

Democracia e cidade: divisão social da cidade e cidadania na sociedade brasileira***

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-europeias originou-se o conhecido dito «o da cidade liberta».

MAX WEBER

Desde de Marx, Weber, Tönnies, Sombart e Simmel a cidade tem sido pensada como 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 nas instituições dos direitos políticos e sociais. O debate contemporâneo sobre os impactos nas grandes cidades das transformações econômicas (globalização e reestruturação produtiva), no entanto, é marcado pela hipótese da emergência de uma nova ordem sócio-espacial 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.

* IPPUR/UFRJ.

** Orlando Alves dos Santos Junior (FASE).

*** Esta é uma versão revista e modificada do texto originalmente publicado na revista EURE, vol. xxix, n.º 88, pp. 79-95, Santiago do Chile, dezembro de 2003.

Examinamos neste artigo alguns aspectos desta hipótese à luz dos nossos resultados de pesquisa sobre as mudanças e continuidades da ordem sócio-espacial e institucional da metrópole brasileira. Propomos a reflexão sobre os impactos institucionais da possível mudança do modelo sócio-espacial 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. A Constituição de 1988 pode ser considerada não apenas o marco da redemocratização brasileira, mas também da instituição das bases normativas de um regime político no qual a população é amplamente conclamada a ter 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. O quadro de referências que pretendemos esboçar na primeira parte procura discutir a efetividade da democracia a partir da identificação das condições sociais e institucionais que permitem o real exercício dos direitos civis, políticos e sociais pelos indivíduos. Os resultados dessa reflexão iluminarão a discussão dos possíveis impactos das transformações na ordem sócio-espacial das cidades brasileiras sobre a efetivação dos direitos de cidadania e da dinâmica democrática.

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: primeiro, é um regime representativo de governo, em que o único mecanismo de acesso às principais posições de governo ocorre por meio de eleições competitivas, resultado da apostila 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 os direitos considerados fundamentais ao exercício da cidadania política (O'Donnell, 1999).

Essa definição implica, para os autores que a adotam, que para a efetividade do regime democrático não basta a realização de eleições, mas também é necessário que elas sejam realizadas regularmente e sob condições competitivas¹. Ao mesmo tempo, a definição tem o mérito de afirmar a necessidade de um conjunto de liberdades que asseguram a realização de eleições livres, competitivas e isentas. O'Donnell (*op. cit.*, p. 592) reconhece que o reconhecimento dessas liberdades apresenta diversos problemas para a teoria democrática, pois sua determinação não encontraria bases teóricas suficientemente firmes e claras, já que se baseiam fundamentalmente em juízos de valor indutivos². 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, *op. cit.*, p. 594).

Daí a preocupação do autor em estabelecer uma definição que não se restrinja ao foco da institucionalização da mecânica democrática, ou seja, ao acatamento das regras democráticas, mas que também permita superar a dicotomia produzida pela literatura corrente que opõe as visões institucional e substantiva da democracia. Em O'Donnell estão intrinsecamente vinculados e são inseparáveis esses dois aspectos, ou seja, 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'Donnell denomina de *agency*, isto é, a condição na qual cada agente é concebido enquanto indivíduo «dotado de razão prática, ou seja, que faz uso de sua capacidade cognitiva e motivacional para tomar decisões racionais em termos da sua situação e dos seus objetivos, e dos quais, salvo conclusiva em contrário, é considerado o melhor juiz» (O'Donnell, *op. cit.*, p. 603). A constituição da *agency* também é produto da apostila da sociedade que mencionamos anteriormente, já que implica na institucionalização de «uma visão moral do indivíduo como ser autônomo, racional e responsável» (*ibid.*, p. 615), ou seja, que concebe o indivíduo como «um sujeito jurídico dotado de direitos civis subjetivos» (*ibid.*, p. 603).

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

² Por exemplo, o próprio O'Donnell entende que as liberdades destacadas por Dahl — 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.

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» (*ibid.*, p. 615), o que importa dizer que a cidadania política faz parte dos direitos civis, que historicamente 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 defendido 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» (*ibid.*, p. 314), ou, em outros termos, «o nexo interno entre ‘direitos humanos’ e soberania popular» (*ibid.*, p. 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 da 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 do exercício dos 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 (*op. cit.*, p. 625) 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».

Dessa concepção decorrem três questões fundamentais para a nossa discussão. Primeiro, vemos que os direitos civis estão na base da concepção de cidadania, entendidos na sua forma contemporânea, enquanto direitos civis, políticos e sociais (Carvalho, 2001). Segundo, percebemos que a visão moral subjacente à concepção da *agency* funda-se 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). Por fim, como o indivíduo não existe isoladamente, mas sua existência está sempre dependendo de vínculos sociais que o ligam aos diversos níveis, escalas e esferas da vida social, podemos dizer que a dimensão moral e a capacidade de discernimento que é intrínseca a esta abordagem são condições fundamentais para a associação e participação cívica e política da sociedade.

Esta concepção de democracia encontra na sociedade brasileira obstáculos intelectuais e ideológicos para o seu reconhecimento como ponto de vista a partir do qual podemos identificar os nossos dilemas políticos. Com efeito, ela implica na admissão de uma noção de cidadania que incorpore não apenas o exercício de direitos, mas também na aceitação das idéias de divergências, conflitos e, por que não, de disputa pelo poder. Constatamos a permanência

entre nós de dificuldades cognitivas e ideológicas para a incorporação do conflito como categoria legítima no imaginário social e político brasileiro (Carvalho, 2001; Chauí, 2000). 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, 2000).

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, «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» (*ibid.*, p. 627). E, apesar de todos os problemas referentes aos conflitos em torno dessas definições, concordamos com O'Donnell 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» (*ibid.*).

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, p. 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 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, ou seja, no grau da sua efetividade. Para Santos, apesar de a sociedade brasileira cumprir os requisitos básicos de uma ordem democrática — a institucionalização da competição pelo poder e a extensa participação eleitoral —, 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, p. 79, itálicos no original). Assim, teríamos a existência e o funcionamento de instituições democráticas formais, 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» (*ibid.*, p. 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, 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, (i) se, por um lado, sob o ponto de vista formal, 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, (ii) 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 apostila 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 reais interesses.

SEGREGAÇÃO E DESTITUIÇÃO DA AGENCY: OS SUBCIDADÃOS

A segregação sócio-espacial 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 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 o célebre trabalho de Harvey (1980) 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 mecanismo específico de reprodução das desigualdades e das oportunidades de participação na distribuição da riqueza gerada na sociedade. Para os países da América Latina, esta concepção da segregação sócio-espacial fundou o conceito de «espoliação urbana»³ (Kowarick, 1979), pelo qual colocava-se

³ Kowarick define a espoliação urbana como «o somatório de extorsões que se opera através da inexistência ou precariedade de serviços de consumo coletivo que se apresentam como socialmente necessários em relação aos níveis de subsistência e que agudizam ainda mais a delapidação que se realiza no âmbito das relações de trabalho» (1979, p. 59). Como pressuposto deste conceito encontra-se a constatação dos bloqueios institucionais e políticos para que as necessidades de reprodução ampliada de força de trabalho concentrada na cidade se transformassem em direitos assegurados pelo Estado através de suas políticas públicas.

em evidência a existência de particulares processos político-territoriais e sócio-territoriais de distribuição desigual da renda urbana e do bem-estar social, cujo fundamento era justamente a baixa efetividade da democracia ou mesmo a sua inexistência.

Além dos aspectos distributivos, vários trabalhos recentes (e. g., Wilson, 1987, e Wacquant, 2001) têm ressaltado a dimensão imaterial da segregação urbana, relacionada com o *empoderamento* ou *desempoderamento* dos grupos e classes sociais em razão do seu isolamento social, em razão da sua concentração em áreas do território da cidade no espaço socialmente reconhecidas como lugares degradados e degradantes da sua população. Por outras palavras, a estrutura urbana também reproduz e aprofunda 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 permitem 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 mostram alguns textos clássicos (Engels, 1973; Katznelson, 1992). 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 sócio-espacial estava fundada na identidade do trabalho e produzia a moralidade necessária à autonomia dos indivíduos, assegurando a integridade física/segurança, possibilitando o surgimento da identidade coletiva de classe. Assim, como diz Vidal (1995, p. 5), «os bairros organizados em torno de uma identidade profissional, nacional ou étnica, o compartilhamento de valores comuns e práticas coletivas, compensaram freqüentemente a precariedade das condições de existência». 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 real dos trabalhadores ao capital (Topalov, 1994). Nos trabalhos clássicos sobre a marginalidade urbana na América Latina, sobretudo os elaborados pela CEPAL (Echeverría e Medina, 1970), 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), sociais (a manutenção de uma cultura rural) e políticas (baixa consciência da cidadania) suscitava a criação de uma «economia moral» capaz de gerar bens e serviços necessários à vida urbana e uma sociabilidade indutora da manuten-

ção dos 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, da destituição econômica das condições necessárias à inserção nas posições relevantes da estrutura produtiva e, ao mesmo tempo, da capacidade de seus moradores em constituir-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 os laços de sociabilidade, enfraquecido os processos identitários no lugar de residência e, consequentemente, gerado obstáculos à formação de ações coletivas.

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 desestruturadoras 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 a distribuição da riqueza, portanto consequência direta do desenvolvimento e do progresso, e não da sua ausência. Wacquant destaca a transformação da natureza institucional da segregação do subproletariado negro, de base territorial de sustentação de laços comunitários e de uma economia moral que compensava a instabilidade do mercado de trabalho, para a função de exclusão dos mecanismos de distribuição das oportunidades, em razão de ele desestruturar a organização social dos seus moradores e o seu isolamento em relação ao conjunto da sociedade. 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» (Wacquant, 2001).

As novas tendências de reconfiguração do tecido sócio-espacial — ilustradas pelos guetos negros norte-americanos — decorrem do fato de a segregação urbana resultante dessas transformações tornar vulnerável não somen-

te os indivíduos, mas suas redes de solidariedade e de filiação social organizadas ao nível do bairro. Nas sociedades onde se desenvolveu mais plenamente o *salariat* e o Estado do bem-estar social — a sociedade salarial nos termos propostos por Castel (1998) —, o papel destas redes de solidariedade e de filiação se alterou e, em muitos casos, sua importância foi enfraquecida em razão da centralidade adquirida pelo sistema público de solidariedade organizado em torno do trabalho assalariado. Além disso, para a expansão do *salariat* — quer dizer, da subordinação real do trabalho ao capital — não foram poucas as experiências onde foi necessário destruir o sistema de solidariedade organizado a partir da experiência do bairro operário utilizando-se, para tanto, as reformas urbanas e habitacionais que, em nome de objetivos higienistas, moralizadores e racionalizadores, reconstruíam o *habitat* operário (Topalov, 1996 e 1994). Assim, a crise da sociedade *salariat* e seus impactos destituidores não encontram no bairro mecanismos de rearticulação de formas coletivas de solidariedade e de filiação sociais capazes de garantir os patamares de proteção e de qualidade de vida constitutivos da condição de assalariamento, fato verificado, sobretudo, nas grandes metrópoles do mundo industrializado. A consequência 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 de reprodução social bloqueia a reconstrução da sociabilidade. O abandono destes territórios como *inner cities* ou sua institucionalização enquanto *quartiers en difficultés* atuam suplementarmente na difusão de um comportamento individualista pouco propício ao reconhecimento de uma comunidade de interesses.

Nas sociedades da industrialização periférica, onde o *salariat* e o Estado de bem-estar social, em contraposição, mantiveram-se incompletos, a sociabilidade estruturada ao nível do bairro — que, como vimos, cumpria papel de integração à vida urbana, ainda que de forma marginal — também é atingida. Nestes processos atuam outros mecanismos diferentes daqueles observados nas sociedades centrais, essencialmente devido aos impactos das transformações econômicas na pauperização absoluta de parte da população, com enormes impactos na desestruturação da economia moral e na destituição da sua capacidade organizativa. No Brasil, findo o período do *desenvolvimentismo*, desde os anos 80 verifica-se a inversão da tendência histórica em curso, desde o pós-guerra, de diminuição do percentual da população vivendo abaixo da linha da pobreza. Os curtos ciclos de expansão econômica, como os de 1986-1987 (Plano Cruzado) e 1995-1997 (Plano Real), fizeram diminuir passageiramente esta nova tendência, sem, contudo, modificarem a sua evolução. Dados recentes indicam que existem hoje no Brasil mais de 50 milhões de pobres, correspondendo a cerca de 34% da

população. A pobreza deixou de ser, por outro lado, uma realidade rural, como no passado, para tornar-se essencialmente urbana-metropolitana, como mostram vários trabalhos (Rocha, 2000).

A manutenção por longo período de um grande contingente da população na situação de pobreza, aliada à mudança das dinâmicas sócio-territorial (auto-segregação das camadas superiores, expansão do mercado imobiliário no território da cidade, diversificação social dos espaços periféricos, esgotamento da produção de loteamentos populares) e política (substituição da política clientelística pela filantropia privada e pela política neocorporativa) das grandes cidades no Brasil, tem se repercutido nos espaços populares, com a criação de «bolsões» de miséria, especialmente nas favelas mais antigas, e a emergência de verdadeiros acampamentos, com o surgimento de «novas favelas» caracterizadas por fortes precariedade e destituição⁴. 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»⁵, sobretudo pelas classes médias em sua sociabilidade, o que está tendo um importante impacto na mudança da ordem sócio-espacial na direção de um modelo que combina crescente proximidade física das classes e forte distância social.

Os laços de solidariedade intra e interespaços populares, que no passado foram responsáveis pela existência de intensas práticas coletivas de auto-ajuda (Lifschitz, 1999), com a criação de movimentos sociais reivindicativos⁶ de inclusão social (regularização fundiária) e de bem-estar social (saneamento,

⁴ Sobre o processo de diferenciação intra e interfavelas na cidade do Rio de Janeiro, v. Ribeiro e Lago (2001).

⁵ Os resultados de recente pesquisa (Soares *et al.*, 1996) realizada sobre a criminalidade violenta na cidade do Rio de Janeiro — homicídio doloso e o roubo seguido de morte — surpreendem, porém, o senso comum em construção pela mídia e por certos meios intelectuais nos quais todos os cidadãos estariam sujeitos à violência. De fato, não há uma distribuição democrática da violência, de forma que a cada cidadão caberia uma razão idêntica de medo e risco. Há, ao contrário, uma distribuição social da violência, cabendo a cada grupo social tipos diferenciados de violência, de tal forma que a população de 18 a 24 anos, de cor preta, com baixa renda e pouca instrução e moradora das áreas periféricas da cidade está mais sujeita ao risco de ser vítima de crime violento. A população branca com idade acima dos 35 anos, renda elevada, alto nível de instrução e moradora das áreas mais centrais da cidade corre menor risco de ser vítima desse tipo. Há, portanto, bairros e cidades diferentes em matéria de violência.

⁶ No Rio de Janeiro, 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.

transportes públicos, etc.), são hoje bloqueados em razão do estigma de esses espaços se incorporarem na percepção dos próprios moradores sobre os seus problemas. Nas favelas, por exemplo, observam-se fortes clivagens sociais, onde os moradores tendem identificar no comportamento dos grupos mais pauperizados a explicação da razão da percepção de desordem e de ameaça, do aumento da violência e da difusão da economia de pilhagem, que marcam quase todas as favelas. Acrescente-se a isto o fato de ser crescente a expansão no Brasil de valores que induzem a uma atitude frente às instituições públicas e à coletividade identificada por Rennó (2000) de «lógica da desconfiança»⁷, isto é, de um tipo de individualismo que não mais encontra na experiência coletiva o substrato para a construção de identidades coletivas.

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 mantém 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. Entre os efeitos 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 clas-

⁷ Esta idéia foi elaborada pelo autor a partir de uma pesquisa empírica sobre cultura política realizada com moradores do Distrito Federal. Trata-se de um obstáculo cultural ao comportamento e à atitude de confiança necessária ao jogo democrático, resultante da adaptação dos indivíduos a uma situação social onde «o cidadão não encontra, cultural e institucionalmente, incentivos seletivos para buscar solucionar seus conflitos diários na esfera pública. O ambiente cotidiano desestimula 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, 2000, p. 232). Para a análise do mesmo fenômeno na sociedade brasileira, outros autores têm utilizado as noções de «individualismo agnóstico» (Velho e Alvito, 1996) e ainda de «individualismo de massa» (Peralva, 2000).

sifica 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 sociedade⁸. Assim, hoje a categorização da questão social desloca-se do eixo produção para o eixo reprodução⁹, 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.

Nesse modo de pensar e administrar o social há o tratamento individualizante e individualizador dos problemas. A cidade não é mais tratada como totalidade 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

⁸ Como lembra Douglas (1986, p. 192) sobre as representações e a ação política sobre os pobres e desempregados, «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.»

⁹ Esta hipótese foi formulada por Luis Antônio Machado no quadro da disciplina conjunta que ministramos sobre o tema «Reestruturação social e categorização do trabalho na sociedade brasileira» (IUPER/IPPUR, 2001).

público não pensa mais a partir do espaço dos direitos desterritorializados, 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.

AGREGAÇÃO E PODER CORPORATIVO: OS HIPERCIDADÃOS

A noção de *overclas*¹⁰ proposta por alguns analistas para descrever a crescente polarização em curso nas sociedades centrais entre os segmentos sociais que integram os atuais circuitos dinâmicos da economia, em especial os das altas finanças, e os «perdedores» das transformações econômicas nos serve para também descrever a evolução das históricas distâncias sociais entre as camadas superiores e o conjunto da população da sociedade brasileira. Ao que parece, constata-se a convergência dos padrões de desigualdades entre o Brasil e os outros países centrais¹¹. Apenas para fornecer uma ilustração das distâncias entre o topo e a base da hierarquia social, nos bastam as informações contidas na tabela que indica a evolução da renda apropriada pelos ricos (10%) e pelos os «super-ricos» (1%) da sociedade brasileira nos últimos decênios.

Razão entre as rendas dos estratos sociais no Brasil metropolitano

[QUADRO N.º 1]

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: PNADs, IBGE, tabulação especial Observatório das Metrópoles (IPPUR/UFRJ — FASE).

É impossível, nos limites deste ensaio, retrair os fundamentos históricos da constituição de tal regime de desigualdades sociais na sociedade brasileira.

¹⁰ O termo *overclass* surge na literatura aglo-americana como a antinomia de *underclass* para descrever os recentes processos de diferenciação das estruturas sociais dos países capitalistas desenvolvidos resultantes da reestruturação produtiva e da financeirização de suas economias. A *overclass* é constituída pelo pequeno e homogêneo grupo de indivíduos da elite, separado das tradicionais classes médias, que detém o poder sobre as instituições destas sociedades. Tal controle permite a este grupo controlar recursos que lhe permitem realizar simultaneamente a auto-exclusão da sociedade e dos pobres (v. Lind, 1995).

¹¹ Este fato tem sido descrito através da expressão *brasilianização do mundo*, cuja autoria pode ser atribuída à Michael Lind. Para uma discussão sobre este termo e referências sobre as tendências de convergência aqui mencionadas, v. Arantes (2001).

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 Celso Furtado (1981), a questão distributiva tem centralidade na explicação dos impasses históricos da sociedade brasileira. Entretanto, ao contrário do que muitos economistas defendem, Furtado entende que a chamada problemática da distribuição da renda é a tradução econômica de uma estrutura de poder sustentada por uma correlação de forças altamente favorável aos interesses da elite econômica, 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 promotor de operações imobiliárias, capital empreiteiro de obras públicas, capital concessionário de serviços públicos e o capital imobiliário.

O poder corporativo das classes superiores se instala na cidade como resultado do processo histórico de formação econômico-social da sociedade brasileira e estaria alicerçado no fato de a industrialização ocorrida nos pós-guerra ter sido politicamente sustentada por uma «sagrada aliança» (Lessa e Dain, 1984) entre interesses locais, a burguesia associada e o Estado. As duas cláusulas desta aliança podem ser sintetizadas na garantia de esferas de acumulação entre a burguesia local e as firmas internacionais e na construção de mecanismos institucionais de perequação do lucro. Não é por outra razão que Oliveira (1982, pp. 50-51) já afirmava na década de 80 que «o urbano hoje no Brasil são as classes médias»¹².

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 reconfiguração do poder corporativo urbano, com a entrada de novas forças sociais representando 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*.

¹² Nas palavras de Oliveira (1982, pp. 50-51), «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 de vista de sua relação com o urbano, entre outros aspectos importantes, salienta, é em grande maioria determinado pela demanda das classes médias dentro das cidades.»

no¹³, 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. 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 e 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 realizado pelo IBGE em 1996, como suplemento da pesquisa mensal de emprego — PME de fevereiro deste ano, 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 seguintes 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 nas seis principais metrópoles brasileiras do universo de 22,5 milhões de pessoas de 18 anos ou mais de idade apenas 27% tinham vínculo com algum tipo de organização associativa¹⁴. Tendo-se como referência as organizações sindicais, as que ostentam maiores índices de associação, verifica-se claramente que camadas sociais que estão mais organizadas em todas as regiões metropolitanas são as que têm maior escolaridade e maior renda, o que traduz o poder social das classes médias na sociedade urbana brasileira¹⁵.

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 curso¹⁶. Com efeito, o grau de associativismo e participação político-social, bem como os

¹³ Trata-se da utilização da cidade ou mais especificamente na intervenção urbanística como veículo do *marketing* político como estratégia de legitimação dos acordos construídos pelas elites em torno de planos de renovação urbana.

¹⁴ Rio de Janeiro (24%), São Paulo (29%), Belo Horizonte (25%), Recife (24%) e Salvador (22%).

¹⁵ Para maiores informações, v. Santos Junior, Ribeiro e Azevedo (2004).

¹⁶ Estamos nos referindo aqui aos resultados da pesquisa interinstitucional coordenada por Luiz César de Queiroz Ribeiro, no âmbito do PRONEX/FINEP, «Metrópole: segregação sócio-espacial e governança urbana: Rio de Janeiro, São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Curitiba, Recife e Fortaleza».

tipos de organização predominantes, mostram-se diferenciados segundo as diferentes áreas da metrópole. Assim, por exemplo, constata-se que os núcleos centrais das metrópoles concentram maior percentual de pessoas associadas do que as cidades periféricas (por exemplo, a cidade do Rio de Janeiro concentra 27% de pessoas associadas e as cidades da sua periferia, na região da 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 centrais, aonde vem se verificando com maior força o fenômeno da auto-segregação das camadas superiores, apresentam os mais altos níveis de adesão às entidades sindicais, profissionais, esportivas e culturais, que são menores nas áreas periféricas. 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.

SEGREGAÇÃO, AGREGAÇÃO E POLÍTICA URBANA: QUAL CIDADANIA É POSSÍVEL?

Os dois tópicos anteriores nos levam a constatar a existência de fortes indícios da partição sócio-territorial da *agency*, definindo segundo as áreas da cidade, já que a análise que empreendemos das mudanças sócio-espaciais das metrópoles e de seus impactos institucionais indica que a globalização pode estar reforçando tendências de dualização e fragmentação já presentes historicamente na sociedade brasileira.

Ao estudarmos o tecido associativo das metrópoles constatamos, com efeito, a existência de dois padrões nitidamente diferenciados em termos da capacidade de organização e mobilização. Os moradores empobrecidos das favelas, periferias e dos bairros populares estão presentes mais freqüentemente nas associações comunitárias de base residencial e nas associações 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 brasileira 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 (Ribeiro e Santos Junior, 1996; Santos Junior, 2001).

O outro lado desta fragmentação é constituído pela crescente partição simbólica da cidade, produzida por representações sociais dos espaços metropolitanos que criam rupturas entre os territórios que compõem a metrópole. No antigo modelo de segregação sócio-espacial da metrópole fluminen-

se, por exemplo, as favelas eram unidades territoriais de identidades, fundadas 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 relativamente pacífica entre as classes. Existiam múltiplas relações entre favelas e bairros, desde as constituídas pelo mercado de serviços pessoais, passando por aspectos da vida cultural e chegando à política. No novo modelo de segregação sócio-espacial, 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 desses 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.

Um dos resultados importantes desses processos parece ser a des-solidarização entre as classes superiores e inferiores com relação aos destinos do conjunto das metrópoles. A prevalecerem tais tendências, nossas grandes cidades poderão ser marcadas 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.

Quais serão as consequências dessas mudanças institucionais 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 institucional somam-se aqueles provenientes da fragmentação político-administrativa decorrentes da descentralização 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 que crescentemente diminuem a capacidade nacional e local de controle da sua historicidade?

Sob o ponto de vista da efetividade da democracia, vemos dois riscos. Ao mesmo tempo em que vivemos um contexto de crescente consenso em torno da crença na ordem democrática, afirmada com convicção por todas as forças políticas nacionais — e mesmo no plano internacional é raro

escutar um posicionamento contrário à democracia, afastando cada vez mais o cenário propício à movimentos golpistas e à governos autoritários —, a dinâmica efetiva da nossa democracia corre o risco de envolver somente uma pequena parcela da população, as elites e as classes médias, com capacidade de expressão dos seus interesses na cena pública, na medida em que os processos de fragmentação social verificados parecem caminhar na direção da negação dos requisitos requeridos para a habilitação da cidadania, ou, conforme destacamos anteriormente, para a habilitação da *agency*. O risco se constituiria exatamente no fato de a democracia, tal como efetivamente vem sendo exercitada na sociedade brasileira, passar a se constituir no melhor mecanismo de afirmação dos interesses dessas mesmas elites e classes médias.

A nosso ver, no quadro de fragmentação institucional esboçado anteriormente, a política na cidade já identifica os indícios à manutenção da predominância das elites e das classes médias sobre as difusas demandas populares, de um lado, e a rearticulação dos interesses econômicos daqueles vem lucrando 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 outro¹⁷. Os técnicos do planejamento urbano tornam-se os supertradutores dos interesses difusos do mundo popular das favelas, dos loteamentos periféricos, dos cortiços, objeto de programas sociais focalizados, destinados a tratar dos «segmentos carentes», dos ameaçados de «exclusão», expressando o ventriloquismo e a super-representação das classes médias em um contexto de crescente fragmentação da identidade e destituição da capacidade de representação de interesses dos setores populares. 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.

O segundo risco está relacionado aos laços que hoje ligam crescentemente a violência, ao modelo segregado de organização sócio-espacial e à questão da segurança pública na metrópole brasileira. A atual política de segurança que «se quer merece esse nome, porque não tem feito outra coisa senão o estabelecimento de uma espécie de cerco sanitário em torno dos pobres, contendo-os com brutalidade em sua cidadania periférica ou nas favelas, para proteger as camadas médias e as elites» (Soares, 2001, p. 11). De fato, essa política, além de não estar trazendo resultados para a própria segurança das classes médias, também tem efetivamente bloqueado as possibilidades de habilitação da cidadania, impedindo «o acesso dos pobres ao mundo dos

¹⁷ Esta análise está inspirada no trabalho de Oliveira (1998) sobre a presença crescente do núcleo das classes médias no governo federal.

direitos democráticos», operando da mesma forma que a segregação sócio-espacial opera no plano do território e a política neoliberal no plano da economia: «dividindo e excluindo, privilegiando e subordinando» (Soares, *op. cit.*, p. 11).

Na observação da vida quotidiana dos habitantes das grandes cidades já quase passam como desapercebidas cenas de expressivas práticas separatistas. Construções, muros, regras institucionais e valores culturais separam crescentemente a população em *shopping-centers*, «camelódromos»¹⁸, «condomínios fechados», «favelas», «bairros», «baixadas», etc. Categorias espaciais servem cada vez mais à construção de uma linguagem que, classificando e estigmatizando o subproletariado e seus territórios, produz um efeito naturalizador das diferenças e das práticas discriminatórias de apropriação dos espaços das metrópoles. Metáforas freqüentes no discurso público sobre a cidade e seus problemas reproduzem ativamente tal linguagem separatista, especialmente quando a imprensa discute o tema da segurança e o risco da violência. Já não causa despudor ao cidadão-consumidor-moderno-internacionalizado que circula em seu restrito território ter que se identificar aseguranças postados nas entradas das ruas-fechadas que, supostamente, o protegem dos «males da cidade».

Tais riscos estão presentes na atual disputa entre dois modelos de política urbana, o modelo contratualista-liberal *versus* o modelo universalista-social de intervenção pública, que contêm diferentes impactos na ordem política brasileira. O primeiro mobiliza a ideologia participacionista da década de 70 ao pregar que a política urbana deve ser o resultado da livre expressão dos vários interesses territorializados da população, cabendo apenas ao poder público o papel de contratualizar os resultados da negociação entre ele e os vários atores envolvidos. O poder público abre mão da sua tradicional função propositiva de ações que expressariam o «interesse geral» através dos mecanismos e instâncias políticas a partir dos quais as várias classes e grupos sociais poderiam desencadear ações reivindicativas e conflituosas. O modelo contratualista-liberal pressupõe a sociedade civil organizada e a isonomia de poder social, com todos os segmentos sociais que a compõem, tendo a mesma capacidade de identificação e legitimação dos seus interesses. Ora, tomando os argumentos apresentados anteriormente, podemos supor que as ações públicas desencadeadas segundo esta concepção sejam apropriadas pelos *hipercidadãos*, consubstanciando uma política urbana neocorporativa, sem a existência de uma verdadeira esfera pública na cidade em razão de a *agency* não ter ainda alcançado amplos setores das camadas populares.

¹⁸ Área destinada pelos governos municipais para o exercício legalizado da atividade de comércio ambulante, como alternativa à ocupação das calçadas das ruas centrais, onde está localizado o comércio formal.

A consequência parece ser, sem dúvida, a consolidação das tendências da ordem política baseada na partição da cidadania, que, por sua vez, leva a afirmação das tendências do novo modelo de segregação sócio-espacial, que, por seu turno, reforça a ordem política partida. Com efeito, como esperar que indivíduos des-habilitados das condições de *agency*, submetidos a dinâmicas fragmentadoras, possam constituírem-se em atores com capacidade de identificarem e formularem seus interesses territoriais. A participação no modelo contratualista-liberal dá voz a todos como clientes-consumidores, portanto como atores portadores de uma fala privada, impedindo a construção de uma esfera pública capaz de articular interesses privados com o interesse público. Nesta política transformada em mercado leva quem tem maior poder para impor os lucros e os custos da ação do poder público. A força deste modelo está na sua capacidade de mobilizar a sensibilidade coletiva para mitos integradores que reeditam a tradicional concepção comunitarista da democracia, mitos estes que apregoam a política como produto da ação fundada em consensos de atores iguais, sem conflitos e sem escolhas. A consequência é uma marcha-ré na história brasileira, na medida em que deslegitima a concepção da política como conflito e da dissidência construída nos anos 70 e 80, ao sabor das lutas sindicais e dos movimentos sociais em torno pela democracia, melhores condições de vida, e, ao mesmo tempo, louva o consenso. Sustenta tais mitos a difusão na sociedade de representações da cidade brasileira como ameaçada por forças econômicas que vêm de longe — a globalização — e sobre as quais não teríamos controle. Ou ameaçada pela suposta irracionalidade das camadas populares resultante do desrecalcamento que dos seus impulsos violentos. Diríamos, com Wacquant (2001), que existe no Brasil o verdadeiro pânico moral em relação aos territórios das classes populares, as favelas, as periferias, os bairros populares, localizando neles os riscos à manutenção da coesão social. Esses discursos sobre a segregação urbana e seus impactos ameaçadores à ordem social podem estar contribuindo para a exclusão urbana e participando do processo de produção dos «condenados da cidade» (Wacquant, 2001). Até que ponto a atual política urbana mantém e aprofunda o quadro de destituição das camadas populares e reforça a bipolaridade do espaço político brasileiro pela existência de hipercidadãos e subcidadãos?

O outro modelo, que denominamos aqui de universalista-social, na verdade, está em construção. Em gestação em um largo conjunto de micro-experiências, sobretudo nas novas administrações municipais, este modelo afirma o papel central do poder público no planejamento urbano e o seu compromisso com o enfrentamento dos mecanismos de produção de desigualdades e de exclusão decorrentes da vigência da dinâmica do mercado no uso e ocupação do solo urbano e do controle corporativo do poder urbano pelos históricos interesses patrimonialistas. No entanto, ainda é difícil traduz-

zir essa concepção em um discurso estruturado, talvez pela conjuntura de forte hegemonia das idéias neoliberais, que, mesmo negadas, têm influenciado fortemente a recente produção intelectual brasileira. No entanto, tal fato não nega a tentativa que têm feito diversos intelectuais¹⁹ empenhados na construção de outros referenciais teóricos e práticos capazes de rivalizar com o diagnóstico e as soluções propostos pelo modelo contratualista-liberal de política urbana.

A construção efetiva do modelo universalista-social de política urbana enfrenta hoje desafios políticos e intelectuais. Gostaríamos de apontar três deles. Antes de mais nada, a imperiosa necessidade de a política urbana buscar articular seus tradicionais objetivos regulatórios, democratizadores e redistributivos com os concernentes ao fortalecimento da *agency*. As ações dos governos sobre a cidade, com efeito, devem desencadear contratemêndicas à participação institucional da cidadania, impedindo a afirmação do novo modelo de segregação sócio-espacial em emergência, criando mecanismos coletivos de proteção social, buscando incentivar a reorganização do mundo do trabalho em novas bases (economia solidária, por exemplo) e difundindo valores e instituições que se contraponham à cultura do medo e da desconfiança. O segundo desafio é consequência do primeiro. Com efeito, algumas pesquisas recentes têm gerado fortes indícios que correlacionam o quadro de violência em nossas grandes cidades com a situação de precariedade, abandono e destituição de favelas e periferias metropolitanas, denotando a necessidade de articular ações de defesa dos direitos humanos com as que buscam garantir o direito à cidade. É fundamental, portanto, tentar pensar o papel da política urbana na política de segurança pública, de forma a desbloquear o acesso dos setores populares aos direitos fundamentais democráticos. Para isso é necessário desenvolver uma política de segurança que esteja fundada nos «valores da solidariedade, da eqüidade e da liberdade», subordinada aos direitos humanos, e que seja eficiente e eficaz, «o que requer profunda reforma nas instituições policiais e a reorientação de suas crenças e práticas» (Soares, *op. cit.*, p. 11). Por fim, o terceiro grande desafio diz respeito à dimensão política propriamente dita, isto é, à dinâmica democrática. Sustentamos que uma política urbana de novo tipo deve contribuir para tornar substantiva a dinâmica democrática, intervindo «fortemente nos ‘padrões de sociabilidade’ através de investimentos para a criação de espaços públicos em que as classes se apresentem e se identifiquem» e também «realizando políticas culturais que busquem dissolver a separação da cidade fragmentada, que é a cidade mais apta a ser ‘controlada’» (Genro, 1999, p. 17, itálicos no original).

¹⁹ V., por exemplo, Arantes, Vainer e Maricato (2000), Ribeiro (2001) e Ribeiro e Cardoso (2001).

Se soubermos enfrentar tais desafios com coragem, determinação, competência e criatividade, talvez possamos encontrar o caminho que nos levará, finalmente, a fazer coincidir na sociedade brasileira o cidadão com o cidadão e a tornar válido entre nós o velho ditado francês de que «o ar da cidade liberta».

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARANTES, P. (2001), «A fratura brasileira do mundo», in José Luis Fiori e Carlos Medeiros, *Polarização mundial e crescimento*, Rio de Janeiro, Editora Vozes.
- ARANTES, O., VAINER, C., e MARICATO, E. (2001), *A Cidade do Pensamento Único*, Rio de Janeiro, Editora Vozes.
- CARVALHO, J. M. (2001), *Cidadania no Brasil: o longo caminho*, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.
- CASTEL, Robert (1998), *As Metamorfoses da Questão Social: uma crônica do salário*, Petrópolis, Vozes.
- CHAUÍ, M. (2000), *Brasil: mito fundador e sociedade autoritária*, São Paulo, Editora Fundação Perseu Abramo.
- DAHL, R. A. (1997), *Poliarquia: participação e oposição*, São Paulo, Editora da Universidade de São Paulo.
- DOUGLAS, M. (1986), *How institutions think*, Syracuse University Press.
- ECHEVERRIA, J., e MEDINA, A. (1970), «O subemprego nas regiões urbanas», in Francisco Sá Jr. (org.), *Subemprego, problema estrutural*, Petrópolis, Vozes, pp. 110-150.
- ENGELS, F. (1973), *A Situação da Classe Trabalhadora em Inglaterra*, Porto, Afrontamento.
- HABERMAS, J. (1997), *Direito e Democracia: entre facticidade e validade*, Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, vol. II.
- FURTADO, C. (1999), *O Brasil Pós-Milagre*, Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- GENRO, T. (1999), «Um debate estratégico», in I. Magalhães, L. Barreto e V. Trevas (orgs.), *Governo e Cidadania: balanço e reflexões sobre o modo petista de governar*, São Paulo, Editora Fundação Perseu Abramo.
- KATZNELSON, I. (1992), *Marxism and the City*, Nova Iorque, Oxford, Clarendon Press.
- KOWARICK, L. (1979), *A Espoliação Urbana*, Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- LESSA, C., e DAIN, S. (1984), «Capitalismo associado: algumas referências para o tema ‘Estado e desenvolvimento’», in *Desenvolvimento e Capitalismo no Brasil*, São Paulo, Brasiliense.
- HARVEY, D. (1980), *A Justiça Social e a Cidade*, São Paulo, Hucitec.
- 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*, Nova Iorque, 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*, Rio de Janeiro, vol. 42, n.º 4, pp. 577-654.
- OLIVEIRA, F. (1998), *Os Direitos do Antivalor: a economia política da hegemonia imperfeita*, Petrópolis, Vozes.
- OLIVEIRA, F. (1982), «O Estado e o urbano no Brasil», in *Revista Estudos e Debates*, 6, junho/setembro.
- PAES E BARROS, R., HENRIQUES, R., e MENDONÇA, R. (2000), «Desigualdade e pobreza no Brasil: retrato de uma estabilidade inaceitável», in *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 15, n.º 42, São Paulo, Fevereiro.
- PERALVA, A. (2000), *Violência e Democracia: paradoxo brasileiro*, São Paulo, Paz e Terra.

- PUTNAM, R. D. (1996), *Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna*, Rio de Janeiro, Editora Fundação Getulio Vargas.
- RENNÓ JR., L. R. (2000), «Indivíduo, comunidade e cultura: fronteiras do debate entre liberdade e comunitarismo no Brasil, in E. P. Araújo et al. (orgs.), *Política e Valores*, Brasília, UNB.
- RIBEIRO, L. C. Q. (2001), «Cidade, nação e mercado: gênese e evolução da questão urbana no Brasil», in I. Sachs, J. Wilheim e P. S. Pinheiro, *Brasil. Um século de transformações*, São Paulo, Companhia das Letras.
- RIBEIRO, L. C. Q., e CARDOSO, A. (orgs.) (2003), *Reforma Urbana e Gestão Democrática. Promessas e desafios do Estatuto da Cidade*, Rio de Janeiro, Editora Revan/Observatório.
- RIBEIRO, L. C. Q., e LAGO, L. (2000), «O espaço social das metrópoles: Rio de Janeiro, São Paulo, Belo Horizonte», in *Revista da ANPUR*, n.º 2.
- RIBEIRO, L. C. Q., e LAGO, L. (2001), «A divisão favela-bairro no espaço social do Rio de Janeiro», in *Revista da Fundação SEAD*.
- RIBEIRO, L. C. Q., e SANTOS JUNIOR, O. A. (1996), *Associativismo e Participação Popular: tendências da organização popular no Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, FASE/IPPUR-UFRJ.
- ROCHA, S. (2000), «Pobreza e desigualdade no Brasil: o esgotamento dos efeitos distributivos do Plano Real», in *Texto para Discussão*, n.º 721, Rio de Janeiro, IPEA, abr., mimeo.
- SANTOS, W. G. (1993), *Razões da Desordem*, Rio de Janeiro, Rocco.
- SANTOS, W. G. (1998), «Poliarquia em 3D», in *Dados — Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 41, n.º 2.
- SANTOS JUNIOR, O. A. (2001), *Democracia e Governo Local: dilemas da reforma municipal no Brasil*, Rio de Janeiro, Revan/FASE.
- SANTOS JUNIOR, O. A., RIBEIRO, L. C. Q., e AZEVEDO, S. (2004), *Governança Democrática e Poder Local*, Rio de Janeiro, Revan/Observatório.
- SOARES, L. E. (2001), «O PT e a segurança pública», in *Revista Teoria e Debate*, n.º 47, fevereiro/março/abril.
- SOARES, L. E., et al. (1996), *Violência e Política no Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, ISER/Relume Dumará.
- TOPALOV, C. (1996), «Da questão social aos problemas urbanos: os reformadores e a população das metrópoles em princípios do século XX», in L. C. Q. Ribeiro e R. Pechman, *Cidade Povo e Nação. Gênese do urbanismo moderno*, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.
- TOPALOV, C. (1994), *Naisance du chômeur, 1880-1910*, Paris, Éditions Albin Michel.
- VIDAL, D. (1999), «Catégorisations, territoires et individu: quelle place pour le pauvre», in *Cultures et conflits*, Paris, n.º 35.
- VELHO, G., e ALVITO, M. (orgs.) (1996), *Cidadania e Violência*, Rio de Janeiro, Editora UFRJ/Editora FGV.
- WACQUANT, L. (2001), *Os Condenados da Cidade*, Rio de Janeiro, Revan/Observatório, FASE.
- WILSON, W. J. (1987), *The Truly Disavantaged: the inner city, the underclass and public policy*, Universidade de Chicago.