva analítica trabalha sempre no sentido de analisar a interação e os trânsitos entre sociedade civil e sociedade política. De qualquer modo, a ideia de que a democracia deve ser pensada para além dos arranjos institucionais da política permanece como central, e por isso o papel dos atores civis é tão valorizado. Em suma, a construção democrática se inclui no leque de abordagens que estabelecem um ponto de oposição para com o elitismo democrático e sua herança teórica, uma vez que sua concepção relacionada ao processo democrático é muito mais exigente no que se refere ao papel que a sociedade civil desempenha no conjunto das relações políticas.

Tão importante quanto apontar para a manutenção dessa ideia, o que revela uma linha de continuidade com a produção teórica das décadas anteriores, é explicitar a ruptura que a construção democrática promove em relação à perspectiva idealizada e, simultaneamente, homogênea de sociedade civil. Destarte, quais são as implicações teórico-analíticas dessa ruptura? Em primeiro lugar, isto implica em reconhecer que a sociedade não é, por natureza, democrática, e que o Estado tampouco é naturalmente autoritário. A *heterogeneidade* do Estado e da sociedade civil é outro dado importante levado em consideração nesta agenda de pesquisa. Virtudes democráticas e práticas autoritárias podem ser encontradas em ambos os lados da trincheira e, mais importante do que isso, tais práticas e valores aparentemente desconexos e contraditórios *coexistem* na atuação política

---

<sup>14</sup> Sobre a polémica envolvendo a suposta novidade de determinados movimentos sociais, ver especialmente o debate travado entre Cohen (1985) e Calhoun (1995).

dos diferentes atores sociais, estejam eles posicionados dentro ou fora do aparelho estatal. Em outras palavras, a realidade empírica dificilmente nos permite identificar atores “puramente” democráticos.

É importante lembrar que, no caso brasileiro especificamente, esta visão homogeneizante acerca da dimensão civil e da dimensão estatal forjou-se em grande medida no transcurso das lutas contra o regime autoritário. Naquele momento, obviamente o Estado (autoritário) era visto como um ente homogêneo, afinal ele era “o” inimigo a ser derrubado. Por seu turno, a sociedade civil aparecia como a promessa de um “novo tempo”, de um regime político democrático e menos desigual. Todavia, a democratização do país fez com que este quadro analítico se mostrasse muito mais complexo. Embora a análise acadêmica ainda tenha trabalhado com esta perspectiva ao longo da década de 1990, ela foi se desfazendo gradualmente conforme a pesquisa empírica avançava e demonstrava os limites e/ou insuficiências de tal abordagem. Por isso, a tônica desta nova agenda de pesquisa sobre a democratização coloca o tema da heterogeneidade da sociedade civil em primeiro plano:

A noção de heterogeneidade da sociedade civil descreve a diferenciação interna existente na sociedade civil em termos de atores sociais, formas de ação coletiva, teleologia da ação, construção identitária e projetos políticos. Trata-se de um núcleo temático que ajuda a compreender que no interior da sociedade civil coexistem os mais diversos atores, tipos de práticas e projetos, além de formas variadas de relação com o Estado. Em oposição a certas perspectivas que, influenciadas pelo papel central da sociedade civil nas lutas contra o autoritarismo, tendem a concebê-la como um polo homogêneo e virtuoso, nossa pesquisa mostra que a sociedade civil é composta por uma heterogeneidade de atores sociais (entre eles, atores conservadores), que desenvolvem formatos institucionais diversos (sindicatos, associações, redes, coalizões, mesas fóruns) e uma grande pluralidade de projetos políticos, alguns dos quais podem ser, inclusive, não-civis ou pouco democratizantes (DAGNINO, OLVERA e PANFICHI, 2006, p. 27).

Assumir que a sociedade civil não tem uma essência democrática significa admitir que as relações políticas no interior desta, bem como entre esta o Estado, são mais complexas do que tradicionalmente se supôs. Da sociedade civil podem emanar práticas eminentemente autoritárias e pouco afeitas aos valores democráticos. Isto é algo bastante visível na sociedade brasileira, onde existe uma resistência enorme de determinados setores

civis, muitas vezes organizados politicamente, à implementação de determinadas políticas sociais que, a despeito de serem limitadas e/ou focalizadas, podem contribuir para avançar na democratização das relações sociais. Exemplos recentes dessa resistência podem ser encontrados em relação ao programa bolsa família, ao sistema de cotas para negros e índios e da legislação que garante direitos trabalhistas às empregadas domésticas. Sem entrar no mérito dos limites e dos eventuais problemas existentes nos programas mencionados, é possível identificar uma resistência significativa de determinados setores da sociedade no que se refere à consecução de políticas distributivas que busquem, mesmo que de forma limitada, diminuir a distância entre aqueles que são materialmente privilegiados e os que são economicamente desfavorecidos<sup>15</sup>.

O Estado, por sua vez, e justamente pelos fatores que acabamos de explicitar no parágrafo acima, não deve ser automaticamente concebido como um bloco monolítico puramente autoritário. É fato que o Estado é autoritário sob diversos aspectos, mesmo porque algumas de suas instituições ou ramificações não possuem praticamente nenhum tipo de diálogo ou abertura para com a sociedade. Algumas instituições parecem ter permanecido relativamente incólumes ao advento do regime democrático, como é o caso da Polícia Militar. Não por acaso, um dos temas de uma parte significativa dos setores situados à esquerda do espectro político no Brasil hoje é exatamente a desmilitarização da polícia. Mas, ao mesmo tempo, dentro do Estado existem instituições mais democráticas, voltadas para uma relação mais construtiva com os setores civis. Ademais, deve-se considerar o fato de que a redemocratização do país possibilitou, através do processo eleitoral, um significativo trânsito de ativistas e lideranças populares ao Estado em diversas instâncias e nas diferentes esferas de governo, o que possibilitou a incorporação dos projetos democratizantes gestados no interior da sociedade civil no período de luta contra o regime autoritário (Dagnino, 2002, p. 281-282; Silva, 2002).

Essa heterogeneidade do Estado foi, de certa forma, ganhando um contorno mais complexo e abrangente conforme o processo de democratização avançou, abrindo

---

<sup>15</sup> Uma referência interessante para qualificar esse debate pode ser encontrada no brilhante artigo intitulado “Pensamento mediano”, redigido pelo sociólogo Jessé de Souza no jornal *O Estado de São Paulo*, em maio de 2013. Disponível em < <http://www.estadao.com.br/noticias/suplementos,pensamento-mediano,1033176.0.htm> >. Data de acesso: dezembro de 2013.

novas possibilidades no que toca ao estabelecimento de projetos e alianças com a sociedade civil (Dagnino, Olvera e Panfichi, 2006, p. 38). É claro que não se pode ignorar a clivagem estrutural e objetiva constituinte das relações entre Estado e sociedade: a atuação no âmbito da esfera estatal tem uma série de limites e constrangimentos, que muitas vezes acaba por frustrar expectativas daqueles atores civis que apostam demasiadas fichas na construção de alianças e parcerias com o poder público. Entretanto, tal clivagem estrutural não deve inviabilizar uma análise capaz de investigar as relações e os espaços (formais e informais) de encontro que são construídos a partir dos esforços empreendidos pelos atores situados em ambos os lados (Dagnino, 2002, p. 281).

Dentro desse contexto, a noção de projeto político, já discutida na Introdução desta tese, torna-se relevante para a compreensão desse quadro. Por um lado, o projeto político expressa e condensa um conjunto de crenças, valores e concepções de mundo. Por outro lado, porém, um elemento importante deve ser considerado dentro de qualquer análise que se proponha a seguir nesta trilha interpretativa: os projetos políticos não devem ser encarados como estruturas rigidamente coerentes e isentas de contradições internas. Como explicado pelos autores:

Não se supõe que esses projetos, na sua implementação concreta, mas tampouco nas suas práticas discursivas, estejam isentos de contradições ou que se apresentem dotados de um alto grau de coerência interna. É preciso lembrar que eles emergem e são elaborados a partir de histórias e contextos determinados que os marcam e com os quais se mantém em relação. Nessa relação há, por assim dizer, uma ambiguidade constitutiva: por um lado, os projetos – aqueles não conservadores – são formulados precisamente para confrontar e modificar elementos presentes nessas histórias e contextos. Por outro lado, esses projetos e as práticas por eles orientadas não estão, evidentemente, imunes a esses mesmo traços, característicos das matrizes culturais vigentes na América Latina. Na ambiguidade dessa relação com o seu entorno, encontramos uma determinação importante do caráter mais ou menos contraditório dos projetos políticos (DAGNINO, OLVERA e PANFICHI, 2006, p. 44).

Imaginar o contrário do que os autores afirmam – uma coerência absoluta entre os elementos no interior dos diferentes projetos políticos, bem como uma total correspondência entre o discurso dos atores e suas práticas – seria cair no mesmo erro que a literatura já cometeu no passado: uma associação quase automática entre o discurso dos atores e a realidade concreta, contribuindo para a reprodução de concepções maniqueístas e

dicotômicas. Por isso que, ao contrário, a chave da construção democrática assume a contradição existente entre a “teoria e a prática”, ou seja, entre o projeto idealizado pelos atores a partir de suas experiências, escolhas e aprendizados, e suas práticas no “mundo real” da política. Objetivamente, é a aceitação deste princípio contraditório que permite a esta abordagem reconhecer com mais facilidade e com menos perplexidade a interação entre determinados atores sociais que, em teoria, jamais se sentariam na mesma mesa para negociar, ou, ainda, não integrariam o mesmo gabinete político.

Todavia, a dinâmica da política do cotidiano, onde barganhas, negociações e práticas clientelistas prevalecem na esmagadora maioria dos casos, não elimina a relevância política e analítica da noção de projeto político. Se por um lado, seria ingenuidade acreditar que atores com projetos distintos não mantêm vínculos e relações entre si (relações que, em determinados contextos, podem se estreitar significativamente), por outro, negar a disputa política real e os conflitos estruturais constitutivos da sociedade seria uma atitude igualmente equivocada. Nenhum dos extremos serve para explicar a realidade de forma adequada. Em suma: *o conflito e a negociação*, bem como o antagonismo ideológico e as alianças estratégicas não são dimensões excludentes no universo das relações políticas e do processo de construção democrática. A política possui, inegavelmente, um aspecto pragmático e estratégico-instrumental, mas não se encerra nele. Essa tensão permanente entre as exigências do “mundo real” da política e um projeto de transformação social emancipatório é um traço constitutivo da luta pela democracia.

Em suma, a discussão realizada neste capítulo demonstrou as mudanças de concepções teóricas no debate sobre a teoria democrática. Embora a concepção elitista ainda seja hegemônica, as contradições do sistema representativo tradicional estimularam os pensadores a propor outros modelos explicativos para a análise da democracia e da ação política. Como vimos, o desafio maior consiste em enfatizar o papel dos atores civis no processo de construção democrática sem reproduzir, do ponto de vista analítico, um maniqueísmo que aparta rigorosamente a sociedade civil da sociedade política, pois a realidade já ofereceu incontáveis evidências de que estas esferas não podem ser pensadas numa perspectiva dicotômica. Ao mesmo tempo, esta constatação não pode nos impedir de enxergar com clareza os conflitos estruturais que atravessam a sociedade de ponta a ponta.

A busca por esse ponto de equilíbrio é um indício incontestável do amadurecimento desta agenda de pesquisa.

## **Capítulo 2 – Urbanização, segregação e direito à cidade: a luta pela apropriação do espaço urbano**

Como já mencionado na Introdução desta tese, somente compreenderemos o sentido e a relevância histórica das ocupações de imóveis ociosos nas áreas centrais da cidade se, primeiramente, analisarmos os aspectos gerais do processo de urbanização brasileiro. Com isso, nossa meta principal neste capítulo consiste em explicitar as condições objetivas que contribuíram para a emergência do conflito analisado nesta pesquisa. Em princípio, cabe afirmar que a cidade capitalista reflete de forma precisa os conflitos e contradições sociais existentes. É evidente que tal contraste pode ser visualizado com intensidades variadas nos diferentes países: em tese, sociedades que possuem uma distribuição de renda menos desigual irão produzir cidades menos desiguais, e vice-versa. Em termos de organização espacial, a cidade caracteriza-se pela sobreposição de diferentes usos da terra e do solo urbano: atividades comerciais, de serviços e lazer, áreas industriais, aglomerações residenciais, áreas de proteção ambiental, dentre outros.

Um aspecto crucial para uma compreensão mais adequada do processo de produção da cidade é a importância da *localização*. Com efeito, determinadas localizações na cidade são muito mais bem equipadas e vantajosas do que outras, e, por isso, muito mais valorizadas<sup>16</sup>. Nesse sentido, Villaça (2001) esboça uma tese que é central para o entendimento do nosso objeto de estudo: *existe uma disputa entre as diferentes classes sociais pelas melhores localizações na cidade*. Em outras palavras, existe uma luta política pela apropriação de uma riqueza socialmente produzida, neste caso, a localização. Os grandes proprietários, as incorporadoras e o setor da construção civil constituem, grosso modo, a base daquilo que pode ser denominado como “capital imobiliário” ou o “circuito mercantil” de produção do espaço urbano. São aqueles atores que visam obter lucro e extrair a renda fundiária com suas operações, seja no curto ou mesmo no médio e longo

---

<sup>16</sup> É claro que esta é uma questão relativa. Uma localização considerada boa para a realização de determinada atividade econômica ou social pode não ser tão vantajosa para outras atividades, mas não entraremos nesse nível de detalhamento.

prazo, ou seja, estão interessados no valor de troca do espaço urbano e de suas localizações. Esta lógica de atuação do segmento mercantil entra em rota de colisão com os setores populares interessados no valor de uso da cidade, isto é, daqueles que se utilizam do território fundamentalmente como meio de existência e de reprodução da vida social (Harvey, 1980; Corrêa, 1989).

A disputa atual pelo centro da cidade de São Paulo, e em outras inúmeras cidades ao redor do mundo, se insere no interior dessa lógica. As áreas centrais são cobiçadas por diferentes setores sociais, por razões distintas. Como pontuado por Mike Davis (2006, p. 106), “os conflitos de classe mais intensos por espaço urbano ocorrem no centro das cidades e nos principais entroncamentos urbanos”. As camadas populares almejam a moradia no centro e em suas adjacências em razão das inúmeras vantagens oferecidas por esta localização. Habitar e trabalhar no centro da cidade implica em vantagens significativas para os mais pobres. Porém, os setores econômicos ligados ao ramo imobiliário também detém forte interesse nas áreas centrais. Justamente por ser uma área bem equipada e de infraestrutura consolidada, o centro oferece boas oportunidades de negócios e projetos imobiliários voltados para os estratos de renda mais elevada. Estas diferentes perspectivas em relação ao centro da cidade geram conflitos entre estes diferentes setores, que em determinados contextos históricos - como o que vivemos atualmente - podem adquirir maior visibilidade. Estas questões serão tratadas de forma mais substantiva no decorrer deste capítulo. Na sequência, procuramos situar o debate sobre a segregação e o direito à cidade.

## **2.1. Desigualdade, conflito social e segregação**

Na literatura relacionada à geografia e à sociologia urbanas, o conceito de segregação é amplamente utilizado, embora sem o devido rigor conceitual em muitos casos. Tal conceito é fundamental para a compreensão dos processos econômicos, políticos e culturais inerentes à produção do espaço na cidade capitalista. A definição utilizada por

Villaça nos parece bastante adequada aos nossos propósitos: “a segregação é um processo segundo o qual diferentes classes ou camadas sociais tendem a se concentrar cada vez mais em diferentes *regiões gerais* ou *conjunto de bairros* da metrópole” (Villaça, 2001, p. 142; grifos do autor). É evidente que este processo de segregação não se manifesta apenas nas aglomerações urbanas metropolitanas, podendo ser verificado mesmo em cidades de porte médio (Sposito, 2003; 2011) ou em cidades grandes não consideradas metrópoles.

Conceber a segregação na perspectiva de regiões gerais ou *conjunto de bairros* ao invés de tomar o bairro como unidade individual de análise nos permite visualizar o fenômeno em sua forma mais complexa. Segundo Villaça (2011, p. 40), a abordagem por conjunto de bairros tem realmente um poder explicativo muito maior quando consideramos que, em determinadas localizações da cidade, uma simples rua pode separar bairros com características socioespaciais completamente distintas, isto é, um bairro de classe média alta e um bairro mais pobre, isso quando não encontramos tais contrastes dentro do mesmo bairro<sup>17</sup>. A segregação deve ser analisada sempre como processo, um fenômeno que caracteriza-se pelo dinamismo e pelo movimento, não sendo, portanto, um quadro estático (Villaça, 2001, p. 149). Isto significa dizer que nenhuma região geral ou conjunto de bairros será totalmente homogênea do ponto de vista de sua ocupação, isto é, nenhuma área segregada será exclusiva de alguma classe social, uma vez que a segregação sempre se refere a uma *tendência* de ocupação de uma área por determinados grupos, e não a algo cristalizado e homogêneo do ponto de vista espacial.

Para Villaça (2001, p. 147-8), a “segregação é um processo dialético, em que a segregação de uns provoca, ao mesmo tempo e pelo mesmo processo, a segregação de outros”. Segundo o autor, a segregação resulta da luta entre as diferentes classes sociais pela apropriação das melhores localizações na cidade, e daí o caráter dialético do processo. Ou seja, é uma análise condizente com pressupostos caros à teoria marxista, a qual o autor se filia. Do ponto de vista teórico, a proposta de Villaça é bastante coerente. Basta

---

<sup>17</sup> Como demonstramos em nossa Monografia de Bacharelado (Trindade, 2006), este é o caso do Jardim Campo Belo, localizado na zona sudoeste do Município de Campinas. Apensar de ser um bairro predominantemente pobre e carente em termos de infraestrutura e equipamentos urbanos, verifica-se a existência de unidades residenciais com um padrão de construção pertencente a estratos de renda muito mais elevada do que a maioria da população local.

pensarmos no que acontece com as áreas centrais das cidades: historicamente, a ocupação das áreas melhores localizadas em relação ao centro pelas camadas de alta renda inviabilizou a ocupação das mesmas pelas camadas populares. Isso, claro, em termos gerais. Sempre houve certa heterogeneidade social nos centros das grandes cidades, mas estamos nos referindo a processos gerais, e, grosso modo, é possível afirmar que o centro foi historicamente ocupado de forma *predominante* pelas classes mais abastadas, o que não significa que as classes populares estavam ou estejam ausentes daquela parcela do território urbano. A proposta teórica de Villaça é interessante por captar esse caráter dialético da segregação.

Por fim, o papel do Estado na produção da segregação urbana não pode passar despercebido. Sendo um agente fundamental no processo de produção da cidade, as decisões e ações estatais interferem de maneira significativa na luta entre as classes sociais urbanas que irão definir quais pontos da cidade serão ocupados por quais grupos, e de que forma isso irá ocorrer. O próximo tópico, no qual discorreremos sobre o conceito de *direito à cidade* - cunhado originalmente pelo pensador francês Henri Lefebvre no final da década de 1960 - é dedicado a este assunto. Voltaremos ao debate sobre a segregação no final deste capítulo.

## **2.2. Direito à cidade: a contribuição e a atualidade de Lefebvre**

A forma como o conceito de direito à cidade é utilizado atualmente difere, em muitos casos, da concepção original de Henri Lefebvre. O debate acadêmico no Brasil e na América Latina de um modo geral associou a ideia de direito à cidade à possibilidade de usufruir de forma plena e satisfatória das oportunidades, vantagens e serviços sociais oferecidos pela cidade. O direito à cidade, portanto, não seria equivalente ao direito à moradia; o primeiro é muito mais amplo e complexo, pois considera a *localização* do indivíduo no sistema urbano em seu conjunto e a possibilidade de *acesso* às melhores localizações da cidade. Nos últimos anos o debate sobre o direito à cidade vem se

difundindo de forma significativa em nível internacional. Os trabalhos de autores como Purcell (2003), Mitchell (2003), Rodrigues (2006), Fernandes (2007), Harvey (2008), Plyushteva (2009), Souza (2010) e Marcuse (2010) são exemplos disso. No meio político e social o termo também se popularizou bastante. Em vários países do mundo, redes de ativistas e movimentos sociais, além de agências governamentais e organizações sociais diversas vêm se apropriando do termo em questão. O V Fórum Urbano Mundial<sup>18</sup>, intitulado “O direito à cidade: unindo o urbano dividido”, de certa forma simboliza o alcance global que a expressão conquistou. Nesse aspecto, aliás, Souza alega que, a exemplo do termo *sustentabilidade*, o direito à cidade tornou-se atualmente uma espécie de “expressão guarda-chuva” (2010, p. 315-6), utilizada para definir tudo ou quase tudo, o que tem contribuído para corromper e trivializar o conceito em questão à medida que o priva de qualquer rigor teórico e sentido analítico.

De fato, a concepção original de Lefebvre sobre o direito à cidade foi bastante modificada no debate atualmente em curso. É importante, por isso, retornar à discussão proposta por este autor, pois ela é fundamental para a compreensão do papel do Estado na produção e na organização do espaço urbano e, além disso, do próprio fundamento da intervenção estatal. Em Lefebvre ([1968] 2008), o direito à cidade aparece como uma utopia, uma plataforma política a ser construída e conquistada pelas lutas populares contra a lógica capitalista de produção da cidade. Como sublinhado por Souza (2010, p. 318), para Lefebvre o direito à cidade não se refere ao direito a uma vida melhor e mais digna na cidade capitalista, mas sim a uma vida diferente, em uma sociedade diferente, onde a lógica de produção do espaço urbano *esteja subordinada ao valor de uso e não ao valor de troca*. Assim, o direito à cidade, na proposição original do pensador francês, não se refere a mais um direito a ser institucionalizado no arcabouço jurídico do Estado.

A discussão proposta por Henri Lefebvre nos remete às reformas urbanísticas promovidas em Paris entre 1853 e 1870 pelo Barão Georges Haussmann - prefeito do Departamento do Sena -, que remodelaram de forma radical o espaço da cidade. A exemplo de outras capitais europeias da época, Paris vivia um verdadeiro caos urbano em função das

---

<sup>18</sup> Promovido pela Organização Nações Unidas (ONU), o V Fórum Urbano Mundial realizou-se no Rio de Janeiro entre os dias 22 a 26 de março de 2010.

intensas transformações sociais engendradas pelo acelerado processo de industrialização. Para se ter uma ideia, a população da cidade, que em 1830 era de 900 mil habitantes, saltou para cerca de 1,3 milhão em 1848 (Pinheiro, 2011, p. 57). O explosivo crescimento demográfico trazia consigo uma série de problemas que não combinavam com a modernização pretendida pela classe dominante europeia. As capitais europeias precisavam se tornar ambientes funcionais para a circulação de pessoas e mercadorias e, portanto, compatíveis com a ordem econômica vigente. Isso implicava abrir novos espaços de circulação no lugar dos becos, vielas e ruas tortuosas que marcavam a paisagem de suas respectivas áreas centrais. O centro também era insalubre, foco de várias epidemias e doenças, que em grande parte resultavam de sua ocupação desordenada. Em Paris, a circulação, o saneamento e o embelezamento irão se constituir em alguns dos principais argumentos utilizados pelos agentes públicos para justificar a intervenção urbana. Todavia, há um elemento que nem sempre é lembrado pelos estudiosos. Como explicado por Pinheiro:

Paris também é a cidade das revoluções e das barricadas. As conspirações nascem no centro superpovoado, nas ruas estreitas e sinuosas, onde qualquer um pode mover-se e esconder-se com segurança. Nesse ambiente, encontra-se o conspirador, que tem, na boemia parisiense, na vida desregrada e nas tabernas, seu ponto de encontro. Quando Luís Napoleão elege-se presidente da Segunda República, em 1848, o ambiente caracteriza-se pelo movimento conspirador e pelas barricadas da revolução de junho (PINHEIRO, 2011, p. 59).

De forma singular, o centro da cidade proporcionava um espaço de articulação política entre as camadas populares. A Paris da época era a “cidade das barricadas”, palco de inúmeros levantes e protestos. Esse remanejamento do tecido espacial parisiense também foi, portanto, uma resposta da classe dominante às jornadas operárias de junho de 1848. As reformas de Haussmann expulsaram os trabalhadores em direção aos subúrbios. Em outras palavras, *a intervenção urbana realizada em Paris também representava uma tentativa de controle político da classe trabalhadora, na medida em que a dispersava pelo território urbano e forçava sua concentração em áreas afastadas do centro da cidade.* Mas, como afirma Lefebvre, a “vida urbana pressupõe encontros, confrontos das diferenças, conhecimentos e reconhecimentos recíprocos (inclusive no confronto ideológico

e político) dos modos de viver, dos ‘padrões’ que coexistem na Cidade” (Ibidem, p. 22). Por esta razão, o urbanismo segregacionista colocado em prática por Haussmann atuou *contra* a cidade, já que procurou extinguir aquilo que é (ou deveria ser) peculiar e mais característico da *vida urbana*: os espaços de encontro e de convívio das diferentes classes e grupos sociais.

No curso desses acontecimentos, os subúrbios, inicialmente criados para abrigar apenas a classe operária, passaram a exercer forte poder de atração sobre as camadas burguesas parisienses, esvaziando o centro da cidade em benefício dos escritórios e de um uso quase puramente comercial. Graças ao remanejamento espacial, Paris se subordinou gradualmente à lógica e ao ritmo capitalista de produção do espaço. A *especulação imobiliária* desempenhou papel fundamental nesse cenário, ao atuar em favor da crescente mercantilização do solo. Por isso, direito à cidade, para Lefebvre, refere-se, sobretudo, ao direito de experimentar e usufruir da cidade no ritmo do valor de uso em oposição ao valor de troca, o que exige necessariamente o rompimento com a lógica capitalista de produção do espaço; o direito à cidade, portanto, seria o direito

(...) à vida urbana, à centralidade renovada, aos locais de encontro e de trocas, aos ritmos de vida e empregos do tempo que permitem o uso pleno e inteiro desses momentos e locais etc. (...). A proclamação e a realização da vida urbana como reino do uso (da troca e do encontro separados do valor de troca) exigem o domínio do econômico (do valor de troca, do mercado e da mercadoria) (Lefebvre, [1968] 2008, p. 139).

O direito à cidade tem a ver com o direito de *apropriação* do espaço, que, como lembrado por Lefebvre, *é muito diferente do direito de propriedade*. No fundo, a estratégia de controle político colocado em prática pela classe dominante parisiense estava fortemente imbricada com a questão econômica, na medida em que oferecia possibilidades até então inéditas de extração da riqueza por meio de atividades relacionadas ao circuito imobiliário. A experiência de Haussmann em Paris revela de forma exemplar o papel desempenhado pelo Estado na produção do espaço e na reconfiguração dos padrões de segregação urbana, o que, em última análise, é fundamental para a vitalidade econômica das atividades imobiliárias, desde a especulação até a produção de um espaço urbano renovado e/ou “revitalizado”. Passados cerca de 150 anos das reformas promovidas por Haussmann, essa

forma de intervenção continua sendo usualmente aplicada no mundo inteiro. A análise de Mike Davis é ilustrativa:

A segregação urbana não é um status quo inalterável, mas sim uma guerra social incessante na qual o Estado intervém regularmente em nome do ‘progresso’, do ‘embelezamento’ e até da ‘justiça social para os pobres’, para redesenhar as fronteiras espaciais em prol de proprietários de terrenos, investidores estrangeiros, a elite com suas casas próprias e trabalhadores de classe média. *Como na Paris de década de 1860 sob o reinado fanático do barão Haussmann, a reconstrução urbana ainda luta para maximizar ao mesmo tempo o lucro particular e o controle social* (DAVIS, 2006, p. 105-6; grifo nosso).

É fundamental, em consonância com o trecho supracitado, compreender a ação do Estado no processo de produção do espaço urbano como uma tentativa de controle político das camadas populares, que busca, simultaneamente, abrir novas fronteiras de expansão e dinamização econômica no tocante às atividades imobiliárias. Desde meados do século XIX, período que marcou a era das grandes intervenções urbanas na Europa Ocidental, esta é a principal maneira que o Estado lida com a questão da habitação popular. Friedrich Engels, em seu clássico texto *A questão da habitação*, originalmente publicado em 1872, vai denominar por “método Haussmann” essa forma de intervenção estatal, alegando que a mesma vinha sendo utilizada em outras cidades europeias de grande porte além de Paris, como Londres, Berlim, Manchester, Liverpool e Viena. Para Engels, esta solução proposta pela classe dominante sempre repõe a questão novamente, ou seja, nunca a resolve de maneira definitiva. Após a expulsão dos trabalhadores, o “resultado é em toda a parte o mesmo (...) as vielas e becos mais escandalosos desaparecem (...) mas... ressuscitam logo de novo em qualquer lugar e frequentemente na vizinhança imediata” (Engels, [1872] s/data, p. 41).

Com efeito, esse fenômeno não se restringiu ao velho continente: no Brasil, em especial no período da Primeira República (1889-1930), as cidades do Rio de Janeiro e São Paulo também implementaram políticas urbanas fortemente influenciadas pelo método Haussmann, com implicações semelhantes às aquelas descritas por Engels. Analisando o caso do Rio de Janeiro, Patto (1999, p. 181) destaca a contradição desse processo: “Expulsos do centro do Rio, [os pobres] voltaram ao centro, não como forma de afrontar o poder constituído, mas como expressão da mais absoluta falta de alternativa”. Ocorreu do mesmo

modo em São Paulo, onde as políticas de intervenção urbana na área central buscaram abrir largas ruas e avenidas demolindo cortiços e removendo os pobres, sem conseguir, contudo, erradicar totalmente essa população do centro (Rolnik, 1994; Kowarick e Bonduki, 1994). A necessidade material, a luta pela sobrevivência, faz com que as classes populares busquem a proximidade com o centro da cidade por conta das vantagens que esta área oferece em relação aos locais de emprego e à infraestrutura (Villaça, 2001; Davis, 2006; Kowarick, 2009). Alocar os pobres para outras regiões da cidade sem lhes oferecer vantagens similares às encontradas nas áreas centrais é uma ação tanto autoritária quanto inútil do ponto de vista do planejamento urbano.

Segundo Davis, (2006, p. 107), grande parte dos governos urbanos de cidades do terceiro mundo está engajada de forma permanente “num conflito com os pobres das áreas centrais”. Em razão disso, a população mais pobre pode ser caracterizada como nômades urbanos, “moradores transitórios num estado perpétuo de realocação” (Agbola, 1997, p. 51, citado por Davis, 2006, p. 106). Os megaeventos esportivos, como a copa do mundo e as olimpíadas, representem talvez a forma mais moderna e atual do método Haussmann. Qualquer espécie de evento internacional de grande porte já é uma ameaça para as populações mais pobres das cidades-sede em função do risco de remoção (Davis, 2006), mas tudo indica que a copa e as olimpíadas sejam hoje os eventos que mais atraem atenção da mídia internacional e que recebem as mais vultosas quantias de investimentos públicos e privados, e, por conseguinte, geram mais impactos sociais e urbanísticos. Obviamente, nas cidades dos países periféricos, tais impactos tendem a ser muito mais avassaladores para os pobres, justamente por conta da herança de desigualdade social.

No Brasil, a copa do mundo e as olimpíadas acontecerão num intervalo de dois anos, em 2014 e 2016 respectivamente. Em termos socioespaciais, as repercussões das olimpíadas talvez fiquem mais restritas à cidade do Rio de Janeiro, sede principal dos jogos. A copa, porém, será realizada em 12 cidades no total, a saber, Rio de Janeiro (RJ), São Paulo (SP), Belo Horizonte (MG), Porto Alegre (RS), Brasília (DF), Cuiabá (MT), Curitiba (PR), Fortaleza (CE), Manaus (AM), Natal (RN), Recife (PE) e Salvador (BA). O fato é que, historicamente, a realização destes megaeventos tem uma série de implicações para os países e cidades que os sediam (Davis, 2006). É claro que existe resistência a todo

esse processo. No caso brasileiro especificamente, podemos citar os Comitês Populares da Copa, organizações compostas a partir da articulação entre setores da sociedade civil e movimentos sociais que vêm questionando os impactos resultantes da ação do poder público e dos grupos empresariais no espaço urbano em função dos megaeventos<sup>19</sup>. Os Comitês foram criados nas 12 cidades sedes da copa e, concomitantemente, foi criada também a Articulação Nacional dos Comitês Populares da Copa (ANCOP). No ano de 2011, a ANCOP produziu um documento intitulado “Megaeventos e violações de direitos humanos no Brasil”, cujo objetivo principal consistiu em denunciar as remoções e despejos de comunidades e bairros populares em função das obras para a copa e as olimpíadas. Na época, o documento estimou que cerca de 170 mil pessoas já haviam sido despejadas ou se encontravam em situação iminente de despejo. Dois anos depois, em 2013, essa estimativa aumentou para cerca de 250 mil pessoas<sup>20</sup>.

Estes conflitos não nos revelam um cenário excepcional. Talvez os megaeventos acirrem esse processo, façam com que ele ocorra de forma mais acelerada ou explícita, mas não consideramos que isso seja suficiente para enxergar uma situação de excepcionalidade nesses contextos. Preferimos, neste aspecto, concordar com os diagnósticos de Davis (2006) e Agbola (2007): os pobres urbanos são nômades, *pessoas em estado perpétuo de realocação na cidade*. Para estas camadas, *a exceção é a regra*. Vide o projeto da Prefeitura Municipal de São Paulo para o bairro da Luz, um dos locais mais famosos da cidade. Outrora sinônimo de elegância e *status*, o referido bairro sofreu um processo de deterioração no final do século passado e tornou-se símbolo da “degradação” do centro da capital paulista. Hoje, a área da Luz é conhecida por abrigar a famosa “cracolância”, local dominado por usuários e traficantes de drogas. O chamando Projeto Nova Luz previa, inicialmente, a “revitalização” de 45 quadras na região, o que na prática significa que 30% do bairro deveria ser demolido. Isso demonstra a magnitude da intervenção que o governo municipal almejava no momento de elaboração do projeto, intervenção esta que certamente modificaria a paisagem sociocultural da região ao expulsar

---

<sup>19</sup> No caso do Rio de Janeiro, foi constituído o Comitê da Copa e das Olimpíadas.

<sup>20</sup> Disponível em

<[http://www.portalpopulardacopa.org.br/index.php?option=com\\_k2&view=itemlist&task=user&id=64%3Aart%C3%A7%C3%A3onacional&limitstart=20](http://www.portalpopulardacopa.org.br/index.php?option=com_k2&view=itemlist&task=user&id=64%3Aart%C3%A7%C3%A3onacional&limitstart=20)>. Data de acesso: junho de 2013.

moradores e frequentadores “indesejáveis”. Recentemente, o projeto foi suspenso por decisão judicial e o poder público será obrigado a rever uma série de questões. Mas nada garante que as demolições inicialmente previstas não irão acontecer<sup>21</sup>.

Esta leitura sobre os conflitos relacionados à habitação popular na cidade e a forma da intervenção estatal diante deste quadro irá nos fornecer elementos fundamentais para a compreensão da relevância política e do significado histórico das ocupações de imóveis ociosos na área central de São Paulo, tema a ser debatido no próximo capítulo.

### **2.3. A especulação imobiliária e a produção da cidade: a apropriação individual da riqueza produzida coletivamente**

O entendimento sobre o processo de especulação imobiliária é fundamental para a compreensão da formação das periferias urbanas. Inicialmente, é necessário lembrar que a prática da especulação consiste basicamente na retenção de terras e imóveis urbanos com base na expectativa de sua valorização *futura*, e não imediata. Basicamente, a especulação imobiliária consiste em um mecanismo mais sutil de produção da segregação urbana: o processo de retenção e valorização da terra no mercado fundiário dificulta, por si só, a apropriação de determinadas parcelas da cidade pelas classes menos favorecidas. Isto é, para produzir segregação, o Estado não precisa necessariamente remover população do centro em direção à periferia, visto que esta remoção acaba sendo uma consequência natural da própria dinâmica do mercado de terras (Fernandes, 2007; Trindade, 2012). Obviamente, como veremos no decorrer deste tópico, o papel do Estado continua sendo fundamental. Campos Filho define a especulação imobiliária da seguinte forma:

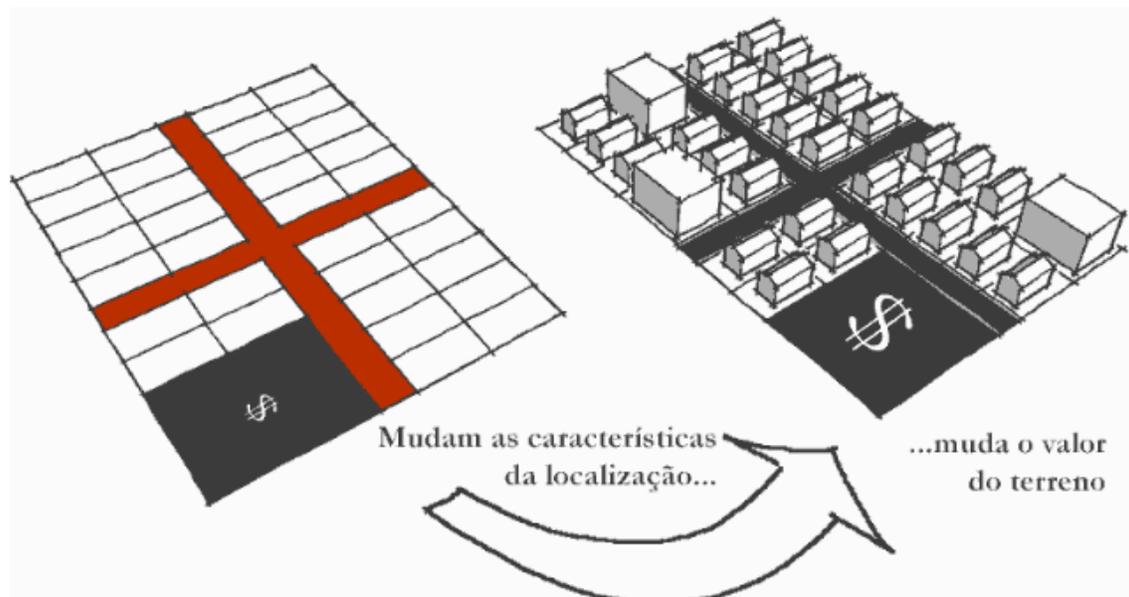
(...) a especulação imobiliária urbana, de um modo geral, é, no quadro do capitalismo, uma forma pela qual os proprietários da terra recebem uma renda transferida dos outros setores produtivos da economia, especialmente através de investimentos públicos na infra-estrutura e serviços urbanos, que são os meios coletivos de produção e consumo ao nível do espaço urbano (CAMPOS FILHO, 1989, p. 48).

---

<sup>21</sup> Maiores informações sobre o projeto Nova Luz podem ser encontradas em < <http://www.novaluzsp.com.br/home.asp> > Data de acesso: maio de 2013.

Cabe destacar a ênfase que Campos Filho confere ao investimento público no processo de valorização da propriedade privada, quando o referido autor afirma que é *especialmente* por meio dos investimentos estatais que o processo de especulação imobiliária se realiza. É evidente que esses investimentos também podem ser promovidos pela iniciativa privada, mas é inegável que os investimentos públicos desempenham papel mais relevante nesse processo. A Figura 1 ilustra perfeitamente como se dá a forma mais comum de especulação imobiliária. Como se percebe, a retenção especulativa da terra por parte do proprietário resulta em grande valorização, que ocorre na medida em que a cidade cresce nas adjacências do terreno.

**Figura 1 - Esquema básico de funcionamento da especulação imobiliária**



Fonte: <http://urbanidades.arq.br/2008/09/o-que-e-especulacao-imobiliaria/>  
Elaboração: Renato Saboya

Em linhas gerais, a especulação imobiliária desempenha um papel fundamental na periferização da cidade. Como explica Maricato (2010), as áreas mais urbanizadas e

melhor localizadas em relação ao centro da cidade sempre foram reservadas para as camadas médias e altas, aqueles segmentos cujo poder de inserção no mercado de consumo é alto o suficiente para a aquisição da terra urbanizada. Do outro lado do espectro social, em vista de seus baixos rendimentos econômicos, as camadas mais empobrecidas da população foram privadas ao longo da história da possibilidade de participar do mercado formal de habitação, ocupando, muitas vezes de forma ilegal, as áreas mais precárias do ponto de vista da infraestrutura urbana e mais distantes em relação às melhores localizações da cidade (Maricato, 1996, 2000, 2010; Kowarick, 1980, 2009; Rodrigues, 1997; Fernandes, 2007). Dessa forma, sobretudo em razão da especulação imobiliária, produziu-se uma situação aparentemente paradoxal: enquanto um enorme contingente populacional se aglomerava na periferia da cidade vivendo em condições precárias ao extremo, inúmeros terrenos e imóveis vazios e/ou ociosos conformavam a paisagem urbana - um grande número deles, inclusive, na área central. Com isso, permanecem diversos espaços vazios nessa área - os chamados vazios urbanos - ao passo que a malha da cidade se espalha de forma contínua e horizontal. Configura-se, dessa forma, a situação que é descrita por Maricato nos seguintes termos: as classes populares têm direito à ocupação (ou à moradia), mas não direito à cidade, isto é, os segmentos mais pobres podem ocupar áreas na cidade, mas apenas *determinadas* áreas (1996, p. 63). A convivência do poder público com a ocupação ilegal da terra urbana pelas camadas populares pode ser interpretada inclusive como uma estratégia de amortecimento das tensões sociais (Kowarick, 1980; Rodrigues, 1997; Maricato, 1996), mas há uma condição implícita para que essa tolerância ocorra de fato: as terras ocupadas precisam estar fora dos planos do mercado privado de habitação (Maricato, 1996; 2010)<sup>22</sup>.

O papel do Estado é fundamental para a concretização desse processo. Em primeiro lugar, porque, ao longo do processo de urbanização brasileiro, o poder público nunca elegeu como prioridade a regulação do uso do solo e da propriedade urbana. Pelo contrário: a propriedade privada sempre foi concebida como direito absoluto e irrestrito.

---

<sup>22</sup> De certa forma, sempre houve na verdade um estímulo “extraoficial” por parte das autoridades municipais para que a população mais pobre ocupasse as áreas periféricas. Esta foi uma estratégia utilizada pelos governantes tanto para constituir bases clientelistas na cidade (serviços e favores em troca de votos e apoio político) como para alimentar o próprio mercado especulativo.

Segundo Fernandes (2010, p. 61), “a base jurídica dessa noção, ao longo do século XX, foi dada pelo Código Civil de 1916 - aprovado quando apenas 10% de brasileiros viviam em cidades, (...) mas que vigorou até 2002”. Ao não intervir no mercado de terras, o Estado contribuiu em grande medida para reforçar a prática dos agentes especulativos. Em segundo lugar, porque os investimentos públicos no território urbano são fruto de decisões políticas que acabam privilegiando determinados setores da cidade em detrimento de outros. Os investimentos públicos, se não forem acompanhados por outros mecanismos de regulação urbanísticos (Souza, 2004), tendem a reforçar novamente a prática da especulação em determinadas localidades, afastando aqueles com baixo poder aquisitivo.

Por último, cabe reforçar que o próprio poder público contribuiu diretamente com a periferização e a expansão desordenada das cidades. Ao construir habitações populares afastadas das áreas centrais, muitas áreas permaneciam vazias neste entreposto entre o centro e a periferia. Posteriormente, toda a área situada entre os dois pontos era imediatamente beneficiada quando da extensão da rede de infraestrutura urbana (linhas de ônibus, rede de água, esgoto e iluminação pública) em direção aos conjuntos habitacionais distantes da cidade. O efeito imediato, claro, era a valorização abrupta do preço de mercado destes terrenos.

É importante salientar que mesmo depois de tanto tempo não houve mudança significativa no modelo de política urbana adotado no Brasil. Em 2009, com o lançamento do programa “Minha Casa, Minha Vida”, pelo Governo Federal, foram anunciados investimentos bilionários com o objetivo de auxiliar no combate ao *déficit* habitacional do país, a partir de subsídios que tinham como alvo preferencial as faixas de renda situadas na base da pirâmide social (0 a 3 salários mínimos). Se, por um lado, essa quantia de recursos foi vista como uma conquista, o que se tem verificado, por outro, é que o programa federal em questão continua reproduzindo o padrão periférico de urbanização ao “empurrar” para as áreas mais distantes e periféricas justamente aquela população com menos recursos para se locomover pelo território.

Ou seja, a despeito de todo o avanço na discussão teórica sobre urbanização e política urbana no Brasil, continua-se adotando na prática um modelo de construção de conjuntos habitacionais desconectados da malha urbana consolidada, o que causa diversos

prejuízos à cidade e mais particularmente à população menos privilegiada economicamente. A expansão horizontal desmedida do tecido urbano torna-se um problema ainda maior quando o sistema de transporte público é incapaz de proporcionar aos habitantes das periferias o acesso às principais regiões da cidade. A questão fundamental não consiste exatamente em *morar* no centro ou em alguma outra localidade bem equipada e consolidada do ponto de vista da infraestrutura, mas sim ter *acesso* a essas localidades, o que requer a existência de um sistema público de transporte amplo e eficiente, algo raro (para não dizer inexistente) nas grandes cidades brasileiras. Em outras palavras, a periferação da cidade associada a um sistema de transporte precário dificulta em larga medida o acesso das camadas mais pobres às melhores localizações do sistema urbano.

Com base na discussão apresentada até aqui, é possível captar em linhas gerais a forma como os processos de segregação urbana se originam e se entrelaçam. Na essência, a articulação entre o capital e o Estado se constitui no aspecto crucial para a compreensão do fenômeno. Seja de forma mais explícita, através das políticas oficiais de remoção da população pobre das áreas centrais, ou menos, isto é, por meio dos mecanismos de especulação e valorização fundiária que afastam os pobres das melhores localizações da cidade, a relação entre o capital imobiliário e o poder público está sempre pressuposta.

#### **2.4. O recorte territorial da pesquisa: uma análise histórica sobre a segregação na cidade de São Paulo**

No que concerne ao campo de estudos relacionados aos processos urbanos e seus vários desdobramentos, São Paulo já foi objeto de numerosos estudos que, sobretudo a partir da segunda metade do século XX, vem buscando oferecer interpretações para as diversas transformações políticas, econômicas e culturais verificadas na metrópole ao longo do tempo. Em linhas gerais, pretendemos traçar neste tópico uma cronologia descritiva e analítica sobre o processo de urbanização na cidade de São Paulo, enfatizando aspectos que consideramos extremamente relevantes para uma compreensão mais adequada no que se

refere aos processos de segregação urbana e às lutas populares subjacentes, incluindo aí as ocupações de imóveis ociosos no centro da cidade.

Nesse sentido, a análise de Teresa Caldeira (1997; 2008) é particularmente relevante. Esta autora expõe, de maneira sucinta, as características centrais dos três diferentes estágios de organização espacial experimentados pela cidade de São Paulo no decorrer do século XX. O primeiro, que compreende o período entre 1890 até cerca de 1940, caracteriza-se pela proximidade espacial entre as diferentes classes sociais, que viviam, todavia, “em arranjos residenciais radicalmente distintos: os ricos em casas espaçosas, os pobres amontoados nos cortiços” (Caldeira, 1997, p. 156). Em conformidade com esta leitura, Kowarick e Ant (1994, p. 76) apontam que em São Paulo, nas primeiras décadas do século XX, “não só a cidade era bastante adensada, como também era frequente a presença de cortiços em contiguidade às áreas onde residiam as camadas mais abastadas”. Em outras palavras, no período em questão São Paulo era uma cidade mais compacta e menos segregada do ponto de vista espacial, muito embora já fosse possível notar um acentuado grau de desigualdade social. Voltando à periodização proposta por Caldeira, a autora destaca que a

(...) segunda forma urbana, a centro-periferia, dominou o desenvolvimento da cidade dos anos 40 até os anos 80. Nela, diferentes grupos sociais estão separados por grandes distâncias: as classes média e alta concentram-se nos bairros centrais com boa infra-estrutura, e os pobres vivem nas precárias e distantes periferias. Embora os moradores e cientistas sociais ainda concebiam e discutam a cidade em termos do segundo padrão, uma terceira forma vem se configurando desde os anos 80 e mudando consideravelmente a cidade e sua região metropolitana. Sobrepostas ao padrão centro-periferia, as transformações recentes estão gerando espaços nos quais os diferentes grupos sociais estão muitas vezes próximos, mas estão separados por muros e tecnologias de segurança, e tendem a não circular ou interagir em áreas comuns. O principal instrumento desse novo padrão de segregação espacial é o que chamo de ‘enclaves fortificados’. Trata-se de espaços privatizados, fechados e monitorados para residência, consumo, lazer e trabalho. A sua principal justificação é o medo do crime violento. Esses novos espaços atraem aqueles que estão abandonando a esfera pública tradicional das ruas para os pobres, os ‘marginalizados’ e os sem-teto (CALDEIRA, 2008, p. 211).

Em suma: o primeiro período analisado pela autora caracteriza-se pela proximidade espacial entre classes sociais; o segundo é marcado pelo afastamento dessas

classes e pela expansão horizontal da cidade, que fica praticamente dividida em duas grandes regiões (centro e periferia); já o terceiro e atual período implica em uma nova aproximação física entre ricos e pobres, “ao mesmo tempo que os vários mecanismos para separá-los tornaram-se mais óbvios e complexos” (Caldeira, 1997, p. 156). Aqui a autora se refere aos condomínios fechados, que ela prefere nomear por *enclaves fortificados*<sup>23</sup>. Doravante, nos concentremos em analisar, à luz da periodização proposta por Caldeira, alguns elementos gerais referentes à urbanização de São Paulo e os conflitos sociais envolvidos neste processo histórico. A capital paulista, a partir de um dado momento histórico, torna-se um centro econômico de enorme relevância e passa a atrair um grande contingente populacional. Esse intenso fluxo de migrantes, associado a uma série de processos específicos, contribuiu para que São Paulo se tornasse uma cidade espraiada, onde a população mais pobre foi constantemente “empurrada” em direção às áreas periféricas.

Nos primórdios da industrialização em São Paulo, entre o fim do século XIX e as primeiras décadas do século passado, o cortiço era a principal modalidade habitacional da classe trabalhadora. Localizados predominantemente na porção central da cidade, os cortiços foram objeto de vários conflitos envolvendo as diferentes classes sociais e a administração pública municipal (Kowarick e Ant, 1994; Kowarick, 2011; Rolnik, 1981; 1994; Caldeira, 2008). O cenário de São Paulo, assim como da cidade do Rio de Janeiro nessa época, era muito semelhante ao das principais cidades industriais europeias no decorrer do século XIX, a exemplo do já mencionado caso de Paris. O acelerado processo de industrialização produzia uma cidade caótica do ponto de vista de seu ordenamento espacial: os inúmeros cortiços construídos para abrigar a classe trabalhadora que migrava para trabalhar na indústria não ofereciam condições minimamente dignas para seus habitantes. Em grande parte, essa organização espacial era consequência de um fator estrutural, associado ao grau de desenvolvimento técnico da sociedade: o sistema de transporte predominante era o bonde sobre trilhos, com baixa capacidade de locomoção pelo território urbano, pois “além de supor trajetos fixos e diretos”, exigia vultosos

---

<sup>23</sup> Não discutiremos aqui as características gerais deste último período de urbanização. Interessa-nos mais diretamente apenas os dois primeiros.

investimentos “em trilhos e tração elétrica previamente à sua circulação” (Kowarick e Bonduki, 1994, p. 152). Isto significava que os trabalhadores necessariamente precisavam morar perto do local de trabalho, ou seja, a fábrica. Por isso, as funções de uso e ocupação do solo urbano estavam fortemente amalgamadas: os cortiços eram construídos perto das fábricas, “e comércio e serviços intercalavam-se com residências” (Caldeira, 2008, p. 213). Em um ambiente já bastante conturbado pela industrialização, os cortiços contribuíam para tornar o centro da cidade ainda mais insalubre. Com isso, passam a ser vistos pelas classes dominantes como um mal a ser extirpado do centro da cidade: além de se constituir em um foco de epidemias, o cortiço, na visão dos abastados, era um lugar que estimulava o comportamento promíscuo e imoral de seus moradores. Era necessário, portanto, disciplinar a classe trabalhadora, civilizá-la aos moldes dos costumes e valores burgueses (Rolnik, 1994).

O período da Primeira República, portanto, será marcado pelo debate nos círculos mais elitizados sobre o que fazer com o “problema” dos cortiços. Códigos e normas sanitárias foram expedidos com frequência pelas autoridades municipais com o intuito de disciplinar os encortiçados, mas a realidade cotidiana de super exploração e baixos salários se mostrava implacável diante dos textos legais (Patto, 1999; Caldeira, 2008; Rolnik, 1994). Tanto no Rio de Janeiro como em São Paulo, as soluções encontradas traduziram-se na demolição dos cortiços e na abertura de largas avenidas no centro com a finalidade de redesenhá-lo. Neste ponto, é necessário atentar para uma questão importante: o que teria estimulado as elites urbanas a promoverem reformas urbanísticas na tentativa de remover os cortiços e seus habitantes das áreas centrais no período histórico em questão? Sem dúvida, as questões sanitárias e morais pesaram bastante. Mas havia algo além. Algo que, nem sempre, a literatura relacionada ao tema da segregação confere a devida importância: *os projetos de demolição dos cortiços e de remoção populacional se inseriam dentro de uma estratégia de controle político e social da classe trabalhadora, exatamente nos mesmos moldes das reformas das grandes cidades europeias no século XIX*. Segundo Raquel Rolnik:

(...) o centro é uma área que, por princípio mesmo de constituição, mistura grupos sociais – zona de tensão. Por todas estas razões, a ação governamental sobre o

centro da cidade de São Paulo foi insistente: removendo prostitutas, mendigos, biscateiros, quituteiras, encortiçados, formulando leis e empreendendo reformas. (...) o centro sempre foi a arena principal de lutas, quando da ocorrência de revoltas de ruas. Estes eram os momentos de ‘explosão’ dos movimentos urbanos, quando se articulavam formas variadas de oposição à ordem constituída (ROLNIK, 1994, p. 103).

O centro é uma área de tensão social, palco das principais lutas e embates pela apropriação do espaço urbano. Seja de forma politicamente organizada ou não, as revoltas populares nas zonas centrais das grandes cidades amedrontavam as elites. Por isso, questões como o sanitarismo, o moralismo e o desejo de assemelhar-se às elites europeias se entrelaçaram com a necessidade de *preservar a ordem política e social* e estabelecer *mecanismos de controle* sobre os setores populares, *dispersando-os pelo território* e dificultando sua circulação pelo centro (Patto, 1999, p. 178-179). De que forma esse processo se relaciona com a segregação urbana? Justamente pelo fato de que as reformas urbanísticas promovidas na época desempenham um papel relevante na periferização dos trabalhadores e, conseqüentemente, na expansão horizontal do tecido urbano. A análise de Lúcio Kowarick e Clara Ant sobre o caso específico de São Paulo consegue captar toda a riqueza teórica desse debate:

No frequente empenho por parte dos grupos dominantes de sanar a cidade dos seus males não se pode deixar de apontar os conflitos operários que eclodiram nos primórdios da industrialização, encarados enquanto ‘virulento’ fator que ‘contamina’ a ‘paz urbana’. (...) O movimento operário na Primeira República (1889-1930) atinge seu ápice durante a greve geral de 1917. Neste particular, convém mencionar que a luta dos trabalhadores naquele ano não se deu em torno de sindicatos, centrando-se em torno das ligas de bairro. (...) assim, estas zonas populares que circundam as fábricas, onde predominam moradias da classe pobre, passam a ser encaradas como focos de desordem, ‘epidemias anarquistas’, semelhante às moléstias contagiosas, que devem ser extirpadas do cenário da cidade. Sem lhe dar um valor primordial no intento de *periferizar os trabalhadores*, não se pode desprezar este fator político enquanto causa da desconcentração da moradia operária ocorrida mais tarde, que, de alguns poucos locais sediados em torno de antigos centros fabris, irradia-se para inúmeras áreas da capital (KOWARICK e ANT, 1994, p. 79; grifo dos autores).

O trecho supracitado realça a importância de se considerar esta dimensão política na produção da segregação urbana. Embora não possamos afirmar com certeza, nos parece que no Brasil a literatura relacionada a esse debate conferiu uma proeminência

maior aos processos econômicos responsáveis pela segregação, notadamente a especulação imobiliária. Dessa forma, o centro de São Paulo será palco de reformas urbanísticas feitas em nome do “progresso”, do “embelezamento” e da “funcionalidade” urbana: no final da década de 1930, o então Prefeito Prestes Maia inicia o Plano de Avenidas, cujo objetivo principal consistia em reordenar o sistema de circulação do centro. Seguindo o roteiro traçado por Haussmann em Paris, inúmeras demolições foram realizadas na área central da cidade, remodelando sua feição e contribuindo para alimentar a especulação imobiliária. Muitos foram diretamente removidos pelas demolições, enquanto que outros não suportaram pagar os preços dos aluguéis que aumentaram exponencialmente após o início do plano colocado em prática pela gestão Prestes Maia (Bonduki, 1994; Caldeira, 2008).

Esta reforma urbanística no centro de São Paulo constituiu, enfim, uma resposta das elites às intensas mobilizações populares que marcaram o período da Primeira República. Pretendia-se justamente livrar o centro de toda aquela tensão social resultante da proximidade entre as classes ricas e pobres. Afinal, não há nada mais desastroso para o processo de acumulação do que o conflito social intenso e contínuo. A ilusão de que era possível colocar fim à tensão de classes inspirou a elite paulistana a importar o método Haussmann. Aliás, este momento histórico marcará um ponto de inflexão na urbanização de São Paulo. É fundamental compreender que o Plano de Avenidas de Prestes Maia é colocado em prática em um contexto no qual havia se tornado possível alojar os trabalhadores em locais distantes do centro da cidade, e essa possibilidade se concretizou, fundamentalmente, *graças às mudanças nos sistemas técnicos de transporte*. Se, por conta de suas especificidades, o bonde sobre trilhos não viabilizava a dispersão da mão de obra pelo território, os investimentos no sistema rodoviário vão permitir uma mudança radical nesse cenário: “O lançamento de um sistema de ônibus, associado à progressiva abertura de novas avenidas, possibilitou a expansão da cidade em direção à periferia” (Caldeira, 2008, p. 217). Em outras palavras: já há algum tempo, especialmente em razão dos conflitos sociais no centro e do desejo de eliminar os cortiços, havia a vontade de deslocar os trabalhadores do centro para as regiões mais distantes. Todavia, o sistema de transporte apresentava uma limitação a esse projeto. Com o advento do “rodoviarismo”, fato que,

aliás, estava ligado a questões políticas e econômicas muito mais abrangentes, o antigo desejo dos círculos sociais mais abastados da capital paulista finalmente se tornou real.

Este é um passo decisivo no processo de periferização da cidade de São Paulo. Neste momento histórico, começam a ser esboçados os contornos daquela segunda etapa de urbanização de São Paulo descrito por Caldeira (2008) - que será predominante no período entre 1940 e 1980 - isto é, quando a cidade se organiza espacialmente com base no padrão centro-periferia. Vejamos, inicialmente, as características gerais do referido modelo urbano:

O novo padrão de urbanização é comumente chamado centro-periferia e tem dominado o desenvolvimento de São Paulo desde os anos 40. Esse padrão tem quatro características principais: 1) é disperso em vez de concentrado – a densidade populacional caiu de 110 hab/ha em 1914 para 53 hab/ha em 1963 (F. Villaça citado por Rolnik 1997: 165); 2) as classes sociais vivem longe uma das outras no espaço da cidade: as classes média e alta nos bairros centrais, legalizados e bem-equipados; os pobres na periferia, precária e quase sempre ilegal; 3) a aquisição da casa própria torna-se a regra para a maioria dos moradores da cidade, ricos e pobres; 4) o sistema de transporte baseia-se no uso do ônibus para as classes trabalhadoras e automóveis para as classes média e alta (CALDEIRA, 2008, p. 218).

Nessa nova configuração da cidade, a indústria torna-se definitivamente o eixo central da economia. A consequência direta disso é o intenso fluxo populacional que se dirige para a cidade de São Paulo. A partir de 1930, a cidade passa a ter mais de 1 milhão de habitantes, e a concentração populacional na área central torna-se inviável. O processo de periferização decorre, portanto, de uma teia interligada de fatores, dentre os quais se destacam o avanço da industrialização, o fluxo migratório crescente e a modificação no sistema de transportes (Kowarick e Ant, 1994). O Quadro 1 mostra o crescimento histórico da população de São Paulo e de sua Região Metropolitana. A Região Metropolitana precisa ser considerada uma vez que vários de seus habitantes se deslocam diariamente para São Paulo para trabalhar. Ainda que não morem na capital, sua vida cotidiana está diretamente atrelada à dinâmica econômica da cidade. Por isso, o crescimento populacional da Região Metropolitana também é, ao mesmo tempo, reflexo e condicionante dos processos relacionados à segregação urbana.

**Quadro 1- Crescimento populacional – Município de São Paulo e Região Metropolitana**

<b>Ano</b>	<b>São Paulo</b>	<b>Taxa de crescimento anual (%)</b>	<b>Região Metropolitana de São Paulo</b>	<b>Taxa de crescimento anual (%)</b>
1982	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	5,3
1960	3.781.446	5,6	4.739.406	6,1
1970	5.924.615	4,6	8.139.730	5,6
1980	8.439.217	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
2010	11.253.503	0,8	19.683.975	1,0

Fonte: IBGE, censos demográficos

O crescimento populacional da cidade e a conseqüente expansão de sua mancha urbana tem um rebatimento direto na organização do sistema de transportes. Para realizar os deslocamentos diários da população, as linhas de ônibus precisam seguir o rumo dos vetores de expansão urbana. Nesse aspecto, é interessante verificar como o crescimento urbano desordenado possibilitou uma conexão de interesses entre grupos empresariais que se beneficiaram diretamente deste modelo periférico de urbanização. A análise de Kowarick e Bonduki é muito elucidativa: “a concessão de linhas de ônibus a empresas particulares propiciou um junção de interesses entre empresários de ônibus e loteadores, de grande utilidade na viabilização da ocupação de loteamentos periféricos e (...) aceleração do processo de especulação imobiliária”. (Kowarick e Bonduki, 1994, p. 152).

Esta análise, também corroborada por Caldeira (2008, p. 219-220), nos remete a uma reflexão importante: tornou-se lugar comum afirmar que não existe e que na verdade

nunca existiu planejamento urbano em São Paulo. Mas esta ideia, que encontra forte aderência no senso comum e que muitas vezes é respaldada por análises acadêmicas, está longe de ser correta. O estudo sobre a urbanização de São Paulo nos mostra que na realidade existiu uma política de planejamento urbano rigorosa, que seguiu critérios bastante coerentes ao longo das décadas, sobretudo a partir do momento em que o processo de ocupação periférica passa a se consolidar. A questão central é que as diretrizes de planejamento não estiveram voltadas para atender primordialmente aos interesses da população mais carente do ponto de vista socioeconômico, mas sim de um circuito empresarial articulado em torno de interesses comuns, conjugando especialmente o capital imobiliário, os grandes proprietários fundiários e as empresas do setor de transportes. Não custa reforçar: o poder público sempre teve papel proeminente na concretização deste projeto de cidade, fato que apenas contribui para derrubar o mito de que não existe uma política de planejamento. O aparente caos urbano se insere, portanto, dentro de uma lógica muito bem articulada voltada para atender interesses específicos.

O modelo centro-periferia de cidade ofereceu as bases empíricas para a constituição de um rico campo de estudos e análises sobre as contradições da sociedade brasileira<sup>24</sup>. Este padrão de organização espacial da cidade vai evidenciar muito mais as desigualdades e as fraturas sociais inerentes ao capitalismo periférico brasileiro. O padrão anterior, onde a cidade era mais compacta e as classes sociais estavam mais próximas transmitia de certa forma uma impressão de que a desigualdade não era tão abissal, mas a estruturação do modelo centro-periferia desfez todas as possíveis ilusões. Apesar da melhoria de alguns indicadores sociais, como a queda vertiginosa das taxas de mortalidade infantil, “o aprofundamento da desigualdade se acentuou, inicialmente pela cooptação que caracterizou o ‘populismo desenvolvimentista’ e, depois de 1964, sob a repressão do regime militar” (Maricato, 1996, p. 41).

Diversos estudiosos apontam que a aquisição da casa própria no período em questão (1940-1980) tornou-se regra para a maioria da população, *inclusive* para os pobres. Em princípio, isso pode parecer um contra senso. Afinal, como seria possível que os

---

<sup>24</sup> Não temos condições de apresentar este debate aqui. Como indicação, os textos de Arantes (2009) e Moya (2011) trazem uma excelente síntese qualitativa de muitos desses estudos.

trabalhadores mais empobrecidos, num contexto de tamanha desigualdade, adquirissem o seu imóvel? Justamente em razão de um dos aspectos fundamentais do modelo urbano em questão: a condição jurídica *ilegal* da periferia. Destoando das áreas mais bem equipadas e próximas ao centro, a periferia era de um modo geral ilegal no que se refere à produção do espaço urbano, isto é, no tocante à aquisição dos lotes e aos padrões de construção das moradias (Kowarick, 1980; 2009; Maricato, 1982; 2000; Caldeira, 2008). Caso as regras jurídicas formais se aplicassem a todas as regiões da cidade, seria inviável que os mais pobres tivessem acesso à casa própria.

É necessário salientar, contudo, que havia uma diferença muito grande na forma com que os diferentes estratos sociais tornavam-se proprietários: enquanto que as classes médias e altas dispunham de empréstimos subsidiados pelo governo, com recursos oriundos especialmente do Banco Nacional de Habitação (BNH), os trabalhadores mais pobres raramente atendiam às exigências burocráticas do sistema financeiro. Impossibilitados de se integrarem a este restrito mercado, a massa de proletários urbanos se vê obrigada a produzir seu espaço de moradia de forma autossuficiente, no processo denominado pelos pesquisadores do tema como *autoconstrução* (Kowarick, 1980; Maricato, 1982; Rodrigues, 1997; Oliveira, 2006), que destoa das relações capitalistas formais de compra e venda de mercadorias. Em um processo de crescente dilapidação da força de trabalho (Kowarick, 1980), os trabalhadores utilizam seu tempo livre nos fins-de-semana para construir, com a ajuda de vizinhos, amigos e parentes, sua unidade habitacional nas áreas periféricas dos centros urbanos. Neste sentido, “recai sobre as costas do trabalhador um sobretrabalho” (Rodrigues, 1997), uma vez que o operário abdica de um tempo que deveria estar sendo utilizado para outras finalidades, como lazer e repouso, para construir seu espaço de moradia. É uma sequência de trabalho praticamente ininterrupta, considerando-se os dias úteis trabalhados durante a semana<sup>25</sup>. Dessa forma, se a ilegalidade constituía uma vantagem no sentido de possibilitar a esta camada social tornar-se proprietária, ela também representava um fardo, na medida em que o processo de construção da casa recaía sobre os ombros do próprio trabalhador. A ilegalidade das zonas periféricas, portanto, foi mais um

---

<sup>25</sup> A literatura da época constatou ainda que o processo de autoconstrução não se limitava apenas ao espaço de moradia: igrejas, centros comunitários, creches e escolas também eram construídas dessa forma, demonstrando que os trabalhadores produzem também novas parcelas da cidade (Maricato, 1982, p. 79).

aspecto importante na consolidação do modelo centro-periferia, ao permitir que a mão de obra de baixa remuneração encontrasse possibilidades - ainda que precárias - de sobrevivência e reprodução material no contexto da vida urbana.

A produção da cidade segregada, contudo, não ocorreu sem resistência popular. Com a ascensão dos militares ao poder no ano de 1964, a repressão às mobilizações populares tornou-se a regra: o pacto de classes que sustentava o regime populista foi rompido, e com isso o poder público “pôde abandonar definitivamente os bairros periféricos para investir prioritariamente na formação de uma infraestrutura de apoio à expansão industrial” (Rodrigues, 1997, p. 158). O caráter autoritário do novo regime irá “sufocar” as lutas populares por um período relativamente longo (cerca de 15 anos), inibindo a manifestação por diversas demandas sociais, como melhorias urbanas nos grandes centros.

Porém, a partir do final da década de 1970 começa a tomar forma um processo de retomada da resistência popular ao regime autoritário em diversos setores da sociedade, com destaque para as periferias dos grandes centros urbanos e para os trabalhadores organizados em sindicatos. Os moradores da periferia de São Paulo, graças ao apoio decisivo de setores progressistas da igreja católica - a corrente denominada por teologia da libertação - passam a se organizar politicamente com o objetivo de reivindicar condições de vida mais dignas no local de moradia. É um contexto de “descoberta” da periferia e de seus moradores pela opinião pública e pelo campo acadêmico. Ao lado da luta sindical, os movimentos sociais urbanos deste período ganharam notoriedade no debate público sobre as demandas populares e na luta pela redemocratização do país (Kowarick e Bonduki, 1994; Bava, 1994; Paoli, 1995; Caldeira e Holston, 2004). A emergência dos movimentos populares na periferia ajudou a desmascarar a sensação de estabilidade social e contribuiu para a publicização das contradições e dos conflitos inerentes ao modelo da cidade periférica. Estes atores terão um papel importante nas mobilizações populares ao longo de toda a década de 1980, auxiliando de forma decisiva na constituição de um campo democrático e popular no qual se articularam diversas forças situadas à esquerda do espectro político. E, em que pese o fato de que São Paulo continua sendo uma cidade muito desigual, é inegável que houve uma melhoria nas condições de vida nos bairros periféricos

do ponto de vista da infraestrutura urbana em relação ao passado (Kowarick, 2009; Trindade e Ferro, 2012).

## **2.5. O centro de São Paulo: disputas políticas e dinâmicas recentes de urbanização**

O centro de São Paulo deve ser compreendido como um palco de disputas políticas. No presente cenário, podemos identificar dois projetos principais envolvidos em tal disputa sobre as políticas relacionadas à área central da cidade. De um lado, o projeto “empresarial”, encarnado pela Associação Viva o Centro. De outro, o projeto “popular”, colocado pelo Fórum Centro Vivo. A Associação Viva o Centro, entidade civil criada em 1991 e formada majoritariamente por setores empresariais, defende uma ampla política de requalificação do centro da capital paulista, com o objetivo fundamental de inserir São Paulo no circuito das cidades mundiais. Entre patrocinadores e associados da Viva o Centro, a lista é numerosa. Como patrocinadores, aparecem instituições como a BM&FBOVESPA (Bolsa de Valores), Banco do Brasil, Banco Santander, Casas Bahia, Banco Safra, Universidade Anhembi/Morumbi, SABZ Advogados, Associação Comercial de São Paulo, Sindicato de Hotéis, Bares, Restaurantes e Similares de São Paulo (SinHoRes-SP), Associação dos Advogados de São Paulo, Memória Votorantim, UNIESP - Grupo Educacional, Universidade de Guarulhos, Banco Original e Banco Itaú, dentre outras instituições. Como se percebe, o setor financeiro se destaca na lista de patrocinadores. Todas estas organizações são também associados da Viva o Centro.

Entre os associados, a Viva o Centro conta também com a presença de órgãos governamentais, como a Secretaria de Estado dos Transportes Metropolitanos, a Secretaria de Estado da Justiça e Defesa da Cidadania, a Polícia Militar (7º Batalhão), a Polícia Civil, o Corpo de Bombeiros do Estado de São Paulo e a Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos de São Paulo (EMTU). O texto abaixo, retirado do sítio eletrônico da referida entidade, esclarece um pouco melhor as metas da Viva o Centro:

O Centro de São Paulo possui atributos únicos e qualidades especiais que o distinguem das demais regiões da cidade. Pleno de potencialidade, o Centro é o espaço privilegiado de cultura, história e desenvolvimento urbano da metrópole. Em conjunto com suas áreas adjacentes constitui-se no espaço capaz de reverter a dinâmica de excessiva dispersão da mancha metropolitana que, desprovida de qualidade urbana, compromete profundamente a vida social e econômica da população. A Área Central configura-se, assim, como alternativa racional para a reorganização funcional e espacial da metrópole. No desenvolvimento e no fortalecimento de seu Centro Metropolitano residem as reais possibilidades de que São Paulo venha a inserir-se, de forma competitiva, no conjunto das ‘cidades mundiais’ que, pelos seus padrões de eficiência e qualidade, sediarão as principais corporações e organizações nacionais e supranacionais<sup>26</sup>.

Como demonstrado pelo estudo de Frugolí Jr. (2001), a emergência da Viva o Centro está relacionada ao contexto de suposto esvaziamento e deterioração do território central da capital paulista. Nas palavras do próprio autor: “A Viva o Centro nasce como uma iniciativa da sociedade civil – com associados de base nitidamente empresarial, incluindo proprietários, e depois ampliando-se com o apoio de outras instituições –, com uma crescente capacidade de mobilização” (Frugolí Jr., 2001, p. 54). Como destacado pelo autor, a Viva o Centro é dotada de maior heterogeneidade social no que tange à sua composição interna quando comparada com as duas outras grandes associações empresariais de São Paulo, a Paulista Viva e o *pool* de empresários da Marginal Pinheiros, que disputam com a Viva o Centro a atração de recursos públicos e privados e das sedes das grandes corporações financeiras internacionais. Todavia, isto não significa que as relações entre a Viva o Centro e os setores populares do centro sejam harmônicas e amistosas. Na prática, “ela não tem condições e nem pretende “priorizar as necessidades mais ligadas às camadas populares” (Ibidem, p. 54) dentro de suas propostas políticas para o centro da cidade.

A verdade é que a associação Viva o Centro passou a defender, de forma cada vez mais explícita, a expulsão de determinados setores sociais do centro da cidade, sobretudo daqueles envolvidos com atividades e estratégias ilegais de sobrevivência, com destaque para os comerciantes informais - os chamados camelôs (Frugolí Jr., 2012). Não por acaso, no final do ano de 2000, é criado, a partir de uma ampla articulação envolvendo

---

<sup>26</sup> Disponível em < <http://www.vivaocentro.org.br/vivaocentro/index.htm> >. Data de acesso: março de 2013.

diversos atores, o Fórum Centro Vivo (FCV), organização que assumiu como objetivo principal se contrapor ao projeto de renovação/requalificação de caráter empresarial defendido pela Viva o Centro:

A proposta do Fórum Centro Vivo – fundado no dia 10 de dezembro de 2000 – surgiu no encontro “Movimentos populares e Universidade”, organizado por estudantes da Universidade de São Paulo (USP), pela Central dos Movimentos Populares (CMP) e pela União dos Movimentos de Moradia (UMM), em maio de 2000. Desde então, temos nos reunido com o objetivo de articular todas as pessoas que lutam pelo direito de permanecer no Centro e transformá-lo num lugar melhor e mais democrático, contrapondo-se, assim, ao processo de renovação urbana e exclusão que vem ocorrendo em São Paulo. Durante as atividades para sua formação, o Fórum passou a congregiar movimentos populares, universidades, pastorais e entidades diversas (de defesa dos direitos humanos, educação, cultura, habitação, etc.) na busca da construção de um espaço político comum, que fortaleça as lutas sociais e crie uma nova perspectiva de ação<sup>27</sup>.

Segundo as informações obtidas em nossos trabalhos de campo, o Fórum Centro Vivo não está mais ativo atualmente. Pelo que sabemos, o FCV funciona apenas através de uma lista de e-mails, ou seja, um grupo de discussão, sem reuniões presenciais. Mas de qualquer forma é importante registrar o processo de mobilização e constituição desse espaço para uma análise mais detalhada sobre as disputas envolvendo o centro de São Paulo. O FCV produziu, no ano de 2006, um documento em formato de dossiê rico em informações sobre as violações aos direitos humanos da população pobre no centro, que tornou-se, inclusive, referência para muitos pesquisadores do tema (FCV, 2006). É interessante ressaltar que o próprio nome da organização em questão já representa um contraponto à ideia de que o centro tenha perdido sua vitalidade em função de um suposto processo de degradação ou deterioração, e por isso precisa ser “revitalizado”. O nome *Fórum Centro Vivo* apresenta uma outra interpretação, de que o centro, na ótica das camadas populares, está, afinal de contas, “vivo”. Como veremos na sequência do texto, este contraponto entre a visão das elites e a visão dos mais pobres sobre o centro da cidade é uma das características principais dos embates políticos envolvendo a área central de São Paulo. E, evidentemente, a intenção clara é se contrapor à Associação Viva o Centro, entendida aqui como a porta voz de um projeto de renovação urbana elitista.

---

<sup>27</sup> Disponível em < <https://centrovivo.sarava.org/Main/ApreSentacao> >. Data de acesso: março de 2013.

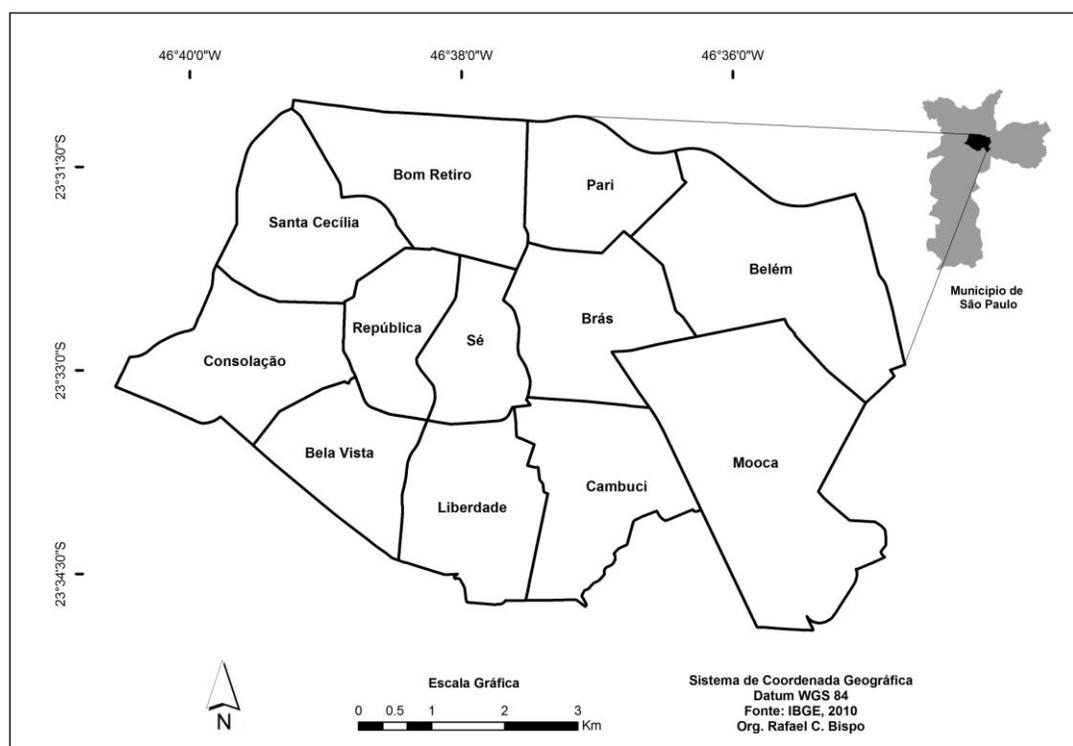
Nesse sentido, o FCV agregou uma série de organizações e movimentos populares no decorrer dos anos que compartilhavam o mesmo objetivo: lutar pelo direito da população mais pobre permanecer no centro da cidade, usufruindo das vantagens e oportunidades que o território em questão oferece. Apesar desta pauta comum, a composição do FCV ocorreu de forma significativamente heterogênea, congregando movimentos sociais com agendas e objetivos mais específicos. Para se ter uma dimensão mais exata, algumas das entidades que constituem o FCV estão listadas a seguir: União dos Movimentos de Moradia (UMM); Central dos Movimentos Populares (CMP); Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos; Movimentos dos Ambulantes de São Paulo (MASP); Centro de Mídia Independente (CMI); Pólis – Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais; Integração Sem Posse; Movimento Nacional de Luta em Defesa dos Direitos da População de Rua (MNPR); Frente de Luta por Moradia (FLM); Movimento Passe Livre (MPL); Marcha Mundial das Mulheres; Pastoral da Mulher Marginalizada (PMM); Movimentos dos Trabalhadores Sem-Teto do Centro (MSTC), Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (LabHab – FAU/USP), dentre outras.

Como se percebe, o grau de heterogeneidade é significativo. Em tese, os movimentos populares são os protagonistas, no sentido de que eles representam a população diretamente interessada na demanda principal do FCV. Estamos nos referindo especialmente aos sem-teto, aos catadores de material reciclável, aos comerciantes informais, à população de rua e aos profissionais do sexo. Mas, como se percebe, há também a presença de Organizações Não-Governamentais (ONGs), grupos de pesquisa vinculados à universidade e até um coletivo ligado à chamada mídia alternativa, o CMI. Pelo que se sabe, estes grupos desempenham uma função mais voltada para a assessoria dos movimentos populares atuantes no FCV. De qualquer forma, nos parece correto apontar que, no campo popular, os movimentos ligados ao tema da moradia desempenham certo protagonismo na constituição do espaço em questão, algo que, no nosso entendimento, apenas reflete a realidade da luta popular no centro da capital paulista atualmente: o movimento de moradia é, sem dúvida, o ator mais organizado e com mais capacidade de

mobilização se comparado com os outros setores sociais politicamente mobilizados na área central de São Paulo.

Desenhado o panorama geral das disputas políticas envolvendo o centro da cidade de São Paulo, passemos agora para a análise de suas dinâmicas mais recentes de urbanização. Inicialmente, é necessário esclarecer que, nesta pesquisa, consideramos como “centro” ou “área central” da cidade de São Paulo os distritos que integram a subprefeitura da Sé e a subprefeitura da Mooca. A primeira é composta pelos distritos da Sé, República, Bela Vista, Bom Retiro, Santa Cecília, Cambuci, Liberdade e Consolação, enquanto que a segunda é constituída pelos seguintes: Belém, Brás, Mooca e Pari. Em algumas classificações e estudos da Prefeitura de São Paulo, estas duas subprefeituras integram o chamado “centro expandido” de São Paulo. O mapa 1 delimita com clareza o nosso recorte territorial. A discussão feita no tópico anterior em relação aos diferentes padrões de urbanização verificados ao longo da história na cidade de São Paulo é fundamental para a compreensão das disputas políticas envolvendo o centro da cidade. No período mais recente, a literatura evidenciou como as elites urbanas passaram a definir sua localização na cidade no sentido de se afastar do centro, via de regra em condomínios fechados. Como já foi pontuado, esse processo de redefinição na organização do espaço urbano se insere dentro de um contexto no qual o centro da cidade, por fatores diversos, deixou de ser um lugar atrativo do ponto de vista habitacional para as camadas mais abastadas da sociedade. De certa forma, pode-se argumentar que o processo de “decadência” da área central de São Paulo foi ao mesmo tempo causa e consequência do seu “abandono” pelos mais ricos. E, na medida em que estes foram se desinteressando pelo centro/tradicional, verificou-se nesta localidade uma tendência de intensificação de uma ocupação com perfil mais “popular” (Frugolí Jr. e Sklair, 2009; Villaça, 2001).

### Mapa 1 - Localização da área de estudo



Gradualmente, especialmente a partir do final da década de 1970, foi ganhando força na opinião pública a ideia de que o centro de São Paulo vivia um processo de perda de importância, de popularização e, portanto, de degradação ou decadência urbana. Antes de dar sequência à discussão sobre o caso de São Paulo em particular, é importante pontuar algumas questões. O abandono do centro tradicional pelas elites em direção às áreas suburbanas é um processo comum a vários países. Esse fenômeno ocorreu tanto nos países centrais do capitalismo como nos países periféricos, antes nos primeiros e mais tardiamente nos últimos (Villaça, 2001; Souza, 2008). No caso dos países centrais, cabe salientar que no decorrer desse processo de migração das classes de alta renda para as áreas nobres suburbanas, os agentes capitalistas ligados diretamente ao processo de produção do espaço urbano passam a identificar novas estratégias de expropriação da renda fundiária. As iniciativas destes promotores, aliadas ao auxílio do aparelho estatal, conferem destaque às políticas de revitalização das áreas centrais de cidades como Londres e Nova Iorque,

estimulando a “volta” dos setores de renda elevada para os centros tradicionais, que vinha sendo ocupado por setores populares responsáveis pela degradação de sua paisagem na ótica dos setores dominantes.

Nesse contexto, ganha destaque o conceito de *gentrification* (doravante gentrificação), popularizado pelo trabalho pioneiro de Ruth Glass sobre o centro de Londres. No caso brasileiro, merecem destaque os estudos de Frugolí Jr. (2012) e Frugolí Jr. e Sklair (2009). Estes autores, na tentativa de formular uma interpretação crítica do fenômeno, apontam que a gentrificação refere-se basicamente às políticas de renovação/requalificação urbana que visam modificar a composição social das áreas centrais das grandes cidades, promovendo o retorno dos estratos de renda média e alta ao centro principal, o que resulta, frequentemente, na expulsão dos setores populares e em um controle mais rigoroso da diversidade sociocultural ali existente (Frugolí Jr. e Sklair, 2009)<sup>28</sup>. Nesse ambicioso projeto, o investimento em equipamentos culturais de porte relevante torna-se uma estratégia comum a ser adotada pelos governos em diferentes cidades do mundo, colocando o patrimônio cultural a serviço de uma política de valorização imobiliária cujo objetivo central consiste em criar novas oportunidades de investimentos e atrair empresas do terciário avançado (Arantes, 2000; Smith, 2006; Ferreira, 2007). Nesse contexto, a própria imagem da cidade passa a ser uma mercadoria que precisa ser vendida, uma vez que a finalidade principal consiste na promoção da mesma frente ao mundo globalizado e competitivo, no qual várias cidades disputam a atração dos fluxos financeiros (Arantes, 2000).

Voltemos ao caso de São Paulo. Apontemos, primeiramente, alguns aspectos importantes no que toca ao processo de “decadência” de seu centro. Nesse sentido, a reflexão proposta por Villaça (2011) é extremamente pertinente. O autor em questão analisa o discurso dominante responsável pela difusão da ideia de que o centro de São Paulo estava vivenciando um processo de deterioração, decadência e perda de sua tradicional

---

<sup>28</sup> Os mesmos autores destacam também que os estudos mais recentes sobre as políticas de renovação urbana vêm demonstrando que na maioria das vezes tais ações procuram induzir muito mais a frequência e o consumo das classes médias e altas nas regiões centrais do que propriamente o estabelecimento residencial destas nas referidas localidades (Idem).

“vitalidade”. As palavras do autor, reproduzidas na citação abaixo, tocam no cerne da questão:

A ideia dominante é: o centro da cidade está se ‘*deteriorando*’. (...) Essa ideia pretende esconder o processo real rotulado de ‘*decadência!*’ e que é de responsabilidade da classe dominante, mas que não quer assumi-lo. A verdade é que a chamada ‘*decadência*’ decorreu do fato de essa classe ter abandonado o centro, dele retirando suas lojas, escritórios, cinemas etc., e mesmo suas moradias, como as da Av. São Luís. Justamente a partir do momento em que o centro deixa de ser patrocinado pelas elites e passa a ser patrocinado pela maioria popular, cria-se a ideia de que ele está se *deteriorando*. (...) Justamente quando a maioria toma conta do centro, cria-se a ideia de que esse não é mais o centro *da cidade*, e que essa teria um *novo* centro. Esse ter-se-ia mudado para a Av. Paulista, ou para a Av. Faria Lima, ou para toda a região que inclui dessa avenida até o vale do Rio Pinheiros. (...) A realidade é que a classe dominante considera que o centro que for *seu* (e não o da maioria) será o centro *da cidade* (VILLAÇA, 2011, p. 48; grifos do autor).

O discurso da deterioração da área central reflete uma posição ideológica das elites urbanas de São Paulo, que buscam impor a sua verdade para os demais setores sociais. Não se pode ignorar o fato, demonstrado muito bem na citação acima, de que a suposta deterioração do centro é resultado de uma opção política da classe dominante, ou seja, muito diferentemente do que se veicula, não é um processo natural: ao contrário, resulta da interconexão de uma série de fatores, alguns deles que escapam, inclusive, ao controle da classe dominante, mas o que importa é que esta acaba por reforçar tal processo e induzir o “deslocamento” do centro da cidade para uma área distinta. Contudo, as teses do esvaziamento populacional, da perda da vitalidade e da deterioração do centro da cidade não parecem fazer muito sentido sob a ótica das classes mais empobrecidas. O imaginário popular tem uma concepção muito distinta sobre o centro, aliás. Para estas camadas sociais, o centro nunca perdeu importância ou vitalidade. Pelo contrário: no plano simbólico, o centro continua sendo visto na verdade como sinônimo da própria cidade. Tomando São Paulo como referência empírica, Kowarick (2009) faz alguns apontamentos nessa direção ao estabelecer um parâmetro comparativo sobre as vantagens de se habitar o centro ou a periferia de uma grande cidade, a partir de entrevistas realizadas com os próprios habitantes destes locais. O centro, a despeito de alguns problemas, como os altos preços dos aluguéis e as precárias condições de vida nos cortiços, é o lugar “onde tudo acontece”, o principal

*locus* do convívio e do encontro social, onde há alternativas de lazer e diversão disponível mesmo para os mais pobres. Por isso, esta simbologia que envolve o centro das grandes cidades também contribui, de certa forma, para a associação entre a cidade e o centro. No imaginário popular, portanto, a ideia de que o centro perdeu vida ou importância não faz o menor sentido. Mas, o que os dados nos dizem objetivamente? O que realmente aconteceu com o centro de São Paulo nos últimos 30 anos? É possível detectar um fenômeno de esvaziamento populacional e, conseqüentemente, de perda de vitalidade? Vejamos o quadro abaixo.

**Quadro 2 - População recenseada – distritos da área central de São Paulo**

<b>Distritos</b>	<b>1950</b>	<b>1960</b>	<b>1970</b>	<b>1980</b>	<b>1991</b>	<b>2000</b>	<b>2010</b>
Bela Vista	46.340	57.364	64.704	85.416	71.825	63.190	69.460
Belém	56.722	62.881	60.031	57.195	49.697	39.622	45.057
Bom Retiro	45.880	53.893	45.662	47.588	36.136	26.598	33.892
Brás	55.097	48.875	41.006	38.630	33.536	25.158	29.265
Cambuci	35.499	39.789	39.727	44.851	37.069	28.717	36.948
Consolação	38.228	52.182	60.600	77.338	66.590	54.522	57.365
Liberdade	55.523	68.210	71.503	82.472	76.245	61.875	69.092
Mooca	46.679	61.973	74.386	84.583	71.999	63.280	75.724
Pari	31.312	33.706	29.914	26.968	21.299	14.824	17.299
República	35.994	48.346	50.348	60.999	57.797	47.718	56.981
Santa Cecília	63.460	80.581	83.075	94.542	85.829	71.179	83.717
Sé	30.022	32.343	29.555	32.965	27.186	20.115	23.651

Fonte: IBGE, Censos demográficos

É certamente um exagero afirmar que houve um *esvaziamento* populacional, mas os números mostram que ocorreu de fato uma *perda de população* nos distritos da área

central de São Paulo *a partir da década de 1980*, justamente no momento em que o discurso da deterioração começa a ganhar força e é possível visualizar um deslocamento das elites do centro para outros pontos da cidade, sobretudo em direção ao vetor de expansão sudoeste (Villaça, 2011). Entre 1980 e 1990, distritos como Consolação e Santa Cecília, por exemplo, perderam quase 10 mil habitantes. Já o distrito de Bela Vista chegou a diminuir sua população em praticamente 14 mil habitantes. A tendência de perda populacional permaneceu nos anos seguintes de forma relativamente acentuada. Se em 1980, 47.588 pessoas habitavam o Bom Retiro, este número foi reduzido para 26.598 segundo os dados de Censo de 2000. Na Liberdade, a população recenseada correspondeu a 82.472 e 61.875 para os anos de 1980 e 2000 respectivamente. Em contrapartida, apenas para se ter uma base de comparação, distritos periféricos como Cidade Tiradentes (zona leste) e Parelheiros (zona sul) passaram por uma verdadeira explosão populacional. O primeiro possuía 8.603 habitantes em 1980, saltando para 190.555 em 2000, enquanto que o segundo detinha, respectivamente, 31.711 e 102.493 habitantes.

O fato é que, como já explicado por um conjunto de autores (Villaça, 2001; 2011; Rolnik, 1997; Frugolí Jr., 2012; Ferreira, 2007), o centro de São Paulo realmente sofreu algumas modificações importantes do ponto de vista de sua dinâmica populacional e econômica no período recente, sobretudo a partir do início da década de 1980. Esta perda populacional demonstrada pelos dados do IBGE no período 1980-2000 reflete um movimento de desconcentração de algumas atividades econômicas e do local de moradia de alguns segmentos sociais, notadamente os mais elitizados. Este processo contribuiu para produção de novas centralidades na cidade e por isso a sensação de esvaziamento e de perda de importância do centro ganhou aderência na opinião pública. Concretamente, portanto, nos parece correto afirmar que o centro de São Paulo passou por transformações estruturais importantes nas últimas décadas, mas afirmar que o mesmo sofreu um esvaziamento ou teve sua importância diminuída no contexto do sistema urbano já é algo bem mais complicado. Tudo depende da ótica pela qual se analisa. Na realidade, para alguns setores populares *o centro talvez tenha aumentado sua importância nesse mesmo período*.

De qualquer forma, como demonstrado pelo Censo mais recente realizado em 2010, aparentemente existe uma interrupção desse processo de perda populacional: os distritos do centro voltaram a experimentar um crescimento positivo depois de duas décadas (1980-2000). O incremento populacional é relativamente pequeno e na verdade nenhum distrito conseguiu voltar aos índices de 1980, mas a constatação fundamental consiste na interrupção da perda populacional. Ainda é cedo para concluir se essa é uma tendência para a próxima década ou se é apenas um fator conjuntural que não se sustentará posteriormente. Mas, do nosso ponto de vista, esse dado indica, ainda que de forma discreta, *que o centro de São Paulo voltou a ter uma relevância política* que aparentemente havia perdido em anos recentes: como já explicitado, o centro da cidade passou a ser palco de uma disputa política entre diferentes setores sociais cujos projetos apresentam relativo grau de antagonismo entre si. Estamos nos referindo aos segmentos empresariais, de um lado, e os movimentos populares, de outro - com ênfase no movimento de moradia. Essa disputa vem condicionando a ação do poder público no que se refere aos investimentos e à formulação de políticas específicas para o centro, que acabam assumindo um caráter contraditório justamente por resultarem, em grande parte, das pressões políticas de grupos com interesses distintos.

Ainda com relação à dinâmica de urbanização recente da área central, cabe destacar os dados relacionados ao número de domicílios vagos na referida localidade. O nível de vacância imobiliária é um indicador importante na medida em que nos oferece uma noção aproximada da intensidade com que o fenômeno da especulação imobiliária se manifesta na cidade a ser pesquisada. Como se percebe no quadro seguinte, a vacância imobiliária diminuiu significativamente entre os anos de 2000 e 2010 no município de São Paulo. Se, em 2000, havia 420.327 domicílios vagos, este número caiu para 293.621 em 2010. Todos os distritos da área central acompanharam esse movimento de queda na vacância imobiliária, com exceção do distrito de Belém. Muito provavelmente, essa constatação estatística se deve ao aquecimento da indústria da construção civil no período recente, que estimulou a construção de novos empreendimentos habitacionais e talvez tenha acelerado a ocupação de alguns que estavam vagos.

**Quadro 3 - Domicílios vagos – Município de São Paulo e distritos da área central**

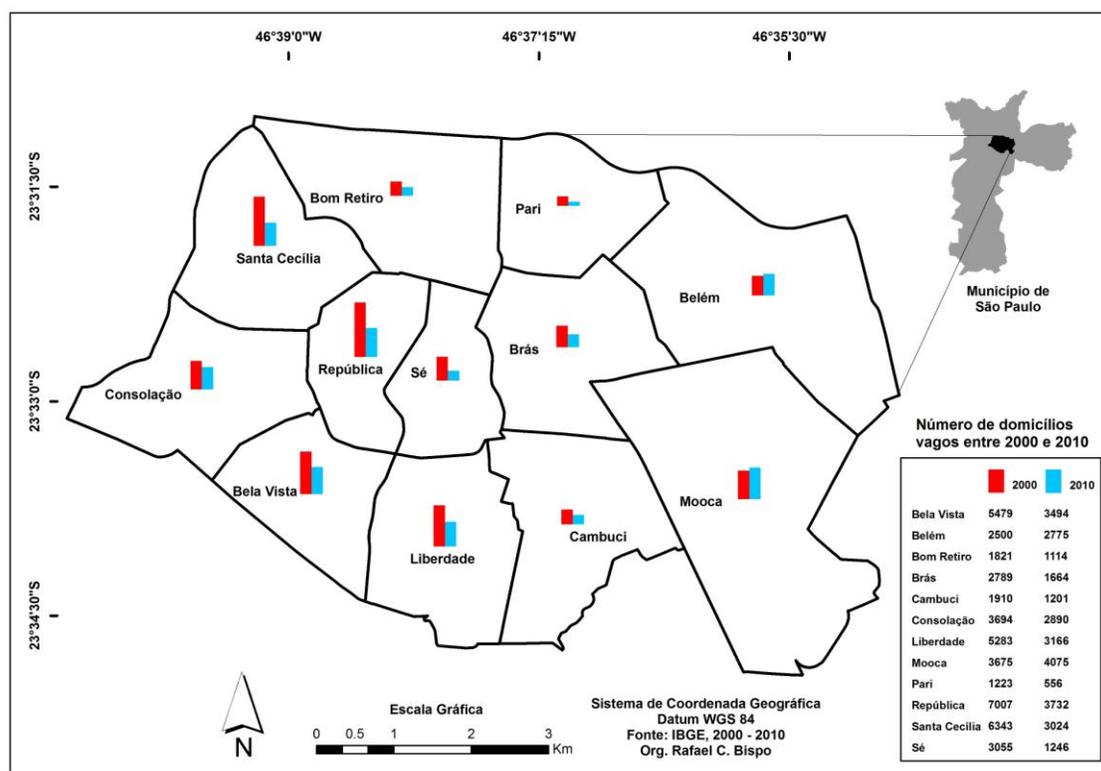
<b>Município e distritos</b>	<b>2000</b>	<b>2010</b>
São Paulo	420.327	293.621
Bela Vista	5.479	3.494
Belém	2.500	2.775
Bom Retiro	1.821	1.114
Brás	2.789	1.664
Cambuci	1.910	1.201
Consolação	3.694	2.890
Liberdade	5.283	3.166
Mooca	3.675	4.075
Pari	1.223	556
República	7.007	3.732
Santa Cecília	6.343	3.024
Sé	3.055	1.246

Fonte: IBGE, Censos demográficos

Mas, o que mais chama a atenção é a relação entre o número de domicílios vagos no centro e no conjunto do município. Muito embora, em números absolutos, o número de domicílios vagos tenha tido uma queda significativa, a proporção do número de domicílios vagos na área central em relação ao total dos domicílios vagos no município de São Paulo se manteve estável. Em 2000, havia nos dozes distritos analisados um total de 44.779 imóveis vazios, o que corresponde a 10,6% do total do município. Em 2010, esse número caiu para 28.937 na área central, e correspondeu a 9,8% do total. Ou seja, uma ligeira oscilação para baixo, pouco significativa. Seria necessária uma série histórica mais abrangente para uma afirmação mais segura, mas nos parece que a taxa de vacância imobiliária no centro de São Paulo obedece a um cetro padrão, isto é, gira em torno de 10% do total de domicílios vagos na cidade. Não se pode afirmar com certeza absoluta, mas

talvez o mercado imobiliário local trabalhe deliberadamente no sentido de manter o índice próximo dessa margem para que a dinâmica especulativa não seja seriamente prejudicada. E, além do mais, deve-se considerar o fato de que esta estimativa referente ao número de domicílios vagos está subestimada, pois existem inúmeros galpões e terrenos abandonados que não entram nesse cálculo (Bonfim, 2004). O mapa seguinte nos permite visualizar a especialização dos dados sobre os domicílios vagos na área de estudo.

**Mapa 2- Domicílios vagos por distrito na área central de São Paulo (2000 e 2010)**



Dentro do panorama apresentado, discutimos no próximo capítulo os significados e os resultados das ocupações de imóveis ociosos promovidas pelo movimento de moradia da capital paulista.

### **Capítulo 3 - O centro de São Paulo em disputa: as ocupações de imóveis ociosos enquanto estratégia de luta pela moradia digna**

A meta principal deste capítulo consiste em empreender uma análise mais detalhada das ocupações de imóveis ociosos no centro de São Paulo, uma estratégia de mobilização bastante peculiar ao movimento de moradia da cidade. Apresentaremos um panorama geral dessas ocupações, destacando o momento histórico e político no qual elas emergem, os impactos desta forma de ação na opinião pública e seus principais resultados (materiais e imateriais) no que se refere à luta pela moradia popular no centro de São Paulo.

#### **3.1 As diferentes formas de interação entre sociedade e Estado e a especificidade das ocupações enquanto estratégia de mobilização coletiva**

Dentre as principais matrizes/escolas teóricas sobre os movimentos sociais e a ação coletiva, a chamada Teoria do Processo Político (TPP) - posteriormente renomeada como Teoria do Confronto Político - foi a que mais se debruçou sobre o tema das *formas* de mobilização coletiva, ou, em outras palavras, as formas de protesto levadas a cabo pelos ativistas sociais no sentido de encaminhar suas reivindicações frente às autoridades do sistema político. Charles Tilly, Sidney Tarrow e Doug McAdam são os autores de maior destaque no seio desta vertente, cuja origem remonta aos EUA na década de 1970<sup>29</sup>. A contribuição essencial dos teóricos da TPP, em especial de Charles Tilly, e também de alguns de seus comentadores e críticos, foi na direção de construir um vocabulário teórico específico para a realização deste debate, que se desdobrou sobretudo a partir do conceito de *repertório*. Segundo Alonso (2012, p. 22), o referido termo aparece pela primeira vez na obra de Tilly intitulada *Getting together in Burgundy – 1675-1795*, publicada originalmente

---

<sup>29</sup> Para uma leitura mais complexa e abrangente, não apenas sobre a TPP mas sobre as teorias dos movimentos sociais em geral, ver Tatagiba (2008), Alonso (2009; 2012), Porta e Diani (1999), Gohn (2009; 2010) e Bringel (2012).

em 1976. O conceito de repertório refletia o esforço de Tilly em estabelecer um vínculo teórico entre cultura e ação política dentro dos marcos de sua característica abordagem histórico-estrutural. O conceito de repertório assinala, basicamente, *um conjunto de formas de ação*, em uma referência aos diferentes modos através dos quais as pessoas se manifestam coletivamente. Em sua origem, o conceito possuía um viés estrutural muito mais forte, com pouco espaço para as inovações/invenções promovidas pelos atores sociais no cotidiano de sua luta. Mas as interpretações críticas ao longo dos anos influenciaram o pensamento e o esquema teórico de Charles Tilly, fazendo-o caminhar no sentido inverso com o objetivo de equilibrar a relação entre os fatores estruturais e o papel dos agentes. Com isso, a noção de repertório sofreu mudanças e inflexões ao longo dos anos (Alonso, 2009; 2012; Bringel, 2012), sendo que sua definição mais “convencional” está em um texto da década de 1990:

A palavra repertório identifica um conjunto limitado de rotinas que são aprendidas, compartilhadas e postas em ação por meio de um processo relativamente deliberado de escolha. Repertórios são criações culturais aprendidas, mas eles não descendem de filosofia abstrata ou tomam forma como resultado da propaganda política; eles emergem da luta (TILLY, 1995, p. 26).

Na definição proposta, o nexos entre cultura e mobilização coletiva se torna evidente. Ao explicar que o repertório significa uma criação cultural, que por sua vez identifica um conjunto limitado de rotinas colocadas em práticas por um processo *relativamente deliberado de escolha*, Tilly esclarece que há uma “margem de manobra” - embora limitada - dos atores sociais frente aos constrangimentos impostos pela estrutura social e política. As escolhas estão condicionadas por uma série de fatores, referentes tanto às oportunidades e ameaças inerentes à conjuntura do sistema político num dado momento histórico, como ao sistema de valores, capacidade de mobilização e hábitos (no sentido cultural) de uma população ou de um grupo social específico. Por isso, o conceito de repertório nos auxilia a pensar a realidade de modo relacional, evitando, de um lado, uma postura que ignore os constrangimentos estruturais, e de outro, uma análise “determinista, na qual os atores sempre repetirão os caminhos conhecidos, sem capacidade de reposta

ativa e criativa diante dos constrangimentos estruturais” (Tatagiba, Paterniani e Trindade, 2012, p. 42).

Embasadas no conceito de repertório proposto por Tilly, Abers, Serafim e Tatagiba (no prelo) propõe o conceito de *repertório de interação* com a finalidade de teorizar sobre a realidade da mobilização coletiva no Brasil dentro da perspectiva da relação entre Estado e sociedade. No entender das autoras, o repertório de interação se define por um conjunto de rotinas construídas pelos movimentos sociais ao longo de sua interação com o aparelho estatal, caracterizada por aspectos eminentemente conflituosos mas também pela proximidade e por apostas em atuações conjuntas dentro de determinados contextos. É válido reproduzir a longa citação a seguir para trazer a definição proposta:

Protestos e Ação Direta. Historicamente, movimentos sociais expressam demandas e, ao fazê-lo, pressionam os atores estatais a negociar através da demonstração de sua capacidade de mobilização. A forma de protesto exemplar é a marcha, mas existem outros métodos que também buscam publicizar conflitos, reforçar identidades e compromissos, e demonstrar o poder dos números. (...) Identificamos então dois tipos de rotinas de protesto e ação direta: ‘protesto para abrir ou reestabelecer negociação’, no caso de governos que são menos permeáveis às demandas dos movimentos; ou ‘protestos como parte do ciclo de negociação’, mais comum em situações onde atores de governo e movimento são aliados em torno de projetos políticos comuns (...). Participação Institucionalizada. Esta forma de interação é caracterizada pelo uso de canais oficialmente sancionados de diálogo que são guiados por regras previamente definidas, aceitas pelos envolvidos (e em alguns casos são estabelecidas pela lei). Arenas participativas formais são caracterizadas por reuniões públicas e documentadas, que têm o propósito explícito de influenciar decisões específicas sobre políticas. (...) No Brasil, três modelos de participação institucionalizada tornaram-se predominantes: o orçamento participativo, os conselhos de políticas públicas e as conferências. Política de Proximidade. Esta forma de interação estado-sociedade funciona através de contatos pessoais entre atores de Estado e sociedade civil. Atores específicos obtêm distinção através de sua posição em um campo relacional, que lhes confere um nível de prestígio tal que lhes possibilita prescindir das mediações institucionais e/ou estruturas rituais que facultam acessos. (...) A política de proximidade é frequentemente tratada como *lobby* e ocorre não apenas no poder Executivo, mas também no Legislativo. (...) Ocupação de cargos na burocracia. Para alguns movimentos sociais brasileiros, ocupar posições no governo é uma estratégia comum para avançar os objetivos do movimento. (...) Quando governos são percebidos como aliados dos movimentos, esta rotina torna-se mais comum. Ocupar posições no governo gera efeitos ‘feedback’ sobre outras rotinas de interação. Por exemplo, movimentos sociais têm mais oportunidades de envolver-se na política de proximidade quando seus colegas ocupam cargos no governo (Abers, Serafim e Tatagiba, no prelo).

Como se percebe, as escolhas ou estratégias adotadas pelos movimentos sociais no sentido da construção de sua relação com o sistema político-institucional não são excludentes. Um ponto extremamente relevante nesta análise é que ela procura compreender e conceituar as formas de interação “realmente existentes” entre Estado e movimentos sociais, reconhecendo que os últimos também mobilizam determinadas práticas que, em princípio, seriam moral e politicamente condenáveis do ponto de vista de concepções teóricas normativas e idealistas. De qualquer modo, no que se refere especificamente ao protesto social, cabe salientar que a sua utilização contínua pelos movimentos sociais ao longo do tempo, mesmo no contexto de regimes democráticos que oferecem distintas oportunidades de participação institucional, atesta a dificuldade das instituições estatais em absorver adequadamente as demandas de determinados setores sociais. As formas de ação coletiva exteriores às instituições são, em alguns casos, o último e talvez único recurso de grupos tradicionalmente marginalizados ou pouco inseridos no sistema político (Pereira, 2012, p. 84).

O mérito principal do conceito de repertório consiste exatamente em demonstrar como fatores estruturais e conjunturais condicionam as escolhas estratégicas dos atores em relação à sua *forma* de mobilização. Em determinados contextos, pode ser mais interessante adotar uma postura mais colaborativa com o Estado, mas, em outros momentos, talvez a opção mais viável seja o enfrentamento direto nas ruas. De qualquer forma, o limite do conceito de repertório é que ele não nos possibilita uma leitura mais detalhada sobre a natureza do conflito em questão ou sobre os projetos políticos encarnados pelos atores sociais. Em suma, o repertório refere-se fundamentalmente à forma, e não ao *conteúdo* da ação coletiva. A própria noção de projeto político mobilizada nesta tese já denota um esforço para avançar nessa questão, na medida em que ela nos permite enxergar o sentido da disputa política e do conteúdo dos diferentes projetos.

No caso em questão, estamos nos referindo à plataforma da *reforma urbana* e do *direito à cidade* (Ribeiro, 2003; Souza, 2006; Fernandes, 2007, Rolnik, 2009; Maricato, 2010 Bassul, 2010). Este projeto político pressupõe a construção de uma cidade menos desigual e mais democrática por meio de *reformas estruturais nos marcos da ordem legal e institucional*, isto é, trata-se de uma luta que, *ao menos de imediato*, não se pauta pela

ruptura com o modo capitalista de produção (e, portanto, com o modo capitalista de produzir a cidade). Nos termos do geógrafo Marcelo Lopes de Souza, um dos principais estudiosos do assunto no Brasil:

(...) reforma urbana significa uma reforma social estrutural, de caráter redistributivista e universalista. Dotada, evidentemente, de uma nítida dimensão espacial, essa reforma estrutural se vale de táticas e instrumentos variados (canais e rotinas de participação popular, instrumentos de regularização fundiária, tributários, urbanísticos e informativos...), com as finalidades precípuas de reduzir os níveis de injustiça social no meio urbano e destecnocratizar o planejamento e a gestão urbanos. Concretamente, almeja-se inverter prioridades e reduzir as disparidades infra-estruturais existentes (privilegiando os bairros e demais espaços dos pobres, e não os bairros já privilegiados), coibir a especulação imobiliária horizontal em larga escala e proteger os patrimônios ecológico e histórico-arquitetônico, entre outros objetivos (SOUZA, 2006, p. 213-214).

Em suma, a reforma urbana procura conjugar a adoção de políticas urbanas inovadoras no sentido de combinar a *democratização do solo e da propriedade urbana com a democratização da gestão da cidade*, viabilizando a *participação popular* nas decisões sobre o planejamento e a gestão urbanos. O movimento de moradia da cidade de São Paulo é uma expressão concreta e simbólica deste projeto político. Na prática, a discussão sobre a reforma urbana no Brasil tem início no princípio da década de 1960, no contexto do debate político sobre a implementação das reformas de base no governo de João Goulart. Naquele momento, a sociedade brasileira estava praticamente polarizada entre os segmentos favoráveis às reformas e os que a elas se opunham. Contudo, o golpe militar no ano de 1964 desarticulou os setores alinhados em torno dessa plataforma, fazendo com que a pauta da reforma urbana “hibernasse” por cerca de duas décadas (Souza, 2004). Durante a elaboração da Constituição de 1988, os setores ligados ao ideário da reforma urbana rearticularam suas forças, criando o Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU), que reuniu movimentos populares de moradia, transporte, saneamento, associações e entidades profissionais (arquitetos, sanitaristas, assistentes sociais), entidades sindicais, acadêmicas e integrantes da igreja católica vinculados à teologia da libertação (Maricato, 2010).

A principal conquista deste movimento foi a aprovação, em 2001, da Lei Federal 10.257, denominada *Estatuto da Cidade*, que veio regulamentar os Artigos 182 e 183 (Capítulo sobre Política urbana) da CF de 1988. A referida legislação é considerada uma das mais avançadas do mundo em matéria de política urbana. Segundo consta no próprio texto legal: “Para todos os efeitos, esta Lei, denominada Estatuto da Cidade, estabelece normas de ordem pública e interesse social que *regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental*” (Brasil, 2001, grifos nossos).

Logo após a promulgação do texto constitucional em 1988, o MNRU assumiu um formato mais institucionalizado para atuar junto ao Congresso Nacional no sentido de conquistar a regulamentação do Capítulo sobre a Política Urbana. Disso derivou a criação do Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNUR), que contava basicamente com os mesmos atores presentes no MNRU (Silva, 2002; Grazia, 2003; Abers, Serafim e Tatagiba, no prelo). No decorrer desse processo, o FNUR acabou por assumir um papel importante junto às administrações municipais progressistas, que demonstravam vontade política em aplicar os princípios contidos nos Artigos 182 e 183 da CF. Além disso, o Fórum também atuou no sentido de prestar assessoria aos movimentos populares e contribuir com a organização política destes movimentos em diferentes pontos do país, o que auxiliou na construção e na articulação do projeto político pela reforma urbana em nível nacional. A aprovação do Estatuto da Cidade, em última análise, é uma consequência direta dessa ampla mobilização que conciliou atuação institucional (participação nos espaços formais e *lobby* no parlamento) com ação direta, e não deixa de representar também a legitimidade conquistada pelo conjunto de atores políticos envolvidos nesta ampla frente popular (Abers, Serafim e Tatagiba, no prelo).

No interior desse campo político, as *ocupações* de terrenos e imóveis ociosos nas áreas urbanas das cidades constituem uma estratégia de mobilização coletiva amplamente utilizada pelos movimentos populares. Em um primeiro momento, é necessário refletir sobre os significados das ocupações de imóveis no centro da cidade em particular, e, num segundo momento, debater o significado das ocupações em geral, seja no campo ou na cidade, na periferia ou no centro. Na sequência deste capítulo nos debruçamos sobre o

primeiro ponto. Procuramos apresentar alguns dos aspectos que consideramos mais relevantes no que toca às ocupações de imóveis ociosos no centro da cidade de São Paulo, seus significados e principais resultados para a luta do movimento de moradia. A discussão sobre as ocupações enquanto estratégia de mobilização coletiva em um plano mais geral será apresentada no quarto e último capítulo.

### **3.2 O movimento de moradia do centro de São Paulo: as ocupações de imóveis ociosos como expressão da luta pela moradia digna**

O movimento de moradia na cidade de São Paulo já havia se consolidado enquanto um ator político relevante no decorrer da década de 1980 - sobretudo a partir da sua segunda metade - quando as ocupações de terrenos vazios nas áreas periféricas da capital difundiram-se em ritmo avassalador (Gohn, 1991), contando com o importante apoio do PT e da Teologia da Libertação. Mas a atuação deste movimento e de suas respectivas organizações no centro da capital paulista representa um fenômeno mais recente. Apenas a partir de 1997 pode-se identificar um processo sistemático de ocupações de imóveis ociosos na área central da cidade. A literatura sobre o tema (Aquino, 2008; Neuhlod, 2009; Miagusko, 2008; Ramos, 2009; Blikstad, 2012; Tatagiba, Paterniani e Trindade, 2012; Paterniani, 2013; Pereira, 2013) aponta que o ano de 1997 representou uma espécie de marco divisor na luta pela moradia popular na cidade de São Paulo.

Porém, nossa pesquisa empírica detectou uma informação relevante: antes de 1997 já vinham ocorrendo ocupações de terrenos e imóveis no centro da metrópole paulista. Esta informação apareceu em depoimentos de alguns entrevistados, e também em conversas informais com pessoas ligadas aos movimentos de moradia. Ora, o que há, então, de singular nas ocupações pós-1997? O que acontece nesta data que a torna tão relevante na memória dos atores ligados à luta pela moradia no centro de São Paulo? O que as ocupações no centro da cidade a partir de 1997 representam? O que elas nos dizem sobre a dinâmica da luta pela moradia popular em nossas cidades? Qual a relevância política destas ações? As respostas a estas questões são importantes na medida em que elas nos permitem

propor uma linha de interpretação (dentre várias possíveis) para analisar o *significado* da luta destes atores. Vejamos.

As ocupações feitas no centro de São Paulo antes de 1997, ao que tudo indica, não estavam sob a coordenação de grupos políticos específicos organizados como movimentos sociais. Eram ações de caráter “espontâneo” (com todas as ressalvas que o termo traz consigo) conduzidas por famílias que haviam sido despejadas de cortiços ou de outras áreas ocupadas no centro da cidade. O caráter da *organização e articulação política* das ações parece ser o grande diferencial. De acordo com Neuhold (2009, p. 51), a grande novidade nas ocupações iniciadas a partir de 1997 era o seu caráter amplamente coordenado e articulado, construído a partir de uma pauta pré-estabelecida de reivindicações “e com uma rede de apoiadores que produziram ou consolidaram ‘discursos’ sobre o direito da população de baixa renda habitar uma área consolidada da cidade”. Os depoimentos de Luiz Kohara e Benedito Barbosa corroboram esta tese:

(...) sempre teve grupos que ocuparam prédios abandonados. Às vezes famílias despejadas de cortiços, que foram sem ter uma organização política por trás, sem ter uma dimensão política do problema. Mas 1997 se diferencia porque as ocupações passam a ter uma dimensão política. Passa a ter uma coordenação, data, hora combinada, chegada em massa, então passa a ter também uma expressão política, e não apenas por necessidade (Entrevista, Luiz Kohara, 2013).

A particularidade depois de 1997 é que há uma tomada de consciência dos movimentos de moradia do centro, não só do centro, mas do conjunto dos movimentos de moradia da cidade de São Paulo, sobre a importância da gente ter uma política mais sistematizada para a área central de São Paulo. Os movimentos passaram a perceber que o centro era um território em disputa. Em 1997 você tem duas grandes ocupações no centro da cidade de São Paulo, uma na Rua do Carmo e outra na Nove de Julho. E nós consideramos estas duas ocupações como um marco na luta organizativa dos movimentos, e marca a entrada dos movimentos de vez na disputa pelo território do centro de São Paulo. A questão é que depois de 1997, as ocupações no centro se tornam uma ação sistemática (Entrevista, Benedito Barbosa, 2013).

Como se percebe na fala dos entrevistados, 1997 torna-se um marco importante na medida em que representa o início de uma luta conduzida de forma articulada e estruturada por um conjunto de atores com base em uma pauta política específica, apresentada ao poder público e à sociedade a partir de um conjunto de reivindicações. As

ocupações no centro, outrora promovidas de forma espontânea e intermitente, tornam-se uma ação *sistemática* dos movimentos de moradia da cidade de São Paulo (os dados serão demonstrados no próximo tópico). A partir daquele contexto, passa-se a se reivindicar, *politicamente*, o direito de morar no centro da cidade, em uma área de urbanização consolidada e bem servida por equipamentos urbanos e infraestrutura.

Isto significa que os atores sociais responsáveis pela construção desta mobilização foram capazes de deslocar o problema de famílias sem-teto da esfera privada para a esfera pública, ou seja, *houve uma politização da luta pela moradia na área central de São Paulo*, uma vez que a entrada dos movimentos sociais no cenário em questão tornou público e atribuiu uma qualidade de conflito político a um problema que, até então, não era tratado dessa forma. Entendemos que esse cenário nos coloca diante de um fenômeno de grande relevância analítica. As ocupações de imóveis no centro de São Paulo enquanto ações politicamente organizadas e articuladas marcam, indubitavelmente, um ponto de inflexão na luta pela moradia popular na cidade. Como discutimos no capítulo 2, há uma disputa constante entre as diferentes classes sociais pelas melhores localizações no espaço urbano. Historicamente, o modelo de urbanização brasileiro - a exemplo do que ocorreu em vários outros países do mundo - afastou os trabalhadores menos favorecidos economicamente das melhores localidades da cidade, em especial das áreas centrais. No caso de São Paulo em particular, observamos que o período entre 1940 e 1980 foi marcado pela periferização da cidade e pela “expulsão” das classes populares de suas áreas centrais.

Contudo, a partir de 1997 o quadro se altera. Ao que se tem registro, é a partir dessa data que a luta dos pobres pela permanência ou pelo acesso ao centro da cidade passa a acontecer de forma articulada e coordenada politicamente, contando com o protagonismo de diversas organizações ligadas ao movimento de moradia e de toda uma rede de apoiadores. Dessa data em diante, a luta pelo centro de São Paulo torna-se uma *mobilização coletiva* que reivindica um *direito* (o direito à moradia digna), tem como fundamento uma *profunda crítica ao modelo hegemônico de urbanização* no Brasil e apresenta um *projeto político alternativo* a esse modelo. É uma luta que adquire outra magnitude. A ação dos movimentos sociais coloca em xeque determinados interesses e privilégios que sempre conduziram a política urbana na sociedade brasileira e dificultaram em grande medida o

acesso dos mais pobres às melhores localizações na cidade. Nesse sentido, entendemos que o principal *significado* destas ações, segundo nossa interpretação, é que elas *contestam o modelo de urbanização historicamente consolidado na sociedade brasileira*, responsável por afastar as camadas populares das áreas mais valorizadas da cidade. *Simbolicamente*, as ocupações no centro da cidade representam uma tentativa das classes populares de “reconquistar” (pela via da luta política) determinadas áreas do território urbano que ao longo da história lhe foram “tomadas” pelas classes dominantes<sup>30</sup>. Esta seja, talvez, a principal relevância política e analítica do fenômeno em questão.

Todavia, é necessário registrar que a construção desta mobilização não foi algo simples e muito menos derivada de um processo natural. Através de uma entrevista com Luíz Kohara, Miagusko (2008) nos mostra que, inicialmente, havia uma resistência das próprias lideranças dos movimentos de moradia em atuar de forma mais incisiva no centro da cidade. Havia a avaliação de que a população pobre residente no centro (mais especificamente os moradores de cortiços) era inviável de ser mobilizada, de que ela era muito diferente, em termos de sua capacidade de organização política, daquela população que habitava a periferia. Seguem trechos do depoimento de Kohara que, mencionando o trabalho do Centro Gaspar Garcia, analisa essa questão:

A gente discutia muito a questão do problema do Centro, mas muito focada na questão da população de rua, catadores, crianças de rua. E um dos problemas que parecia além da população de rua, criança, era a questão da moradia em cortiço. (...) a gente começou a ter muitos despejos. E era uma época também de inflação, a questão de valor de aluguel que aumentava de forma irregular, a questão da água e da luz. E aí começamos a discutir o Centro um pouco mais focado na questão da habitação. Tanto que a partir da articulação desses grupos, a partir de [19]84, a gente começa a formar o Centro de Defesa Direitos Humanos. Em [19]88 esse centro passa a chamar Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos. E aí com uma bandeira, que era morar dignamente no Centro. Agora a mobilização do Centro, *parecia que ele não era ator*. O centro sempre teve muita dificuldade. E depois também se tinha um certo mito de que na população de cortiço não é possível mobilizar. Eu lembro de ter discutido com lideranças: no cortiço não dá, não tem espaço, as pessoas não falam, ninguém quer saber muita coisa. Então parece que tinha uma certa acomodação dos educadores, que não

---

<sup>30</sup> Como já pontuamos anteriormente, esta é uma interpretação dentre várias outras possíveis. O analista pode, a depender da sua perspectiva e abordagem teórica, chegar a diferentes conclusões sobre o significado das diversas formas de ação coletiva empregadas pelos ativistas sociais.

fosse possível mobilizar. Todos que atuavam nas lutas da periferia não acreditavam muito (Entrevista, Luis Kohara; In: MIAGUSKO, 2008, p. 130-131; grifo do autor).

No decorrer da década de 1980, as lutas populares pela moradia na periferia de São Paulo estavam a pleno vapor. No quesito da luta pela moradia, a periferia era, portanto, a grande protagonista. O centro da cidade, nas palavras de Luiz Kohara, nem “parecia que era ator”. Os trabalhadores residentes nos cortiços da área central aparecem nas falas de muitas lideranças da época como uma população deslocada, irrepresentável, inviável de ser mobilizada (Miagusko, 2008, p. 132). Graças ao trabalho de um conjunto de educadores sociais (que também desempenhavam um papel de articulação política entre as lideranças dos movimentos populares), ligados especialmente ao Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos, à Associação dos Trabalhadores de Quintais e Cortiços da Mooca e da Pastoral da Moradia, a luta pela moradia no centro começará a florescer justamente através deste canal: os moradores de cortiços. São esses moradores que irão contribuir decisivamente para fazer do centro “um ator” no cenário político da cidade de São Paulo.

Nesse momento inicial (segunda metade da década de 1980), no qual se assiste a emergência da luta popular no centro da cidade, ainda não se pode visualizar um movimento de moradia ou de sem-teto. É uma luta em defesa dos direitos dos moradores de cortiços explorados pelas altas taxas de água, luz e IPTU (Benoit, 2000), além de denunciar as péssimas condições de vida no local de moradia e os abusos de poder dos proprietários dos cortiços e dos intermediários. Estes, com o aval dos proprietários, costumeiramente expulsavam do cortiço as pessoas que não dispunham de fôlego financeiro suficiente para arcar com as despesas do mês, que aumentavam indiscriminadamente num contexto de inflação galopante (Neuhlod, 2009; Miagusko, 2008). Desta mobilização incipiente resulta a criação da Unificação das Lutas de Cortiços (ULC), em 1991. Nas palavras de Miagusko (2008, p. 132), a ULC constitui “a primeira tentativa de representação do que se considerava como ‘irrepresentável’, os encortiçados que pagavam aluguéis para morar próximo ao trabalho”. A ULC será, dessa forma, a primeira etapa de uma mobilização política que posteriormente conquistará amplitude muito maior, pois não ficará restrita ao tema dos cortiços. Ao longo da década de 1990, a luta no centro se torna mais ampla e

complexa. A esta altura, os movimentos sociais já haviam percebido o potencial que havia no centro em termos de mobilização popular. Miagusko descreve assim esta trajetória:

Luta pela diminuição das taxas de luz e água, pelo fim da figura do intermediário, déspota privado que regula a vida no cortiço, figura conhecida por sua violência e desmando. Sem nome, o morador de cortiço aparece em várias lutas, sempre em lugar deslocado – nem morador de rua, nem movimento de moradia – representado na crença da dificuldade em organizá-lo, pois itinerante e dócil. Até que o lugar aparente se altera: de morador de cortiço para encortiçado, de encortiçado para sem-teto. A primeira assembleia do movimento dos encortiçados e dos catadores de papelão, promovido pelo Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos procura romper essa barreira (...). Invenção de fala que procura inscrever no Centro o nome daqueles que não poderiam habitá-lo. Da melhoria das condições no cortiço, palavra privada que visa superar o despotismo, procura-se instituir a fala pública, do direito à cidade, do Centro como lugar de moradia, não apenas de passagem, de errância ou de itinerância (MIAGUSKO, 2008, p. 133).

Entra em pauta, gradualmente, o tema do direito à moradia digna ou do *direito à cidade*, em referência ao direito das camadas populares de habitar as áreas centrais da cidade. Se, antes, o desafio foi mobilizar a população dos cortiços, agora (já na década de 1990) os esforços se concentraram na construção de argumentos capazes de consolidar e justificar *a luta pela moradia popular no centro de São Paulo*. Neste cenário, já podemos vislumbrar a constituição de *movimentos de moradia e sem-teto* propriamente ditos, e não apenas dos moradores de cortiços. O tema dos cortiços, bem como as organizações criadas para representar a população encortiçada, não desaparece. O que acontece é uma *ampliação* da discussão política e da própria arena de atuação do movimento de moradia da cidade, até então mais direcionada às áreas periféricas. Essa ampliação da luta política no centro de São Paulo acontece com base em uma crítica ao modelo de urbanização periférico. As contradições urbanas da cidade de São Paulo oferecem as condições objetivas para a instauração de um conflito mais abrangente. A fala de Luiz Kohara ressalta, novamente, a importância das organizações apoiadoras dos movimentos populares na construção da mobilização pelo direito à cidade:

(...) o que leva às ocupações no centro? Primeiramente que tinham sido feitos levantamentos pelos próprios movimentos em anos anteriores sobre a quantidade de prédios vazios que existia no centro. E tinha também toda a discussão da política habitacional do Banco Nacional de Habitação (BNH) que provocou a periferização da pobreza. Outra questão era o caos urbano que se tinha na cidade

de São Paulo, que desde a década de 1980 já tinha muitos congestionamentos. E também a questão da perda da população do centro. Quando os movimentos iniciam os levantamentos, começa a se perceber a grande quantidade de prédios vazios. E aí começam a se discutir esses dados sobre imóveis vazios e questionar as péssimas condições de vida nos cortiços. E então começa se perceber o seguinte: *lugar pra morar tem, se a gente não mora é porque tem gente deixando imóvel vazio pra especulação*. E essa constatação estimulou as ocupações. *E nesse processo de organização dessa luta, além do Gaspar Garcia, a Associação dos Trabalhadores da Mooca e a Pastoral da Moradia*, além de várias lideranças que foram surgindo nesse processo de construção desse movimento, tiveram um papel importante (Entrevista, Luiz Kohara, 2013; grifos do autor).

De um lado, o modelo periférico de urbanização criou as condições objetivas para a emergência da luta pela moradia no centro. Do outro, lideranças e educadores sociais ligados ao movimento de moradia de São Paulo criaram as condições subjetivas do conflito, contribuindo para a construção simbólica e discursiva da luta pelo direito à cidade. Os inúmeros prédios, galpões e terrenos abandonados em favor da especulação imobiliária no centro da cidade tornam-se objeto de contestação pública na fala dos ativistas. Pois, ao mesmo tempo em que estes imóveis se encontram vazios, milhões de pessoas são obrigadas a morar na periferia distante, realizando cansativos deslocamentos cotidianos no sentido casa/trabalho/casa. “Tem muita gente sem casa e muita casa sem gente”, é uma expressão frequentemente mobilizada pelas principais lideranças dos movimentos de moradia atualmente justamente com o intuito de apontar essa contradição inerente ao modelo de desenvolvimento urbano. A fala de outra liderança importante do movimento de moradia do centro, o advogado Manoel del Rio, ilustra com maiores detalhes a construção do argumento:

Então, essa luta dos sem-teto, quando se fala morar no Centro, compactar, ela é uma luta para transformar a cidade em uma cidade viável. São Paulo é inviável. Como é que faz? Não sei se você conhece a periferia, mas se você tiver oportunidade, o próprio movimento, nós temos trabalhos em várias pontas da cidade. Você vai andar lá e fala: ‘pô, mas aqui não tem nada’. Não tem emprego, não tem nada. Tem asfalto, tem aquelas coisinhas, mas não é cidade, o cara dorme ali. Aquilo não é cidade. Então, se você comparar com Barcelona, o centro de São Paulo daria pra morar, aqui a região da Sé, daria pra morar mais 300 mil moradores, mais ou menos. É rarefeita a densidade, populacional aqui no Centro. Tem cerca de 160 habitantes por km<sup>2</sup>, quando um padrão razoável é de 400 a 450 habitantes/km<sup>2</sup>. Então, você teria uma cidade em 750 km<sup>2</sup>, agora você tem uma cidade em 1.500km<sup>2</sup>. Então, significa o quê? Transporte, deslocamentos, significa destruir matas ao seu redor, destruir fontes, destruir rios, significa espalhar lixo . Mas significa também que uma pessoa tem que se deslocar duas horas por dia pra

ir até o seu trabalho. É uma série de impactos negativos . Então, a luta dos sem-teto, quando se fala ‘quero morar no Centro’, nós falamos que tem que mesclar a população: você tem que ter classe alta, classe média e classe baixa. Então, a luta dos sem-teto, na verdade é uma luta pelo direito à cidade (Entrevista, Manoel del Rio: In: AQUINO, 2008, p. 59-60).

**Figura 2- Faixa pelo “direito à cidade” na Rua Plínio Ramos**



Foto: Diana Helene Ramos; In: Ramos, 2009.

Como se percebe, a luta popular no centro de São Paulo ganhou novos contornos. Ampliou seus limites, expandiu suas fronteiras. Os movimentos de moradia do centro passaram a contestar publicamente as principais contradições derivadas de um processo de crescimento urbano altamente concentrador de riqueza e produtor de desigualdade social. Tornaram-se atores fundamentais no debate sobre as políticas públicas direcionadas ao centro da cidade e os principais opositores dos projetos empresariais de revitalização da área central. Passam a reivindicar o direito à cidade, o que exige uma nova lógica de produção e organização do espaço urbano. As ocupações de imóveis tornam-se o

símbolo maior dessa luta. Os dois próximos tópicos dedicam-se a apresentar informações mais detalhadas sobre estas ações.

### ***3.2.1 O contexto do “desmanche” neoliberal e os números das ocupações no centro***

Após a discussão feita no tópico anterior, buscaremos compreender agora o contexto político no qual as ocupações emergem enquanto forma de pressão sobre o poder público, apresentando também os dados sobre o ritmo com que estas ações ocorreram ao longo dos anos. A segunda metade da década de 1990 é considerada por muitos como o período de implantação definitiva do chamado *projeto neoliberal* no Brasil. A eleição de Fernando Henrique Cardoso (PSDB) em 1995 em aliança com o antigo Partido da Frente Liberal (PFL, atual Democratas) representou um pacto no interior das classes dominantes cujo principal objetivo versava em promover reformas políticas e econômicas em favor do setor privado sem uma ruptura com a estrutura de poder oligárquica característica da sociedade brasileira. No entender de Miguel Baldez (2003, p. 83), a instalação do governo FHC tinha como premissa o desmonte dos “fundamentos econômicos, morais e políticos da Constituição democrática de 1988”.

A ofensiva neoliberal no Brasil foi interpretada a partir de diferentes definições conceituais. Roberto Schwarz (1993) foi um dos autores que se destacou nesse debate, tendo cunhado a noção de *desmanche* para definir o contexto de implementação do neoliberalismo na sociedade brasileira. O termo em questão designava um conjunto de políticas voltadas aos setores privatistas da sociedade, passando pela desnacionalização da economia em favor de interesses estrangeiros, desmantelamento do aparelho produtivo estatal, privatizações, desregulação e desqualificação ideológica dos direitos sociais inscritos na Constituição de 1988. Na interpretação de Miagusko (2008, p. 10), o desmanche não assinalava apenas um processo de enfraquecimento do aparelho financeiro e produtivo estatal, “mas também ao desmonte de um horizonte de instituições e estruturas pelas quais era possível fazer um tipo de experiência social”.

É importante sublinhar que a ideia de desmanche não pode ser aplicada ou pensada para o caso brasileiro dentro da perspectiva de um conjunto de instituições políticas efetivamente garantidoras de um amplo leque de direitos sociais, uma vez que na prática estas instituições nunca chegaram a se consolidar para amplas parcelas da população (Paoli e Telles, 2000; Kowarick, 2009), a despeito de inegáveis avanços verificados ao longo do século XX. O fato é que, no quesito da aplicação dos direitos sociais, a noção de desmanche faz sentido quando interpretada como o desmantelamento de um *projeto* ou - para utilizar a expressão de Miagusko citada anteriormente - de um *horizonte* de instituições prometidas pela CF de 1988, em especial pelo seu Art. 6º. Os avanços no campo legal incorporados pela Constituição “Cidadã” foram indiscutíveis, e é indiscutível também que a magnitude da articulação das forças da esquerda naquele contexto histórico de transição para o regime democrático criou um clima de otimismo político em diversos setores sociais, então comprometidos com a construção do projeto democrático-popular. Porém, o que se verificou na prática foi a ofensiva neoliberal e a desqualificação ideológica dos direitos sociais (acompanhada por reformas que buscaram flexibilizar tais direitos), de um lado, e uma relativa desarticulação do campo de forças alinhado à esquerda do espectro político, de outro, o que inviabilizou, no decorrer da década de 1990, a reprodução do cenário de correlação de forças verificado na segunda metade da década anterior (Dagnino, 2002).

Com isso, o “consenso” neoliberal avançou de forma significativa sobre as conquistas institucionais e o compromisso político firmado na redação do texto constitucional. É bem verdade que, como lembra Dagnino (2004), diferentemente do que aconteceu em outros países da América Latina, o projeto neoliberal no Brasil se defrontou com um campo político de esquerda já bem amadurecido em função da resistência contra o regime militar. Instaurou-se, por isso, uma disputa política entre estes dois campos, que pôde ser visualizada, por exemplo, nas manifestações sociais contra a privatização de empresas estatais na década de 1990, como foi o caso da Companhia Vale do Rio Doce (privatizada em 1997). Todavia, a mesma autora pondera que embora o projeto neoliberal tenha encontrado no Brasil “um contendor relativamente consolidado” (Dagnino, 2004, p.

99), este último não era hegemônico frente ao primeiro. O campo de disputa foi constituído, mas isso não foi suficiente para impor uma derrota às forças neoliberais.

Seria equivocado afirmar de forma tão generalizada e categórica que os ajustes neoliberais implicaram simplesmente em cortes de gastos e na ausência do Estado frente às políticas sociais. Mas é indubitável que a adoção do projeto neoliberal implicou em mudanças importantes na forma de atuação do Estado em relação a vários setores da administração pública, *inclusive* na área social (Amâncio, 2008), o que certamente afetou as ações governamentais nas três esferas de governo no que se refere à alocação de recursos e investimentos. Do ponto de vista da consolidação de um amplo projeto de cidadania na sociedade brasileira, um dos aspectos mais problemáticos desse panorama político foi a desqualificação ideológica dos direitos sociais promovidos pelos setores neoliberais. A análise de Dagnino sobre o contexto da década de 1990 ilustra o problema com a devida clareza:

Os direitos trabalhistas estão sendo eliminados em nome da livre negociação entre patrões e empregados, da 'flexibilidade' do trabalho, etc., e os direitos sociais garantidos pela Constituição Brasileira desde os anos 40 eliminados sob a lógica de que eles constituem obstáculos ao livre funcionamento do mercado, restringindo assim o desenvolvimento e a modernização. Essa mesma lógica transforma os cidadãos/portadores de direitos nos novos vilões da nação: inimigos das reformas desenhadas para encolher as responsabilidades do Estado. Assim, se registra uma inversão peculiar: o reconhecimento de direitos, considerado no passado recente como indicador de modernidade, torna-se símbolo de 'atraso', um 'anacronismo' que bloqueia o potencial modernizante do mercado. Aqui encontramos uma poderosa legitimação da concepção do Mercado como instância alternativa de cidadania, na medida em que o mercado se torna a encarnação das virtudes modernas e o único caminho para o sonho latino-americano de inclusão no Primeiro Mundo (DAGNINO, 2004, p. 106).

Assim, os direitos arduamente conquistados pela luta popular passam a ser desqualificados pelo discurso hegemônico e concebidos como obstáculos ao progresso. É dentro dessa conjuntura política extremamente hostil aos direitos sociais instituídos e às concepções da cidadania como princípio universal que as ocupações do movimento de moradia no centro de São Paulo emergem na cena pública. Importante explicar que em nível municipal a prefeitura de São Paulo e o movimento de moradia vinham trabalhando conjuntamente na produção de habitação social desde o início da década de 1990. Nas

eleições gerais de 1989, a candidata do PT ao governo municipal, Luíza Erundina, é eleita com o amplo apoio dos movimentos populares em São Paulo. A vitória eleitoral do PT estimulou o movimento de moradia a estabelecer estreitas relações com a administração municipal em diversas frentes, e muito embora o foco da atuação ainda fosse através dos mutirões na periferia, o centro da cidade também foi palco de algumas experiências em termos de política habitacional.

No início da década de 1990, a mobilização na área central acontecia basicamente através dos moradores de cortiços, e a organizações política desses atores (com os apoios já citados no tópico anterior) viabilizou parcerias com o governo municipal para o atendimento dessa demanda. O governo petista construiu 45 unidades habitacionais na Rua Madre de Deus, na Mooca, e 182 unidades na Avenida Celso Garcia, no Brás, totalizando 227 unidades habitacionais<sup>31</sup> (Benoit, 2000; Neuhold, 2009). Nas eleições de 1992, ocorreu um resultado nada favorável ao movimento de moradia: Paulo Maluf vence as eleições e redefine completamente o panorama da correlação de forças em nível municipal. As eleições municipais seguintes, em 1996, iriam impor nova derrota ao movimento com a vitória de Celso Pitta, candidato “lançado” por Maluf. Com isso, os projetos e parcerias estabelecidas entre prefeitura e movimento de moradia foram colocados em xeque, não apenas no centro mas também na periferia. O movimento de moradia se viu diante de um alinhamento de forças no campo institucional extremamente desfavorável: o PSDB estava nos governos federal e estadual, e o PPB no governo municipal. O contexto do desmanche começava a mostrar sua face perversa para os movimentos populares em São Paulo. A análise de Kohara é bastante elucidativa:

A gestão dela [Erundina] criou um programa específico de cortiços. O programa previa a produção de novas habitações populares e a reforma dos cortiços já existentes para melhorar a condição de vida dos habitantes. Em 1992 acaba a gestão da Erundina e entra o Maluf. Depois o Pitta. E quando o Maluf entrou eles simplesmente acabaram com o programa de cortiços e acabaram com toda a discussão sobre moradia popular no centro. Inclusive paralisaram as obras que já estavam em andamento. Em nível municipal paralisou. Em 1995 o governo do Estado, via CDHU<sup>32</sup>, começou a fazer uma discussão com os movimentos que atuavam em cortiços para a formulação e um programa específico sobre cortiços.

---

<sup>31</sup> Segundo Neuhold (2009, p. 44), os dois projetos foram iniciados em 1990, porém foram concluídos somente em 1992 e 1996, respectivamente.

<sup>32</sup> Companhia Habitacional de Desenvolvimento Urbano (órgão pertencente ao governo estadual).

A CDHU estava negociando um recurso com o BID<sup>33</sup> para esse programa. Foram feitas seminários sobre o tema, as assessorias técnicas fizeram levantamentos sobre imóveis, uma série de coisa. O tempo foi passando, 96, 97, e a prefeitura não sinalizou com nada. Pelo contrário, tinha paralisado o que já estava iniciado. E o governo do Estado vinha negociando, negociando, mas o recurso não saía. Foi quando os movimentos começaram a avaliar que era necessário fazer pressão. Porque eles já tinham feito propostas, levantamento de dados, apresentado pra CDHU e pra prefeitura. Então em 1997, cinco anos depois de não ter nada concreto da prefeitura, e quase três anos de discussão com o governo do estado, percebeu-se que a única atitude possível era fazer pressão social. E de forma organizada, porque sempre teve algumas ocupações no centro, mas de forma desorganizada. Foi, portanto, uma decisão política dos movimentos nesse sentido (Entrevista, Luiz Kohara, 2013).

A narrativa de Kohara esclarece que as ocupações resultaram de um ciclo relativamente longo de negociações frustradas entre os movimentos e o poder público. Frente a uma situação na qual o diálogo pelos canais institucionais se mostrava ineficaz, e diante de um cenário político amplamente desfavorável do ponto de vista da composição de forças nas três esferas de governo, o movimento de moradia sentiu-se impelido a tomar uma posição mais firme: com isso, em 1997, as ocupações de imóveis ociosos no centro da cidade foram adotadas enquanto forma de pressionar politicamente as autoridades competentes, tendo em vista o fracasso no estabelecimento de um diálogo com o poder público pelos canais convencionais. Todavia, embora a decisão tenha sido estimulada pelas circunstâncias políticas da época, as ocupações no centro tornaram-se uma prática sistemática do movimento de moradia, independente do partido que estivesse no poder. Estas ocupações ocorrem tanto em imóveis privados quanto públicos. Em relação aos imóveis públicos, os movimentos ocupam edifícios pertencentes a autarquias e instituições governamentais ligados às três esferas administrativas (municipal, estadual e federal). Isto é, apesar de atuarem na cidade de São Paulo, os movimentos conseguem abrir um campo de conflito e de negociação com todas as instâncias de governo.

O quadro seguinte enumera as ocupações que ocorreram anualmente no centro da capital paulista, entre 1997 e 2012. Destacamos no quadro as gestões municipais ao longo desses anos porque acreditamos que a dinâmica do jogo institucional em nível municipal seja a que afete mais diretamente o movimento de moradia, principalmente pelo

---

<sup>33</sup> Banco Interamericano de Desenvolvimento.

fato de que as diretrizes da política urbana são, em grande medida, definidas nesta esfera administrativa. Cabe apenas lembrar que ao longo desse período o governo estadual sempre esteve sob o comando do PSBD, enquanto que o PT está no governo federal desde 2003<sup>34</sup>, após duas gestões do PSDB (1995-2002).

**Quadro 4 - Número de ocupações em imóveis ociosos no centro de São Paulo**

<b>Gestões municipais</b>	<b>Ano</b>	<b>Ocupações</b>
Celso Pitta (PP)	1997	5
	1998	3
	1999	18
	2000	1
	<b>Total</b>	<b>27</b>
Marta Suplicy (PT)	2001	3
	2002	8
	2003	5
	2004	14
	<b>Total</b>	<b>30</b>
José Serra/ Gilberto Kassab (PSDB/DEM)	2005	7
	2006	5
	2007	4
	2008	1
	<b>Total</b>	<b>17</b>
Gilberto Kassab (DEM)	2009	2
	2010	6
	2011	9
	2012	14
	<b>Total</b>	<b>31</b>

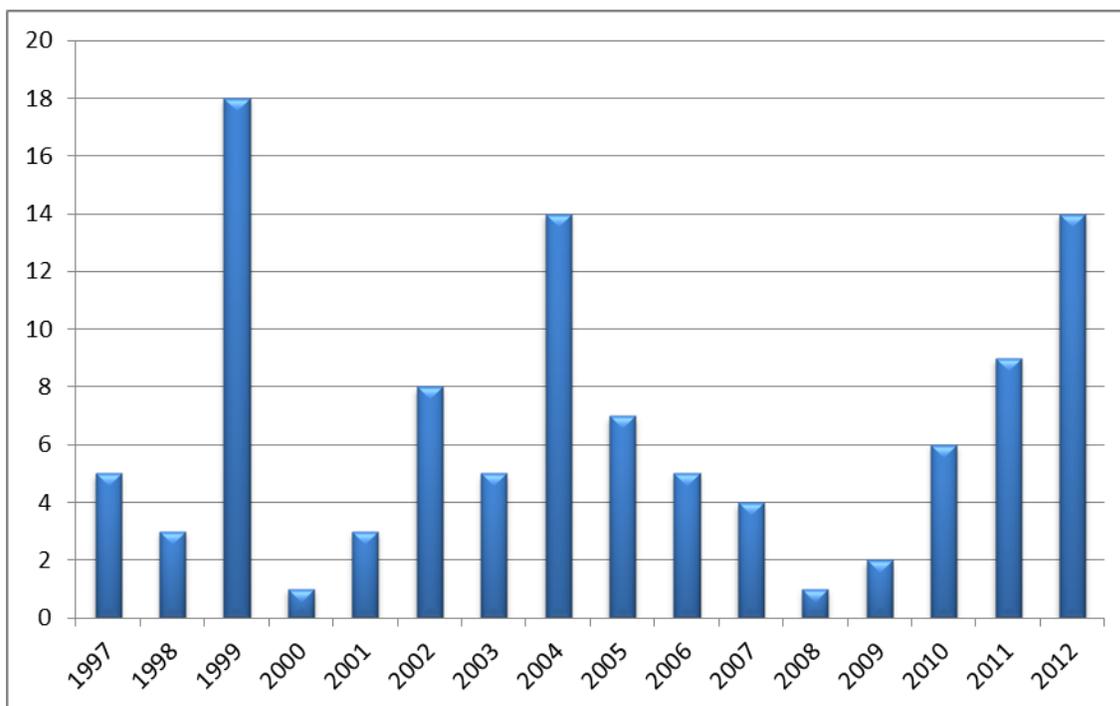
Fonte: Pesquisa bibliográfica e documental<sup>35</sup>

<sup>34</sup> O PT assume o executivo federal em 2003 com Luiz Inácio Lula da Silva na Presidência da República, mandato que seria renovado nas eleições de 2006. Em 2010, Dilma Rousseff vence as eleições pelo PT e, ao que tudo indica, se candidatará à reeleição em 2014.

<sup>35</sup> Até o ano de 2007, os dados são extraídos do trabalho de Neuhold (2009). Para obter os dados entre 2008 e 2012, realizamos pesquisa em material jornalístico e nos sítios eletrônicos dos movimentos que atuam no centro.

O gráfico seguinte nos oferece a possibilidade de visualizar com mais clareza a oscilação das ocupações ao longo do período analisado.

**Gráfico 1 - Número de ocupações em imóveis ociosos no centro de São Paulo (1997-2012)**



Fonte: pesquisa bibliográfica e documental

Os dados apresentados nos permitem problematizar uma ideia relativamente difundida entre os estudiosos do tema: em geral, acredita-se que os movimentos sociais promovam ações diretas com menos intensidade sob o contexto de governos aliados, e atuem de forma mais intensa nas ruas quando o governo está nas mãos de partidos políticos adversários. Segundo este raciocínio, em tese, o movimento de moradia empreenderia menos ocupações de imóveis nos governos petistas, e mais ações dessa natureza em administrações chefiadas pelo PSDB ou pelo DEM. Mas não é isso que o quadro nos mostra. Na gestão de Marta Suplicy (PT), entre 2001 e 2004, foram promovidas 30

ocupações no total, ficando atrás apenas da gestão Kassab (DEM), entre 2009 e 2012. Mas, curiosamente, na gestão Serra/Kassab (PSDB/DEM), entre 2005 e 2008, houve “apenas” 17 ocupações no total. E, na gestão de Celso Pitta, do PP, outro partido situado no campo dos adversários do movimento, o número de ocupações também foi menor do que na gestão Marta: 27. Certamente, isso nos mostra que não existe uma relação necessária entre o caráter político-ideológico da gestão e a intensidade do protesto. Este pode ser um fator relevante, *mas não é determinante*. Retomando a análise de Abers, Serafim e Tatagiba (no prelo), o protesto e a ação direta ocorrem tanto na gestão de aliados como de adversários: enquanto que na primeira eles fazem parte de um ciclo mais amplo de negociações, no último caso eles visam essencialmente forçar a abertura de espaços de negociação. Com efeito, nos parece que o ritmo e a incidência das ocupações está condicionado por outros fatores, muito mais relacionados ao contexto das negociações políticas e da capacidade de articulação e mobilização do movimento naquela circunstância específica.

Como se nota, no período mais recente (2010-2012) o número de ocupações vem aumentando gradualmente após um momento de refluxo. Entre 2004 e 2012 o gráfico forma uma espécie de “V” por conta dessa oscilação nos números. Em um primeiro momento, poderia ser dito que as ocupações tiveram uma variação significativa ao longo dos anos. Mas, uma análise mais detida do gráfico nos mostra que a oscilação não foi tão significativa assim: na realidade, o que houve foram picos em 1999, 2004 e 2012. Os picos verificados nesses três anos podem ser explicados pela ocorrência de megaocupações, ou seja, de ocupações simultâneas em vários imóveis no centro. Segundo Neuhold (2009, p. 57), a primeira megaocupação, promovida pela UMM, ocorreu em outubro de 1999, reunindo um total de 6.100 pessoas que ocuparam seis imóveis na cidade de São Paulo, quatro deles no centro. A referida autora identificou, entre 1997 e 2007, um total de nove megaocupações: seis promovidas pela UMM (outubro de 1999, maio de 2002, abril de 2004, março e novembro de 2005 e abril de 2007), três pela FLM (outubro de 2004, novembro de 2005 e outubro de 2006), e uma pelo MSTC em julho de 2003 (Neuhold, 2009, p. 71-72).

Além destas, nossa pesquisa documental e em material jornalístico identificou mais três ações desse tipo. Em outubro de 2010, quatro edifícios foram ocupados pela

FLM; em novembro de 2011, a UMM, a FLM e o MMRC ocuparam, de forma articulada, nove imóveis abandonados; e, por fim, em outubro de 2012, a FLM ocupou nove imóveis na área central. Entre 1997 e 2012 ocorreram, portanto, 12 megaocupações na área central da cidade, o que demonstra, mesmo com as eventuais ressalvas, uma significativa capacidade do movimento de moradia em mobilizar sua base de apoio. Cabe um destaque para o caso da megaocupação de novembro de 2011, realizada de forma articulada pela UMM, FLM e pelo MMRC. Algumas pessoas com quem conversamos (todas ligadas direta ou indiretamente ao movimento) nos relataram que o baixo número de ocupações em anos como 2007, 2008 e 2009 resultou de uma certa desarticulação das organizações do movimento de moradia, que estavam, discretamente, negociando seus interesses particulares diretamente com o executivo municipal. Ao que parece, foi um momento no qual algumas lideranças, mesmo no contexto de uma gestão “adversária”, apostaram que valeria mais a pena negociar por canais institucionais informais ao invés de impor pressão nas ruas. Contudo, a partir de uma suposta constatação de que essa postura de negociação informal adotada pela maior parte das organizações fragilizou o movimento de moradia em seu conjunto, as lideranças voltaram a se preocupar com a construção de uma articulação política capaz de demonstrar ao poder público a real capacidade de mobilização dos sem-teto. Segundo essa narrativa, a megaocupação de novembro de 2011 foi realizada dentro desse contexto, ou seja, uma tentativa de reconstruir uma articulação política que havia se fragilizado.

É interessante perceber como, apesar dos altos e baixos em termos da quantidade de ocupações realizadas anualmente, o movimento de moradia manteve uma vitalidade em termos de mobilização coletiva inquestionável ao longo destes anos, independente das mudanças e realinhamentos na composição de forças do campo institucional. Mais interessante ainda é verificar que estas ações têm início no final da década de 1990, justamente quando a ofensiva neoliberal estava provavelmente em seu auge. No âmbito do quadro associativo mais geral, aparentemente apenas o MST e os movimentos de moradia foram capazes de manter essa capacidade de atuação, o que abre uma questão interessante para ser analisada em pesquisas futuras. De qualquer forma, o que explica a oscilação nos números das ocupações? Certamente, períodos eleitorais

influenciam a dinâmica de mobilização popular. Promover ocupações em épocas de eleições pode ser uma forma de pressionar adversários ou também de cobrar aliados, ou apenas uma demonstração de que o movimento está atento e tem capacidade para mobilizar sua base quando necessário. Curiosamente, como podemos observar no quadro, o período em que foi registrado o maior número de ocupações - 18 - foi em 1999, ano em que não houve processo eleitoral. Em 2004, quando ocorrem eleições municipais (cargos de vereador e prefeito), o número de ocupações foi significativo - 14. Mas em 2006, 2008 e 2010 (todos anos eleitorais) ocorrem 5, 1 e 6 ocupações no centro da cidade, respectivamente, bem abaixo do número registrado em 2004. Ou seja, os dados demonstram que o processo eleitoral não é o fator determinante no ritmo de incidência das ocupações.

Algo que foi detectado por nossa pesquisa e que ajuda a explicar essa variação é que a ocupação de um imóvel exige uma logística considerável: é necessário ter pessoas experientes coordenando as atividades internas e administrando os conflitos entre as famílias alojadas, bem como lideranças capazes de negociar os rumos da ocupação com a polícia e/ou com representantes do poder público em situações de reintegração de posse, geralmente permeadas por muita tensão entre as partes. Ou seja, ocupar um prédio e manter uma ocupação em andamento é algo que demanda muito esforço por parte das lideranças do movimento, e nem sempre é possível realizar estas ações com intensidade frequente porque em determinados momentos as pessoas capacitadas para realizar tal empreitada não estão totalmente disponíveis, uma vez que já se encontram absorvidas por outras tarefas<sup>36</sup>. É interessante mencionar que está é uma preocupação visível do movimento de moradia: a sua capacidade em renovar lideranças. Algumas lideranças já estão com idade relativamente avançada (mais de 60 anos), e existe um receio, por parte de alguns militantes, de que o movimento não consiga repor os atuais quadros de forma satisfatória, o que poderia, no pior dos cenários, diminuir a capacidade de mobilização da base social que o movimento representa.

---

<sup>36</sup> Estas informações nos foram repassadas em diversas conversas que realizamos com militantes e lideranças do movimento de moradia nos trabalhos de campo realizados entre 2011 e 2012. Segundo estimativas destas mesmas lideranças, **no final de 2013 havia entre 20 e 30 ocupações ativas no centro de São Paulo.**

**Figura 3 - Prédio ocupado na Rua Plínio Ramos (2005)**



Foto: Henrique Parra; In: FCV (2006)

**Figura 4 - Imóvel ocupado no centro de São Paulo durante a megaocupação de novembro de 2011**



Foto: Helio Torchi/Folhapress<sup>37</sup>

Uma pergunta inevitável, após a apresentação de todas estas informações, refere-se aos resultados desta luta, que, como se percebe, é de grande magnitude. Quais foram as conquistas que o movimento de moradia obteve no centro da cidade em termos concretos? O que mudou de 1997 para os dias atuais? O tema da moradia popular no centro se tornou, afinal, um item na agenda do poder público?

### ***3.2.2 Os resultados da luta do movimento de moradia no centro da cidade***

É sempre difícil estabelecer relações de causalidade entre a mobilização coletiva e os resultados advindos desta (Giugni, 1998; Cress e Snow, 2000). Sabemos que é complicado atribuir única e exclusivamente aos movimentos sociais a responsabilidade por determinadas transformações na sociedade, seja no campo político-institucional ou mesmo

<sup>37</sup> Disponível em < <http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/1002596-grupos-de-sem-teto-invadem-ao-menos-dez-imoveis-em-sao-paulo.shtml> >. Data de acesso: dezembro de 2013.

no terreno cultural-ideológico. De qualquer forma, não há como negar que os movimentos sociais produzem mudanças. A questão que se coloca para o pesquisador é descobrir em que medida se dá essa influência, e de que forma ela se relaciona com outros fatores a serem levados em conta na análise. Não temos condições de travar discussão tão minuciosa sobre esse aspecto do nosso objeto de estudo, uma vez que isso requer uma pesquisa à parte. Buscaremos, entretanto, demonstrar em linhas gerais aquelas que consideramos as principais conquistas do movimento de moradia do centro de São Paulo no decorrer desses anos de mobilização, tanto do ponto de vista material quanto imaterial. Desde já, deve ficar claro que nosso entendimento do que sejam os resultados ou as conquistas da mobilização coletiva transcendem a dimensão material, embora esta seja uma dimensão essencial da análise.

Começemos por esta. No decorrer da pesquisa, descobrimos que o Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos realizou um levantamento em anos recentes no intuito de quantificar as unidades habitacionais conquistadas pelo movimento de moradia do centro desde o início de sua atuação. Segundo tal levantamento, o movimento conquistou cerca de 2.980 unidades habitacionais, sendo 769 através de programas federais, 943 de programas estaduais e 1.268 a partir de programas municipais. Segundo esses dados fornecidos pelo Gaspar Garcia, nota-se, portanto, um papel mais ativo da administração municipal em comparação às outras duas esferas governamentais. Estas unidades foram construídas através de diferentes programas, convênios e parcerias, contando com financiadores como a Caixa Econômica Federal (CEF) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)<sup>38</sup>.

Porém, segundo um relatório divulgado em meados de 2012 pela Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU), órgão vinculado ao governo estadual, consta que haviam sido construídas 1.605 unidades habitacionais à população de baixa renda por meio do Programa de Atuação em Cortiços (PAC), feito através de um convênio com o BID. Este número altera significativamente o panorama dos dados coletados pelo Centro Gaspar Garcia. Em primeiro lugar, de quase 3 mil unidades construídas saltamos

---

<sup>38</sup> É importante salientar que nem todas as pessoas beneficiadas por esses programas habitacionais eram ou são vinculadas a movimentos sociais, embora alguns empreendimentos tenham sido destinados exclusivamente para organizações ligadas aos movimentos.

para um total de 3.642, o que significa uma diferença de mais de 600 unidades. De qualquer forma, é bem possível que os dados oferecidos pelo Gaspar Garcia tenham certa defasagem (principalmente em relação aos dados do governo municipal), assim como também é possível que o relatório da CDHU exagere um pouco na dose. Todavia, como o relatório da CDHU é um documento oficial, ou seja, produzido por instituição governamental, ele não pode ser desprezado. Para todos os efeitos, trabalharemos com uma perspectiva de que o número de unidades habitacionais construídas pelo poder público após o início da luta pela moradia no centro gira em torno de 3.500, mas não temos como apontar com a devida clareza o quanto foi construído por cada esfera governamental (municipal, estadual ou federal) especificamente.

Cabe registrar que as ocupações iniciadas em 1997 tiveram um papel central nesse processo. Relembrando o que já escrevemos no tópico anterior, o governo petista de Luíza Erundina havia dado início a programas voltados para atender aos moradores de cortiços no início da década de 1990, que resultaram na construção de 227 unidades habitacionais. Todavia, esses programas não tiveram sequência nas administrações municipais subsequentes, e, além disso, as conversas com o governo estadual estavam atravancadas. As ocupações iniciadas em 1997 funcionaram como um instrumento de pressão eficaz no sentido de destravar as negociações com o poder público. Ou seja, nos parece que deste número de 3.500 unidades conquistadas no total, apenas aquelas 227 foram entregues antes de 1997<sup>39</sup>. Isso demonstra de forma muito clara como a luta do movimento moradia, *sobretudo* através das ocupações de imóveis, contribui efetivamente para a democratização da cidade ao possibilitar o acesso ou a permanência de pessoas de baixa renda no centro, uma das áreas mais disputadas e valorizadas do espaço urbano. Claro que precisamos considerar que ao longo deste período centenas ou até milhares de pessoas pobres podem ter saído do centro em direção às áreas mais periféricas por não terem condições de arcar com os custos da moradia, ou também porque foram despejados e não conseguiram se manter no centro. Mas isso não elimina a relevância da luta política levada a cabo pelo movimento de moradia. A pergunta de que se deve fazer é: como seria este

---

<sup>39</sup> Informações mais detalhadas sobre a participação das três esferas governamentais na construção de unidades habitacionais reivindicadas pelo movimento de moradia do centro podem ser encontradas no trabalho de Neuhol (2009, p. 96-108).

cenário sem a intervenção do movimento? Provavelmente, muito mais perverso do ponto de vista da elitização do espaço urbano e da expulsão das camadas populares do centro. Disso não há dúvida, ainda que não tenhamos à disposição todas as estatísticas necessárias para tirar conclusões mais precisas.

Entretanto, para Luiz Kohara, coordenador do Centro Gaspar Garcia, o número de unidades habitacionais conquistadas pelo movimento ao longo de sua atuação no centro é baixo. Vejamos:

(...) se a gente for ver em termos de conquista materiais de habitação, as 3 mil unidades [conquistadas pelo movimento], frente à luta que se teve, é muito pequeno. Outro dia a gente estava refletindo aqui e eu falei que a luta na questão de centro é do tamanho de um elefante, mas a conquista é do tamanho de um ratinho. Porque se você olhar nas periferias, por exemplo, em termos quantitativos, às vezes um mutirão consegue 500 unidades (Entrevista, Luiz Kohara, 2013).

A fala de Kohara precisa ser analisada com a devida cautela para não ser mal interpretada. O entrevistado não está afirmando que o número de unidades habitacionais é insignificante e que não reflete um avanço do ponto de vista da luta pela moradia popular no centro de São Paulo. É importante considerar duas questões: primeiro, ele diz que em relação à *magnitude* da luta que se travou ao longo desses anos, o número de unidades conquistadas é relativamente baixo. Pensemos o seguinte: na pior das hipóteses, foram construídas 2.980 unidades habitacionais (conforme os dados do Gaspar Garcia). Estas unidades devem ter abrigado cerca de 10 a 12 mil pessoas, se considerarmos a média brasileira no que se refere ao número de integrantes por família. Na primeira megaocupação realizada pelo movimento em outubro 1999, em uma só noite foram mobilizadas cerca de 6.100 pessoas. Na megaocupação promovida em novembro de 2011, a imprensa estimou o número de militantes mobilizados em torno de 3,5 mil. Somando o número de pessoas mobilizadas netas duas grandes ocupações, chegamos perto do número total de pessoas beneficiadas com a construção daquelas 2.980 unidades habitacionais desde o início da atuação do movimento no centro. Por isso, é fato que este número é relativamente baixo se considerarmos a amplitude da luta que o movimento empreendeu ao longo do período – por isso a afirmação de que a “luta no centro é do tamanho de um elefante e a conquista é do

tamanho de um ratinho”. Mas isto não significa, de forma alguma, minimizar a importância de tais conquistas, e sim ter clareza de que a luta do movimento é apenas parte de um processo muito mais amplo e complexo, que independe da vontade e do controle dos atores sociais envolvidos nesta mobilização.

Em segundo lugar, Kohara se amparou na realidade da luta travada na periferia da cidade ao afirmar que um só mutirão, eventualmente, pode construir cerca de 500 unidades habitacionais. Isso significa que a luta na periferia já trouxe, em termos quantitativos, muito mais unidades habitacionais do que a luta no centro. Este parece ser um dado inquestionável. Cabe lembrar, porém, que em termos de organização popular, a luta do movimento de moradia na periferia da cidade se consolidou com *pelo menos* uma década de antecedência em relação à mobilização na área central, e é inegável que esse fator faz diferença no que se refere à amplitude das conquistas materiais. Inclusive, boa parte das lideranças que hoje atuam na área central já haviam sido “forjadas” na luta na periferia.

Em terceiro lugar, de acordo com o relato de diversos militantes, a luta no centro da cidade é muito mais difícil de ser travada do que a luta na periferia, uma vez que o primeiro é de fato um território mais visado e disputado. O centro representa um lugar que, em muitos casos, é tratado pelo poder público e pelo meio empresarial como uma espécie de cartão postal da cidade. Ou seja, é mais difícil para o movimento conquistar moradia no centro, em especial dentro de um contexto no qual as áreas centrais estão sendo “redescobertas” pelo capital imobiliário. Segundo alguns militantes nos relataram, essa situação inclusive faz com que a repressão da luta pela moradia no centro seja mais intensa do que na periferia, uma vez que as ocupações nas áreas mais periféricas, por estarem mais escondidas na paisagem urbana, teriam um grau de tolerância maior por parte do poder público. Na prática, isso significa que o grau de tolerância da ordem política para com as ocupações é inversamente proporcional à visibilidade e à importância da área em disputa. As ocupações em localidades mais visadas pelo circuito empresarial ligado ao setor imobiliário estariam mais sujeitas a sofrer repressão.

O estudo de Roberta Neuhold (2009, p. 41-42) nos traz outra informação relevante nesse aspecto. Ao analisar as primeiras mobilizações nos cortiços na área central

da cidade, a autora menciona um documento produzido pela Associação dos Trabalhadores da Região da Mooca, organização fundada no início da década de 1980 por operários metalúrgicos ligados ao movimento sindical. O documento narra a história das principais reivindicações da Associação no que se refere à questão da moradia para os trabalhadores encortçados. Organizados politicamente, estes moradores indicaram ao poder público municipal, no ano de 1984, uma série de terrenos vazios nas regiões da Mooca e do Brás para a construção de moradia popular. Porém, o governo municipal, contrariando as demandas dos moradores pela permanência na área, ofereceu lotes na periferia distante do centro, nas zonas leste e oeste da cidade. A narrativa apresentada pelo documento da Associação dos Trabalhadores da Região da Mooca respalda a análise sobre as diferenças da luta pela moradia no centro e na periferia: “os terrenos próximos à Mooca indicados pelo Movimento foram rejeitados com o argumento de que eram ‘fileminhón... e isso não é pra pobre’. Quem falou isso foi Arnaldo Madeira, na época, Secretário de Habitação” (Associação dos Trabalhadores... , 1993, p. 21; In: Neuhold, 2009, p. 41). Em outro trecho, o documento é ainda mais explícito:

Desde quando começamos a lutar por moradia, em 1979, o desejo da grande maioria dos moradores dos quintais aqui na Mooca era conseguir áreas aqui por perto mesmo. (...) Quando levamos nossas primeiras reivindicações de áreas nessas regiões centrais, (...) os representantes da Prefeitura riam da nossa cara e da ‘ousadia’ de querermos o ‘fileminhon’, como eles falavam; da ousadia de querermos questionar os privilégios ‘naturais’ das classes mais favorecidas. E aí nós aceitamos ir pro Jd. Ivone, pra Guaianazes... Porque naquele momento não tinha outro jeito – o Movimento de Moradia ainda não tinha muita força. Mas nunca nos conformamos com essa segregação, esse ‘apartheid’ que só é diferente da África do Sul porque não é só de raça, mas principalmente econômico, isto é, separa as pessoas e os bairros onde elas moram de acordo com a renda (ASSOCIAÇÃO DOS TRABALHADORES..., 1993, p. 39-40; In: Neuhold, 2009, p. 42).

Lutar pela moradia no centro significa extrapolar os limites, força-los para além do “aceitável”. Como nos disse um militante em certa ocasião: “O cara que luta pela moradia no centro está no olho do furacão. Não que a vida de quem luta na periferia seja

fácil, mas lá no centro a repressão é maior<sup>40</sup>”. Isso nos leva a concluir que a própria luta no centro, em si mesma, e independente de seus resultados, já é algo muito relevante. A organização política em torno dessa pauta e o “simples” questionamento dos “privilégios naturais” das classes favorecidas já representa, em grande medida, uma conquista popular. Devemos, portanto, considerar todos estes fatores para não menosprezar o número de unidades habitacionais conquistadas pelo movimento de moradia no centro de São Paulo.

**Figura 5 - Projeto de habitação popular na área central conquistado pelo movimento de moradia – Rua Riachuelo, 275 (entregue pelo governo municipal em 2008)**

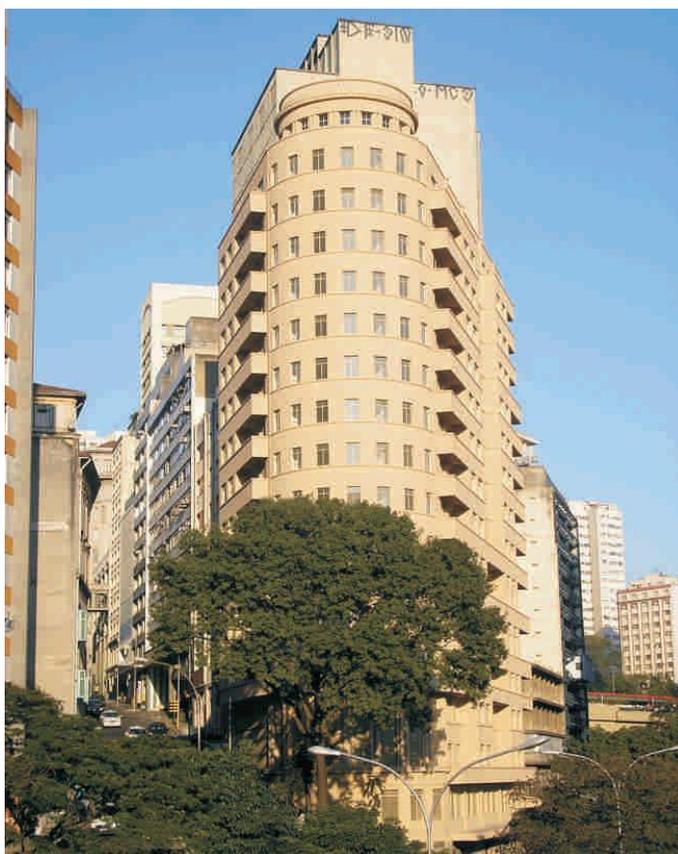


Foto: Alexandre Hodapp (Cohab-SP); In: Centro Gaspar Garcia (2012)

---

<sup>40</sup> O militante em questão usou o termo “lá no centro” porque ele atua na periferia, mais especificamente na zona leste.

O fato é que os resultados desta mobilização popular vão muito além da dimensão material. O depoimento de Benedito Barbosa sugere que o movimento de moradia foi capaz de inserir o tema da moradia popular na área central na agenda política dos governantes, mesmo daqueles vinculados a partidos políticos tidos como adversários, como é o caso do PSDB, à frente do executivo estadual desde o ano de 1995. Ainda que haja discordâncias entre o movimento e o governo estadual no que se refere à forma de organizar a produção habitacional de interesse social no centro, a alegação é que o tema foi definitivamente incorporado, o que já é, por si só, algo muito relevante:

Faz tempo que o governo estadual não entrega nada, desde 2010 mais ou menos, com o fim dos recursos do BID. E agora o governo do estado fez uma operação que a gente está discutindo ainda, que é o programa das Parcerias Público-Privadas (PPPs) que desapropriou mais de 600 terrenos no centro da cidade pra viabilizar um programa de 20 mil moradias. O centro entrou de vez na pauta. A gente tem discordância profunda com o conteúdo da proposta, com a metodologia, com o modelo de PPP para o centro, mas de fato o discurso da moradia no centro ganhou a pauta e agenda das políticas de uma forma geral, seja do governo estadual, do governo federal. A ação política e ideológica dos movimentos, ela conseguiu fazer com que essa bandeira entrasse na agenda política dos governos. A gente tem feito uma disputa em nível nacional inclusive. Na eleição de 2010 a Dilma e a Marina reconheceram isso, que era importante construir moradia popular no centro, não só em São Paulo, mas no Rio [de Janeiro], Belo Horizonte, Fortaleza, Salvador, cidades importantes. Tem a questão dos imóveis do INSS e dos terrenos do governo federal, que estão no eixo das malhas ferroviárias pelo Brasil afora que foram abandonadas na década de 1960. E esses terrenos viraram alvo dos ataques do setor especulativo, do setor imobiliário, e são espaços interessantes pra fazer moradia social (Entrevista, Benedito Barbosa, 2013).

A incorporação do tema da moradia popular no centro da cidade pelo poder público em diferentes níveis do governo sem dúvida foi um resultado da *visibilidade* que a questão adquiriu, notadamente em função das ocupações de imóveis ociosos a partir de 1997. Sabemos que, nas sociedades de massas, para que uma questão ganhe destaque significativo no debate público, ela precisa necessariamente receber a devida atenção dos meios de comunicação. A inserção de um determinado tema na pauta dos veículos de comunicação é condição fundamental para a luta política na sociedade atual (Koopmans e Olzak, 2004). Tudo indica que as lideranças do movimento de moradia sempre tiveram essa clareza, e, neste quesito, as ocupações no centro da cidade foram muito bem sucedidas:

Tanto é que [em] [19]97, dia 8 de março, nós fizemos a primeira ocupação, no Casarão Santos Dummont, dizendo que havia prédio público abandonado e que nem o governo federal nem o governo municipal nem o governo estadual tinham recurso e preocupação em recuperar o centro da cidade. E eu me lembro que depois nós fizemos a ocupação [da rua] Pirineus, daí dia 2 de novembro, o INSS. Então, eu me lembro que nós ficamos mais de dois meses no jornal escrito, eu fui para a televisão, para debate, porque o pessoal não entendia muito bem o que nós queríamos da região do centro. Então nós fomos o pontapé inicial para a questão do que hoje está existindo no centro, porque até então ninguém reconhecia cortiço, ninguém sabia na verdade quem era a população que morava em cortiço (Entrevista, coordenadora do Fórum de Cortiços, 2005; In: NEUHOLD, 2009, p. 113).

A minuciosa pesquisa empírica realizada por Neuhold comprova essa visibilidade que a luta do movimento de moradia conquistou frente à opinião pública:

De fato, as ocupações de imóveis ociosos pelos movimentos de sem-teto foram noticiadas pela imprensa e colocaram em pauta temas como a situação da moradia popular na área central, os programas habitacionais direcionados para moradores de cortiços e os altos índices de vacância imobiliária na região. Isso se confirmou nesta investigação não apenas por meio dos depoimentos dos integrantes dos movimentos de sem-teto, como, sobretudo, pela pesquisa dos textos publicados sobre o tema em um jornal de grande circulação de São Paulo – a *Folha de São Paulo* – e na sua versão eletrônica – a *Folha Online*. Embora a publicação desse material não tenha sido uniforme ao longo dos dez anos analisados (1997-2007), variando entre três, em 1998, e trinta e seis, em 2004, foram encontradas quase duzentas e trinta matérias (artigos, reportagens, entrevistas, editoriais, etc.) que citavam diretamente os movimentos de sem-teto do centro. Entre as 228 matérias mapeadas na *Folha de São Paulo* e na *Folha Online*, 96 (42%) diziam respeito às ocupações de imóveis abandonados na área central da capital paulista pelos movimentos de sem-teto, abordando desde o ato da ocupação (67,4%), a sua organização e o seu planejamento (9,5%) e o anúncio, pelos movimentos de sem-teto, de que tais ocupações se intensificariam caso suas reivindicações não fossem atendidas (14,7%), até reportagens sobre as condições de vida dentro das ocupações e as formas de organização interna (13,7%), os acidentes ocorridos naqueles imóveis e que chegaram a causar a morte de integrantes dos movimentos (5,3%), e sobre o apoio de intelectuais e artistas às ações do sem-teto (8,4%). Outras forma de protesto organizadas pelos movimentos de sem-teto, tais como passeatas, acampamentos em frente aos órgãos públicos e abaixo-assinados, foram notícia em 18,9% do total das matérias (NEUHOLD, 2009, p. 115; grifos da autora).

A análise da autora apenas reforça a argumento de que a visibilidade da luta pela moradia popular no centro foi conquistada sobretudo graças às ocupações de imóveis abandonados. Quase metade do material publicado nos referidos veículos de comunicação fazia referência direta às ocupações, abordando-as sob diversos aspectos. Não há como

negar, portanto, que a principal forma de mobilização adotada pelo movimento a partir da segunda metade da década de 1990 foi determinante para inserir o tema na opinião pública e apresentar outras perspectivas para o debate sobre a área central de São Paulo, que, por um determinado período, foi pautado quase que exclusivamente pelos interesses empresariais. Segundo Luiz Kohara, as ocupações tiveram um papel importante também no sentido de “provocar” pesquisadores universitários e institutos de pesquisa a realizar estudos sobre a periferização da pobreza e os inúmeros problemas sociais decorrentes desse fenômeno. Ou seja, as ações do movimento e a consequente visibilidade do tema estimularam a produção de estudos que contribuiriam para legitimar as reivindicações do movimento de moradia. Além disso, a atuação do movimento ganhou destaque tão notável que o centro tornou-se a pauta principal do movimento de moradia na cidade, sendo que no início da década de 1990, como já discutimos anteriormente, a área central ocupava um lugar bastante marginal nas discussões:

Acho que um papel importante das ocupações, além das conquistas materiais, foi que deu visibilidade a um conflito urbano, no sentido de uma contradição urbana, onde você tem imóveis vazios e gente morando precariamente. E conseguiu também, a partir disso, trazer para a pauta a discussão sobre a importância da moradia no centro da cidade, uma região com infraestrutura. E é interessante a gente ver que no começo do movimento do centro, nas reuniões do movimento de moradia da cidade, coisa de vinte anos atrás, quase ninguém lembrava do centro. Nas reuniões da UMM o centro não era pauta. Hoje o pessoal chega nas reuniões e pergunta: vai discutir alguma coisa além do centro? Então essa relação se inverteu. Hoje a pauta do centro é grande. Uma coisa que é importante é que esse movimento do centro manteve uma vitalidade do debate sobre a questão urbana. Os movimentos se qualificaram muito no sentido de discutir o direito à cidade, do que é uma cidade equilibrada, mais justa. Antes dos movimentos no centro, qualquer gestor público era categórico: é impossível fazer habitação popular nas áreas centrais, o preço da terra é muito caro, é inviável. Depois, nesse processo de discussão e de ocupações, teve vários estudos também que colaboraram com a crítica à periferização da pobreza, cada vez mais se consolidou a ideia da moradia de interesse social no centro. Isso tem sido consolidado, de certa forma, graças às ocupações, que envolveu muita gente a estudar o assunto. E esses estudos mostram que o custo da terra até é mais caro, mas se você pensar em termos do custo total para a cidade, não é tão caro assim. Hoje existem muitas justificativas favoráveis, até pela dificuldade de mobilidade na cidade (ENTREVISTA, Luiz Kohara, 2013).

Não se pode ignorar que a criação do Conselho Municipal de Habitação (CMH) em 2002, na gestão de Marta Suplicy, também pode ser interpretada enquanto uma

consequência da força dessa mobilização. O CMH não discute única e exclusivamente a política habitacional no centro de São Paulo, mas esse tema constitui uma das principais pautas do órgão (Tatagiba, Paterniani e Trindade, 2012, p. 416), o que representa claramente um desdobramento da força política que a luta pela moradia no centro adquiriu. A despeito das inúmeras contradições, dilemas e ambiguidades enfrentadas pelo movimento de moradia em sua atuação junto ao CMH, é fato que esta instância participativa foi resultado da pressão política desses atores frente ao poder público municipal, cujo objetivo central consistia na democratização do debate sobre a política de habitação em nível municipal. O debate sobre a atuação do movimento no CMH será travado com a devida profundidade no capítulo seguinte, e na verdade esse debate é parte estruturante do argumento central desta tese. A questão da visibilidade do conflito, apresentada aqui como uma conquista da mobilização do movimento de moradia, será a chave para a construção deste debate teórico. Como é possível constatar, os resultados da luta do movimento de moradia do centro são amplos e diversos.

Entretanto, essa discussão não pode ser encerrada sem antes mencionarmos alguns aspectos delicados relacionados às ocupações de imóveis e à luta pela moradia no centro em um sentido mais amplo. É importante levantar este ponto para que evitemos construir uma imagem idílica das ocupações. A verdade é que, em um determinado momento, começaram a surgir questionamentos no interior do movimento de moradia em relação às precárias condições habitacionais a que os moradores das ocupações estão, muitas vezes, sujeitos. Os relatos de situações que representam risco à integridade física das pessoas que se instalam nos prédios ocupados não são raros. Na entrevista com Nelson Souza, o militante do MMRC abordou esse ponto:

O problema é que as ocupações estão em condições precárias. Hoje a gente vê a quantidade de gente que está sufocada nas ocupações. Não tem um lugar que você vá e não veja as pessoas todas apertadas. O que é isso? Isso é uma barbaridade. É um número de gente muito grande. Já imaginou o que é um prédio que cabe 160 famílias ter 230? Ou que cabe 120, 130, ter quase 400 famílias? O risco de estar nas ocupações é muito grande. (...) Todo mundo tem um bujão de gás, e todo mundo tem sua cozinha. Você já imaginou a barbaridade que é isso? Então a ocupação ela é boa por um lado, porque ela vem socorrer a necessidade dos companheiros e das companheiras por moradia, mas a gente também fica muito temeroso pela vida desses companheiros (Entrevista, Nelson Souza, 2013).

Conforme as ocupações foram se tornando uma prática rotineira do movimento no centro da cidade, e conforme algumas ocupações foram se prolongando ao longo dos anos, vários militantes demonstraram preocupação com as condições enfrentadas pelos ocupantes. Alguns episódios trágicos ocorridos em imóveis ocupados contribuíram para reforçar essa preocupação entre os militantes:

Os riscos de acidente e de contração de doenças eram grandes, o que ficou ainda mais evidente em 1999 quando, depois de ocupado o antigo Hotel São Paulo, Sé, uma criança caiu na caixa d'água do edifício, cuja tampa estava podre. O menino brincava com um colega dentro do prédio que, antes da ocupação pelo Fórum de Cortiços, permanecera fechado por catorze anos; a criança foi tirada com vida do local, mas faleceu logo em seguida. Já em 2003, um incêndio destruiu quatro dos nove andares do prédio da Rua Brigadeiro Tobias, ocupado em 2002 pelo Movimento Sem-Teto de Centro (MSTC) juntamente com o prédio vizinho da Avenida Prestes Maia. Além dos feridos, uma criança de quatro anos faleceu. Essa foi mais uma das inúmeras catástrofes da ocupação, a começar pelo cotidiano de precárias condições de vida (...) (NEUHOLD, 2009, p. 85-86).

Inclusive, é necessário destacar que as precárias condições de habitabilidade constituem uma espécie de “calcanhar de Aquiles” das ocupações frente ao Estado. Não raro, isso é utilizado pelos governos para pressionar as famílias a deixar os imóveis ocupados. Em alguns casos, o próprio poder público ordena o corte de água e energia dos imóveis para colocar ainda mais pressão sobre as famílias (Neuhold, 2009, p. 86). Ademais, segundo relatos de militantes, já houve sentenças judiciais que, provavelmente para desviar o verdadeiro foco do problema (um imóvel abandonado que não cumpre sua função social), valeram-se do argumento relacionado à segurança dos moradores para removê-los de imóveis ocupados.

A delicada situação em termos de risco para a integridade física dos moradores das ocupações também teve repercussões no campo organizacional do movimento de moradia. Com o passar dos anos, várias lideranças da UMM passaram a defender uma mudança no modelo de ocupação: até então, ocupava-se imóveis ociosos como forma de protesto, mas *também* como solução paliativa para abrigar famílias sem-teto ou que haviam sido despejadas de cortiços. Ou seja, a ocupação era feita para morar. Mas, em função de inúmeros episódios que tornaram explícitas as precárias condições habitacionais nas

ocupações, algumas lideranças da UMM começaram a defender que as ocupações deveriam ser apenas para protestar, e em questão de dois ou três dias, os ocupantes deveriam sair. Com isso, acabou-se criando uma divergência interna ao movimento entre os que defendiam a ocupação para morar (permanente) e aqueles que a defendiam apenas como instrumento de protesto (provisória). O argumento principal dos que defendiam a ocupação provisória ou “relâmpago” era que a ocupação permanente do imóvel acabava por reproduzir as precárias condições de vida existentes nos cortiços:

(...) porque viver em ocupação é viver sem dignidade, é ser sofrido, é mais um cortiço, só com a diferença que é cortiço vertical. (...) Por isso é que surgiram as primeiras ocupações, porque a gente vivia indignado de ver aquele povo morando em cortiço... é vida desumana, ali é uma vida triste. Só que nas ocupações não tem muita diferença (...). A diferença é que eles (os integrantes dos movimentos que vivem nas ocupações) não são explorados (Entrevista, coordenadora do MMC, 2005; In: Neuhold, 2009, p. 91).

Entretanto, este é precisamente o ponto controverso. Segundo lideranças ligadas ao MSTC, esta mudança de posição dos coordenadores da UMM se deu justamente porque alguns de seus membros passaram a ocupar cargos em gabinetes de parlamentares e também na gestão municipal de Marta Suplicy. A divergência política entre as diferentes lideranças se intensificou a um tal ponto que, em tese, contribuiu decisivamente para uma nova cisão no campo organizacional da moradia: em 2004, o MSTC se desvinculou da UMM para, em conjunto com outras organizações, constituir a FLM. Esta análise, que vincula a mudança de concepção em relação às ocupações com essa dissidência do MSTC é, em geral, corroborada pelos estudos relacionados ao tema, e, também, pelos relatos de vários militantes. Dada a complexidade das relações políticas envolvidas nesse campo organizacional, é muito difícil afirmar com certeza o que exatamente esteve por trás desse conflito interno que fragmentou ainda mais o movimento de moradia.

Mas o que consideramos importante nesse caso é não reduzir essa divergência a uma dicotomia entre radicais, de um lado, e moderados, de outro. As posições políticas dos diferentes atores civis em relação ao protesto e às diferentes formas de interação com o Estado estão diretamente relacionadas à sua inserção no jogo político-institucional e às possibilidades reais de negociação que estão abertas com o Estado nas diferentes

conjunturas. Aqueles que gozam de uma posição mais privilegiada nesse aspecto, ou seja, que dispõem de mais canais para negociação, provavelmente adotarão postura mais cautelosa no que se refere ao enfrentamento direto com o Estado. Mas, mais importante ainda é lembrar que essas relações são, em última análise, dependentes da conjuntura (Tatagiba e Blikstad, 2011), e podem se alterar drasticamente em função da reorganização da correlação de forças constituinte do campo político-institucional.

Antes de encerrar este capítulo, é importante tecer alguns comentários sobre os aspectos negativos das ocupações. Naturalmente, após a leitura das últimas páginas, o leitor poderia se questionar: se os imóveis ociosos estão em condições tão precárias, por que alguém se sujeitaria a isso? É uma dúvida que faz todo o sentido. Afinal, por qual motivo um indivíduo, muitas vezes pai ou mãe de família, colocaria seus filhos em situação de risco ocupando um imóvel que pode pegar fogo ou desabar sobre sua cabeça ou sobre seus pés? A resposta não nos parece ser tão difícil. Em nossas idas a campo, aprendemos a partir da observação e de várias conversas com moradores das ocupações que, estas pessoas, em sua maioria, já não têm nada a perder. Entre a possibilidade de ficar na rua após um despejo, ou vagar pela cidade até encontrar um canto “lá no fundão da periferia”, expondo-se e expondo seus filhos a todos os riscos envolvidos nisso, muitas famílias optam por aderir ao movimento e participar das ocupações. A ocupação é vista, nesse caso, não como meio de luta por uma sociedade mais justa e democrática, mas como uma forma de conquistar um teto seguro e digno para sua família. Certamente, muitas destas pessoas enxergam na ocupação uma ponta de esperança, uma luz no fim do túnel. Elas estão cientes do risco que existe: incêndio, desabamento, convivência com ratos e baratas, perigo de contrair doenças, etc. Mas a questão crucial é essa: a estas famílias, já não resta mais alternativa. O risco é calculado, e no momento em que se colocam os prós e os contras na balança, não resta muita margem para dúvida.

Longe de querer alegar que os indivíduos agem de forma estritamente racional e calculada, seria ingenuidade de nossa parte acreditar que a decisão em ocupar um imóvel exclui toda e qualquer dimensão de racionalidade. Nos vários relatos que registramos, seja de militantes mais antigos e orgânicos, seja de pessoas que estão na ocupação “simplesmente” para conquistar a casa, fica muito evidente que a motivação em se engajar

nessas ações, pelo menos em um primeiro momento, envolve sim um cálculo, baseado tanto na experiência pessoal como na experiência dos amigos e parentes que já estiveram em situação semelhante. Viver na ocupação é uma situação que envolve risco? Sim. Mas estar na rua certamente é muito pior. O relato de Stella Paterniani (2013) sobre um ato organizado pelos moradores da ocupação Mauá contra uma ordem de despejo que havia sido emitida pelo judiciário retrata perfeitamente essa ideia:

No carro de som, ideias de vida e de morte apareciam com frequência: a caneta que assinou a reintegração de posse é uma ‘caneta assassina’, usada pelo mesmo ‘juiz assassino’ que, anos atrás, assinara a liminar de reintegração de posse da [ocupação] Prestes Maia. *O despejo, para aquelas famílias, é equivalente a uma sentença de morte: estarão na rua, seus filhos não conseguirão ir à escola, poderão passar fome e frio, os idosos ficarão desamparados* (PATERNIANI, 2013, p. 150; grifo nosso).

No fim das contas, a única conclusão possível a que podemos chegar é a seguinte: a submissão das pessoas a estas condições tão precárias nas ocupações, que muitas vezes apenas refletem a indigna situação do cortiço, é simplesmente mais um reflexo da tragédia social brasileira. As pessoas aceitam correr todos esses riscos por um motivo muito simples: o mundo lá fora talvez seja muito pior. É a mais completa e absoluta falta de alternativa que, na maioria dos casos, leva um indivíduo a se sujeitar a certas condições na esperança de conseguir uma vida mais digna. Enquanto uma parte significativa da sociedade continuar tendo seus direitos básicos sistematicamente violados, as ocupações de imóveis não deixarão de acontecer, pois não deixarão de existir pessoas dispostas a se arriscarem.

## **Capítulo 4 - Desfazendo o consenso participativo: o conflito instaurado pelas ocupações**

Este capítulo tem como objetivo apresentar o argumento central desta tese. No âmbito do debate sobre a participação política e a construção democrática, pretendemos demonstrar as vantagens analíticas que o pesquisador obtém ao deslocar o foco dos espaços institucionais de participação para os conflitos de caráter extra institucional, como as ocupações de imóveis ociosos. Como já explicitado na Introdução desta tese, a principal ambição desta proposta é contribuir para uma leitura mais ampla da noção de participação política, em especial da forma como a mesma vem sendo tratada pela literatura brasileira.

### **4.1 Os limites da democracia: “participar dos conselhos tudo bem, mas ‘invadir’ prédio já é vandalismo”!**

A apropriação generalizada da ideia de participação popular tem consequências importantes, que definitivamente não podem ser ignoradas. Além de nublar o campo das relações políticas, minimizando as diferenças e reduzindo antagonismos (Dagnino, 2004; Dagnino, Olvera e Panfichi, 2006), o amplo consenso em torno da ideia de participação também acabou tendo um rebatimento bastante negativo para os movimentos sociais no que se refere à legitimidade de formas de mobilização coletiva extra institucionais empregadas por estes atores, como é o caso das ocupações de terras e imóveis. A leitura que predomina no campo da opinião pública, e que aparentemente tem influenciado mesmo setores da esquerda, é a de que a democracia brasileira oferece, além do voto, diversas possibilidades de inserção institucional para que a sociedade civil encaminhe suas demandas ao Estado. É como se existisse um modelo correto de reivindicação política: esta deveria passar exclusiva e necessariamente pelos canais institucionais, como os inúmeros conselhos gestores que foram criados nas três esferas de governo nos últimos 25 anos. Ou seja, a

democracia é compatível somente com aquelas ações que percorrem o caminho da institucionalidade estatal. Vejamos dois casos onde essa ideia aparece explicitamente. No primeiro, Gabriel Feltran (2005) analisa uma campanha publicitária do Governo Federal brasileiro no ano de 2001, que fazia um “apelo” aos movimentos sociais do campo:

(...) a campanha tratava dos números de assentados rurais no governo FHC e concluía com a seguinte frase: ‘a porteira está aberta, pra que pular a cerca?’. A referência explícita ao Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST) pretende indicar que, se o movimento possui demandas, elas têm um espaço adequado, dentro do sistema político, em que podem ser negociadas, para conquistar a legitimidade. A porteira do sistema político está aberta à negociação com quaisquer grupos sociais legítimos. (...) As regras do jogo político estão definidas *a priori*, e só é legítimo quem as aceita e concorre pelo poder dentro de seus limites (FELTRAN, 2005, p. 46).

No segundo caso, em artigo publicado no jornal *O Estado de São Paulo* em novembro de 2011, intitulado “Os limites necessários” (o título do texto não poderia ser mais emblemático), o então prefeito de São Paulo, Gilberto Kassab (na época filiado ao DEM), critica uma onda de ocupações promovidas por diversas organizações ligadas ao movimento de moradia e sem-teto na época:

(...) a Prefeitura mantém diálogo permanente com os movimentos de moradia popular, muitos com representantes no Conselho de Habitação, que aprovou o Plano Municipal de Habitação (PMH). (...) As invasões são incompreensíveis, forçam a quebra de um diálogo que não interromperemos. Como não abriremos mão de medidas judiciais de reintegração de posse dos prédios, para retomar os projetos acordados com os próprios invasores (KASSAB, 2011).

O que ambos os casos têm em comum? Tanto a campanha publicitária do governo FHC como o artigo assinado por Gilberto Kassab *apontam que as oportunidades institucionais de diálogo oferecidas pelo poder público inviabilizam, nos marcos de um Estado democrático, qualquer tipo de ação reivindicatória que ocorra por fora das vias oficiais*. O que concluímos? A legitimidade alcançada pela ideia de participação institucional contribuiu, ao mesmo tempo e paradoxalmente (paradoxalmente porque isso nunca foi intenção dos movimentos sociais que lutaram pela criação dos espaços participativos), *para criminalizar a luta popular quando ela transborda os limites da*

*institucionalidade*. Afinal, uma vez que os espaços institucionais estão abertos, não faz sentido algum recorrer a meios “radicais” e “truculentos”. Ou seja, na prática, a ampliação de espaços participativos institucionais têm reforçado, dependendo do contexto, *um discurso de criminalização daqueles movimentos sociais mais combativos*, que mesmo atuando por dentro do Estado nunca abandonaram formas de mobilização exteriores à institucionalidade: “a abertura de novos espaços de participação, (...) ao mesmo tempo em que faculta novas arenas e chances para o encaminhamento de demandas, acaba por deslegitimar ações consideradas ‘radicais’ e colocar os movimentos na defensiva” (Tatagiba, Paterniani e Trindade, 2012, p. 410). Como sublinhado por Miagusko (2008, p. 11), é interessante observar que atualmente a criminalização ou desqualificação dos movimentos sociais ocorre na medida em que se defende os princípios do Estado democrático de direito. Estes, por sua vez, estão diretamente associados a uma atuação política circunscrita às fronteiras da institucionalidade: o limite até onde se pode avançar é delimitado pelos conselhos gestores, orçamentos participativos e outros espaços do gênero. Somente através destes canais a reivindicação poderá ser considerada legítima.

Nessa linha de raciocínio, toda e qualquer forma de ação mais “radical” e/ou de caráter disruptivo, como as ocupações de terras e imóveis, têm sua legitimidade questionada e são interpretadas como uma afronta aos pilares responsáveis pela sustentação do regime democrático. Esta *concepção minimalista da democracia e da participação política* é uma das características fundamentais do *pensamento neoliberal*. Dentro desta perspectiva, *não se admite em nenhuma hipótese a transgressão das fronteiras institucionais*. A emergência do ideário neoliberal na sociedade brasileira está diretamente relacionada ao encolhimento da cena pública, à redução do horizonte da política e das escolhas relativas a esse campo de atuação (Oliveira, 1999; Dagnino, 2005; Miagusko, 2008). Ao mesmo tempo em que se “convida” os atores sociais a participar dos mecanismos institucionais de gestão das políticas públicas, criminaliza-se aqueles que operam “por fora desse campo gravitacional” (Miagusko, 2008, p. 11).

Mas, além do discurso de criminalização dos movimentos sociais e de suas formas de protesto, os dois exemplos apontados anteriormente também nos revelam um dado interessante: *as ocupações* (estamos nos referindo às ocupações de terras e imóveis

em geral) *promovidas por sem-terra e sem-teto são capazes de dissolver o consenso participativo*. Esta é, segundo o argumento que se defende neste trabalho, a principal relevância dessas ações para o debate sobre a democracia: as ocupações *acionam* conflitos de ordem política, econômica e cultural que são fundamentais na dissolução de consensos em relação à forma de atuação dos movimentos sociais. Diferentemente do que ocorre com a participação civil nos espaços institucionais, as ocupações encetam enorme controvérsia na opinião pública e contribuem para acirrar o debate entre diferentes atores sociais envolvidos direta ou indiretamente com o tema da questão fundiária, seja no campo ou na cidade. Destarte, *quando se trata de se posicionar politicamente frente às ocupações, é possível identificar com mais clareza quem está do lado de quem e quais são os projetos em disputa*. Deslocando nosso foco analítico, conseguimos interpretar o terreno da disputa pela construção democrática com mais facilidade e lançar luz sobre o conflito entre diferentes projetos políticos, hoje nublados pela confluência perversa, e em especial pelo surpreendente consenso construído em torno do ideário participativo.

Entendemos que isso ocorre na medida em que as ocupações *expõem* um conflito central na sociedade brasileira: o problema da concentração fundiária, ou seja, do acesso à terra pelas camadas populares. Ao ocupar terras e imóveis ociosos, os movimentos sociais estão questionando o direito irrestrito de propriedade dos setores economicamente dominantes da sociedade. Em tempo: a rigor, esta luta não contesta o direito de propriedade *stricto sensu*, isto é, não coloca em xeque o estatuto jurídico da propriedade privada, mas, antes, problematiza o fato da estrutura fundiária ser altamente concentrada. Na prática, é uma reivindicação para criar novos proprietários e avançar na implementação dos direitos sociais previstos no texto Constitucional. Nunca é demais lembrar que os direitos sociais, por si só, não representam uma ameaça ao capitalismo, mas ainda assim isto não significa que as classes dominantes desejem sua concretização (Saes, 2003).

Ademais, contestar o direito de propriedade das classes dominantes nunca é tarefa simples do ponto de vista político no âmbito de uma sociedade capitalista. No caso do Brasil, este quadro se agrava em função de nossa herança colonial e da mentalidade patrimonialista fortemente arraigada no tecido social (Maricato, 2000; Schwarz, 2000), o que faz com que a propriedade privada seja um princípio defendido inclusive por aqueles

que não a detêm (Tatagiba, Paterniani e Trindade, 2012, p. 413). Através das ocupações, os movimentos sociais tocam em um ponto extremamente delicado na sociedade brasileira, que constitui uma lacuna fundamental em nossa jovem democracia. As ponderações de Ermínia Maricato, em texto publicado no ano de 2008, explicam as bases desse conflito histórico:

Seja no campo ou na cidade, a propriedade da terra continua a ser um nó na sociedade brasileira. (...) no Brasil (...) a questão da terra continua a se situar, mas de forma renovada, no centro do conflito social. Ela alimenta a profunda desigualdade (em que pese a recente pequena distribuição de renda) e a tradicional relação entre propriedade, poder político e poder econômico. (...) Nas cidades, a dificuldade de acesso à terra regular para habitação é uma das maiores responsáveis pelo explosivo crescimento de favelas e loteamentos ilegais nas periferias. Na década de 80, quando o investimento em habitação social foi quase nulo, a taxa de crescimento da população que mora em favelas triplicou em relação à população urbana em seu conjunto. Nos anos 90, a taxa duplicou. Perto de 12% da população de São Paulo e Curitiba moram em favelas. Em Belo Horizonte e Porto Alegre, até 20%. No Rio de Janeiro, 25%. Em Salvador, Recife, Fortaleza, São Luiz e Belém, mais de 30% das pessoas vivem em favelas. Somando-se as moradias ilegais, encontramos aproximadamente 40% dos domicílios de São Paulo, e 50% no Rio de Janeiro, em situação irregular. Os moradores dessas casas se encontram em condições de insegurança permanente (MARICATO, 2008).

Como se percebe, a concentração fundiária representa um obstáculo significativo para a consolidação de uma sociedade mais justa e democrática. A manutenção do quadro assimétrico no que se refere à distribuição da terra impede que muitos cidadãos tenham condições mínimas para usufruir de seus direitos constitucionalmente garantidos. A despeito dos avanços no campo jurídico, o discurso hegemônico sobre o tema da propriedade privada no Brasil ainda pende muito mais para a dimensão do direito individual do que do interesse e do bem-estar coletivo. Isso significa que, para a maior parte da sociedade, e inclusive para a maior parte do poder judiciário, o direito à propriedade privada continua sendo visto como algo sagrado e inviolável (Baldez, 2003; Rodrigues, 2006; 2008), que assume precedência incontestada diante de qualquer outro direito.

Historicamente, é algo recorrente na sociedade brasileira o uso da violência institucional (sobretudo através das forças policiais) visando a neutralização dos

movimentos populares que lutam por reformas estruturais, como a reforma agrária e a reforma urbana. Segundo Francisco de Oliveira, a formação da sociedade brasileira é “um processo complexo de violência, proibição da fala, mais modernamente privatização do público” (Oliveira, 1999, p. 59). A “proibição da fala” foi um artifício utilizado historicamente pelas classes dominantes brasileiras como uma tentativa de anular o outro politicamente, não lhe concedendo meios para expressar e canalizar suas demandas, o que inviabiliza a criação de uma esfera pública no sentido forte do termo, onde o embate de ideias e projetos é um elemento fundamental. Em última análise, o projeto neoliberal representa o esforço de continuidade histórica desse movimento de anulação política dos setores marginalizados. O encolhimento da política no presente contexto tem como rebatimento imediato “o aprofundamento da exclusão exatamente daqueles sujeitos, temas e processos que possam ameaçar o avanço do projeto neoliberal” (Dagnino, Olvera e Panfichi, 2006, p. 59). No âmbito da opinião “pública”, a tentativa de desqualificação ou de deslegitimação dos setores populares politicamente organizados fica evidente nos momentos em que os movimentos sociais expõem suas reivindicações à sociedade. Em um editorial publicado em outubro de 2007, o jornal *O Estado de São Paulo* mostra-se indignado com as ações dos movimentos de moradia na época. Este é o trecho inicial do editorial:

Se fosse para considerar apenas o nível de organização com que os sem-teto saíram às ruas na segunda-feira, simultaneamente, em 15 cidades de 14 Estados; o grau de desrespeito às leis e aos direitos alheios (como o de propriedade e o de ir-e-vir); a invasão do espaço público para nele perpetrar cenas de violência, muitos poderiam ver na mobilização realizada por cinco centrais de sem-teto (a maioria ligada ao PT) um movimento subversivo e sedicioso como outros que têm pululado em nuestra latinoamerica, no que as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia são o exemplo mais notório. Há de se convir, no entanto, que no essencial as semelhanças não existem, especialmente porque o caos urbano que as entidades de sem-teto brasileiras tentaram espalhar pelas regiões afora do País não passou de um ato ‘comemorativo’: era para marcar o ‘Dia Nacional da Reforma Urbana’ - mais uma que este governo não fez. Nem por isso, no entanto, essa ‘banalização do caos’ ou esse atentado à ordem pública, motivado por razões de marketing político, deixou de ser grave e merecer plena repulsa da sociedade brasileira.

O texto do editorial retrata os movimentos sociais como agentes do caos: suas reivindicações são completamente esvaziadas de conteúdo político-ideológico e suas ações encaradas como um problema de polícia, na medida em que afrontam princípios e direitos básicos dos cidadãos (destaque para a menção do editorial ao *direito de propriedade*). Além disso, vê-se que o jornal se preocupa em explicitar qual era a causa das manifestações: o “Dia Nacional da Reforma Urbana”. Mas não há nenhuma preocupação em informar o leitor sobre o que a reforma urbana significa, qual é a origem desta plataforma política, e por quê existem pessoas organizadas em movimentos sociais lutando pela sua implementação. Após fazer um relato mais detalhado dos impactos das ações dos movimentos, o editorial se encerra da seguinte forma:

O problema é que mobilizações dessa espécie vão se tornando uma verdadeira banalização do caos, quando a falta de respeito às leis, à ordem pública e ao direito de as pessoas se locomoverem livremente no espaço coletivo significa o desprezo solene a quaisquer direitos, ínsitos ao grupo das democracias civilizadas do mundo – ao qual desejamos tanto pertencer.

A mensagem dos editores fica clara. Em suma, as mobilizações a que o texto se refere são incompatíveis com a democracia. Esta talvez seja a principal estratégia do discurso hegemônico no contexto do neoliberalismo: todos aqueles que, de alguma forma, contestam a ordem estabelecida através de mobilizações que escapam ao controle das instituições políticas, são classificados como antidemocráticos. Busca-se, em última análise, desqualificar os atores que questionam determinados princípios da ordem vigente associando suas ações com o crime, o caos e a desordem. É isso que significa, basicamente, a proibição da fala: estes atores estão desautorizados a explicitar suas demandas. Podem fazer isso, mas desde que seja pelas vias democráticas, ou seja, institucionais. Acreditamos que as ocupações de terras e imóveis ociosos tendem a acirrar esta leitura minimalista e conservadora da democracia e da participação política por parte dos setores hegemônicos. Paga-se um preço muito caro por contestar politicamente o direito irrestrito de propriedade das classes dominantes. Nessa direção, a análise de Roberta Neuhold sobre as reportagens publicadas pelo jornal Folha de São Paulo a respeito da atuação do movimento de moradia do centro de São Paulo ao longo destes anos é bastante esclarecedora. Segundo a autora, “o

vocabulário utilizado pela Folha de São Paulo e pela Folha Online para qualificar as ações dos movimentos não raro trazia termos das páginas policiais”, sendo “quase generalizada a denominação dos integrantes daqueles movimentos como ‘invasores’ e das ocupações de imóveis ociosos como ‘invasões’” (Neuhold, 2009, p. 119), tornando evidente que o direito de propriedade tem precedência sobre a luta pelo acesso à terra (e à casa) na sociedade brasileira.

Mas, além disso, por trás dos conflitos acionados pelas ocupações de imóveis, está em jogo na realidade a própria concepção de *democracia*. Quais são os limites da ação política no âmbito de uma democracia? O que significa participar ativamente da vida política em um regime democrático? Afinal, quem determina o que é legítimo e o que não é em termos das estratégias de mobilização coletiva? No entendimento de Oliveira (Idem, p. 60), “todo o esforço de democratização, de criação de uma esfera pública, de fazer política, enfim, no Brasil, decorreu, quase por inteiro, da ação das classes dominadas”. Em outras palavras, os movimentos sociais são protagonistas na luta pela construção de uma democracia mais ampla, capaz de incorporar demandas e projetos preteridos pelos setores hegemônicos. Convém resgatar a análise de Neuhold (2009) sobre o cenário político do Brasil no ano de 2003, o primeiro do governo petista no âmbito federal. Na ocasião, vinha ocorrendo uma série de ocupações no campo e na cidade, além de greves em diversos setores do funcionalismo público. O jornal Folha de São Paulo, na ocasião, realizou uma enquete com intelectuais e outras personalidade públicas para saber se o país vivia de fato uma crise social que, na opinião de uma parte da imprensa, poderia colocar em risco a ordem pública e a própria democracia:

Vale a pena recuperar as palavras de Marilena Chauí (3 ago. 2003) quando convidada a responder àquela enquete sobre a suposta crise social que o país vinha enfrentando. A filósofa respondeu: ‘Que crise social? Quem vê crise social é a Folha de São Paulo’. O jornalista retrucou: ‘A sra. acha que não cabe falar em desordem social no país?’. Chauí: ‘O que existe é democracia em pleno funcionamento. É uma coisa espantosa e certamente deixa as pessoas desorientadas porque é uma experiência inédita no país. Mas é a mais profunda experiência de democracia que esse país já teve’. E completou, mais adiante: ‘A tragédia da história política brasileira tem sido o fato de que toda vez que os conflitos procuram se exprimir legitimamente, imediatamente eles recebem o nome de crise. E a palavra crise para a direita brasileira significa perigo e desordem. É por isso que a democracia nunca vai pra frente’ (NEUHOLD, 2009, p.120).

Ou seja, é uma concepção oposta àquela defendida pela ideologia hegemônica: na perspectiva defendida pela filósofa Marilena Chauí, as ações de protesto e reivindicação que extrapolam os limites das instituições políticas tradicionais (ocupações, passeatas, greves etc.) *são totalmente compatíveis com a democracia*. O consenso participativo, todavia, não é capaz de abarcar este ponto de vista. O projeto neoliberal encontra seu contraponto de forma mais clara e explícita nas ações dos setores que insistem em ampliar as fronteiras da democracia e do Estado de direito para além dos espaços participativos. Estes, a despeito de sua importância no processo de construção democrática, são incapazes de canalizar devidamente os inúmeros conflitos sociais latentes em nossa sociedade. Para usar as palavras de Dagnino (2005, p. 61): “Aqui (...) se configuram projetos nitidamente distintos, não há confluência, nem tampouco perversidade”. Esta é a principal vantagem no deslocamento analítico aqui proposto: podemos visualizar o *conflito* com mais clareza.

#### **4.2 O conflito no centro da análise: espaço formal e espaço real da política**

Como colocar o conflito no centro do debate sobre a disputa pela construção democrática? De quais instrumentos analíticos dispomos para realizar tal empreitada? Neste tópico vamos propor uma distinção analítica que pode nos auxiliar a encontrar respostas para estas questões. Como já explicitamos, nosso argumento é que as ocupações conseguem escancarar aquilo que provavelmente ficará oculto no âmbito da institucionalidade. Ressaltemos: *não estamos alegando que dentro dos espaços participativos institucionais não existe conflito*. Essa seria uma ideia extremamente equivocada. Inúmeros estudos feitos ao longo destas duas últimas décadas, incluindo nossa própria dissertação de mestrado (Trindade, 2012), revelam em detalhes que o grau de conflito dentro dos espaços participativos é significativo, especialmente em determinadas circunstâncias. Porém, o que queremos argumentar é que a *visibilidade pública do conflito é muito mais significativa* quando se trata das ocupações. E esta visibilidade, em tese, acaba exercendo uma pressão

maior sobre o Estado. Para a sociedade, o impacto da ação política nas ruas é muito maior do que as discussões políticas travadas no âmbito de espaços institucionais.

Analisemos com mais detalhes, primeiramente, a questão da ação institucional, tendo como referência o caso do CMH de São Paulo. Do ponto de vista legal, este conselho, conforme apontado pelo estudo de Blikstad (2012, p. 99), “tem caráter consultivo, fiscalizador e deliberativo, e como objetivos básicos o estabelecimento, acompanhamento, controle e e avaliação da política municipal de habitação” na capital paulista. Além disso, também compete ao CMH o controle e o monitoramento dos recursos vinculados ao Fundo Municipal de Habitação (FMH). É importante compreender que uma dimensão importante da luta do movimento de moradia reside justamente na possibilidade de interferir diretamente no desenho da política pública de habitação, e por isso a atuação no âmbito do CMH é algo necessário e indispensável. Esses poderes dos quais o CMH é investido pela legislação “estimulam o movimento a investir esforços neste espaço (...) a possibilidade de interferir na política, nos programas ou nas ações habitacionais do município (...) exige do movimento garantir uma composição do Conselho favorável ao seu projeto político” (Idem, p. 100).

Ao longo destes anos, o movimento de moradia de São Paulo obteve conquistas relevantes junto ao CMH, como a aprovação de projetos habitacionais atrelados aos programas Locação Social e Bolsa-aluguel e a aprovação de recursos para mutirões autogestionários que estavam paralisados. A relevância do CMH no jogo político em nível municipal é um aspecto claramente presente na fala das lideranças do movimento (Blikstad, 2012; Tatagiba, Paterniani e Trindade, 2012), o que está, evidentemente, estritamente relacionado às possibilidades *concretas* de interferência na política habitacional. Mesmo sendo pontuais, estas conquistas não deixam de ser valorizadas pelos ativistas. Todavia, ao mesmo tempo as principais lideranças do movimento, principalmente aquelas que já participaram diretamente de alguma gestão do CMH, apontam para uma série de problemas e limitações no que se refere à ação do conselho em questão. O que nos parece mais evidente é que se trata de uma frustração por conta das expectativas geradas pelo formato institucional do CMH: por ser um órgão deliberativo e autorizado, por força de lei, a contribuir na elaboração e formulação da *política habitacional* (e não apenas em programas

específicos), as lideranças acreditam que o conselho deixa a desejar nesse aspecto. Ou seja, não é que o CMH não tenha poder. Mas, ao que parece, este é um poder muito mais *formal* do que *real*, como fica evidente na fala de nossos entrevistados:

Eu entendo que a atuação dentro dos mecanismos existentes no Estado é muito limitada. Tudo que a gente imaginava, que o fato de ter conselhos poderia trazer avanços, ele trouxe, mas isso foi muito insuficiente. Até porque o próprio conselho em si, e todas essas estruturas do Estado, elas tem capacidade de absorver essas disputas internas, tem uma complexidade muito grande envolvida nisso. A maioria dos conselhos não são deliberativos também, esse é um outro problema. A gente entra achando que é participação, mas você não tem poder nenhum de decisão. Se não é pra deliberar, se é só pra informar, qualquer gestor público pode fazer isso. Na verdade vira um conselho formal. E por outro lado, pensando no contexto dos movimentos, o movimento pra sobreviver precisa de duas coisas: resultados para responder às suas demandas e formação política. É o que dá vida pro movimento. Ter uma dimensão política na sua luta e ter conquista. Agora, o movimento sabe que se não estiver dentro destes espaços não tem nem informação. Hoje eu vejo nas lideranças do movimento que todos eles têm uma postura crítica nesse sentido: tem que ocupar os espaços mas não pode deixar de fazer pressão social. Então o que acaba acontecendo? Você participa do conselho, mas no caso do CMH, por exemplo, os movimentos sabiam que sempre iam perder na votação porque não tinham maioria. Ou seja, o fato de participar do conselho não é suficiente, então tem que fazer pressão social. Mas pra mim é muito claro, os conselhos tem um limite muito grande (Entrevista, Kohara, 2013).

Nada até hoje foi construído que não fosse com a pressão popular. Então o povo tem que estar na rua sim, porque a rua já deu demonstrações de transformação. E pra essa transformação acontecer nós precisamos estar organizados e articulados. (...) E aí você me pergunta sobre os conselhos. Eu vejo: os conselhos não são deliberativos, se o conselho fosse deliberativo de verdade, tivesse força e poder, aí eu batia palma pros conselhos. Agora, ter esse monte de conselho, conselho da cidade, CMH, conselho disso, conselho daquilo, e você não ver a coisa avançando? Conselho é só pra você validar as cagadas de quem manda no conselho? Então você vai lá pra dizer amém? Eu digo isso porque eu vivi isso, eu passei por isso em dois conselhos. Eu estive duas vezes no CMH, e estive no Conselho Gestor da Nova Luz, e a gente era simplesmente um fantoche. Eu dizia pros companheiros do conselho que a gente ia lá pra endossar o que o cara tava mandando. É muito esquisito isso. E o CMH é um conselho bom, mas esse conselho tinha que ter poder. É o que eu digo: temos o governo, mas não temos o poder. O poder ainda está na mão de meia dúzia, porque eu acho que não está nem na mão do prefeito, nem na mão da presidente, nem na mão do governador. Esse poder está na estrutura capitalista. O poder está lá. Então eles não são doidos de querer fazer um outro poder, pra dar poder pro povo. Agora, tem uma outra coisa: o conselho é ruim? Eu acho que é, mas você tem que estar lá dentro pra você brigar. Você tem que estar lá, porque senão você não tem como se expor, você dizer qual é a sua demanda, o seu anseio. Então eu acho que mesmo o

conselho sendo ruim a gente tem que ter um pé lá dentro. Mas só se for pra você brigar. Não pra ir lá mudo e sair calado. Tem que brigar, dizer que não concorda, isso está errado, isso deveria ser assim. Você tem que marcar posição política. Eu acho que pra ir pro conselho tem que marcar posição. Agora nós estamos ouvindo falar que vai ter eleição pro CMH. Já me chamaram pra fazer parte, e eu não quero. Eu quero brigar fora do conselho, mas junto com quem tiver lá dentro do conselho, com nossos companheiros que estiverem lá dentro. Quem for da nossa linha que estiver no conselho, nós vamos sentar, discutir e fazer as nossas propostas, porque nós temos propostas. Não podemos engolir proposta que venha de cima pra baixo (Entrevista, Nelson Souza, 2013).

A primeira constatação óbvia: na concepção dos entrevistados, o problema é que o poder político não passa por dentro do conselho. Como se percebe, principalmente no depoimento de Nelson Souza, do MMRC, a presença no conselho é importante, mas ela não deve ser o foco de atuação do movimento. A presença é importante porque o movimento tem maior acesso à informação, pode interferir na destinação de recursos para programas habitacionais específicos e, além disso, precisa demarcar sua posição política frente aos temas em debate. Esse conjunto de elementos faz com que a presença nestes espaços seja necessária. Ao mesmo tempo, esse esforço precisa ser conjugado com uma atuação “do lado de fora” do conselho para exercer uma maior pressão sobre o poder público. O que nos parece é que existe um aspecto fundamental na avaliação destas lideranças relacionado à *visibilidade* da ação política nas diferentes esferas de atuação do movimento. A possibilidade de imprimir uma pressão mais efetiva sobre o Estado parece estar relacionada diretamente a esse aspecto da forma de atuação. A análise de Luiz Kohara sintetiza esse ponto:

(...) quando você quer marcar alguma reunião pra discutir alguma coisa ou negociar, você pode tentar fazer isso no conselho e nem conseguir marcar. Agora quando você faz uma ocupação, principalmente quando começa a ganhar visibilidade, a primeira coisa que o gestor público faz é chamar o pessoal pra conversar. Isso não quer dizer que essa conversa vai trazer resultado. Mas a princípio a ocupação é mais ameaçadora para o gestor público. A ocupação expõe o conflito. O que as instituições públicas tentam fazer é sempre amenizar ou esconder esses conflitos (Entrevista, Luiz Kohara, 2013).

No limite, tudo indica que a questão da visibilidade está associada à questão da *eficácia* da ação. Ações políticas como as ocupações de imóveis no centro de uma cidade como São Paulo, por exemplo, necessariamente ganham destaque na mídia e repercutem na opinião pública (a não ser em circunstâncias muito excepcionais). Já o que acontece no interior dos espaços participativos não necessariamente será exposto à sociedade. Como já demonstramos no capítulo anterior, as ocupações de imóveis ociosos iniciadas em 1997 praticamente apresentaram o movimento de moradia do centro à sociedade paulistana: *independente* da forma com que foram expostos pela mídia, eles conquistaram uma *visibilidade* que provavelmente jamais conquistariam se tivessem uma atuação restrita à institucionalidade. É justamente por conta da visibilidade inerente a determinadas formas de ação coletiva que o Estado não pode adotar uma postura indiferente. Cedo ou tarde, os governantes serão cobrados pela imprensa ou por outros atores relevantes a dar uma resposta. Esta é diferença crucial entre a ação direta e a ação “por dentro” do Estado: a primeira não pode ser ignorada, mas isso não vale necessariamente para a segunda.

As ações diretas de caráter disruptivo impõe um grau de incerteza e de imprevisibilidade ao governo que é incomparavelmente mais difícil de ser administrado. Como pontuado por Tarrow (1997, p. 192), as ações políticas de caráter disruptivo *ampliam o círculo do conflito*: “Ao bloquear o tráfego ou interromper atividades públicas, os manifestantes incomodam os cidadãos, representam um perigo para a lei e convidam o Estado a um enfrentamento”. Embora as ocupações em imóveis ociosos não causem necessariamente esse tipo de transtorno, elas geram um constrangimento político para os setores hegemônicos da sociedade. Em primeiro lugar porque elas representam um ataque simbólico ao direito de propriedade das classes economicamente dominantes. Em segundo porque, em se tratando especificamente das ocupações no centro da cidade, estas ações questionam um modelo de urbanização que representa uma fonte inesgotável de lucro para determinados setores empresariais. Por sua própria natureza conflitiva, ações desse caráter tendem a pressionar as forças do Estado com mais *eficácia* se comparadas à luta institucional.

As ações disruptivas acabam por equilibrar o jogo político em favor dos setores sociais tradicionalmente marginalizados, na medida em que obrigam o Estado a negociar e

a redefinir sua agenda política. Retomando a ideia de Oliveira (2007, p. 15): “Impor a agenda não significa necessariamente ter êxito, ganhar a disputa; antes, significa criar um campo específico dentro do qual o adversário é obrigado a se mover”. Por isso, a análise das ações políticas de caráter disruptivo deve ocupar lugar de maior destaque no debate sobre democracia e participação política. Não se trata de estabelecer uma hierarquização entre as diferentes formas de ação política, colocando a ação direta, de um lado, e a ação institucional, de outro, reproduzindo uma dicotomia que já se mostrou falsa. Trata-se, isso sim, de afirmar que a direção de nossa análise, voltada mais “para dentro” ou mais “para fora” das instituições participativas, pode nos oferecer perspectivas distintas em relação aos resultados da pesquisa. Dependendo daquilo que se queira explicitar, talvez o mais recomendável não seja direcionar o foco para a dinâmica interna das instituições participativas, mas sim para as ações de caráter extra institucional. E o contrário também é válido, obviamente. Ademais, é importante salientar que na realidade concreta, aqueles atores que promovem ocupações são os mesmos que participam dos espaços institucionais. Ou seja, como já discutimos no capítulo anterior, as diferentes opções de mobilização coletiva não são excludentes; antes, os atores sociais procuram conjugá-las entre si, sendo que o uso mais intenso de uma ou outra varia conforme as circunstâncias políticas. Enfatizar mais um aspecto ou outro da mobilização coletiva é, essencialmente, uma questão de recorte analítico, o que implica em uma opção do pesquisador.

O que queremos propor aqui é uma distinção analítica que nos auxilie na compreensão das especificidades de cada esfera de ação, sem, ao mesmo tempo, cair na armadilha dicotômica. A fala de Benedito Barbosa, militante da UMM, nos oferece uma possibilidade interessante para estabelecer esta distinção em termos de debate teórico. Na entrevista realizada com o militante da UMM, o questionamos sobre o desafio do movimento de moradia em conciliar a sua inserção nos espaços institucionais e as ações de mobilização diretas, como as ocupações. No transcurso do diálogo, nosso entrevistado construiu uma argumentação extremamente sofisticada a respeito do tema, apontando para a distinção entre o *espaço formal* e o *espaço real* da política:

A gente não pode viver somente da institucionalidade, somente dos espaços de participação, que são uma conquista dos movimentos, inclusive. E esse é um

ponto que precisa ser discutido. O modelo de participação, o modelo dos conselhos, tem muitos problemas. Muitas vezes não dá conta. Nós vamos precisar discutir isso melhor aqui no Brasil. Mesmo alguns modelos que foram implementados na década de 1980, como o OP, passou por um processo de esvaziamento ao longo dos anos. (...) *Os conselhos foram importantes ao longo do tempo? Lógico que foram importantes.* Para a democratização de várias políticas públicas, para a formatação de vários marcos legais regulatórios, na discussão sobre a transparência da gestão. *Agora, esses processos serviram de capitulação de lideranças, de amortização do processo de pressão social? Serviram também. Então a gente vive com essas ambiguidades, o tempo inteiro.* Tem um modelo que faz você dar alguns passos de certa forma, com a construção da pauta da política pública, *de outro lado se você não toma cuidado você corre o risco de transformar esses espaços em meros espaços formais, espaços de cooptação do movimento popular.* Então você tem que dar a importância do tamanho que esse espaço tem a importância. E olhar pra ruas, pra mobilização social, como o espaço de fato da tensão. *O conselho é um espaço de tensão? Sim, é um espaço de tensão. Mas ele é um espaço formal. O espaço real é na rua.* Assim como pro trabalhador a comissão de fábrica é um espaço formal de tensão. Qual é o espaço real? É a greve. Então eu acho que a gente tem que entender essa diferença entre o espaço formal e o espaço real. *Tem que fazer esse debate pra dizer quais são esses espaços reais e quais são os espaços formais de tensão.* Qual espaço está mais sujeito à cooptação? Qual espaço está menos? Qual espaço está mais sujeito a uma governabilidade? Qual espaço está menos sujeito à governabilidade? O espaço da governabilidade te coloca dentro de uma fôrma de controle, um controle social. E o espaço não sujeito à formalidade está menos sujeito ao controle e à cooptação. (...) *a rua está mais sujeita à ingovernabilidade. As ruas colocam as instituições num certo risco* (Entrevista, Benedito Barbosa, 2013; grifos nossos).

Analisemos por partes. Barbosa reconhece e admite a importância que os conselhos gestores, uma das principais modalidades de espaço participativo institucional na sociedade brasileira, tiveram ao longo desses anos. Corroborando as principais conclusões da bibliografia envolvida com a temática, Barbosa destaca que esses espaços foram importantes para democratizar o processo de formulação das políticas públicas (especialmente pelo “simples” fato de que os conselhos permitiram a inclusão de novos atores no campo institucional) e para forçar o poder público a ser mais transparente em diversos aspectos. Mas o entrevistado também destaca o aspecto negativo desse convívio mais próximo dos ativistas populares com a institucionalidade: a capitulação de lideranças e o amortecimento das tensões sociais. Ou seja, como os estudos sobre o tema nos ensinam, houve ganhos importantes, e mesmo fundamentais para o amadurecimento dos movimentos populares. Mas a questão é ambígua. A participação institucional trouxe consigo problemas relevantes que não podem ser desprezados, nem pelos analistas nem pelos próprios

movimentos sociais. Não cabe aqui discutir a questão da cooptação ou capitulação das lideranças populares. Em primeiro lugar porque essa é uma discussão muito nebulosa, e não dispomos das ferramentas necessárias para tratar da mesma. Em segundo, porque não queremos cair no erro de reproduzir uma análise moralista e prescritiva que se coloca na posição de autorizar ou reprovar as ações dos movimentos sociais, ignorando toda a complexidade da luta e das relações políticas concretas.

Porém, ao mesmo tempo não podemos nos furtar de uma análise mais cautelosa sobre o outro ponto levantado por Barbosa: *os espaços participativos tiveram um papel importante no amortecimento de tensões sociais*. Inegavelmente, essa ampla gama de espaços institucionais criados em função da demanda da sociedade civil acabou impactando significativamente na própria organização dos movimentos sociais e na sua pauta de prioridades. A inserção sistemática nos espaços institucionais demanda muita energia e esforço dos ativistas, e isso obrigou as lideranças a dedicarem mais tempo para o trabalho burocrático nos conselhos em detrimento de uma atuação mais voltada para o fortalecimento da base social do movimento. Ou seja, de um lado, as lideranças foram extremamente absorvidas pela rotina burocrática dos conselhos (Tatagiba, 2002; Almeida e Tatagiba, 2012), e de outro os resultados advindos da opção em priorizar a luta institucional parecem não compensar a magnitude do esforço realizado, como corroborado por estudos mais recentes (Teixeira e Tatagiba, 2010; Teixeira, 2013). O fator que nos interessa destacar com mais ênfase se refere à possibilidade de que estes espaços se tornem mecanismos meramente formais do ponto de vista político. Acreditamos que, por suas características intrínsecas, espaços como os conselhos gestores tornam-se menos capazes de *canalizar* os conflitos sociais, e, por conseguinte, menos capazes de incidir efetivamente na conformação das políticas públicas:

Apesar dessas considerações que atestam o impacto teórico e institucional dos conselhos gestores, os estudos sobre o assunto mostram à exaustão que essa densa e variada arquitetura participativa tem esbarrado em limites que muitas vezes esvaziam ou restringem seus potenciais democratizantes. E aqui parece que estamos diante de um paradoxo: a vitalidade do modelo (...) [participativo] e o seu peso no redesenho das políticas setoriais parece vir acompanhada de sua baixa capacidade para incidir nas correlações de força que conformam o jogo político em suas áreas específicas. (...) as disputas travadas no interior dos conselhos parecem ter dificuldades de extrapolar suas fronteiras e repercutir no

ambiente *político-societal* e *político-institucional* de forma mais ampla, o que limita seu poder na conformação das políticas setoriais, com impactos sensíveis sobre sua capacidade de democratizar as políticas públicas (ALMEIDA e TATAGIBA, 2012, p. 71).

Em suma: não significa que dentro dos conselhos não exista conflito. Significa que, por conta da própria dinâmica do jogo institucional, *os conselhos e as outras modalidades de espaços participativos tem dificuldade em expor e canalizar os conflitos, o que impacta na sua capacidade em pressionar o Estado de forma mais incisiva*. Este nos parece ser o ponto mais problemático nessa discussão. Ao que parece, os espaços institucionais tornaram-se, de certa forma, amarras para os movimentos sociais: uma vez criados, os movimentos não podem simplesmente ignorá-los, mas sua inserção nestes espaços acarreta em consequências problemáticas do ponto de vista da eficácia estratégica. A fala de Benedito Barbosa foi exatamente nessa direção: é claro que existe conflito dentro do conselho, mas em que medida esse conflito influencia concretamente a dinâmica das decisões políticas? E é nesse sentido que o militante da UMM coloca a necessidade em debater quais são os espaços mais capazes de fazer isso. Na visão dele, *há uma distinção clara entre o espaço formal e o espaço real da política*: enquanto que a institucionalidade abarca o primeiro, o espaço das ruas representa o segundo. E a questão crucial aqui é a seguinte: o espaço formal, embora seja um espaço de tensão efetiva, está muito mais sujeito ao *controle* por parte das instituições políticas. Destarte, os conflitos que ali se desenrolam podem ser controlados com mais facilidade pelos atores institucionais, que, via de regra, atuarão no sentido de *amortecer* os conflitos, e não acirrá-los. É nesse aspecto que, segundo a fala de Barbosa, os conselhos tornaram-se espaços de amortecimento do conflito social. Em contrapartida, o espaço das ruas, o *espaço real* da política, está menos sujeito a esse controle: é muito mais difícil para as elites políticas e o Estado assumirem o controle sobre as mobilizações nas ruas, sobretudo aquelas que se mostram disruptivas por natureza.

A ação coletiva nas ruas quebra a rotina da ordem civil, traz incerteza e gera insegurança política para as instituições. O espaço real da política *está menos sujeito ao controle e à cooptação*. A utilização do espaço real pelos movimentos sociais força o Estado a criar espaços de negociação (ainda que o desfecho não seja necessariamente

positivo para os demandantes). De qualquer forma, isto não significa afirmar que o espaço real esteja livre de qualquer controle. Seria uma análise extremamente empobrecedora conceber a luta nas ruas como uma ação isenta de problemas e contradições. Aqui, se exercem outras forma e tentativas de controle que são diferentes daquelas verificadas no interior da institucionalidade. A análise de Benedito Barbosa também aborda esse ponto:

Claro que o espaço do não controle está sujeito a outras interferências, como por exemplo a interferência da mídia, a interferência de outros atores externos. Não é que ele seja livre de conflito e livre de controle. Os próprios partidos, por exemplo. (...) É a tentativa de você fazer o controle do ponto de vista externo. O controle existe mesmo nesses espaços externos ao conselho. A mídia, os partidos, as instituições de um modo geral, também buscam estabelecer controle sobre esses espaços e colocar sua ideologia e seu ponto de vista pra tentar cooptar os setores que não estão sob a hegemonia desses setores (Entrevista, Benedito Barbosa, 2013).

Mas, afinal, que tipo de controle é esse? Como ele se exerce? Uma vez que determinadas ações políticas transbordam os limites institucionais e ganham o espaço das ruas, torna-se, em princípio, muito mais difícil para o Estado e para as elites controlarem seus desdobramentos. Mas é sobretudo através dos meios de comunicação que se exerce um controle dos setores hegemônicos sobre os rumos do protesto social. No caso das ocupações especificamente, tal processo se manifesta por meio da tentativa de deslegitimação dessas ações, associando-as com a desordem e a erosão dos valores democráticos. A tentativa de desqualificar as ocupações e os atores que as promovem, como já demonstrado no tópico anterior, é um expediente habitualmente utilizado pela grande imprensa brasileira. Essa linha de argumentação (referente à criminalização das ocupações) defendida pelos editoriais dos principais jornais da imprensa escrita no país (e que também fica evidente nos canais televisivos de maior audiência) contribui decisivamente para criar um ambiente hostil na opinião pública para com os movimentos sociais que lutam pelo acesso à terra.

Em outros casos, porém, o papel da mídia pode ser desempenhado de forma diferente. Como testemunhamos nas manifestações de junho de 2013, o circuito tradicional da mídia, que inicialmente se posicionou de forma contrária às manifestações pela redução das tarifas do transporte público em diversas cidades, posteriormente buscou cooptar as manifestações e oferecer uma outra direção política para o debate. Quando os protestos se

iniciam, havia claramente o predomínio de uma pauta colocada por movimentos situados à esquerda do espectro político, que reivindicavam, além da redução das tarifas, maior qualidade nos serviços públicos em geral. Nesse momento, a postura da mídia era enfaticamente contrária às manifestações, alegando que as mesmas provocavam distúrbios à ordem pública e serviam ao interesse de determinadas lideranças políticas. Todavia, a cobertura midiática sobre as manifestações ganha, como num passe de mágica, um tom completamente diferente. Os veículos de comunicação que antes clamavam pela repressão policial e pela manutenção da ordem civil, passam a defender o caráter legítimo das manifestações e sua importância para a democracia brasileira. A análise de Venício Lima ilumina esse ponto:

A primeira reação foi de condenação pura e simples. As manifestações deveriam ser reprimidas com rigor ainda maior. À medida, no entanto, que o fenômeno se alastrou, a velha mídia alterou radicalmente sua avaliação inicial. Passou então a cobrir em tempo real os acontecimentos, como se fosse apenas uma observadora imparcial, que nada tivesse a ver com os fatos que desencadearam todo o processo. O que começou com veemente condenação transformou-se, da noite para o dia, não só em tentativa de cooptação, mas também de instigar e pautar as manifestações, introduzindo bandeiras aparentemente alheias à motivação original dos manifestantes. A velha mídia identificou nas manifestações – iniciadas com um objetivo específico, a saber, a anulação do aumento da tarifa de ônibus na cidade de São Paulo - a oportunidade de disfarçar o seu papel histórico de bloqueadora do acesso público às vozes – não só de jovens, mas da imensa maioria da população brasileira. Mais do que isso, identificou também uma oportunidade de ‘desconstruir’ as inegáveis conquistas sociais dos últimos anos em relação ao combate à desigualdade, à miséria e à pobreza (LIMA, 2013, p. 92).

Nesse sentido, houve uma mudança de postura: da tentativa inicial de criminalização, a mídia tradicional se esforçou no sentido de cooptar a manifestação e direcionar sua pauta política. Essa é uma forma de controle importante a que estão sujeitas as ações de caráter extra institucional. Se é verdade que elas escapam ao controle da dinâmica institucional, simultaneamente estão mais vulneráveis à ofensiva discursiva e ideológica difundida pelos setores hegemônicos através grandes dos meios de comunicação, meios que, aliás, são controlados por estes mesmos setores (Comparato, 2001; Lima, 2010). E, além disso, não podemos ignorar que a própria repressão policial também é uma forma de controle sobre as manifestações sociais que transcendem a

fronteira do jogo institucional. Mesmo sob o regime democrático, a sociedade brasileira vem testemunhando o uso frequente da força policial para controlar manifestações públicas. E como já apontamos anteriormente, a repressão militar é um dos maiores problemas enfrentados por militantes ligados aos movimentos sociais de sem-teto e sem-terra.

Portanto, o “espaço real da política” também está sujeito a sofrer com determinadas formas de controle impostas pelas elites e pelo sistema político, *mas isso não elimina o fato de que este espaço é mais difícil de ser controlado em relação ao “espaço formal”*. Nesta distinção posta entre o espaço formal e o espaço real da política, podemos avançar no debate sobre os desafios da mobilização coletiva (tanto pela via institucional quanto em sua dimensão externa) em prol da luta pela democracia na sociedade brasileira. E por que esta distinção é válida? Por quais motivos trataríamos as “ruas” como o espaço *real* da política? A resposta é simples: em consonância com a definição de Jacques Rancière (1996), entendemos que a *política significa dissenso*, ou seja, *é o momento no qual o conflito e o desentendimento se explicitam*. A política seria o *oposto do consenso*. Política significa divergência, desacordo. E esse desacordo torna-se publicamente visível quando as forças sociais ocupam o espaço das ruas. Por isso, trabalhar com essa definição proposta por Benedito Barbosa nos é conveniente: ela é totalmente compatível com a nossa concepção sobre a *política* e com a forma através da qual nos inserimos no debate teórico sobre democracia e participação, a saber, colocando o *conflito* no centro desse debate.

Para concluir este tópico, é necessário reforçar o que já foi apontado: *os atores que lutam nas ruas são os mesmos que estão inseridos na institucionalidade*. É possível, no plano analítico, estabelecer esta distinção para que possamos compreender com mais clareza o que cada nível ou esfera de ação política tem como característica e como desdobramento peculiar, mas isso não significa que no mundo das relações políticas concretas estas esferas estejam separadas: *elas são constitutivas da mesma dinâmica política*. A utilização do espaço real da política procura estabelecer e/ou configurar arenas de negociação que necessariamente estarão situadas no espaço formal. Até por conta disso, como será exposto na sequência do texto, a ação política extra institucional não representa, necessariamente, um risco para as instituições democráticas. Na realidade, tais ações buscam justamente o aprimoramento dessas instituições. É esta constatação que nos permite

estabelecer uma distinção entre o espaço formal e o espaço real no plano teórico, sem ao mesmo tempo sucumbir à armadilha dicotômica.

### **4.3 O debate sobre a legitimidade e a legalidade das ocupações: rompendo as amarras do discurso legalista, e ao mesmo tempo valendo-se dele**

Uma questão incontornável no debate sobre as ocupações de terras e imóveis ociosos refere-se à dimensão legal dessas ações. Já demonstramos no tópico anterior como o discurso hegemônico se posiciona em relação às ocupações. Este discurso tem como finalidade desconstruir a legitimidade dessa forma de protesto em função de sua suposta condição jurídica: por serem ilegais, as “invasões” são necessariamente ilegítimas enquanto estratégia de mobilização coletiva. Para avaliar com mais clareza esse tema, é necessário primeiramente estabelecer uma diferença entre o “legal” e o “legítimo”. A discussão sobre o *direito de resistência*, tema que ocupa lugar importante na filosofia política, pode nos ajudar a esclarecer esse ponto. Esse debate parte de uma premissa básica: nem sempre, a Justiça e o Direito estarão caminhando juntos (Gargarella, 2005; Safatle, 2012).

Talvez o exemplo histórico mais conhecido seja o da escravidão. Por muito tempo, a escravidão foi algo institucionalizado pelo sistema político: ser proprietário de escravos era legalmente permitido. Mas isto não significa que era uma prática social justa e/ou legítima. É evidente que a noção de justiça sempre deriva de uma construção histórica, e por isso ela é variável, no tempo e no espaço. De qualquer forma, o exemplo da escravidão nos é útil para demonstrar que, em muitos casos, o próprio direito pode produzir situações extremamente injustas do ponto de vista da dignidade humana, conformando aquilo que Gargarella denomina como *alienação legal* (2005, p. 19), isto é, quando o direito, no lugar de proteger os cidadãos, serve na realidade como um instrumento de opressão dos mesmos. Situações como essas justificam, no entender de alguns, o *direito de resistência à ordem legal, e, portanto, o direito de resistência ao próprio direito*. Em outras

palavras, isto significa afirmar que a legitimidade da luta social não está atrelada à ordem legal.

Ao longo da história, diferentes teóricos e filósofos defenderam a ideia de que o direito de resistir à ordem legal e ao governo em exercício, em caso de tirania e opressão, seria um direito natural dos cidadãos. Segundo Safatle (2012, p. 42), é possível afirmar que “um dos princípios maiores que constitui a tradição de modernização política da qual fazemos parte afirma que o direito fundamental de todo cidadão é o direito à rebelião e à resistência”. Todavia, na história mais recente da humanidade, mais precisamente ao longo do século XX, o direito de resistência ao governo começa a desaparecer gradualmente dos discursos políticos e documentos legais. No entendimento de Gargarella (2005, p. 29-30), um fator que contribuiu para desencorajar as reflexões teóricas e políticas sobre o direito de resistência no presente contexto histórico se refere à instituição de eleições periódicas como instrumento fundamental das democracias contemporâneas, o chamado sufrágio universal. A instituição do mecanismo eleitoral, segundo o autor, representaria uma espécie de divisor de águas nas reflexões sobre a justificação do direito de resistência. Ora, se é possível provocar mudanças políticas através do voto, como justificar ações políticas de caráter radical e disruptivo? Além disso, em diversas sociedades atualmente existem mecanismos de participação institucional que vão muito além do voto - como é o caso dos conselhos gestores e dos orçamentos participativos no Brasil. Como já apontado no tópico anterior, estas diferentes possibilidades de participação política pela via institucional acabam deslegitimando a ação direta, ou seja, exterior às instituições.

A discussão proposta por Gargarella problematiza justamente esta interpretação legalista dos conflitos sociais no cenário democrático. Mesmo em sociedades democráticas, *o direito de resistência se justifica quando um grupo social se encontra em situação de extrema carência e privação material*, ou seja, quando está desprovido de condições mínimas para viver dignamente. Nestes casos, estes cidadãos teriam o direito de resistência ativado, e estariam desobrigados de obedecer ao direito (ordenamento jurídico) e ao governo a que estão submetidos. Isto se aplicaria ao caso daqueles indivíduos que, a título de exemplo, estão privados de abrigo ou casa, que padecem diariamente de fome, e que são vítimas sistemáticas da violência, etc. (Idem, p. 35). Qual a relação desta discussão com o

nosso objeto de estudo em particular? Ora, as ocupações de terras e imóveis, mesmo que não sejam ações legais do ponto de vista jurídico, *nem por isso deixam de ser ações legítimas*. Nessa perspectiva, a justiça excede o direito. Mais do que isso: em certos casos, a justiça pode estabelecer uma relação tão estranha com o direito que pode reivindicar sua exclusão (Derrida, 2007). Esta linha argumentativa que coloca o direito em “segundo plano” suscita reações fortemente contrárias em nome da democracia: a preservação da estrutura democrática exigiria, sobretudo, o respeito às leis e às normas estipuladas pelas instituições. O direito, segundo o discurso hegemônico atual, seria o pilar essencial da democracia. Por isso, “invasões” de terras e imóveis são ações que, ao violar o direito, colocariam em risco os pilares da própria democracia. Entretanto, o mesmo argumento em defesa da democracia pode ser utilizado para problematizar tal concepção. A análise de Vladimir Safatle cai como uma luva:

Pacifistas que sentam na frente de bases militares a fim de impedir que armamentos sejam deslocados (afrontando assim a liberdade de circulação), ecologistas que seguem navios cheios de lixo radioativo a fim de impedir que ele seja despejado no mar, trabalhadores que fazem piquetes em frente a fábricas para criar situações que lhes permitam negociar com mais força exigências de melhoria de condições de trabalho, cidadãos que protegem imigrantes sem-papeis, ocupações de prédios públicos feitas em nome de novas formas de atuação estatal, trabalhadores sem-terra que invadem fazendas improdutivas (...) é graças a ações como essas que direitos são ampliados, que a noção de liberdade ganha novos matizes. Sem elas, com certeza nossa situação de exclusão social seria significativamente pior (SAFATLE, 2012, p. 47-48).

Ações que, teoricamente desafiam a lei, são, paradoxalmente, responsáveis pela ampliação dos direitos e pela consolidação de novos códigos legais, que trazem consigo, em muitos casos, novas concepções de justiça, democracia e cidadania, problematizando concepções anteriormente dominantes. Só poderemos defender esta perspectiva se aceitarmos a possibilidade de que a justiça seja, efetivamente, “maior” do que o Direito. Tal possibilidade, “longe de solapar e fragilizar a democracia, é o que a funda e a fortalece”, pois é dessa forma que a soberania popular é efetivamente exercida (Idem, p. 41). Destarte, a atuação política no plano exterior às instituições não representa, ao contrário do que é reforçado pela ideologia hegemônica (e por muitos teóricos), uma ameaça à democracia. Entendemos que as ocupações analisadas nesta pesquisa constituem uma boa referência

empírica para corroborar esta linha argumentativa. Embora possam ser ilegais do ponto de vista jurídico, as ocupações de terras e imóveis contribuem com a expansão de direitos e, portanto, com o fortalecimento das instituições democráticas. A legitimidade de tais ações reside precisamente no fato de que aqueles que as praticam estão privados de direitos essenciais à sobrevivência. Do mesmo modo que a justiça e o direito nem sempre estão conectados, o mesmo ocorre, portanto, com o “legal” e o “legítimo”.

Com base nesse argumento, o próprio caráter disruptivo das ocupações de terras e imóveis, além de outras ações dessa natureza, poderia ser questionado: pode ser classificada como disruptiva uma ação que visa, em última análise, a ampliação de direitos básicos de cidadania e, conseqüentemente, o fortalecimento da democracia? Estas ações seriam disruptivas em relação a quê? Elas realmente colocam em risco as instituições? Será que, na realidade, elas não objetivam justamente o fortalecimento e o aprimoramento das instituições políticas? E a questão mais importante: será que, no presente contexto histórico, tais formas de mobilização coletiva realmente configuram uma desobediência ao direito? Sobre este último questionamento, Marcelo Alegre (2005), em resposta às formulações de Roberto Gargarella sobre o direito de resistência, alega que não podemos estabelecer uma associação entre o *direito* e a *autoridade*, ou seja, entre os códigos legais e as decisões tomadas por aqueles que ocupam os cargos no Estado.

Na atualidade, o Estado não representa a encarnação do direito, e as ações e decisões tomadas por seus dirigentes podem, em muitas situações, violar o direito oficial ao invés de assegurar sua efetividade, como acontece com o direito à moradia no Brasil. É por isso que, na concepção de Alegre (2005, p. 63), as manifestações populares nos últimos tempos mostram que “a voz do direito está na boca dos que lutam contra o poder, e não nas autoridades”. Por isso, muitas manifestações populares não são, na prática, atos de resistência ao direito, *mas sim uma resistência às autoridades que violam o direito*. Se considerarmos a legislação urbana em vigor no Brasil, concluiremos que, em muitos casos, é o Estado que está, na realidade, violando o direito oficial. Isso acontece na medida em que o Estado não fiscaliza o uso do solo e torna-se conivente com a prática da especulação imobiliária. Como apontado por Pádua Fernandes (2008, p. 78-79), os movimentos sociais de moradia “não reivindicam uma outra ordem jurídica, e sim a efetividade da ordem

oficial, enquanto as autoridades públicas, no Judiciário e no Executivo decidem e agem de forma a violar o direito estatal”. Ou seja, os movimentos sociais não estão afrontando ou questionando os princípios estruturantes da legalidade e do Estado democrático de direito em um sentido mais amplo: estão justamente reivindicando-os. E, no entendimento de Pádua Fernandes, embora as ocupações sejam um instrumento formalmente ilícito, elas são necessárias para conferir efetividade ao direito à moradia (Idem, p. 79). O magistrado Jorge Luiz Souto Maior, na entrevista que nos concedeu, abordou o assunto relativo à importância das ocupações urbanas:

Na realidade urbana o déficit de moradias é muito grande, e a especulação imobiliária faz com que alguns ambientes da cidade fiquem ‘fantasmas’. Por isso é preciso ter políticas públicas para permitir que as pessoas ocupem esses espaços, e sobretudo trabalhadores, pessoas economicamente menos favorecidas, que elas possam habitar o centro das cidades. Então essas formas políticas de reocupar os espaços das cidades dos quais a pobreza foi excluída, é uma forma básica de reinclusão social primária, de suma importância. Então me parece que o direito tem que reconhecer a legitimidade dessas ações políticas [as ocupações], e não ser mais um empecilho. Há uma frase antiga, muito citada sempre: ‘Ou o direito acompanha a realidade ou a realidade se volta contra o direito’. A frase é mais ou menos essa. E a verdade é a seguinte: se existem pessoas lutando por esses direitos, é porque o Estado não está cumprindo com seu papel (Entrevista, Souto Maior, 2013).

As ocupações são um resultado da própria omissão do Estado. Mas como o poder judiciário deve se posicionar frente a esse quadro? A fala de Souto Maior nos oferece uma possibilidade de refletir sobre esse ponto: citando as palavras do próprio magistrado, “o direito tem que reconhecer a legitimidade dessas ações políticas, e não ser mais um empecilho”. Mas como o direito pode fazer isso? De que forma o direito pode reconhecer a legitimidade de invasões de terras e imóveis? Por mais estranho que possa parecer, o poder judiciário brasileiro já fez isso: perante o sistema jurídico nacional, as ocupações, enquanto estratégia de pressão política dos movimentos populares, podem ser consideradas ações legítimas e legais. Em outras palavras, o sistema jurídico diferencia *ocupação* (instrumento de pressão política) de *invasão* (crime contra o patrimônio ou dano à propriedade privada). No ano de 1997, em uma decisão envolvendo um pedido de *habeas corpus* para quatro lideranças do MST (Felinto Procópio dos Santos, Claudemir Marques Cano, Laércio Barbosa e José Rainha Júnior) que estavam sendo acusadas de esbulho possessório (crime

contra o patrimônio) e formação de quadrilha, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) decidiu pela liberdade dos réus (Lopes, 2002). Na ementa da decisão consta o seguinte trecho:

Movimento popular visando a implantar a reforma agrária não caracteriza crime contra o Patrimônio. Configura direito coletivo, expressão da cidadania, visando a implantar programa constante de Constituição da República. A pressão popular é própria do Estado de Direito Democrático (HC 5.574/SP, 1997).

No ano anterior, em decisão também relativa a um processo de “invasão” de terras por militantes ligados ao MST, o STJ já havia esclarecido que é necessário distinguir uma forma legítima de ação popular de uma ação criminosa: “A conduta do agente do esbulho possessório é substancialmente distinta da conduta da pessoa com interesse na reforma agrária (HC 4.399-SP, 1996)”. Em um artigo sobre o caso do Pinheirinho, Souto Maior esclarece que “a ocupação, para fins de moradia, de uma terra (...) abandonada, sobre a qual o proprietário não exerce o direito de posse, que não serve sequer ao lazer e que (...) precisa, necessariamente, atender a uma finalidade social, não é mera invasão” (Souto Maior, 2012)<sup>41</sup>. As duas decisões citadas, bem como a análise de Souto Maior sobre as ocupações urbanas para fins de moradia, esclarecem que a ocupação de terra, enquanto estratégia de pressão política para reivindicar a reforma agrária, deve receber um tratamento jurídico distinto das ações que objetivam promover danos à propriedade. Esta forma de interpretar a questão da luta pela terra se choca radicalmente com o discurso hegemônico sobre a democracia e a participação política no Brasil, que associa a ação dos movimentos sociais com o crime. Acima de tudo, esta linha de interpretação alternativa concebe as ocupações de terras como uma estratégia de pressão política compatível com um sistema formalmente democrático, e não como afronta à lei e à ordem. Questionado sobre a importância de decisões judiciais como essas, Souto Maior acredita que, a despeito de sua importância, elas não constituem o aspecto essencial da luta política:

As decisões judiciais acabam tendo a importância de não criar um empecilho a mais para a ação política. Na verdade eu não atribuo a nenhuma decisão judicial um caráter revolucionário em si mesma. Porque mesmo quando o judiciário aplica o direito, e a função dele é essa, ele pode até extrair do direito alguma

---

<sup>41</sup> Texto disponível em < <http://www.conjur.com.br/2012-jan-30/pinheirinho-direito-propriedade-atender-funcao-social> >. Data de acesso: janeiro de 2012.

interpretação progressista em certo sentido, mas a decisão por si não é um ato político nesse sentido da alteração da realidade. A ação política das pessoas é o que impulsiona a realidade. E dependendo do posicionamento político da ação, a decisão judicial pode até ser um empecilho a mais, mas ela não será se as pessoas estiverem convencidas que elas precisam lutar por direitos. Ou seja, não é uma decisão judicial que as impedirá. Agora, também não vai ser uma decisão judicial que as motivará. Então, decisões como essas, que reconhecem a legitimidade da ação política por direitos, não deixam de ser importantes, mas é uma importância limitada. Elas não são a essência da ação política. A gente corre o risco de transferir para o judiciário um mérito nessa perspectiva da transformação da realidade social que ele não tem tanto. Porque o que altera mesmo a realidade social são os movimentos políticos populares, os movimentos das pessoas que se associam e que lutam por alteração da realidade social. E nessa perspectiva, o que o judiciário pode fazer, é fazer com o que o direito acompanhe essas mudanças, mas sem essa base de mobilização, nenhuma decisão por si pode mudar a realidade (Entrevista, Souto Maior, 2013).

O interessante nesta análise é que ela não confere centralidade à dimensão jurídica na transformação da realidade social: concordamos com Souto Maior quando este aponta que é a *ação política* que transforma a realidade, e não decisões judiciais. Isso não tira, evidentemente, a importância e o peso simbólico de decisões judiciais que reconhecem a legitimidade e a legalidade de ações como as ocupações de terras, especialmente em se tratando de um país conservador e autoritário como o Brasil. Mas estas decisões são, no fundo, resultantes da própria pressão política dos movimentos sociais: são as ações destes que obrigam o poder judiciário a se posicionar diante dos conflitos sociais, ou seja, é a luta popular, acima de tudo, que provoca o embate de ideias e projetos no âmbito do poder judiciário e da sociedade em seu conjunto. Ao mesmo tempo, deve ser lembrado que as referidas decisões judiciais são excepcionais no contexto da esfera judiciária, ou seja, elas não refletem o posicionamento hegemônico da magistratura: a interpretação majoritária no âmbito do poder judiciário sobre o tema da propriedade privada no Brasil, tanto no campo como na cidade, ainda pende muito mais para a dimensão do direito individual do que do bem-estar coletivo.

Todavia, é inegável que os avanços no campo jurídico-institucional verificados na sociedade brasileira ao longo dos últimos anos, em especial no campo da política urbana, criam possibilidades relevantes para a contestação e o questionamento dessa interpretação hegemônica sobre o tema da propriedade privada, ainda fortemente calcada no liberalismo clássico. O princípio da função social da propriedade, que na prática criminaliza o uso

especulativo da terra, abre um caminho importante para legitimar e respaldar as reivindicações feitas pelos movimentos sociais urbanos no Brasil. Esse debate nos remete a uma questão importante: a relação entre os movimentos sociais e o poder judiciário é mais complexa do que aparenta ser. O que existe não é a pura e simples criminalização, muito embora essa ainda seja, indiscutivelmente, a interpretação jurídica hegemônica sobre os conflitos fundiários rurais e urbanos na sociedade brasileira. Mas o fato dos movimentos sociais que lutam pelo acesso a terra terem suas ações legitimadas pelo texto Constitucional e por decisões judiciais proferidas por uma instância como o STJ é algo muito relevante do ponto de vista analítico.

É interessante observar que os próprios movimentos sociais tem se esforçado para construir um discurso capaz de descriminalizar as ocupações. O livro “Por que ocupamos?”, de autoria de Guilherme Boulos, membro da coordenação nacional do Movimento dos Trabalhadores Sem-Teto (MTST), traz uma reflexão interessante sobre as ocupações urbanas:

Um crime ocorre quando alguém toma uma ação contrária às leis que estão em vigor em um país. É uma ação ilegal. O que não quer dizer que não possa ser legítima. Como assim? A lei não é perfeita e é feita pelos legisladores – senadores, deputados, vereadores – de acordo com interesses. Muitas vezes, (...) estes interesses só beneficiam aos próprios legisladores e a classe social de que fazem parte, em especial as empresas que os financiam. Vamos tomar um exemplo: o direito de manifestação e de greve. Em vários países e momentos de nossa história, lutar por direitos sociais e fazer greve eram ações contrárias à lei, portanto, consideradas como crime. Muitos foram presos, torturados e até mortos por isso. E muitos continuam sendo. Mas manifestar, lutar por uma vida mais digna, fazer greve são ações legítimas, independentemente do que diga a lei. Ou seja, nem sempre a lei é legítima e a ilegalidade é ilegítima. No nosso caso, *as ocupações de terras vazias são no Brasil, ao mesmo tempo, legítimas e legais*. A principal das leis de nosso país, a Constituição Federal, afirma nos artigos 5 e 170 que toda a propriedade tem que cumprir sua função social. (...) Isto significa que, ao deixar terras ociosas, os proprietários estão agindo de forma ilegal e criminoso. (...) com base na Constituição Federal do Brasil, os grandes proprietários e especuladores é que são criminosos. Neste sentido, por mais estranhos que pareça ao discurso dominante, ocupar uma terra que não tenha função social é fazer cumprir a lei. Ocupar não é crime, é um direito (BOULOS, 2012, p. 45-46; grifo nosso).

Aqui, verifica-se uma inversão de significado no discurso hegemônico: os criminosos são os especuladores, e os movimentos sociais que ocupam as propriedades ociosas são, na verdade, aqueles que estão do lado da lei. Mas é importante perceber que o

coordenador nacional do MTST constrói uma análise que procura romper as amarras do discurso legalista e, simultaneamente, se valer dele: *o essencial é que a luta popular por melhores condições de vida é algo legítimo, mas em se tratando do caso das ocupações urbanas, além de legítimas, elas são legais*. Em uma sociedade como a nossa, na qual a ideologia hegemônica parece ter certo “fetiche pelo direito” no momento de criminalizar as lutas populares, esta estratégia discursiva faz todo o sentido: o respaldo jurídico das ocupações de imóveis ociosos associadas à reivindicação pela efetivação do princípio da função social da propriedade confere outro patamar ao debate relacionado à disputa pela construção democrática no Brasil.

Podemos visualizar claramente este viés no discurso recentemente construído pelo movimento de moradia de São Paulo. No final de abril de 2010, a FLM organizou uma ocupação de dois imóveis na área central de São Paulo, o que foi suficiente para provocar uma reação imediata da grande imprensa. Em um editorial intitulado “Invasões urbanas”, publicado pelo jornal *O Estado de São Paulo* no dia 28 de abril daquele ano, os movimentos sociais eram acusados de aproveitar o período eleitoral para realizarem protestos como este, cujo objetivo principal seria arrancar concessão dos governantes por meio do constrangimento público. Após listar as reivindicações dos “invasores”, o texto descreve os argumentos utilizados pelo governo municipal para não atendê-las de imediato. Obstáculos legais e conflitos de competências entre a União, o Estado e o Município impediam o desenrolar do processo. Interessante observar que o final do editorial faz referência ao MST: “A cinco meses das eleições, fica claro o caráter político das invasões promovidas pela FLM, a exemplo do que o MST vem fazendo no campo, com o chamado ‘abril vermelho’”. O tom agressivo do material fez com que a FLM divulgasse uma nota em seu endereço eletrônico<sup>42</sup> rebatendo o editorial do “Estadão”. O texto da FLM, intitulado “As motivações das ocupações urbanas”, se inicia com os seguintes dizeres:

Vemos em alguns meios de comunicação editoriais, como o publicado pelo jornal o Estado de S.Paulo, no dia 28 de abril, que ofendem a inteligência humana. Apregoam imensas bobagens e mentiras sobre a ação dos sem-teto. Dizem que o objetivo é “constranger governantes para que façam concessões”. Ora, *governante não faz concessão, ele tem a obrigação de cumprir a lei*. Constrangidos estão os sem-teto. São

---

<sup>42</sup> Disponível em < [www.portalfm.com.br](http://www.portalfm.com.br) >.

forçados a morar em locais com enchentes, nos morros, em moradias precárias, nas ruas. São embromados sem ter acesso à moradia digna. São oito anos de enrolação e violência contra os sem-teto da Prestes Maia. São dez anos sem resolver a situação do imóvel do INSS da Avenida 9 de Julho. Compararam os sem-teto ao MST como se os sem-terra fossem leprosos. Nos sentimos orgulhosos com esta comparação, porque os sem-teto já foram sem-terra no passado e por falta de meios de sobrevivência no campo foram empurrados para as péssimas condições habitacionais na região urbana. Somos vítimas da mesma engrenagem. (...) Qualquer pessoa isenta de interesses retrógrados *sabe que ambos – sem-terra e sem-teto – lutam por direitos expressos por lei. Lutam por Direitos fundamentais negados pelo poder público* (Grifo nosso).

Note-se que a questão *legal*, frequentemente mobilizada pelos adversários das organizações do movimento de moradia com a finalidade de deslegitimá-las no debate público, é utilizada aqui com o propósito contrário: os governantes devem cumprir o que está previsto em lei, e por isso não faz sentido nenhum taxar os sem-teto e os sem-terra como criminosos. Um outro episódio que serve como referência se refere à megaocupação promovida pelas organizações do movimento de moradia do centro de São Paulo em novembro de 2011. Na ocasião, a FLM produziu novos documentos na tentativa de justificar e legitimar as ações dos sem-teto:

(...) nos organizamos e ocupamos esses imóveis abandonados, sem função social respaldados por nossas Leis, que assegure nosso direito à moradia e por meio de nosso direito de agir. Fala-se em projetos habitacionais em 53 prédios no centro, outros em tal lugar, mais (sic) não sabemos onde. O que sabemos é que nada se desenvolve nada está chegando até nossas famílias. Por essas razões estamos aqui, ocupando os imóveis abaixo relacionados. Exercendo nosso direito, conferido por nossas Leis: A liberdade de organização e expressão para fins lícitos: O Direito a Moradia.

Estes imóveis estão fechados, abandonados há mais de 20 anos, ou seja, nunca foi utilizado, fechados apodrecendo no meio da cidade. É certo que estes proprietários não precisam desses imóveis, ali são criadouros de baratas, ratos, pulgas e dengue que se espalham pela cidade ferindo o Código Civil, Art. 1.228, § 1º e outras legislações ambientais. (...) **A LEI É PARA FAZER JUSTIÇA. NÃO PARA PROTEGER O MAL FEITO.**

A estratégia discursiva adotada fica clara: se existe alguém agindo de forma ilegal, não são os sem-teto. As ocupações, segundo consta no documento, são respaldadas pela legislação vigente. Não podemos ignorar o fato de que a “ilegalidade” das ocupações é o principal argumento utilizado pelas elites no Brasil para deslegitimar as ações dos

movimentos de luta pela terra urbana e rural. O problema é exatamente esse: os movimentos sociais não dispõem de meios equiparáveis às elites econômicas para difundir sua ideologia. As ideias defendidas pelos movimentos populares circulam em uma esfera muito mais restrita em comparação ao ambiente dominado pela grande mídia. A oligopolização dos meios de comunicação na sociedade brasileira por um pequeno número de empresas, aliás, é outra lacuna grave de nossa democracia. Os meios técnicos de comunicação são instrumentos essenciais para a difusão da informação e, conseqüentemente, para influenciar a pauta do debate público na sociedade de massas. Uma vez que tais instrumentos técnicos estão concentrados nas mãos de poucos grupos empresariais, a democracia é fragilizada porque não existe pluralidade e diversidade de posições políticas na opinião pública (Comparato, 2001; Lima, 2010). De qualquer forma, do ponto de vista da pesquisa, apontar a existência de uma interpretação alternativa na questão da luta pela terra, que inclusive é respaldada dentro do próprio poder judiciário, é uma possibilidade analítica inovadora, que poderia ser mais explorada pelos estudiosos preocupados em analisar a relação entre os movimentos sociais e a esfera jurídica. Este conflito, ao que nos parece, já está estabelecido dentro do poder judiciário, tornando ainda mais complexo o cenário da disputa pela construção democrática na sociedade brasileira.



## Considerações finais

Esta tese teve como objetivo principal apontar questões para o debate teórico sobre participação política e democracia no Brasil. Mais especificamente, nossa preocupação foi demonstrar que o foco atual do debate sobre a participação, centrado na dimensão institucional, acabou dificultando a análise de outras formas de ação política que também são essenciais para a compreensão do processo de democratização. Para resolver o problema, propomos um deslocamento analítico que nos permite olhar para a disputa pela construção democrática para além dos espaços participativos institucionais. Tomando como referência empírica as ocupações de imóveis ociosos no centro de São Paulo, conseguimos demonstrar as principais vantagens analíticas que se obtém com o deslocamento aqui proposto. O principal ganho, no nosso entender, acontece na medida em que podemos iluminar com mais facilidade os conflitos entre diferentes projetos políticos. Essa postura teórica se justifica porque entendemos que o conflito representa um elemento fundamental na compreensão do processo de democratização da sociedade e do Estado.

No primeiro capítulo, procuramos esclarecer que o estágio do atual debate teórico sobre participação e democracia na América Latina constitui, em boa medida, uma reação teórica às abordagens de cunho elitista no interior da teoria democrática. Ao longo da década de 1990, os teóricos brasileiros e latino americanos de um modo geral apostaram em uma perspectiva que se aproximou mais da sociologia e se afastou da tradição institucionalista, que tradicionalmente (ao menos desde o fim da SGM) pautou o debate teórico sobre a democracia no âmbito da ciência política. O problema é que esse enfoque sociológico, na expectativa de ressaltar o papel dos atores civis e do novo associativismo que despontava, acabou produzindo um modelo teórico excessivamente idealizado sobre a sociedade civil, como se esta fosse o baluarte dos valores democráticos e estivesse apartada da sociedade política, uma dicotomia que trouxe poucos ganhos analíticos. Nesse contexto, o debate sobre a participação social ou democrática apareceu como um resultado do amadurecimento daquela agenda de pesquisa que balizou o debate teórico entre as décadas

de 1980 e 1990. Nesse domínio, a *interação* entre sociedade civil e Estado passa a ser uma noção chave no entendimento do processo de democratização, e por isso o debate teórico sobre a *participação* nos espaços públicos se fortalece.

É nesse contexto que abordagem da construção democrática ganha destaque, sobretudo através da noção de projeto político. Apontando para a crise discursiva que se evidencia a partir da confluência perversa entre o projeto democrático-participativo e o projeto neoliberal, esta perspectiva de análise foi capaz de perceber um aspecto essencial para a análise da disputa política em curso na América Latina. Embora tenha esse mérito, a chave da construção democrática seguiu o contexto do debate sobre participação, e também ficou muito mais centrada na sua dimensão institucional. Isso dificultou, justamente, a principal tarefa analítica que esta abordagem se propôs a realizar: iluminar os conflitos e esclarecer os termos da luta política entre os diferentes projetos em pauta.

Para solucionar este problema, optamos por colocar o foco nas ocupações de imóveis ociosos realizadas pelo movimento de moradia do centro de São Paulo. Antes de debatermos as ocupações e os seus significados enquanto estratégia de mobilização coletiva, nos dedicamos a compreender, no segundo capítulo desta tese, quais foram as condições históricas e objetivas que estimularam a luta popular pela moradia no centro da cidade. Basicamente, o modelo de desenvolvimento urbano no Brasil produziu cidades dispersas e fragmentadas, que contribuiu para afastar as classes trabalhadoras de baixa renda das localizações mais valorizadas, notadamente a área central. Nesse contexto, cabe destacar o fato de que o processo de periferização da cidade foi pensado inclusive para manter as classes populares longe do centro, em função do “perigo” que estas representavam morando próximo às elites. O papel do poder público, ao construir grandes conjuntos habitacionais para a população mais pobre nas áreas periféricas, foi crucial para o “sucesso” do modelo. Somado a isso, os mecanismos de valorização do solo e da propriedade imobiliária, que nunca foram efetivamente controlados pelo Estado e por isso contribuíram decisivamente para acentuar a desigualdade no meio urbano, dificultavam ainda mais o acesso dos pobres às partes mais valorizadas da cidade.

O conflito em torno deste modelo de urbanização está relacionado, portanto, à demanda das classes populares pela moradia digna, em locais servidos por infraestrutura e

equipamentos coletivos de serviços públicos. No terceiro capítulo, demonstramos que já no início da década de 1990, as organizações ligadas ao movimento de moradia de São Paulo ampliam sua arena de atuação na cidade e passam a reivindicar do poder público a realização de projetos habitacionais na área central. Porém, somente a partir de 1997, quando se iniciam as ocupações de imóveis ociosos no centro, o movimento conquista maior visibilidade na opinião pública e começa a interferir de forma mais incisiva no debate sobre as políticas públicas no cobiçado território da área central. No nosso entender, as ocupações iniciadas em 1997 representam, simbolicamente, uma tentativa das classes populares de retornar àqueles territórios que lhes foram “tomados” pelas elites ao longo do processo de urbanização, sobretudo entre os anos de 1940 a 1980, quando o modelo periférico de cidade consolida-se definitivamente. Ao que se tem registro, é a primeira vez na história de São Paulo que as classes populares buscam, de forma politicamente organizada, conquistar o direito de habitar o cobiçado território do centro. Nesse sentido, as ocupações analisadas nesta pesquisa possuem relevância analítica na medida em que estas ações representam uma contestação ao modelo de urbanização vigente na sociedade brasileira. Ademais, como procuramos esclarecer também ao longo deste capítulo, tudo indica que as ocupações foram essenciais para pressionar o poder público a realizar projetos habitacionais voltados para a população de baixa renda na área central da metrópole paulistana.

Mas, talvez o aspecto mais relevante das ocupações esteja relacionado à visibilidade que o tema adquiriu, ou seja, as ações do movimento de moradia conferiram visibilidade a uma grande contradição urbana (imóveis permanecem vazios no centro ao passo em que milhões de pessoas se aglomeram nas periferias), e esta visibilidade, ao que tudo indica, contribuiu decisivamente para inserir o tema da habitação popular no centro na agenda política dos diferentes governos, mesmo daqueles que eram teoricamente menos permeáveis às demandas populares. Hoje, aparentemente a questão da moradia popular no centro foi incorporada pelo poder público, ainda que nem sempre da maneira exata que o movimento reivindique. De qualquer forma, a visibilidade do conflito foi um desdobramento inquestionável das ocupações de imóveis ociosos promovidas pelo movimento de moradia. E se as ocupações no centro da cidade especificamente apontaram

com mais ênfase para o conflito envolvendo o modelo de crescimentos urbano, também procuramos demonstrar, no quarto e último capítulo, que as ocupações em geral, seja no campo ou na cidade, no centro ou na periferia, têm a particularidade de acionar determinados conflitos que são estruturais na sociedade brasileira. Em última análise, as ocupações de terras e imóveis problematizam uma concepção política, cultural e jurídica que concebe a propriedade privada como um direito inaliável e não passível de contestação. Em outras palavras, as ocupações não questionam o direito de propriedade em si mesmo, mas sim o direito irrestrito de propriedade das classes dominantes na sociedade.

No quarto capítulo, apontamos as vantagens analíticas em deslocar o nosso foco de análise dos espaços institucionalizados de participação para as formas de ação direta. Para uma perspectiva teórica que se proponha a iluminar os conflitos e contextualizar os diferentes projetos políticos em disputa na sociedade, este deslocamento analítico é fundamental. Demonstramos ainda neste capítulo que o debate sobre a questão da legitimidade das ocupações não pode ser feito nos termos do discurso hegemônico, que as desqualifica enquanto ações criminosas que atentam contra princípios básicos do Estado democrático. Em primeiro lugar porque a legitimidade de uma demanda ou de uma forma de mobilização não está atrelada à sua condição jurídica. Em segundo porque, no caso das ocupações, já existe um reconhecimento dentro do próprio poder judiciário de que estas ações não são ilegais, uma vez que reivindicam um direito básico assegurado no texto Constitucional. Os próprios movimentos sociais, inclusive o movimento de moradia analisado nesta pesquisa, têm incorporado este argumento em sua estratégia discursiva na esfera pública.

Nesse sentido, consideramos que os objetivos gerais e específicos deste trabalho foram cumpridos de forma satisfatória, mas, evidentemente, o debate aqui proposto não foi esgotado. As discussões feitas nesta tese suscitam questões relevantes que poderiam, no nosso entender, contribuir para avançar no debate teórico sobre a luta pela construção da democracia na sociedade brasileira. Em primeiro lugar, podemos mencionar, a relação entre o protesto social e as instituições jurídicas. A maneira com que o poder judiciário concebe diferentes formas de protesto e mobilização coletiva, como é o caso das ocupações, seria um parâmetro interessante para avaliar em que medida novas concepções

de política, justiça e democracia tem problematizado as concepções dominantes na sociedade. Como demonstrado pela entrevista que realizamos com o magistrado Souto Maior, uma parte do poder judiciário concebe estas manifestações como legítimas, e até mesmo legais. No entendimento desta parcela, o protesto conduzido por diferentes grupos sociais é uma resposta à omissão do Estado, e, uma vez que estes protestos reivindicam “tão somente” direitos assegurados pela CF, eles não representam ameaça à lei e à ordem, mas sim a luta pela afirmação dos valores democráticos. A questão é que, dentro do judiciário, esta corrente de pensamento está longe de ser hegemônica. Mas, reafirmando os preceitos da chave interpretativa proposta nesta tese, o esforço analítico mais produtivo talvez seja justamente no sentido de iluminar o conflito entre estas distintas visões, entender como ele se manifesta dentro do judiciário e em que medida se espalha para outros órgãos do Estado. Além disso, seria interessante pesquisar também até que ponto os movimentos sociais buscam construir algum tipo de aliança com pessoas dentro do poder judiciário e quem são os atores que intermediam essa relação. O fato de existir uma entidade como a AJD já nos oferece pistas interessantes para pesquisas mais aprofundadas nessa direção.

Em segundo lugar, uma questão que merece ser investigada mais de perto refere-se à construção discursiva da luta pelo acesso à terra na sociedade brasileira, tanto no campo como na cidade. Como apontamos sumariamente no último capítulo da tese, é possível trabalhar com a hipótese de que os movimentos sociais de sem-terra e sem-teto estão desenvolvendo, recentemente, uma estratégia discursiva que reivindica explicitamente o direito e a legalidade, buscando estabelecer um contraponto com a perspectiva da criminalização de sua luta estabelecida pelo discurso hegemônico, sobretudo através dos grandes meios de comunicação. Nos parece que estes movimentos sociais estão tentando realizar uma espécie de “inversão semântica” no discurso hegemônico. Este é um caminho analítico que abre possibilidades interessantes para um debate teórico relacionado à construção discursiva da legitimidade da mobilização coletiva no contexto de sociedades formalmente democráticas.

Em terceiro lugar, há um tema que ainda está para ser “descoberto” pelos teóricos da democracia: trata-se da inserção da dimensão econômica no debate inerente à teoria democrática. Em linhas gerais, as principais tradições no campo teórico sobre a

democracia ignoram em larga medida essa dimensão da realidade. Segundo Miguel (2002a; 2012), isso é especialmente visível na vertente deliberativa da democracia. Esta abordagem, inspirada nos preceitos habermasianos, trabalha com um grau de abstração tão elevado que acaba ignorando completamente as desigualdades sociais concretas intrínsecas à sociedade capitalista, e, por conseguinte, os constrangimentos que estas desigualdades impõem à prática política. As possibilidades de representação dos diferentes grupos sociais frente ao sistema político estão diretamente relacionadas ao poder econômico que estes detêm. É por isso que os sem-terra e o sem-teto precisam fazer ocupações, e os grandes empresários não. Cabe lembrar, com base na discussão proposta por Claus Offe (1984), que na sociedade capitalista existe uma relação de dependência estrutural entre o capital e o Estado. Ao Estado, interessa a prosperidade da empresa capitalista, uma vez que suas possibilidades de arrecadação tributária estão diretamente relacionadas à vitalidade da atividade econômica. O poder de barganha dos detentores do capital, nesse sentido, é muito grande. Ademais, não podemos ignorar o fato de que o poder econômico significa maior capacidade de financiamento de campanhas eleitorais, o que influencia drasticamente na margem de manobra dos candidatos eleitos, *independente* dos partidos a que eles estão vinculados. Isso sem contar o fato de que as elites econômicas (fazendeiros, grandes industriais, banqueiros, empreiteiros imobiliários) têm muito mais facilidade para conquistar acesso *direto* ao poder legislativo, o que causa uma grave distorção no quadro de representação política em nível nacional<sup>43</sup>.

Mas a questão do financiamento de campanhas partidárias é apenas um aspecto a ser debatido na interface entre a teoria democrática e a dimensão econômica. Embora esta tese não tenha se colocado essa tarefa como objetivo, acreditamos que a discussão apresentada aqui, em especial no capítulo 2, explicita bem os constrangimentos estruturais que o capitalismo impõem à democracia, derivados sobretudo da assimetria de poder econômico entre os diferentes grupos sociais. Mas este é um debate que ainda está por ser

---

<sup>43</sup> Segundo um levantamento realizado pelo jornal Brasil de Fato, divulgado em janeiro de 2014, dos 594 parlamentares eleitos em 2010 (513 deputados e 81 senadores), apenas 91 são considerados representantes dos trabalhadores, a chamada bancada sindical. Do resto, 273 são empresários, 160 da bancada ruralista e 66 da bancada evangélica. Ou seja, a distorção no sistema representativo em favor das elites econômicas é mais do que evidente, o que se deve, em última análise, ao modelo de financiamento eleitoral.

feito. A própria abordagem da construção democrática tem dificuldade em incorporar a dimensão econômica na sua análise, uma vez que ela se propõe de forma explícita a estabelecer analiticamente a relação entre cultura e política. Mas, em uma sociedade capitalista, a dimensão econômica da realidade não pode ser ignorada no debate teórico sobre a democracia, uma vez que ela afeta diretamente a própria ação política daqueles que lutam pela ampliação de direitos básicos de cidadania.

Em quarto lugar, é preciso considerar que os movimentos sociais, no presente contexto, não estão mais lutando pela construção de direitos, mas sim pela implementação destes. Ao considerarmos esse ponto, fica mais fácil compreender porque os movimentos sociais investiram numerosas fichas nos espaços de participação institucional. Após a retomada do regime democrático em fins da década de 1980, a institucionalização dos direitos e garantias sociais era um fato. A partir daquele momento, era necessário colocar esse projeto de pé. Essa talvez seja a principal explicação pela qual os atores sociais migraram em peso para dentro das instituições, e a literatura com eles. Desse ponto de vista, é perfeitamente compreensível que os analistas tenham se debruçado sobre a dimensão institucional da participação política.

No entanto, foi ficando cada vez mais claro, e isso se tornou ainda mais evidente com a ascensão do PT ao governo federal em 2003, que essa participação institucional, mesmo em um contexto no qual os direitos básicos já se encontravam instituídos, era muito insuficiente. Pelo que esta tese aponta, hoje parece existir certo consenso no campo dos movimentos sociais de que a atuação por dentro do Estado é importante e necessária, mas não é suficiente. Nitidamente, os movimentos sociais já compreenderam esta questão. Como já apontamos na Introdução deste trabalho, é necessário debatermos as razões pelas quais as ações políticas de caráter extra institucional, como as ocupações rurais e urbanas, continuam sendo realizadas por um conjunto de atores, mesmo com tantas possibilidades de participação institucional existentes. E o maior problema que enxergamos aqui reside justamente nessa questão: os espaços participativos institucionais, em grande medida fruto das reivindicações dos próprios movimentos sociais, servem como pretexto para a deslegitimação de ações que seguem um roteiro exterior às instituições políticas. Ou seja, a impressão que fica é que, para todos os efeitos, estas

inúmeras formas de participação junto às instituições tem servido principalmente como um mecanismo de legitimação do sistema político e das elites, exercendo pouco ou nenhum efeito prático do ponto de vista da capacidade em influenciar as decisões estatais.

Em última análise, a abertura de canais participativos por parte do Estado tem como objetivo primordial o amortecimento dos conflitos sociais, e não o seu acirramento. Espera-se que tudo se resolva na perspectiva da colaboração entre Estado e sociedade, e que os diferentes interesses possam, enfim, ser conciliados. Mas a questão é exatamente essa: a quais interesses a participação institucionalizada tem atendido? Os movimentos sociais tem conseguido promover transformações significativas no desenho das políticas públicas em função de sua insistente atuação no âmbito institucional? Do nosso ponto de vista, mesmo entendendo que esta inserção institucional se faz necessária no contexto de sociedades democráticas, acreditamos que ela contribui muito pouco para movimentar as estruturas de poder na sociedade. Ao que tudo indica, os movimentos sociais já compreenderam isso, mas os estudiosos do tema parecem estar demorando um pouco mais. Com efeito, não se trata de propor o abandono dos estudos e pesquisas sobre os espaços institucionais. Trata-se, simplesmente, de conferir a estes espaços a importância que eles têm no contexto da disputa pela construção democrática. Ao longo destes anos, acumulamos um volume significativo de conhecimento teórico e empírico sobre a dimensão institucional da participação no Brasil e na América Latina. Mas agora talvez seja importante dedicar mais atenção para outras modalidades de atuação dos movimentos sociais, mais descoladas das instituições e mais próximas das ruas. Neste sentido, entendemos que a distinção apresentada no quarto capítulo entre o espaço formal e o espaço real da política pode auxiliar na construção dessa análise. É por isso que a agenda de pesquisa sobre a participação está longe de ser esgotada: uma parte muito importante ficou de fora desse debate ao longo destes anos, e agora é importante recuperá-la.

Como demonstramos, este esforço já vem sendo feito (Feltran, 2007; Tatagiba, 2011; Abers, Serafim e Tatagiba, no prelo), e esta tese procura fazer coro a esse debate. Nesse sentido, uma última consideração importante a ser feita diz respeito ao papel dos movimentos sociais nos dias de hoje: ao que nos parece, a principal função destes atores tem sido a de romper o silêncio e explicitar os conflitos, as fissuras e as lacunas de nossa

incipiente democracia. Em outras palavras, os movimentos sociais tornaram-se agentes publicizadores de demandas e de conflitos, e talvez sua principal contribuição nesse momento seja essa: eles não nos deixam esquecer das promessas não cumpridas pela nossa democracia. São eles, e isso é muito verdadeiro para o caso de movimentos como os sem-teto e os sem-terra, que tencionam a opinião pública e escancaram problemas estruturais de nossa sociedade. A importância dos movimentos sociais deve ser compreendida nesse contexto. Se o preço a ser pago pela estabilidade política e social é o silenciamento dos grupos oprimidos e marginalizados na sociedade, a ação dos movimentos sociais se faz necessária para instaurar o conflito e exigir uma democracia mais igualitária. Afinal, como nos ensina a canção “Minha Alma”, paz sem voz não é paz... é medo.



## Referências bibliográficas

ABERS, R. N.; KECK, M. E. Representando a diversidade: Estado, sociedade e “relações fecundas” nos conselhos gestores. *Caderno CRH*, Salvador, v. 21, n. 52, Jan./Abr. 2008, pp. 99-112.

ABERS, R. N.; SERAFIM, L.; TATAGIBA, L. *A participação na era Lula: repertórios de interação em um Estado heterogêneo*. No prelo.

AGBOLA, T. *Architecture of fear*. Ibandan: African Book, 1997.

ALEGRE, M. Protestas sociales: ¿Violación o reivindicación del derecho?. In: GARGARELLA, R. (org.) *El derecho a resistir el derecho*. Buenos Aires: Miño y Dávila, 2005.

ALMEIDA, C.; TATAGIBA, L. Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. *Serviço social e sociedade*, São Paulo, n. 109, jan./mar. 2012, pp. 68-92.

ALONSO, A. As teorias dos movimentos sociais: um balanço do debate. *Lua Nova*, São Paulo, n. 76, 2009, pp. 49-86.

\_\_\_\_\_. Repertório, segundo Charles Tilly: história de um conceito. *Sociologia & Antropologia*, v. 2, n. 3, 2012, pp. 21-41.

ALVAREZ, S.; DAGNINO, E; ESCOBAR, A. (orgs.) *Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2000.

AMÂNCIO, J. M. *Parcerias entre Estado e sociedade civil: significados e desafios na gestão de políticas públicas. O caso da Assistência social em São Paulo*. Dissertação de mestrado. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, UNICAMP, Campinas. 2008.

ANDRADE, I. C. D. *Movimento social, cotidiano e política: uma etnografia da questão identitária dos sem-teto*. Dissertação de mestrado. Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo. 2010.

AQUINO, C. R. F. de. *A coletivização como processo de construção de um movimento de moradia: uma etnografia do Movimentos Sem-Teto do Centro (MSTC)*. Dissertação de mestrado. Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo. 2008.

ARANTES, O. B. F. Uma estratégia fatal: a cultura nas novas gestões urbanas. In: \_\_\_\_\_; VAINER, C.; MARICATO, E. (orgs.) *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*, 2000.

ARANTES, P. F. Em busca do urbano: Marxistas e a cidade de São Paulo nos anos de 1970. *Novos Estudos*, São Paulo, n. 83, março/2009, pp. 102-127.

AVRITZER, L. *A moralidade da democracia*. Belo Horizonte: Editora UFMG/Editora Perspectiva, 1996.

\_\_\_\_\_. *Democracy and the public space in Latin America*. Princeton: Princeton University Press, 2002.

AVRITZER, L. (org.) *A dinâmica da participação local no Brasil*. São Paulo: Cortez Editora, 2010.

BALDEZ, M. L. A luta pela terra urbana. In: RIBEIRO, L. C. Q.; CARDOSO, A. L. (orgs.). *Reforma urbana e gestão democrática*. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

BASSUL, J. R. Estatuto da cidade: a construção de uma lei. In: CARVALHO, C. S.; ROSSBACH, A. (orgs.). *O estatuto da cidade: comentado*. São Paulo: Ministério das Cidades/ Aliança das Cidades, 2010.

BAVA, S. C. A luta nos bairros e a luta sindical. In: KOWARICK, L. (org.) *As lutas sociais e a cidade*. São Paulo: Paz e Terra, 1994.

BENOIT, A. H. R. A questão da moradia em Marx e Engels. *Crítica Marxista*, São Paulo, v. 10, 2000, pp. 157-160.

BRINGEL, B. Com, contra e para além de Charles Tilly: mudanças teóricas no estudo das ações coletivas e dos movimentos sociais. *Sociologia & Antropologia*, v. 2, n. 3, 2012, pp. 43-67.

BLIKSTAD, K. *O agir coletivo nas interfaces da sociedade civil e do sistema político: o caso da atuação do movimento de moradia de São Paulo sobre a política pública de habitação*. Dissertação de mestrado. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, UNICAMP, Campinas. 2012.

BOBBIO, N. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BONDUKI, N. Crise de habitação e luta pela moradia no pós-guerra. In: KOWARICK, L. (org.) *As lutas sociais e a cidade*. São Paulo: Paz e Terra, 1994.

BONFIM, V. C. *Os espaços edificados vazios na área central de São Paulo e a dinâmica urbana*. Dissertação de mestrado. Escola Politécnica da Universidade de São Paulo. São Paulo: USP, 2004.

BOULOS, G. *Por que ocupamos?* Uma introdução à luta dos sem-teto. São Paulo: Scortecci Editora, 2012.

BUNCE, V. Quand le lieu compte: spécificités des passés autoritaires et réformes économiques dans les transitions à la démocratie. *Revue Française de Science Politique*, Paris, v. 50, n. 4-5, 2000, pp. 633-656.

CALDEIRA, T. P. do R. Enclaves fortificados: a nova forma de segregação urbana. *Novos Estudos*, São Paulo, nº 47, 1997, p. 155-176.

CALDEIRA, T. P. do R.; HOLSTON, J. Estado e Espaço Urbano no Brasil: do planejamento modernista às intervenções democráticas. In: AVRITZER, L. (org.) *A participação em São Paulo*. São Paulo: Unesp, 2004.

CALDEIRA, T. P. do R. *Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo*. São Paulo: Editora 34/Edusp, 2008.

CALHOUN, C. 'New social movements' of the early nineteenth century. In: TRAUGGOT, M. (org.) *Repertoires and cycles of collective action*. Durham: Duke University Press, 1995.

CAMPOS FILHO, C. M. *Cidades brasileiras: seu controle ou o caos*. São Paulo: Nobel, 1989.

CARDOSO, R. C. L. A trajetória dos movimentos sociais. In: DAGNINO, E. (org.) *Os anos 90: política e sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1994.

CAVALCANTI, G. C. *Uma concessão ao passado: trajetória da União dos Movimentos de Moradia de São Paulo*. Dissertação de mestrado. Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo. 2006.

COHEN, J. Strategy or identity: new theoretical paradigms and contemporary social movements. *Social Research*, v. 52, n. 4, 1985.

COHN, G. Razão e história. In: VIGEVANI, T. (org.). *Liberalismo e socialismo: velhos e novos paradigmas*. São Paulo: Unesp, 1995.

COHEN, J; ARATO, A. *Civil society and political theory*. Cambridge: Mass; MIT Press, 1992.

COMPARATO, F. K. A democratização dos meios de comunicação de massa. *Revista USP*, São Paulo, n. 48, 2001, pp. 6-17.

CORRÊA, R. L. *O espaço urbano*. São Paulo: Ática, 1989.

COSTA, S. Atores da sociedade civil e participação política: algumas restrições. *Cadernos do CEAS*, n. 155, 1995, pp. 61-75.

\_\_\_\_\_. Movimentos sociais, democratização e construção de esferas públicas locais. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 12, n.35, 1997.

\_\_\_\_\_. La esfera pública y las mediaciones entre cultura y política. *Metapolítica*, v.3, n. 9. 1999, pp. 95-107.

CRESS, D.; SNOW, D. The outcomes of homeless mobilization: the influence of organization, disruption, political mediation and framing. *The American Journal of Sociology*, vol.105, n°4, 2000, pp. 1063-1104.

DAGNINO, E. Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. In: \_\_\_\_\_. (org.) *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

\_\_\_\_\_. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. *Política e sociedade*, n. 5, p. 139-164, outubro 2004.

\_\_\_\_\_. Políticas culturais, democracia e o projeto neoliberal. *Revista Rio de Janeiro*, n. 15, Jan./Abr. 2005, pp. 45-65.

DAGNINO, E.; OLVERA, A.; PANFICHI, A. (orgs.) *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra, 2006.

DAGNINO, E.; TATAGIBA, L. (orgs.) *Democracia, sociedade civil e participação*. Chapecó: Argos, 2007.

DAVIS, M. *Planeta Favela*. São Paulo: Boitempo, 2006.

DERRIDA, J. *Força de lei*. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

DOIMO, A. M. *A vez e a voz do popular: movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1995.

DRYZEK, J. *Deliberative democracy and beyond: liberals, critics, contestations*. Oxford: Oxford University Press, 2000.

ENGELS, F. *Para a questão da habitação*. [1872] s/data.

FELTRAN, G. *Desvelar a política na periferia: histórias de movimentos sociais em São Paulo*. São Paulo: Humanitas/Fapesp, 2005.

\_\_\_\_\_. A fronteira do direito: política e violência na periferia de São Paulo. In: DAGNINO, E.; TATAGIBA, L. (orgs.) *Democracia, sociedade civil e participação*. Chapecó: Argos, 2007.

FERNANDES, E. Constructing the “right to the city” in Brazil. *Social & Legal Studies*, v.16, n.2, 2007, p.201-219.

\_\_\_\_\_. O estatuto da cidade e a ordem jurídico-urbanística. In: CARVALHO, C. S.; ROSSBACH, A. (orgs.). *O estatuto da cidade comentado*. São Paulo: Ministério das Cidades/ Aliança das Cidades, 2010.

FERNANDES, P. O pluralismo paradoxal e os movimentos sociais: democracia participativa e o Estatuto da Cidade. In: *1ª Jornada em defesa da moradia digna*. Defensoria Pública do Estado de São Paulo, 2008.

FERREIRA, J. S. W. *O mito da cidade-global: o papel da ideologia na produção do espaço urbano*. Petrópolis, São Paulo: Vozes/ANPUR/Editora UNESP, 2007.

FÓRUM CENTRO VIVO. *Violações dos direitos humanos no centro de São Paulo: propostas e reivindicações para políticas públicas*. São Paulo: Fórum Centro Vivo, 2006.

FRUGOLÍ JÚNIOR, H. A questão da centralidade em São Paulo: o papel das associações de caráter empresarial. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 16, jun. 2001, pp. 51-66.

FRUGOLÍ JÚNIOR, H.; SKLAIR, J. O bairro da Luz em São Paulo: questões antropológicas sobre o fenômeno da *gentrification*. *Cuadernos de Antropología Social*, n. 30, 2009, pp. 119–136.

FRUGOLÍ JÚNIOR, H. Intervenção nos espaços centrais das cidades brasileiras: o caso de São Paulo. In: d'ARC, H. R.; MEMOLI, M. *Intervenções urbanas na América Latina: viver no centro das cidades*. São Paulo: Editora Senac, 2012.

GARGARELLA, R. El derecho de resistência en situaciones de carencia extrema. In: \_\_\_\_\_. (org.) *El derecho a resistir el derecho*. Buenos Aires: Miño y Dávila, 2005.

GIUGNI, M. What it worth the effort? The outcomes and consequences of social movements. *Annual Review of Sociology*, vol. 24, 1998, pp. 371-393.

GOHN, M. da G. *Movimentos sociais e lutas pela moradia*. São Paulo: Edições Loyola, 1991.

\_\_\_\_\_. *Novas teorias dos movimentos sociais*. São Paulo: Edições Loyola, 2009.

\_\_\_\_\_. *Teorias dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos*. São Paulo: Edições Loyola, 2010.

GRAZIA, G. de. Reforma urbana e estatuto da cidade. In: RIBEIRO, L. C. de Q.; CARDOSO, A. L. (orgs.). *Reforma urbana e gestão democrática*. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

GUILHOT, N.; SCHMITTER, P. De la transition à la consolidation: une lecture rétrospective des *democratization studies*. *Revue Française de Science Politique*, Paris, v. 50, n. 4-5, 2000, pp. 615-631.

HABERMAS, J. *Mudança estrutural na esfera pública*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984a.

\_\_\_\_\_. *The theory of communicative action*. Boston: Beacon Press, 1984b.

HARVEY, D. *A justiça social e a cidade*. São Paulo: Hucitec, 1980.

\_\_\_\_\_. The right to the city. *New Left Review*, nº 53, 2008, pp. 23-40.

HUNTINGTON, S. P. The United States. In: CROZIER, M. J.; HUNTINGTON, S. P.; WATANUKI, J. (orgs.) *The crisis of democracy: report on the governability of democracies to the Trilateral Commission*. New York: New York University Press, 1975.

ISCARO, A. C. *A luta pela moradia na cidade de São Paulo: as interações entre moradores de favelas e o poder público de 1975 a 1982*. Dissertação de mestrado. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, UNICAMP, Campinas. 2012.

KOOPMANS, R.; OLZAK, S. Discursive Opportunities and the Evolution of Right-Wing Violence in Germany. *American Journal of Sociology*, v. 110, n. 1, 2004, pp. 198-230.

KASSAB, G. Os limites necessários. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 9 nov. 2011.

KOWARICK, L. *A espoliação urbana*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980.

\_\_\_\_\_.; ANT, C. Cem anos de promiscuidade: o cortiço na cidade de São Paulo. In: \_\_\_\_\_. (org.) *As lutas sociais e a cidade*. São Paulo: Paz e Terra, 1994.

\_\_\_\_\_.; BONDUKI, N. Espaço urbano e espaço político: do populismo à redemocratização. In: \_\_\_\_\_. (org.) *As lutas sociais e a cidade*. São Paulo: Paz e Terra, 1994.

\_\_\_\_\_. *Viver em risco: sobre a vulnerabilidade socioeconômica e civil*. São Paulo: Editora 34, 2009.

\_\_\_\_\_. O centro e seus cortiços: dinâmicas socioeconômicas, pobreza e política. In: KOWARICK, L.; MARQUES, E. (orgs.) *São Paulo: novos percursos e atores*. São Paulo: Editora 34/Centro de Estudos da Metrópole, 2011.

LAVALLE, A. G. Crítica ao modelo da nova sociedade civil. *Lua Nova*, São Paulo, v. 47, n.47, 1999, pp. 121-135.

\_\_\_\_\_. Sem pena nem glória: o debate da sociedade civil nos anos 1990. *Novos Estudos*. CEBRAP. São Paulo, v. 66, n. 66, p. 91-110, 2003.

LAVALLE, A. G.; VERA, E. I. (orgs.) *La innovación democrática em América Latina: tramas y nudos de la representación, la participación y el control social*. México: CIESAS/Universidad Veracruzana, 2010.

LAVALLE, A. G. Após a participação: nota introdutória. *Lua Nova*, São Paulo, n. 84, 2011, pp. 13-23.

LEFEBVRE, H. *O direito à cidade*. São Paulo: Centauro, [1968] 2008.

LIMA, V. A. de. *Liberdade de expressão x Liberdade de imprensa*. Direito à comunicação e democracia. São Paulo: Publisher Brasil, 2010.

\_\_\_\_\_. Mídia, rebeldia urbane e crise de representação. In: *Cidades Rebeldes: passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil*. São Paulo: Boitempo/Carta Maior, 2013.

LIPSET, S. M. *Political Man: The Social Bases of Politics*. Garden City: Anchor Books, 1963.

LOPES, M. A. R. As questões alusivas à verdade dos fundamentos e à verdade dos fatos. In: STROZAKE, J. J. (org.) *Questões agrárias: julgados comentados e pareceres*. São Paulo: Método, 2002.

MACPHERSON, C. B. *A democracia liberal: orgens e evolução*. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

MANIN, B. A democracia do público reconsiderada. *Novos Estudos*, São Paulo, n. 97, Nov. 2013, pp. 115-127.

MARCUSE, P. Os direitos nas cidades e o direito à cidade. In: SUGRANYES, A.; MATHIVET, C. (orgs.). *Cidades para todos: propostas e experiências pelo direito à cidade*. Santiago: Habitat International Coalition, 2010.

MARICATO, E. Autoconstrução: a arquitetura possível. In: \_\_\_\_\_. (org.) *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial*. São Paulo: Alfa-Omega, 1982.

\_\_\_\_\_. *Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência*. São Paulo: Hucitec, 1996.

\_\_\_\_\_. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. (orgs.). *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes, 2000.

\_\_\_\_\_. Nunca fomos tão participativos. *Carta Maior*, 2007. Disponível em < <http://www.cartamaior.com.br/?/Opinioao/Nunca-fomos-tao-participativos/20899> >. Data de acesso: janeiro de 2014.

\_\_\_\_\_. O nó da terra. *Revista Piauí*, n. 21, 2008. Disponível em < <http://revistapiaui.estadao.com.br/edicao-21/tribuna-livre-da-luta-de-classes/o-no-da-terra> >. Data de acesso: janeiro de 2014.

\_\_\_\_\_. O estatuto da cidade periférica. In: CARVALHO, C. S.; ROSSBACH, A. (orgs.). *O estatuto da cidade comentado*. São Paulo: Ministério das Cidades/Aliança das Cidades, 2010.

\_\_\_\_\_. É a questão urbana, estúpido! In: *Cidades Rebeldes: passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil*. São Paulo: Boitempo/Carta Maior, 2013.

MARSHALL, T. H. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar, [1949] 1967.

MIGUEL, L. F. As duas lógicas da ação comunicativa: democracia e deliberação no debate contemporâneo. *Teoria e Sociedade*, Belo Horizonte, n. 10, Jul./Dez. 2002a, pp. 104-143.

\_\_\_\_\_. A democracia domesticada: bases antidemocráticas do pensamento democrático Contemporâneo. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 3, 2002b, pp. 483-511.

\_\_\_\_\_. Democracia e sociedade de classes. *Revista Brasileira de Ciência Política*, Brasília, n. 9, Set./Dez. 2012, pp. 93-117.

MITCHELL, D. *The right to the city: social justice and the fight for public space*. New York: Guilford, 2003.

MIAGUSKO, E. *Movimentos de moradia e sem-teto em São Paulo: experiências no contexto do desmanche*. Tese de doutorado. Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo. 2008.

MOYA, M. E. Os estudos sobre a cidade: quarenta anos de mudança nos olhares sobre a cidade e o social. In: KOWARICK, L.; MARQUES, E. (orgs.) *São Paulo: novos percursos e atores*. São Paulo: Editora 34/Centro de Estudos da Metrópole, 2011.

NEUHOLD, R. *Os movimentos de moradia e sem-teto e as ocupações de móveis ociosos: a luta por políticas públicas habitacionais na área central da cidade de São Paulo*. Dissertação de mestrado. Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo. 2009.

NOGUEIRA, M. A. A sociedade civil contra a política? *São Paulo em Perspectiva* (Fundação Seade), São Paulo, n. 2, 1994, pp. 21-25.

O'DONNELL, G.; SCHMITER, P. (orgs.) *Tentative conclusions about uncertain democracies*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1986.

O'DONNELL, G. Teoria Democrática e Política Comparada. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 42, n. 4, 1999, pp. 577-654.

\_\_\_\_\_. (org.) *El estado de la democracia en América Latina*. Pnud/ONU, 2004.

\_\_\_\_\_. *Disonancias: críticas democráticas a la democracia*. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2007.

OLIVEIRA, F. Privatização do público, destituição da fala e anulação da política: o totalitarismo neoliberal. In: OLIVEIRA, F.; PAOLI, M. C. (orgs.) *Os sentidos da democracia: políticas do dissenso e hegemonia global*. Petrópolis: Editora Vozes, 1999.

\_\_\_\_\_. O vício da virtude: autoconstrução e acumulação capitalista no Brasil. *Novos Estudos*, São Paulo, n. 74, Mar. 2006, pp. 67-85.

\_\_\_\_\_. Política numa era da indeterminação: opacidade e reencantamento. In: OLIVEIRA, F; RIZEK, C. S. (Orgs.) *A era da indeterminação*. São Paulo: Boitempo, 2007.

PAOLI, M. C. Movimentos sociais no Brasil: em busca de um estatuto político. In: HELLMANN, M. (org.) *Movimentos sociais e democracia no Brasil*. São Paulo: Marco Zero, 1995.

PAOLI, M. C.; TELLES, V. da S. Direitos sociais: conflitos e negociações no Brasil contemporâneo. In: ALVAREZ, S.; DAGNINO, E; ESCOBAR, A. (orgs.) *Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2000.

PATEMAN, C. *Participação e teoria democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PATERNIANI, S. Z. *Política, fabulação e a Ocupação Mauá*: etnografia de uma experiência. Dissertação de mestrado. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, UNICAMP, Campinas. 2013.

PATTO, M. H. S. Estado, ciência e política na Primeira República: a desqualificação dos pobres. *Estudos Avançados*, São Paulo. Vol. 13, nº 35, 1999, p. 167-198.

PEREIRA, M. A. Movimentos sociais e democracia: a tensão necessária. *Opinião Pública*, Campinas, vol. 18, n. 1, Jun. 2012, pp. 68 – 87.

PEREIRA, O. de C. M. *Lutas urbanas por moradia*: o centro de São Paulo. Tese de doutorado. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo. 2013.

PINHEIRO, E. P. Europa, França e Bahia: difusão e adaptação de modelos urbanos (Paris, Rio e Salvador). Salvador: EDUFBA, 2011.

PLYUSHTEVA, A. *The right to the city and the struggles over public citizenship: exploring the links*. 2009. Disponível em < <http://www.urbanreinventors.net/3/plyushteva/plyushteva-urbanreinventors.pdf> >. Data de acesso: janeiro de 2011.

PORTA, D.; DIANI, M. *Social Movements*: an introduction. Oxford: Blackwell, 1999.

PURCELL, M. Citizenship and the right to the global city: reimagining the capitalist world order. *International Journal of Urban and Regional Research*, v.27, n.3, 2003, pp.1564-90.

RAMOS, D. H. *A guerra dos lugares nas ocupações de edifícios abandonados do centro de São Paulo*. Dissertação de mestrado. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo. 2009.

RANCIÈRE, J. *O desentendimento: política e filosofia*. São Paulo: Editora 34, 1996.

REIS, F. W. Cidadania, Mercado e Sociedade Civil. In: Diniz, E; LOPES, J. S. L.; PRANDI, R. (orgs.) *O Brasil no rastro da crise*. São Paulo: ANPOCS/IPEA/Hucitec, 1994.

RIBEIRO, L. C. Q. 2003. O estatuto da cidade e a questão urbana brasileira. In: \_\_\_\_\_; CARDOSO, A. L. (orgs.). *Reforma urbana e gestão democrática*. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

RODRIGUES, A. M. *Na procura do lugar o encontro da identidade*. Um estudo do processo de ocupação de terras: Osasco. Tese de doutorado. Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo. 1988.

\_\_\_\_\_. *Moradia nas cidades brasileiras*. São Paulo: Contexto, 1997.

\_\_\_\_\_. Luchas por el derecho a la ciudad. *Scripta Nova*, v.X, n.18, pp.10-31, 2006.

\_\_\_\_\_. O espaço urbano e as estratégias de planejamento e produção da cidade. In: PEREIRA, E. M. (org.) *Planejamento urbano no Brasil: conceitos, diálogos e práticas*. Chapecó: Argos, 2008.

ROLNIK, R. *Cada um no seu lugar*. São Paulo, início da industrialização: geografia do poder. Dissertação de mestrado. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo. 1981.

\_\_\_\_\_. São Paulo, início da industrialização: o espaço e a política. In: KOWARICK, L. (org.) *As lutas sociais e a cidade*. São Paulo: Paz e Terra, 1994.

\_\_\_\_\_. Democracia no fio da navalha. Limites e possibilidades para a implementação de uma agenda de reforma urbana no Brasil. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 11, n. 2, Nov. 2009, pp. 31-50.

SAES, D. A. M. Cidadania e capitalismo: uma crítica à concepção liberal de cidadania. *Crítica Marxista*, Campinas, n.16, p.9-38, 2003.

SADER, E. *Quando novos personagens entram em cena – experiências, falas e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo (1970-80)*. São Paulo: Paz e Terra, 1988.

SAFATLE, V. *A esquerda que não teme dizer seu nome*. São Paulo: Três Estrelas, 2012.

SANTOS, B. S.; AVRITZER, L. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, B. S. (org.) *Democratizar a democracia*. Os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SCHUMPETER, J. A. *Capitalismo, Socialismo e Democracia*. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, [1942] 1961.

SCHWARZ, R. *Sequências brasileiras*. São Paulo: Companhia das Letras, 1993.

\_\_\_\_\_. *Um mestre na periferia do capitalismo - Machado de Assis*. São Paulo: Duas Cidades/Editora 34, 2000.

SERAFIM, L. Participação no Governo Lula: as pautas da reforma urbana no Ministério das Cidades (2003-2010). Tese de doutorado. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, UNICAMP, Campinas. 2013.

SMITH, N. A gentrificação generalizada: de uma anomalia local à regeneração urbana como estratégia urbana global. In: Bidou-Zachariassen, Catherine (org.) *De volta à Cidade*. São Paulo: Annablume, 2006.

SILVA, C. A. Os Fóruns Temáticos da Sociedade Civil: Um Estudo Sobre o Fórum Nacional de Reforma Urbana. In: DAGNINO, E. *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

SILVA, M. K. Dos objetos às relações: esboço de uma proposta teórico-metodológica para a análise dos processos de participação social no Brasil. In: DAGNINO, E.; TATAGIBA, L. (orgs.) *Democracia, sociedade civil e participação*. Chapecó: Argos, 2007.

\_\_\_\_\_. De volta aos movimentos sociais? Reflexões a partir da literatura brasileira recente. *Revista Ciências Sociais Unisinos*, São Leopoldo, v. 46, 2010, pp. 2-9.

SOUTO MAIOR, J. L. Direito de propriedade deve atender à função social. *Conjur*, 2012. Disponível em < <http://www.conjur.com.br/2012-jan-30/pinheirinho-direito-propriedade-atender-funcao-social> >. Data de acesso: Fevereiro de 2012.

SOUZA, M. L. de. *Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

\_\_\_\_\_. *A prisão e a ágora: reflexões em torno da democratização do planejamento e da gestão das cidade*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

\_\_\_\_\_. *As cidades brasileiras e os movimentos sociais no início do século XXI: sete questões para provocar o debate*. Simpósio Brasileiro de Geografia Urbana, 2007.

\_\_\_\_\_. *Fobópole: o medo generalizado e a militarização da questão urbana*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008.

\_\_\_\_\_. Which right to which city? In defence of political-strategic clarity. *Interface*, Maynooth, v. 2, 2010, p. 315-333.

\_\_\_\_\_. *O desafio metropolitano: um estudo sobre a problemática sócio-espacial nas metrópoles brasileiras*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2012.

SPOSITO, M. E. B. A cidade dentro da cidade: uma edge city em São José do Rio Preto. *Scripta Nova*, Barcelona, v. 7, nº 146, 2003, p. 1-15.

\_\_\_\_\_. A produção do espaço urbano: escalas, diferenças e desigualdades socioespaciais. In: CARLOS, A. F. A.; SOUZA, M. L. de.; \_\_\_\_\_. (orgs.) *A produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas e desafios*. São Paulo: Contexto, 2011.

SWZAKO, J. E. L. *'Del outro lado de la vereda': luta feminista e construção democrática no Paraguai pós-ditatorial*. Tese de doutorado. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, UNICAMP, Campinas. 2012.

TARROW, S. *El poder en movimiento: los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Madrid: Alianza Editorial, 1997.

TATAGIBA, L. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, E. *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

\_\_\_\_\_. *Participação, cultura política e modelos de gestão: a democracia gerencial e suas ambivalências*. Tese de doutorado. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, UNICAMP, Campinas. 2003.

\_\_\_\_\_. Os desafios da articulação entre Sociedade Civil e Sociedade Política sob o marco da democracia gerencial. O caso do Projeto Rede Criança em Vitória. In: DAGNINO, E.; OLVERA, A.; PANFICHI, A. (orgs.) *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra, 2006.

TATAGIBA, L.; TEIXEIRA, A. C. C. O papel do Conselho Municipal de Habitação na política de habitação em São Paulo. In: CYMBALISTA, R. (org.) *Habitação: controle social e política pública*. São Paulo: Instituto Pólis, 2007.

TATAGIBA, L. Movimentos sociais e sistema político. Um diálogo (preliminar) com a literatura. Associação Brasileira de Ciência Política, 2008.

TATAGIBA, L. Relação entre movimentos sociais e instituições políticas na cidade de São Paulo: o caso do movimento de moradia. In: KOWARICK, L.; MARQUES, E. (orgs.) *São Paulo: novos percursos e atores*. São Paulo: Editora 34, 2011.

TATAGIBA, L.; BLIKSTAD, K. “Como se fosse uma eleição para vereador”: dinâmicas participativas e disputas partidárias na cidade de São Paulo. *Lua Nova*, São Paulo, n. 84, 2011, pp. 353-364.

TATAGIBA, L.; PATERNIANI, S. Z.; TRINDADE, T. A. Ocupar, reivindicar, participar: sobre o repertório de ação do movimento de moradia de São Paulo. *Opinião Pública*, Campinas, vol. 18, nº 2, novembro, 2012, p. 399 - 426.

TEIXEIRA, A. C. C. *Para além do voto: uma narrativa sobre a democracia participativa no Brasil (1975-2010)*. Tese de doutorado. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, UNICAMP, Campinas. 2013.

TILLY, C. Contentious repertoires in Great Britain, 1758-1834. In: TRAUGOTT, M. (org.) *Repertoires and cycles of collective action*. Durham, NC: Duke University Press, 1995.

TRINDADE, T. *Territorialidades em confronto: o caso da expansão do Aeroporto de Viracopos na cidade de Campinas/SP*. Monografia de Bacharelado. Departamento de Geografia, UNESP, Presidente Prudente. 2006.

\_\_\_\_\_. *A atuação do Conselho Municipal de Desenvolvimento do Meio Ambiente em Campinas no combate ao parcelamento ilegal do solo rural*. Dissertação de mestrado. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, UNICAMP, Campinas. 2010.

\_\_\_\_\_. Direitos e cidadania: reflexões sobre o direito à cidade. *Lua Nova*, São Paulo, n. 87, p. 139-165, 2012.

TRINDADE, T.; FERRO, M. C. T. Vulnerabilidade e (Sub)Cidadania na sociedade brasileira – Entrevista com Lúcio Kowarick. *Idéias*, Campinas, n. 3 (nova série), 2012, pp. 237-252.

VILLAÇA, F. *Espaço intra-urbano no Brasil*. São Paulo: Studio Nobel/FAPESP, 2001.

\_\_\_\_\_. São Paulo: segregação urbana e desigualdade. *Estudos Avançados*, São Paulo, vol. 25, nº 71, 2011, p. 37-58.

VITULLO, G. E. Transitologia, consolidologia e democracia na América Latina: uma revisão crítica. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 17, Nov. 2001, pp. 53-60.

WEBER, M. *Economy and society*, 2 vols. Berkeley: University of California Press, 1978.