Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro[*]
Orlando Alves dos Santos Junior[**]

Democracia e segregação urbana: reflexões sobre a relação entre cidade e cidadania na sociedade brasileira

Abstract

Traditionally, cities have been thought like places of modernity and democracy; nevertheless, contemporary debate about urban impacts of economic transformations is marked by the hypothesis of the emergency of a new socio-spatial order, in the which cities fulfill an exactly inverse paper, with the sprouting of a dualized social structure and a fragmented spatial organization. In this article we examine some aspects of this hypothesis, according to our findings of changes and continuities of socio-spatial and institucional nature in Brazilian metropolis. Using a theoretical frame that articulates democracy with its social conditions and institutions, we finally discuss the effects that socio-spatial transformations in Brazilian cities may have over the effectiveness of citizenship rights and democratic dynamics.

Keywords: *citizenship, democracy, urban segregation, Brazil.*

Resumo

Tradicionalmente, a cidade tem sido pensada como o lugar da modernidade e da democracia; não obstante, o debate contemporâneo sobre os impactos nas grandes cidades das transformações econômicas é marcado pela hipótese da emergência de uma nova ordem socioespacial na qual a cidade cumpre um papel exatamente inverso, com o surgimento de uma estrutura social dualizada e uma organização espacial fragmentada. Examinamos neste artigo alguns aspectos desta hipótese, à luz dos nossos resultados de pesquisa sobre as mudanças e continuidades da ordem socioespacial e institucional da metrópole brasileira. Utilizando um quadro teórico que articula a democracia com as suas condições sociais e institucionais, empreendemos a discussão dos possíveis impactos das transformações na ordem socioespacial das cidades brasileiras sobre a efetivação dos direitos de cidadania e da dinâmica democrática.

Palavras-chave: cidadania, democracia, segregação urbana, Brasil.

Os cidadãos urbanos usurparam o direito de dissolver os laços da dominação senhorial –e esta foi a grande inovação, de fato, a inovação revolucionária das cidades medievais do Ocidente em face de todas as outras- a quebra do direito senhorial. Nas cidades centro e norte-européias originou-se o conhecido dito: "o ar da cidade liberta".

Max Weber.

1. Introdução

Desde Marx, Weber, Tönnies, Sombart e Simmel, a cidade tem sido pensada como o lugar da modernidade e da democracia, em razão do seu papel na autonomização do indivíduo das amarras que o ligavam à ordem estamental, na formação das classes e na instituição dos direitos políticos e sociais. O debate contemporâneo sobre os impactos nas grandes cidades das transformações econômicas (globalização e re-estruturação produtiva), no entanto, é marcado pela hipótese da emergência de uma nova ordem socioespacial na qual a cidade cumpre um papel exatamente inverso, com o surgimento de uma estrutura social dualizada entre ricos e pobres, uma organização espacial fragmentada e uma sociedade política semelhante ao *ancien régime*, onde as elites passam a controlar de maneira exclusivista a ordem poliárquica deformada, abandonando ao hobbesianismo os deserdados da nova ordem do mercado.

Examinamos neste artigo alguns aspectos desta hipótese, à luz dos nossos resultados de pesquisa sobre as mudanças e continuidades da ordem socioespacial e institucional da metrópole brasileira. Propomos a reflexão sobre os impactos institucionais da possível mudança do modelo socioespacial da "cidade cordial", caracterizada por mecanismos dissimuladores das distâncias sociais e pela vigência de mitos integradores, substituído pelo da "cidade partida" no qual a segregação, a agregação seletiva e a desagregação da vida política são sinalizadas por parte da literatura como os princípios de sociabilidade que passam a vigorar na cidade brasileira.

Antes, julgamos necessário construir um quadro de referência que nos possibilite refletir sobre o funcionamento das regras do regime democrático e o exercício dos direitos de cidadania em uma sociedade reconhecidamente marcada por fortes e históricas desigualdades sociais. Com efeito, a Constituição de 1988 pode ser considerada não apenas o marco da re-democratização brasileira, mas também a instituição das bases normativas de um regime político no qual a população é amplamente conclamada a ter um papel ativo na gestão pública, especialmente no plano local. Vários autores brasileiros têm se indagado, porém, sobre os limites para a consolidação dessa nova ordem democrática decorrentes dos efeitos das grandes distâncias sociais que separam as classes, as regiões, as cidades e até mesmo os bairros, em mundos contrastantes em termos de condições e qualidade de vida. Será utilizando esse quadro teórico que articula a democracia com as suas condições sociais e institucionais que empreendemos, na segunda parte desse ensaio, a discussão dos possíveis impactos das transformações na ordem socioespacial das cidades brasileiras sobre a efetivação dos direitos de cidadania e da dinâmica democrática.

2. Democracia e cidadania

Tomamos como ponto de partida a concepção de O'Donnell (1999) na qual um regime democrático –ou poliárquico, na acepção de Dahl (1997)- tem duas dimensões fundamentais (O'Donnell, 1999): primeiro, é um regime representativo de governo, em que o

* Sociólogo, Professor Titular do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro - IPPUR/UFRJ. E-mail: cesar@ippur.ufrj.br.

** Sociólogo, Diretor da Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional - FASE. E mail: ojunior@fase.org.br.

único mecanismo de acesso às principais posições de governo ocorre por meio de eleições competitivas, resultado da aposta institucionalizada, universalista e includente que faz uma sociedade, implicando na garantia a todos os indivíduos dos direitos de votar e de ser votado. Segundo, é um regime em que o sistema legal garante as liberdades e direitos considerados fundamentais ao exercício da cidadania política.

Essa definição implica, para os autores que a adotam, que para um regime ser democrático não basta a realização de eleições, elas devem ser regulares, institucionalizadas e competitivas[1]. Ao mesmo tempo, a definição tem o mérito de afirmar a necessidade de um conjunto de liberdades para garantir a realização de eleições livres, competitivas e isentas. O'Donnell (1999) reconhece que essas liberdades apresentam diversos problemas para a teoria democrática, pois a determinação de quais são as liberdades realmente necessárias não encontraria bases teóricas suficientemente firmes e claras, já que se baseiam fundamentalmente em juízos de valor indutivos[2]. Mas apesar dessas dificuldades e dos elementos de imprecisão que circundam a questão, o autor entende que a melhor perspectiva não é "ignorá-las ou tentar fixar artificialmente os limites internos e externos dessas liberdades", mas, ao contrário, "estudar teoricamente as razões e implicações desse enigma" (O'Donnell, 1999: 594).

Daí a preocupação do autor em estabelecer uma definição que não se restringe ao foco da institucionalização da mecânica democrática, ou seja, ao acatamento das regras democráticas, e que busque superar a dicotomia produzida pela literatura corrente que opõe as visões institucional e substantiva da democracia. Em O'Donnell (1999), estão intrinsecamente vinculados e são inseparáveis esses dois aspectos, a institucionalização do regime e as condições de sua efetividade, traduzidas pelas liberdades fundamentais. Estas, conforme verificamos, asseguram a cidadania política, o que estabelece um vínculo indissociável entre a visão substantiva da democracia e a análise dos processos concretos de constituição da cidadania em cada realidade histórica.

Os direitos de votar e de ser votado, expressos em um sistema legal, definem o que O'Donnnell (1999) denomina como *agency*, concebido como a condição da existência do indivíduo "dotado de razão prática, ou seja, que faz uso de sua capacidade cognitiva e motivacional para tomar decisões racionais em termos de sua situação e de seus objetivos, e dos quais, salvo conclusiva em contrário, é considerado o melhor juiz" (O'Donnell, 1999: 603). A constituição da *agency* também é produto da aposta da sociedade que mencionamos anteriormente, já que implica na institucionalização de "uma visão moral do indivíduo como ser autônomo, racional e responsável" (615), ou seja, que concebe o indivíduo como "um sujeito jurídico dotado de direitos civis subjetivos" (603). Assim, "as regras que estabelecem a cidadania política são parte essencial de um sistema legal cuja premissa é a concepção de *agency* de um sujeito jurídico" (615), o que importa dizer que a cidadania política faz parte dos direitos civis, que historicamente a antecederam, como pode ser confirmado pela análise histórica dos países de democracia originária, expresso na obra de Marshall (1967). O vínculo entre a cidadania civil e a cidadania política também é defendida por Habermas (1997) que argumenta sobre a "dependência mútua entre as liberdades de ação do sujeito de direito privado e a autonomia pública do cidadão" (314), ou em outros termos, "o nexo interno entre 'direitos

[1] Para O'Donnell (1999), as eleições são competitivas quando "reúnem as condições de ser livres, isentas, igualitárias, decisivas e includentes" (589).

[2] Por exemplo, o próprio O'Donnell (1999) entende que as liberdades destacadas por Dahl (1997) –relacionadas às liberdades de expressão, de associação e de informação- não são suficientes para garantir eleições competitivas e acrescenta a necessidade da liberdade de livre movimento –ir e vir- como outro elemento fundamental.

humanos' e soberania popular" (316), o que nos remete aos graus de articulação entre a esfera dos direitos civis (Estado de Direito) e a esfera dos direitos políticos e dos procedimentos democráticos (Estado Democrático).

A concepção de *agency* e a constatação do nexo orgânico e histórico entre direitos políticos e civis nos possibilitam estabelecer um vínculo teórico indissociável entre as condições de efetividade da democracia e as desigualdades sociais existentes em uma dada sociedade. Ou seja, a impossibilidade da existência real de direitos de cidadania sem o acesso e a garantia de direitos fundamentais à existência humana, na medida que põem em risco a própria possibilidade de escolhas racionais fundadas na autonomia e liberdade de ação. O'Donnell (1999) destaca duas ameaças a serem enfrentadas pela teoria democrática: o problema da miséria e o problema do constante temor à violência, porque ambos "impedem a existência ou o exercício de aspectos básicos da *agency*, inclusive a disponibilidade de opções mínimas compatíveis com ela" (625).

Dessa concepção, decorrem três questões fundamentais para a nossa discussão. Primeiro, vemos que os direitos civis estão na base da concepção de cidadania, entendido na sua forma contemporânea, enquanto direitos civis, políticos e sociais (Carvalho, 2001). Segundo, percebemos que a visão moral subjacente à concepção da *agency* se funda na visão do indivíduo como sujeito dotado de autonomia (capacidade de se reconhecer), de capacidade cognitiva (ser racional nas suas escolhas) e com integridade de existência (segurança física sem nenhuma forma de coerção). Por fim, como o indivíduo não existe isoladamente, mas sua existência está sempre dependendo de vínculos de pertencimento comunitário, podemos dizer que a dimensão moral e a capacidade de discernimento que é intrínseca a esta abordagem são condições fundamentais para a associação cívica e a participação na dinâmica política.

Esta concepção de democracia encontra na sociedade brasileira obstáculos intelectuais e ideológicas para o seu reconhecimento como o ponto de vista a partir do qual podemos identificar os nossos os dilemas políticos. Com efeito, ela implica na admissão de uma noção de cidadania que incorpore não apenas o exercício de direitos, mas na aceitação das idéias de divergências, conflitos e, por que não, disputa pelo poder. Constatamos a permanência na entre nós da dificuldade da incorporação do conflito como categoria legítima no imaginário social e político brasileiro (Carvalho, 2001; Chauí, 1994). Em outras palavras, não tem sido possível no Brasil a junção dos dois lados da concepção de cidadania: convivência igualitária e solidária e afirmação autônoma dos interesses ou objetivos de qualquer natureza (Santos, 1998).

A dinâmica democrática tem como característica singular exatamente a disputa em torno das dimensões que definem a cidadania, ou seja, em torno dos aspectos em que a *agency* está em jogo. Nas palavras de O"Donnell (1999), "a condição indecidível das liberdades políticas, a sempre possível extensão ou retração dos direitos sociais e civis e, no fundo, subjacente a todas as questões anteriores, a das opções que habilitam a *agency*, constituem o campo no qual se realiza a competição política na democracia, e assim deverá continuar" (627). E apesar de todos os problemas referentes aos conflitos em torno dessas definições, concordamos com O'Donnell (1999) quando afirma que o regime democrático –a atribuição universalista de liberdades políticas e a aposta includente- gera "possibilidades de habilitação de que todos os outros tipos de regime político são deficientes".

Vemos, portanto, que a questão da cidadania nos remete à discussão da efetividade do regime democrático, entendida

como "o grau em que esse sistema de fato ordena as relações sociais" (O'Donnell, 1999: 620). É exatamente a discussão sobre a efetividade que pode elucidar algumas das características da fragilidade do Estado brasileiro. Em nossa opinião, a análise de Wanderley Guilherme dos Santos (1993) sobre as dificuldades governativas no Brasil pode ser traduzida exatamente na problemática do grau em que o sistema democrático é capaz de ordenar as relações sociais no Brasil, ou seja, no grau da sua efetividade. Para Santos, apesar de a sociedade brasileira cumprir os requisitos básicos de uma ordem democrático –a institucionalização da competição pelo poder e a extensa participação política-, verifica-se uma contradição expressa na existência de um híbrido institucional, "que associa uma morfologia poliárquica, **excessivamente legisladora e regulatória**, a um hobbesianismo social pré-participatório e estatofóbico" (Santos, 1993: 79, grifos no original). Assim, teríamos a existência e o funcionamento de instituições democráticas ormais, em convivência com uma cidadania não-poliárquica, expressa pela baixa capacidade participativa, pela reduzida taxa de demandas, pelo descrédito na eficácia do Estado e pela existência de uma cultura cívica predatória. O resultado desse híbrido, segundo o autor, "faz com que o governo governe muito, mas no vazio –um vazio de controle democrático, um vazio de expectativas legítimas, um vazio de respeito cívico" (Santos, 1993: 80). Dessa forma, a razão central para a baixa efetividade da nossa ordem democrática estaria vinculada às características da nossa cultura cívica, identificada por Santos como o principal elemento na eficácia das políticas governamentais. Nos termos formulados por O'Donnell (1999), a conclusão parece evidente: nosso sistema democrático não seria, portanto, capaz de ordenar as relações sociais tendo baixa capacidade de efetividade.

Podemos, então, dizer que se: (a) por um lado, sob o ponto de vista formal/legal, as dimensões de um regime democrático estão ancoradas em um sistema legal, definido pelo Estado Nacional enquanto entidade territorial, que estabelece os limites de quem é portador dos direitos de cidadania e garante a atribuição universalista e includente desses direitos; (b) por outro lado, sob o ponto de vista da efetividade, o regime democrático depende das condições de exercício efetivo dos direitos de cidadania, das quais depende a constituição da *agency*, ou seja, a habilitação dos cidadãos para participar da dinâmica democrática.

Entendemos, desta forma, que a habilitação está relacionada aos atributos da *agency* como condição fundamental para a efetividade da democracia e associada não apenas à existência dos direitos formais, mas às possibilidades de inclusão social dos indivíduos no conjunto de laços, valores, normas que expressam a aposta da sociedade na vida democrática. Ou seja, a habilitação diz respeito às condições necessárias ao exercício da autonomia requerida pela condição de sujeito dotado de razão, integridade física e capaz de tomar decisões em termos dos seus interesses.

A questão democrática, colocada nesses termos, revela um aparente paradoxo. Enquanto as desigualdades sociais produzem condições desfavoráveis à participação cívica dos cidadãos, desabilitam e geram assimetrias de poder; a participação sociopolítica produz capital social e habilita os cidadãos na disputa em torno do exercício dos direitos de cidadania e, portanto, em torno da própria inclusão social. A nosso ver, no entanto, essa tensão faz parte da própria dinâmica democrática. A imprecisão quanto aos direitos e liberdades fundamentais e aos processos de constituição de identidades e de ação coletivas –ambos determinantes na habilitação dos cidadãos e na atribuição da *agency*- constitui o campo da disputa política e o terreno que caracteriza a dinâmica da democracia. Porém, essa indeterminação não representa a impossibilidade de identificação de fatores intervenientes nessa tensão. Um deles diz respeito, sem dúvida, à história, deixando claro que recusamos uma visão determinista da

história e acreditamos que os agentes não estão condenados pelo seu passado à sua eterna existência atual, mas, pelo contrário, podem moldar e construir seu presente e seu futuro, com os instrumentos não só da sua própria história, mas também de outras experiências e de outras coletividades. Outro fator diz respeito às instituições governamentais. Os diferentes arranjos institucionais que coordenam e regulam a relação entre governo e sociedade interferem diretamente na tensão entre direitos, constituição de identidades e participação cívica. Assim, a institucionalização de práticas de governança democrática, bem como o sucesso de experiências locais de governo no contexto da produção de políticas públicas responsivas em relação aos seus cidadãos, estão relacionadas à maneira como se organizam esses arranjos (Boshi, 1999), no sentido de (a) bloquear ou minimizar as práticas clientelistas vigentes e a captura das esferas públicas por interesses coorporativos e particularistas; (b) gerar práticas e estruturas horizontais, experiências de participação e capital social; (c) empoderar grupos sociais em situação de vulnerabilidade e exclusão de forma a reduzir o impacto das relações assimétricas de poder; (d) reforçar vínculos associativos dos grupos locais, suas mobilizações e suas organizações representativas, de forma a incentivar e fortalecer as relações de interação entre os diferentes atores com presença na esfera pública. Dependendo desses fatores, mesmo em contextos sociais semelhantes, os arranjos institucionais construídos podem determinar resultados muito diferentes quanto ao capital social mobilizado e à instituição de práticas democráticas.

3. Segregação e destituição da *agency*: os sub-cidadãos

A segregação socioespacial interfere diretamente nas possibilidades de habilitação da *agency* e no exercício efetivo dos direitos de cidadania. O que comumente é chamado de estrutura urbana expressa, com efeito, as desigualdades existentes em uma cidade ao acesso aos recursos materiais materializados no espaço urbano, em razão da localização residencial e da distribuição desigual dos equipamentos, serviços urbanos, da renda monetária e do bem-estar social. Desde do célebre trabalho de Harvey (1973) sobre a cidade e a justiça social, entendemos que a dinâmica urbana não apenas reflete a estrutura social de uma dada sociedade, como também constitui-se em um mecanismos específico de reprodução das desigualdades das oportunidades de participar na distribuição da riqueza gerada na sociedade. Para os países da América Latina, esta concepção da segregação socioespacial fundou o conceito de "espoliação urbana" (Kowarick, 1980) pelo qual colocava-se em evidência a existência nestas sociedades de particulares processos político-territoriais e sócio-territoriais de distribuição perversa da riqueza, cujo fundamento era justamente a baixa efetividade da democracia ou mesmo a sua inexistência.

Além dos aspectos distributivos, vários trabalhos recentes (e.g. Wacquant, 2001) têm ressaltado a dimensão imaterial da segregação urbana, relacionada com **empoderamento** ou **des-empoderamento** dos grupos e classes sociais em razão da sua localização no espaço urbano. Por outras palavras, a estrutura urbana também releva e reproduz as desigualdades no que concerne a distribuição do poder social na sociedade, entendido este como a capacidade diferenciada dos grupos e classes em desencadear ações que lhes permitam disputar os recursos urbanos. Esta capacidade depende do quanto a concentração espacial conduz à sociabilidade indutora da construção de comunidades de interesses.

Tomando como referência a cidade do capitalismo fordista-industrial, podemos dizer que a segregação urbana foi em muitos países um mecanismo importante na formação das classes sociais, como nos mostrou alguns textos clássicos (e.g. Engels, 1967). O bairro operário, ao mesmo tempo em que expressava

a divisão social existente na sociedade, era a base da construção de um sistema de solidariedade e de identidade de classe. Do ponto de vista da constituição da *agency*, podemos dizer que a concentração socioespacial estava fundada na identidade do trabalho produzindo a moralidade necessária à autonomia dos indivíduos, assegurando a integridade física/segurança, possibilitando o surgimento da identidade coletiva de classe. Assim, como diz Vidal (1998), "os bairros organizados em torno de uma identidade profissional, nacional ou étnica, o compartilhamento de valores comuns e prática coletivas compensaram freqüentemente a precariedade das condições de existência" (5). Nesse sentido, o bairro operário também significava uma forma de "apropriação" da grande cidade pelas classes trabalhadoras e se constituía em um mecanismo de resistência ao processo de subordinação dos trabalhadores ao capital. Nos trabalhos clássicos sobre a marginalidade urbana na América Latina, sobretudo os elaborados pela CEPAL, a segregação urbana foi concebida também como um mecanismo de integração na sociedade urbana dos segmentos populacionais recém chegados à cidade, ainda que de forma marginal. O ponto central do argumento que sustentava esta visão era que a segregação destes grupos pouco adaptados às exigências econômicas (baixa qualificação da força de trabalho, social (a manutenção de uma cultura rural) e política (baixa consciência da cidadania) suscitava a criação de uma "economia moral" capaz gerar bens e serviços necessários à vida urbana e uma sociabilidade indutora da manutenção das laços de pertencimento social dos indivíduos ao grupo. Esta "economia moral", terminava por suscitar uma participação na sociedade urbana, ainda que subordinada aos mecanismos do clientelismo, da qual se beneficiavam os moradores dos bairros populares das cidades da América Latina em termos de acesso a uma parcela dos recursos urbanos distribuídos pelo poder público.

Hoje a literatura levanta muitos elementos que nos permitem supor que os lugares de moradia dos trabalhadores empobrecidos, especialmente daqueles deslocados para o subproletariado urbano, passam a exercer um papel inverso, identificado agora como lugar do isolamento, do abandono e, sobretudo, destituição econômica das condições necessárias à inserção nas posições relevantes da estrutura produtiva e, ao mesmo tempo, da capacidade de seus moradores em constituírem-se em comunidades de interesses. A transformação das relações de trabalho com a desestruturação do assalariamento, os movimentos migratórios de segmentos empobrecidos do operariado (em algumas cidades, a migração internacional), o sentimento de insegurança e a desconfiança em relação aos vizinhos, têm destruído a sociabilidade e os processos identitários no lugar de residência. A conclusão parece evidente: surgem diversos obstáculos à formação de ações coletivas em um contexto de crescente fragmentação social.

Mesmo admitindo que os impactos do processo de globalização são diferenciados não só entre os países, mas também no interior desses, podemos admitir que todas as cidades estão hoje submetidas a tendências destruturadoras que atingem mais fortemente os bairros que já viviam situação de maior vulnerabilidade na fase anterior. Ao examinar os impactos específicos das transformações econômicas sobre os guetos pobres das cidades americanas, Wacquant (2001) identifica a emergência de uma sobreposição de desigualdades geradoras de uma "marginalidade avançada", pois resultante dos novos mecanismos através dos quais se organizam hoje a produção e distribuição da riqueza, portanto consequência direta do desenvolvimento e do progresso e não da sua ausência. Wacquant (2001) destaca a transformação da natureza histórica da segregação do sub-proletariado negro como novos mecanismos atuantes na reiteração da marginalização deste segmento da distribuição das oportunidades no seu isolamento social.

A estigmatização dos guetos negros, o abandono destes espaços pelas classes médias e pelo Estado e a instauração de uma economia da pilhagem seriam responsáveis pela sua "desertificação social" e "alienação territorial", fazendo com que o gueto deixe de exercer o papel de suporte de uma vida comunal existente anteriormente, na qual os seus moradores encontravam recursos materiais e imateriais.

Para além destes efeitos territorialmente concentrados, as transformações econômicas estariam gerando tendências sócio-espaciais mais gerais à reconfiguração da estrutura social e à fragmentação social e simbólica do sistema de atores coletivos produzido nas grandes cidades da fase fordista, cuja dinâmica fundava-se eram os conflitos de classe. Tais tendências decorrem do fato da segregação urbana resultante dessas transformações tornar vulnerável, não somente os indivíduos, mas suas redes de solidariedade e de filiação social organizadas ao nível do bairro. Nas sociedades onde desenvolveu-se mais plenamente o *salariat* e o Estado do Bem-Estar Social a importância destas redes de solidariedade e de fliação foram enfraquecidas em razão da centralidade adquirida pelo sistema de organização do trabalho na sociabilidade. Em muitos casos, para a expansão do *salariat* –quer dizer da subordinação real do trabalho ao capital- foi necessário destruir o sistema de solidariedade organizado pelo à partir da experiência do bairro operário, utilizando-se para tanto, da incorporação dos trabalhadores no sistema público de proteção social. A crise da sociedade *salariat* e seus impactos destituidores não encontra no bairro mecanismos de rearticulação de formas coletivas de solidariedade e de filiação sociais, fato verificado sobretudo nas grandes metrópoles do mundo industrializado. A conseqüência mais forte e visível é a desestruturação social dos bairros operários em razão da perda histórica do sentido comunal existente nas fases anteriores do fordismo, ao mesmo tempo em que a precarização das condições reprodução social bloqueiam a reconstrução da sociabilidade. O abandono destes territórios como *inner cities* ou *quartiers en dificultés* atuam suplementarmente na difusão de um comportamento individualista pouco propício ao reconhecimento de uma comunidade de interesses. Neste mesmo sentido atuam também os programas de "reabilitação e renovação urbana" muito em voga das grandes cidades, já que na maioria implicam na sua reconversão a espaços comerciais com grande impacto no deslocamento das antiga moradora.

Nas sociedades da industrialização periférica, em contraposição, onde *salariat* e o Estado de Bem-Estar Social mantiveram-se incompletos, a sociabilidade estruturada ao nível do bairro, que como vimos cumpria papel de integração à vida urbana (ainda que marginal) também é atingida. Nestes processos atuam outros mecanismos dos observados nas sociedades centrais, essencialmente devido aos impactos das transformações econômicos na pauperização absoluta de parte da população com enormes impactos na desestrutração da economia moral e na destituição da sua capacidade organizativa. No Brasil, vindo o período do **desenvolvimentismo**, desde dos anos '80 verifica-se a inversão da tendência histórica em curso desde dos pós-guerra de diminuição do percentual da população vivendo abaixo da linha da pobreza. Os curtos ciclos de expansão econômica, como os de 86-87 e 95-97 fez diminuir passageiramente esta nova tendência, sem, contudo modificar a sua evolução. Dados recentes indicam que existem hoje no Brasil cerca de 15 milhões de pobres, o que corresponde a 34% da população. A pobreza deixou de ser, por outro lado, uma realidade rural, como no passado, para tornar-se essencialmente urbana-metropolitana.

A manutenção por longo período de um grande contigente de pobres, aliada à mudança das dinâmicas sócioterritorial (autosegregação das camadas superiores,

expansão do mercado imobiliário no território da cidade, diversificação social do espaços periféricos, esgotamento dos processo de loteamento populares) e política (substituição da política clientelística pela filantropia política e e pela política néo-corporativa) das grandes cidades no Brasil, tem se repercutido nos antigos espaços populares, com a criação de "bolsões" de miséria, especialmente nas antigas favelas, e a emergência de verdadeiros acampamentos com o surgimento de "novas favelas" caracterizadas por fortes precariedade e destituição. É por esta razão que hoje encontramos em todas grandes cidades brasileiras espetaculares percentuais de "favelização". Ao mesmo tempo, um fenômeno novo é a crescente estigmatização dos territórios de concentração da pobreza, sobretudo em razão da difusão da "cultura do medo"[3], sobretudo pelas classes médias em sua sociabilidade, o que está tendo um importante impacto na mudança da ordem socioespacial na direção de um modelo que combina crescente proximidade física das classes e fortes distância social.

Os laços de solidariedade intra e inter espaços populares que no passado foram responsáveis pela existência de intensas práticas coletivas de auto-ajuda (Lifschitz, 1999). Criação de movimentos sociais reivindicativos[4] de inclusão social (regularização fundiária) e de bem-estar social (saneamento, transportes públicos, etc.) são hoje bloqueados em razão do estigma deste espaços se incorporarem na percepção dos próprios moradores sobre os seus problemas. Nas favelas, por exemplo, observa-se fortes clivagens sociais que os moradores tendem identificar no comportamento dos grupos mais pauperizados a explicação da razão da desordem, do aumento da violência e da difusão da economia de pilhagem que marcam quase todas a favelas. Acrescente-se a isto o fato de ser crescente expansão no Brasil de valores que induzem a uma atitude frente às instituições públicas e à coletividade identificada como "lógica da desconfiança"[5] de um tipo de individualismo que não mais encontra na experiências coletiva o substrato para a construção de identidades coletivas[6].

[3] Os resultados de recente pesquisa realizada sobre a criminalidade violenta na cidade do Rio de Janeiro –homicídio doloso e o roubo seguido de morte- surpreendem, porém, este senso comum em construção pela mídia e por certos meios intelectuais. De fato, não há uma distribuição democrática da violência, de forma que a cada cidadão caberia uma ração idêntica de medo e risco. Há, ao contrário, uma distribuição social da violência, de tal forma que coloca em situação de risco a população de 18 a 24 anos, de cor preta e com pouca instrução. A população branca, com idade acima dos trinta e cinco anos, renda elevada, alto nível de instrução e moradora das áreas mais centrais da cidade corre menor risco de ser vítima de crime violento do que a população jovem, negra e parda, com baixa renda, baixa instrução e moradora das áreas periféricas da cidade. Há cidades diferentes em matéria de violência.

[4] As associações de moradores das favelas surgem e se desenvolvem como resposta às políticas de remoção, velho sonho das elites cariocas. Assim, já no final dos anos '50, surge a Federação de Favelas do Estado do Rio de Janeiro (FAFERJ). Já as associações de moradores surgem concomitantemente com os primeiros loteamentos periféricos, com o objetivo de pressionar os governos locais por melhorias urbanas.

[5] Esta idéia foi elaborada pelo autor à partir de uma pesquisa empírica sobre cultura política realizada com moradores do Distrito Federal. Trata-se de um obstáculo cultural ao comportamento à atitude de confiança necessária ao jogo democrático, resultante da adaptação dos indivíduos a uma situação social onde perde-se os parâmetros de tempo e espaço que permitem a percepção da previsibilidade dos eventos cotidianos. Ou seja, "o cidadão não encontra, cultural e institucionalmente, incentivos seletivos para buscar solucionar seus conflitos diários na esfera pública. O ambiente cotidiano desistimula a busca de órgãos estatais para a resolução de seus problemas, assim como o envolvimento em entidades com fins comuns, porque prevalece uma sensação generalizada de desconfiança quanto ao próximo, às leis e às organizações públicas. A essência da lógica da desconfiança é a imprevisibilidade dos comportamentos alheios" (Rennó, 2001).

[6] Este fato tem sido constatado por vários analistas da sociedade brasileira que têm avaliado is impactos das transformações sócio-econômicas sobre o comportamento dos segmentos populares. Velho (2002) denominou o propõe a noção de "individualismo agnóstico" e Peralva (2000) "individualismo de massa".

No mundo social dos países desenvolvidos, a desestruturação das redes de solidariedade e de filiação social é acompanhada por transformação do processo de construção das identidades das pessoas, cunhada de "individualização". Agora, o indivíduo não percebe mais sua identidade pela relação que mantêm com a estrutura social, mas ele deve produzir o sentido da sua existência na distância de si mesmo e de seus papéis institucionais. Produz-se uma permanente dissociação entre as estruturas objetivas do mundo social e a realidade vivida pelos indivíduos.

Pode-se supor que há ganhos nesse processo, na medida em que a individuação acena com a possibilidade da autonomia do indivíduo frente aos constrangimentos sociais. A cultura torna-se mais liberal e a vida dos indivíduos passa a comportar escolhas mais abertas do que no passado. Essa mudança traz, porém, novos problemas. Entre eles, os decorrentes da diminuição do processo de socialização do indivíduo como fundado na interiorização das categorias culturais e morais de uma ordem coletiva[7]. Entre os efeitos perversos dessa individuação podemos destacar particularmente dois. Primeiro, verificamos que o chamamento à integração se faz através do consumo, vedado à grande parte da população de países como o Brasil. Segundo, com as identidades sociais fragmentadas, as formas pelas quais a sociedade classifica e identifica os moradores dos bairros periféricos e pobres voltam a ser marcadas por categorias nominais que denotam o perigo dessas populações para a própria sociedade[8]. Assim, hoje, a categorização da questão social desloca-se do eixo produção para o eixo reprodução[9], contrariamente ao que se deu no período anterior. Antes o foco da luta identitária era o reconhecimento dos "sem trabalho", hoje, especialmente nos países desenvolvidos, é dos "sem domicílio".

A nosso ver, esse deslocamento das formas de construção das identidades faz parte de um movimento de transformação do modo de administração do social, simultaneamente como efeito e expressão da transformação da sociedade salarial (Castel, 1998). Esta mudança tem como marca principal a contratualização e o tratamento localizado dos problemas. Essas transformações surgem na própria maneira segundo a qual os problemas são formulados e também na construção dos modelos de intervenção daí decorrentes.

---

[7] Na opinião de Peralva (2000), "a experiência brasileira inscreve-se no quadro dessas mudanças. A igualdade sociocultural democrática levou à decomposição das formas de estruturação do vínculo social que antes caracterizava o mundo popular, e está efetuando a unificação das condições gerais de um individualismo de massa. Isso colocou problemas em termos da elaboração da identidade e construção de uma relação com o mundo. A igualdade democrática tornou menos nítidas as referências coletivas da identidade individual, cujo fundamento principal deixou de ser o trabalho. A integração à sociedade continua a ocorrer sob formas conflitivas, mas já não são mais as mesmas do passado. O problema da identidade coloca além disso na ordem do dia um risco –de fracasso da individuação e de morte simbólica do sujeito que cada indivíduo carrega dentro de si" (123).

[8] Como lembra Douglas (1986) sobre as representações e a ação política, "determinar em quais categorias os indivíduos devem ser colocadas é com efeito raramente uma operação puramente especulativa. A operação de classificação se apresenta como um enunciado verdadeiro e diz respeito à ordem cognitiva. Atribuição de uma identidade social, ela engaja também uma relação prático- efetivo ou ainda programático entre os classificadores e classificados. Os discursos sustentados sobre os pobres e os desempregados no fim de século não escapam certamente deste estatuto geral da prática classificatória aplicada à sociedade. A cada categoria que distingue a análise corresponde um modo específico de tratamento, isto é, dos dispositivos institucionais que estão em funcionamento, que se pretende reformar ou que se pretende criar. Enunciar os "problemas", estabelecer as causalidades, classificar as populações e prescrever soluções são momentos inseparáveis de um mesmo discurso. Expor classificações eruditas, é então necessariamente evocar também proposições para a ação e conflitos entre atores" (192).

[9] Esta hipótese foi formulada por Luis Antônio Machado no quadro da disciplina conjunta que ministramos sobre o tema "Re-estruturação social e categorização do trabalho na sociedade brasileira", IPUER/IPPUR, 2001.

Nesse modo de pensar e administrar o social há o tratamento individualizante e individualizador dos problemas. A cidade não é mais tratada como um todo e a noção de cidadania perde sua conexão com a idéia de universalidade. Por isso mesmo, surge um novo vocabulário que expressa a nova representação privada da relação entre governo e população que se está construindo: clientela, parceria, consumidor, etc. Essa concepção também é marcada por um utilitarismo, onde a contratualização se expressa pela idéia de que os beneficiários de uma política devem negociar com o poder público uma relação de troca. Nesta, os indivíduos são tratados como sujeitos autônomos. Anteriormente a política social era pensada a partir de coletivos portadores de direitos, existindo regulações gerais. Há agora uma fragmentação da regulação necessária à individualização da aplicação das leis. Por si só este processo cria uma multiplicidade de identidades.

Se no nível das idéias, esse movimento se traduz na entrada em cenas de representações, eruditas e do senso comum, propondo o relativismo, o individualismo e o pós-modernismo, a contratualização produz práticas territorializadas de intervenção e legitimação do poder público. O poder público não pensa mais a partir do espaço dos direitos des-terrotializados, mas no seu contrário. Não há mais cidadania, mas cidadãos olhados, identificados e tratados em suas diferenças. A começar pelas suas diferenças de "poder de compra", portanto dos seus direitos efetivos.

4. Agregação e poder corporativo: os hipercidadãos

A noção de *overclass* proposta por alguns analistas para descrever a crescente polarização em curso nas sociedades centrais entre os segmentos sociais que integram os atuais circuitos dinâmico da economia, em especial os da alta finanças, os "perdedores" das transformações econômicas, nos serve para também descrever evolução das históricas distâncias sociais entre as camadas superiores o conjunto da população da sociedade brasileira. Ao que parece, constata-se a convergência do padrões de desigualdades entre o Brasil e o os outros países centrais. Tal fato dá fundamento a utilização por alguns autores do termo **brazilination da sociedade** para descrever não apenas o estado da desigualdades que passam a vigorar naqueles países, mas, sobretudo, o regime que se anuncia como regulador e legitimador de tais desigualdades[10]. Apenas para fornecer uma ilustração das distâncias entre o topo e a base da hierarquia social, basta as informações contidas na Tabela 1, que nos indica a evolução da renda apropriada pelos ricos (10%) e os "super-ricos" (1%) da sociedade nos últimos decênios.

É impossível nos limites deste ensaio, retraçar os fundamentos históricos da constituição da tal regime de desigualdades sociais na sociedade brasileira. Basta afirmar que a expansão industrial entre nós não realizou o mito de uma sociedade competitiva, na qual o mercado passa a ser o distribuidor das oportunidades de participação na distribuição da riqueza. Para Furtado (1981), a questão distributiva tem centralidade na explicação dos impasses históricos da sociedade brasileira. Entretanto, ao contrário do que muitos economistas defendem, Furtado (1981) entende que a chamada "problemática da distribuição da renda" é a tradução econômica de uma estrutura de poder sustentando por uma correlação de forças altamente favorável aos interesses da elite econômica,

[10] Atribui-se à Michael Lind (1995) a proposição desta expressão. Avaliando as ameaças que pairam na sociedade americana ele assim se expressou: "Por brasilianiação eu não entendo a separação das culturas pela raça, mas a separação das raças por classes. Como o Brasil, uma cultura americana compartilhada poderia ser compatível com um rígido sistema informal de castas, no qual a maioria dos que estão no topo é branca, enquanto que a maioria dos pretos e mulatos ficaria na base da pirâmide –para sempre" (216).

Tabela 1. Razão entre as rendas dos estrato no Brasil Metropolitano (%).

Estratos	1981	1988	1995	1999
Ricos/Pobres	17,5	23,8	20,8	18,6
Super-Ricos/Pobres	44,3	64,5	55,7	49,0

Fonte: IBGE.

social e política, que se organiza na forma de um poder corporativo. A nosso ver, a cidade brasileira tem sido gerida por uma forma específica desse poder corporativo, representado sobretudo pelos principais atores que participam da acumulação urbana: capital imobiliário, capital empreiteiro, capital concessionário e capital patrimonial.

O poder corporativo da classes superiores se instala na cidade como resultado do processo histórico de formação econômico-social da sociedade brasileira e estaria alicerçado em no fato da industrialização ocorrida nos pós-guerra. Ter sido politicamente sustentada por uma a "sagrada aliança" entre interesses locais, a burguesia associada e o Estado. As duas cláusulas desta aliança podem ser sintetizadas na garantia de esferas de acumulação entre burguesia local e as firmas internacionais e na construção de mecanismos institucionais de perequação do lucro. Não é por outra razão que Oliveira (1982) já afirmava na década de '80 que "o urbano hoje no Brasil são as classes médias, isto é, as cidades são por excelência a expressão urbana dessa nova estrutura de classes, onde o peso das classes médias emerge com enorme força, com enorme gravitação, tendo em vista o tipo de organização que o capitalismo internacional criou ao projetar suas empresas dentro da sociedade brasileira. Isso também tem importância do ponto de vista político. A enorme gravitação das classes médias no Brasil, vista sob outro aspecto, é uma das bases do autoritarismo da sociedade brasileira. Do ponto de vista do urbano, das relações entre Estado e o urbano, estas novas classes médias criaram demandas dentro das cidades. E o Estado hoje, do ponto do vista de sua relação com o urbano, entre outros aspectos importantes, saliento, é em grande maioria determinado pela demanda das classes médias dentro das cidades" (50-51).

Essas considerações nos reconduzem ao ponto central desse artigo, ou seja, à relação entre a cidade e a cidadania, ou melhor, a hipercidadania das classes médias. Na década de '90 vem ocorrendo a re-configuração do poder corporativo urbano, com a entrada de novas forças sociais representado as novas frações econômicas presentes na cidade. A sua principal característica é a construção de acordos estratégicos entre os antigos e os novos interesses da acumulação urbana e a busca de legitimação através do *marketing* urbano, com a utilização da intervenção pública na cidade, abandonando-se, portanto, a política de compromisso como instrumento de integração subordinada das camadas populares. Tem enorme importância nesse processo o comportamento político do segmento das classes médias, fortemente orientado por preocupações defensivas e separatistas. Com efeito, a diminuição do peso das "classes médias" na estrutura social das cidades brasileiras tem importantes implicações na confirmação da legitimidade do poder urbano corporativo. Para compreender tal fato é necessário levar em consideração não apenas as mudanças quantitativas, mas também as tendências de transformação do estatuto do trabalho intelectual. Com efeito, o mundo da sociedade salarial, no sentido que este termo tem na sociologia francesa, desenvolveu-se apenas nos setores operários da indústria moderna e entre as camadas médias envolvidas no setor público e nos serviços. Por isso mesmo, a diferenciação entre ocupação manual e não-manual define importante corte da estrutura social brasileira, estabelecendo fronteiras e padrões de mobilidade ocupacional, e a diferenciação entre as categorias

médias e superiores expressa importante distância social em termos de estilo de vida e acessibilidade aos recursos sociais e econômicos (Ribeiro & Lago, 2000).

A densidade social e política das classes médias nas cidades brasileiras pode também ser entendida pela sua forte presença nas organizações da sociedade civil. Os dados do levantamento sobre associativismo e cultura cívica realizada pelo IBGE em 1996, como suplemento da Pesquisa Mensal de Emprego – PME de fevereiro, mostram-nos algumas evidências nesta direção. Nele, procurou-se levantar uma série de informações sobre a filiação/associação das pessoas maiores de 18 anos às entidades civis dos tipos: sindicato, associação profissional, associações esportivas e culturais, associações religiosas, associação de bairro e órgãos comunitários em geral. A leitura dos dados permite identificar que a metrópole do Rio de Janeiro apresenta um baixo grau de associativismo. Em primeiro lugar, observa-se que, em 1996, 24% de pessoas de 18 anos ou mais de idade estavam filiadas ou associadas a organizações associativas. Esse índice estava abaixo da média nacional, já que, tendo por referência seis regiões metropolitanas no Brasil, do universo de 22,5 milhões de pessoas de 18 anos ou mais de idades, 27% tinham vínculo com algum tipo de organização associativa. Comparando-se com as demais regiões metropolitanas, percebemos que o grau de associativismo fluminense é próximo das regiões metropolitanas de São Paulo (29%), Belo Horizonte (25%), Recife (24%) e Salvador (22%). No entanto, esse índice é significativamente distante da Região Metropolitana de Porto Alegre que, destacando-se das demais áreas, ostentava o mais alto nível de associação e filiação a organizações associativas (38%). Tendo-se como referencia as organizações sindicais, as que ostentam maiores índices de associação, verifica-se claramente que camadas sociais que estão mais organizada, em todas as regiões metropolitanas, são as que têm maior escolaridade e maior renda (gráfico 1 e 2), o que traduz o poder social das "classes médias" na sociedade urbana brasileira.

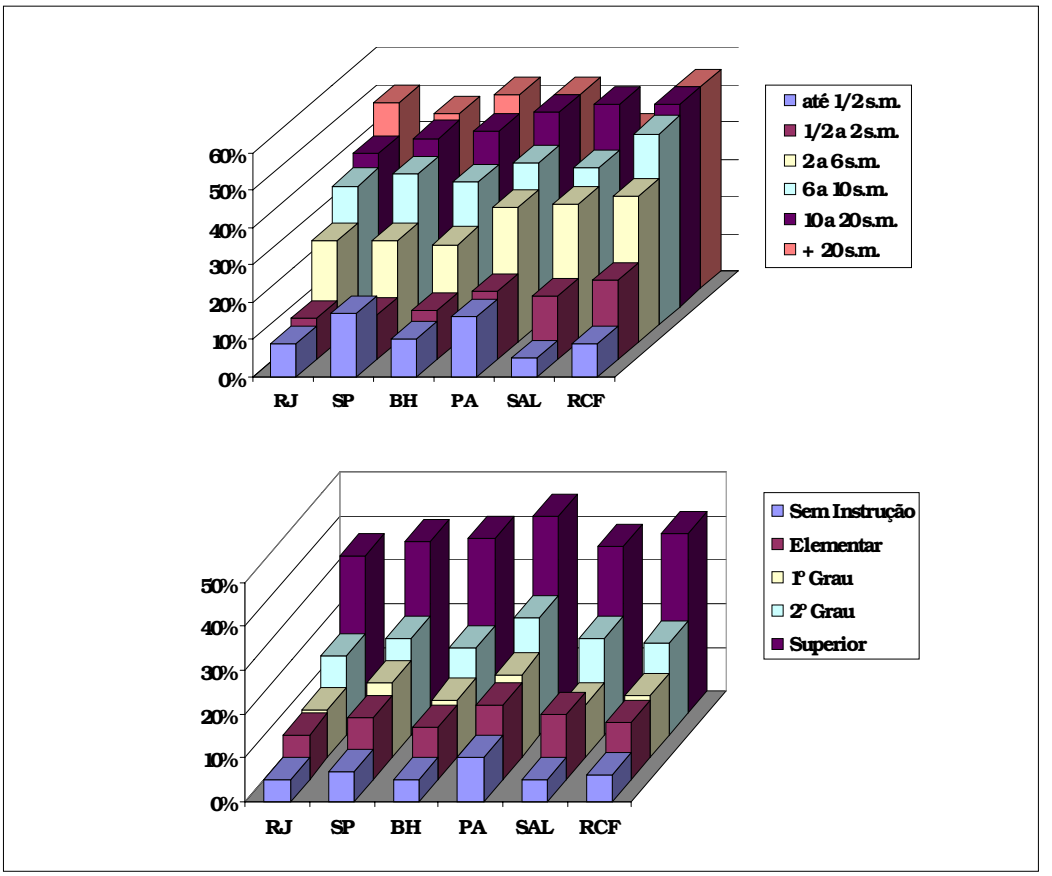
A segregação residencial constatada anteriormente tem forte implicação na espacialização do poder social das "classes médias" nas metrópoles brasileiras, como bem evidenciam os estudos comparativos em curso[11] Com efeito, o grau de associativismo e participação político-social, bem como os tipos de organização predominantes mostram-se diferenciados segundo as diferentes áreas da metrópole. Assim, por exemplo, constata-se que a cidade do Rio de Janeiro concentra maior percentual de pessoas associadas (27%) do que os bairros periféricos (por exemplo, a Baixada Fluminense (17%). Além disso, a análise intrametropolitana do grau e modalidade da participação confirma, em grande medida, a clássica distinção núcleo/periferia. As áreas onde vem se verificando com maior força o fenômeno da auto-segregação das camadas superiores correspondentes, à zona litorânea da cidade do Rio de Janeiro, apresentam os mais altos níveis de adesão às entidades sindicais, profissionais, esportivas e culturais. Os índices são menores nas áreas periféricas próximas ao núcleo e, ainda mais reduzidos, na periferia distante. Em sentido inverso, os níveis de filiação a entidades religiosas e comunitárias mostram-se significativos em áreas periféricas, incorporando predominantemente segmentos populacionais de baixa escolaridade e rendimento.

5. Agregação, segregação e política local: qual cidadania é possível?

Os dois tópicos anteriores nos levam constatar a existência de fortes indícios da partição sócio-territorial da *agency*. Com efeito, a

[11] Estamos nos referindo aqui aos resultados da pesquisa inter-institucional "Metrópole: segregação socioespacial e governança urbana. Rio de Janeiro, São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Curitiba, Recife e Fortaleza" (PRONEX).

Gráficos 1 e 2. População filiada ou associada a sindicatos e associações profissionais por faixa de renda, escolaridade - Regiões Metropolitanas, 1996.



Fonte: IBGE, 1996.

análise que empreendemos sobre as mudanças econômicas e sócio-espaciais das metrópoles indica que a globalização pode reforçar as tendências de dualização e fragmentação institucional já presente historicamente na sociedade brasileira. Ao estudarmos o tecido associativo constatamos, com efeito, a existência de dois padrões nitidamente diferenciados em termos da capacidade de organização e mobilização. Os moradores empobrecidos das favelas e dos bairros populares metropolitana estão presentes mais freqüentemente nas associações comunitárias de base residencial e religiosas, ao mesmo tempo em que apresentam baixa participação nos sindicatos, associações profissionais e nos partidos políticos. Em contraposição, os moradores das áreas centrais estão mais organizados em torno dos sindicatos, associações profissionais e partidos políticos. O associativismo na metrópole fluminense está, assim, segmentado em um **padrão corporativo** e outro **comunitário-religioso**: o primeiro organizado a partir do mundo do trabalho e da política e o outro, do difuso mundo popular.

O outro lado desta fragmentação social é constituído pela crescente fragmentação simbólica, produzida por um variado e ainda multiforme conjunto de representações sociais do espaço metropolitano que cria rupturas sociais entre territórios, que malgrado as diferenças sociais e distâncias físicas, constituíam um

espaço social marcado pela alteridade. No antigo modelo de segregação socioespacial, as favelas eram unidades territoriais de identidade, fundada na homogeneidade social, já que abrigavam um grande contingente de operários assalariados, na proximidade física dos seus habitantes com o mercado de trabalho e na tolerância pacífica entre as classes. Eram múltiplas as relações entre favelas e bairros, desde as constituídas pelo mercado de serviços pessoais, passando por aspectos da vida cultural e chegando à política. A periferia metropolitana, por sua vez, começa a ser ocupada no decênio 40/50, atraindo os segmentos dos assalariados que conseguem empregos com estabilidade e melhor remuneração, portanto reunindo as condições necessárias para se endividar na compra do lote e para empreender a autoconstrução. Favelas e periferia neste momento histórico do Rio de Janeiro eram, portanto, unidades territoriais com relevante papel na construção de identidades coletivas, sejam elas operárias ou populares. No novo modelo de segregação socioespacial, favelas e periferia são marcadas pela retração do antigo tecido associativo e pela expansão de formas criminosas e perversas de sociabilidade. Tal mudança reforça a disseminação da "cultura do medo" que reconstrói os significados sociais, culturais e políticos destes espaços: deixam de ser territórios de coagulação de valores e signos positivos, referências de identidades coletivas, e passam crescentemente ao papel de estigmatizadores e diabolizadores dos pobres, na medida em que se busca enunciá-los como o lugar e a origem da chamada violência urbana.

O resultado tende a ser a dessolidarização entre as classes superiores e inferiores com relação aos destinos do conjunto da metrópole. A prevalecer as tendências anteriormente expostas, a metrópole fluminense poderá ser marcada pela coexistência de duas dinâmicas sociais e políticas, que fragmentam os "de baixo" e unificam os "de cima", ao mesmo tempo em que os dissociam em tempos e territórios diferenciados e diferenciadores, balcanizando o espaço social da metrópole.

Na observação da vida quotidiana dos habitantes do Rio de Janeiro já quase passam como desapercebidas cenas de expressivas práticas separatistas. Aparatos imobiliários, muros, regras institucionais e valores culturais separam crescentemente a população em *shopping-centers*, "camelódromos", "condomínios fechados", "favelas", "bairros", "baixadas", etc. Categorias espaciais servem cada vez mais à construção de uma linguagem que, classificando e estigmatizando os grupos sociais, produz um efeito naturalizador das diferenças e das práticas discriminatórias de apropriação dos territórios da metrópole. Metáforas freqüentes no discurso público sobre a cidade e seus problemas reproduzem ativamente o desenvolvimento dessa linguagem separatista, especialmente quando a imprensa discute o "risco da violência"[12] e "risco da chuva".

Já não causa despudor ao cidadão-consumidor-moderno-internacionalizado que circula em seu restrito território ter que se identificar a seguranças postados nas entradas das "ruas-fechadas" que protegem dos "males da cidade" os enclaves sociais das elites.

---

[12] Sandra Cavalcanti publicou no Jornal do Brasil de 4 de novembro de 1996 artigo intitulado "Por Trás das Balas" no qual retoma a tese da remoção das favelas como estratégia para o controle da violência. Utilizando a imagem da favela como território controlado pelo crime organizado, propõe uma ação do poder público fundada na intervenção bélica e, posteriormente, na retirada da população moradora da favela. "A única solução que existe para se recuperar um território que está em poder do inimigo é iniciar uma ação bélica. Trata-se de por em prática uma tática de guerra, com a ocupação, ostensiva e poderosa, de todo o território a ser conquistado. Ocupada militarmente a área reconquistada, os moradores devem ser ajudados a sair dalí, pois o território reconquistado vai ser liberado da presença do crime. Vai ser reflorestado, se for o caso. Ou vai servir para uma escola, para um posto de saúde ou para uma delegacia. Enfim, vai ter uma destinação pública e social [...] Ao reasentar os moradores em suas novas residências, o poder público deve cuidar para que eles possam ter, daí em diante, a mesma qualidade de vida de qualquer cidadão carioca, livre de quadrilhas e de chefes de ganques."

Quais serão as conseqüências dessas mutações sociais sobre a governabilidade democrática da metrópole, entendida esta como a capacidade das forças políticas locais de construírem e dirigirem um modelo de desenvolvimento orientado por valores e objetivos de integração, justiça e solidariedade? Tal questão torna-se ainda mais pertinente se considerarmos que, aos efeitos desestruturadores do sistema de ação histórica da metrópole produzidos pela fragmentação social e simbólica, somam-se aqueles provenientes da fragmentação institucional decorrentes da descentralização político-administrativa e seus efeitos específicos sobre a gestão metropolitana.

Que rumo tomará a metrópole brasileira nestes tempos em que as novas formas de produzir e consumir transformam o direito ao trabalho em privilégio e atomizam a vida social, enquanto que a globalização da economia exclui do desenvolvimento territórios e cidades e o oligopólio mundial, sustentado pela hegemonia política e bélica dos Estados Unidos, impõe aos países periféricos do capitalismo reformas políticas e institucionais que crescentemente diminuem a capacidade nacional e local de controle da sua historicidade?

No quadro de fragmentação institucional esboçado anteriormente, a política na cidade tende a traduzir hoje a visão das classes médias sobre as difusas demandas populares, de um lado, e a articulação dos interesses econômicos daqueles que lucram com a produção e uso do espaço urbano –hoje renovados com a entrada dos capitais internacionais na prestação dos serviços de consumo coletivo e nas intervenções de renovação urbana-, de outro[13] . Os técnicos do planejamento urbano tornam-se os supertradutores dos interesses difusos do mundo popular das favelas, dos loteamentos periféricos, dos cortiços, objetos de programas sociais focalizados, destinados a tratar dos "segmentos carentes", dos ameaçados de "exclusão". Em muitos casos, são os assessores populares transformados em "parceiros" dos programas sociais, operadores de algumas de suas ações, expressando também o ventriloquismo e a super-representação desse outro segmento das classes médias. É o paradoxo da cidade brasileira nesses tempos de globalização: a vida social é crescentemente abandonada pelas classes médias e, ao mesmo tempo, elas estão ainda no centro da política urbana.

Podemos dizer que a sociedade brasileira vive um movimento contraditório, onde estão em disputa dois modelos, o "modelo contratualista" de intervenção pública na política urbana versus o modelo do Estado planejador, produzindo diferentes impactos na ordem poliárquica brasileira e na sua tradução socioespacial. No modelo contratualista haveria a re-edição de uma ideologia partipacionista na década de '70 a serviço de uma concepção liberal, afirmando uma política néocorpartiva sem a existência de uma esfera pública global da cidade, ao mesmo tempo em que as camadas populares são destituídas da sua capacidade de intervenção na política da cidade. Nessa concepção, a noção de cidadania é substituída pela idéia de clientela-consumidores. O modelo de participação instaurado "faz todos falarem para calar a todos na esfera política", na medida em que a fala agora se estrutura no âmbito da ordem privada de interesses.

Assim, cabe indagar se estaríamos diante da afirmação desse modelo contratualista de democracia na cidade? Até que ponto que a atual política urbana mantém e aprofunda o quadro de destituição da autonomia das camadas populares de se constituírem em cidadãos e reforça uma bi-polaridade de um espaço político marcado pela existência de hiper-cidadões e subcidadões?

Cabe uma última palavra a respeito das representações da cidade brasileira como "par-

[13] Esta análise está inspirada no trabalho de Oliveira (1998) sobre a presença crescente do núcleo das classes médias no Governo Federal.

tida", "fragmentada", "conflagrada", etc. hoje recorrentemente presentes no discurso público e acadêmico sobre as ameaças à democracia. Diríamos com Wacquant (2001) que existe no Brasil o verdadeiro pânico moral em relação aos territórios das classes populares, as favelas, as periferias, os cortiços que neles localizam as riscos à manutenção da coesão social. Estes discursos são artefatos fundados na realidade que chamam a atenção de especialistas e produzem intervenções públicas, gerando um verdadeiro "mercado de problemas sociais" cuja dinâmica termina por difundir e tornar real estas próprias idéias. Assim, vezes o discurso crítico do "bom senso", cheio de "senso bondoso" sobre a segregação urbana e seus impactos ameaçadores à democracia, ao denunciar a anomia, a exclusão, individualismo agnóstico e suas repercussões sobre a capacidade moral dos indivíduos das classes populares, este discurso pode está contribuindo para a exclusão urbana e participando do processo de produção dos "condenados da cidade".

6. Refêrencias bibliográficas

Boshi, R. R. (1999). "Descentralização, clientelismo e capital social na governanaça urbana: comparando Belo Horizonte e Salvador". *Dados - Revista de Ciências Sociais*, 42, 4: 655-690.

Carvalho, M. A. R. de (2001). *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

Castel, R. (1998). *As metamorfoses da questão social*: *uma crônica do salário*. Petrópoles: Vozes.

Chauí, M. (1994). "De alianças, atrasos e intelectuais". *Folha de São Paulo*, 24 de abr. Caderno Mais: 8-9.

Dahl, R. A. (1997). *Poliarquia*: *participação e oposição*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo.

Douglas, M. (1986). *How institutions think*. Syracuse: Syracuse University Press.

Engels. F. (1967). *Engels selected writings*. Middlesex: Penguin Books.

Furtado, C. (1981). *O Brasil pós-milagre*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

Habermas, J. (1997). *Direito e democracia*: *entre facticidade e validade*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro.

Harvey, D. (1973). *Social justice and the city*. London: Edward Arnold.

Kowarick, L. (1980). *Espoliação urbana*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

Lifschitz, J. (1999). "Correndo atrás. Estratégias de trabalho e de consumo em uma favela carioca". Dissertação de Mestrado defendida no Instituto Universitário do Estado do Rio de Janeiro.

Lind, M. (1995). *The next American nation*. New York: The Free Press.

Marshall, T. H. (1967). *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar.

O'Donnell, G. (1999). "Teoria democrática e política comparada". *Dados - Revista de Ciências Sociais*, 42, 4: 577-654.

Oliveira, F. (1982). "O Estado e o urbano no Brasil". *Revista Estudos e Debates*, 6.

_____ (1998). *Os direitos do antivalor*: *a economia política da hegemonia imperfeita.* Petrópolis: Vozes.

IBGE (1996). *Pesquisa Mensal de Emprego*. Rio de Janeiro: IBGE.

Peralva, A. (2000). *Violência e Democracia: O paradoxo brasileiro*. São Paulo: Paz e Terra.

Ribeiro, L. C. de Q. & L. O. Lago (2000). "Espaço social das metrópoles: Rio de Janeiro, São Paulo, Belo Horizonte". *Revista da ANPUR*, 2.

Santos, W. G. (1993). *Razões da desordem*. Rio de Janeiro: Rocco.

_____ (1998). "Poliarquia em 3D". *Dados - Revista de Ciências Sociais*, 41, 2.

Velho, G. (2002). *Mudança, crise e violência: política e cultura no Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira

Vidal, D. (1998). *La politique au quartier. Rapports sociaux et citoyenneté à Recife*. Paris:

Éditions de la Maison des sciences de l'homme.

Wacquant, L. (2001). *Os condenados da cidade*. Rio de Janeiro: Revan, FASE.