

RESPOSTAS LOCAIS A INSEGURANÇAS GLOBAIS

INOVAÇÃO E MUDANÇA NO BRASIL E ESPANHA

ORGANIZADORES
SONIA FLEURY
JOAN SUBIRATS
ISMAEL BLANCO

RESPOSTAS LOCAIS A INSEGURANÇAS GLOBAIS
INOVAÇÃO E MUDANÇA NO BRASIL E ESPANHA

Organizadores
SONIA FLEURY
Professora titular da Escola de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas e
presidente do Centro Brasileiro de Estudos de Saúde (CEBES)

JOAN SUBIRATS
Diretor do IGOP-UAB
Catedrático em Ciência Política

ISMAEL BLANCO
Pesquisador do IGOP-UAB

Contribuições de:
MARCELO BAUMANN BURGOS
Professor do Departamento de Sociologia da PUC-Rio

QUIM BURGUE
Pesquisador do IGOP-UAB

EVA MACHADO BARBOSA
Professora de Sociologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

JAUME CUBERT
Diretor do Observatório **Risc-Institut d'Estudis de La Seguretat**

LUCIANO FEDOZZI
Professor da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

JORDI GARCIA
Diretor da Cooperativa **L'Apòstrof**

XAVIER GODÀS
Professor da Universidade de Barcelona

RICARD GOMÀ
Vice-prefeito de Ação Social e Cidadania da Prefeitura de Barcelona
Professor da UAB, IGOP

LEONILDE SERVOLO DE MEDEIROS
Professora da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ)

LUIZ CÉSAR QUEIROZ RIBEIRO
Professor do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR)
da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e coordenador do Observatório das Metrópoles

ALDAÍZA SPOSATI
Professora de Política Social da PUC-São Paulo e consultora da UNESCO

ALBA ZALUAR
Professora do Instituto de Medicina Social da UERJ e coordenadora do NUPEVI

IMANOL ZUBERO
Professora da Universidade do País Basco / Euskal Herriko Unibertsitatea

INTERROGAR LA ACTUALIDAD
Serie América Latina

SONIA FLEURY, JOAN SUBIRATS e ISMAEL BLANCO
(orgs.)

RESPOSTAS LOCAIS A INSEGURANÇAS
GLOBAIS: INOVAÇÃO E MUDANÇA NO
BRASIL E ESPANHA



Os trabalhos desse livro receberam a colaboração do: Consorcio Universidad Internacional Menéndez y Pelayo
(Barcelona) y Centro Ernest Lluch

© 2008 para cada um dos trabalhos:

Marcelo Baumann Burgos, Ismael Blanco, Quim Brugué, Eva Machado Barbosa, Jaume Curbet, Luciano Fedozzi,
Sonia Fleury, Jordi Garcia, Xavier Godàs, Ricard Goma, Leonilde Servolo de Medeiros, Luiz César Queiroz Ribeiro,
Aldaíza Sposati, Joan Subirats, Alba Zaluar, Imanol Zubero

© 2008 Fundação CIDOB

Elisabets, 12, 08001 Barcelona

<http://www.cidob.org>

e-mail:subscripciones@cidob.org

Distribuído por Edições Bellaterra, S. L.

Navas de Tolosa, 289 bis, 08026 Barcelona

www.ed-bellaterra.com

Está estritamente proibida, sem a permissão escrita dos autores,
sob as sanções previstas pela lei, a reprodução total ou parcial deste trabalho por
qualquer meio ou processo, incluindo fotocópias, processamento por informática
e distribuição de cópias desta obra através de empréstimo ou aluguel.

Impresso na Espanha
Printed in Spain

ISBN: 978-84-92511-05-L

Depósito legal: B 1.802-2009

Impresso por Romanyà Valls Capellades (Barcelona)

ÍNDICE

Introdução	9
PRIMEIRA PARTE - <i>Metrópolis</i> e questão urbana: Diversidade e segmentação.....	24
Construção e desconstrução de estranhos no ambiente local: das identidades predadoras às identificações dialogantes	25
METRÓPOLES NA PERIFERIA: como governar a urbes sem civitas?.....	58
SEGUNDA PARTE - Território e exclusão. Representações sociais e dinâmicas de mudança.....	85
Escola, favela e cidade no Rio de Janeiro	86
Existem territórios socialmente excludentes?.....	120
Contra o inexorável	120
TERCEIRA PARTE – Insegurança: construção social de riscos	142
Paradoxos do crime-negócio global no Brasil.....	143
Outra segurança é possível	177
QUARTA PARTE - Construção de identidades e produção solidária. Economia social e luta pela terra	208
Dinâmica local, movimentos sociais e luta pela terra: reflexões sobre experiências recentes no Brasil.....	209
Uma economia para reconstruir a dignidade humana e preparar outra sociedade	238
QUINTA PARTE - Mudança institucional e tecnologias de inclusão social.....	259
Novas formas de governar: limites e oportunidades	260
Barcelona: a política de inclusão social no contexto de redes de ação.....	280
Seguridade Cidadã: os múltiplos desafios para a institucionalidade social da América Latina	300
SEXTA PARTE - Construção de subjetividade, atores políticos e consciência social.	343
Participação e consciência social. O Orçamento Participativo de Porto Alegre e a demopédia.....	344
Construção de sujeitos políticos e cidadãos	392
Documentário sobre Inovações Locais frente a Inseguranças Globais: experiências no Brasil e na Espanha.....	437

Introdução

Sonia Fleury, Joan Subirats e Ismael Blanco

Apresentamos um livro sobre a transformação global. Um livro sobre as inseguranças sociais que isso gera e sobre as respostas oferecidas a partir do âmbito local. Nosso ponto de partida é a inquietude, para compreender que tipos de novos riscos sociais a globalização produz, como se projetam esses novos riscos no âmbito local e como, a partir do local, se articulam respostas mais ou menos inovadoras diante das inseguranças sociais emergentes. A dialética entre o local e o global, portanto, ocupa um lugar central neste livro, embora devamos esclarecer que não prestaremos a mesma atenção aos dois pólos. O que nos preocupa, fundamentalmente, é compreender o *impacto local* das inseguranças sociais que a globalização gera, assim como as potencialidades (e as limitações) da ação local frente os riscos sociais emergentes. Quer dizer, o local nos (pré)ocupa mais que o global, embora com Bauman (2001: 210), entendamos que *“integração e divisão, globalização e territorialização são processos mutuamente complementares. Para dizer de uma forma mais precisa, são dois lados de um mesmo processo”*.

A incidência dos efeitos da globalização será diferente conforme o contexto sócio-institucional em que se manifestem os diferentes processos de construção de cidades e de cidadanias. Nesse sentido, a Europa representa um modelo de urbanização no qual a cidade faz parte do processo de construção de uma sociedade de cidadãos livres, nos quais os laços de dependência pessoal fazem parte da convivência num marco espacial e político de pluralidade e tolerância. O modelo de urbanização na América Latina, ao contrário, não foi capaz de associar a urbanização com a democratização das

relações sociais, mantendo um processo simultâneo e contraditório de expansão da cidadania com crescente exclusão sócio-espacial. Espanha e Brasil representam esses dois modelos de construção de cidades e cidadanias.

Os efeitos do processo atual de globalização sobre essas diferentes realidades se manifestam claramente numa acentuação das dinâmicas de individualização e fragmentação social, o que, sem dúvida, constitui uma ameaça à coesão social em ambos os continentes. Contudo, a incidência em contextos distintos gera desafios e potencialidades diferenciadas por causa dos condicionantes das realidades pré-existent.

A existência de um acordo de colaboração entre o CIDOB na Espanha e a Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas no Brasil, permitiu que se mantivesse uma linha de intercâmbio entre especialistas a partir da seleção de diversos temas que possibilitam uma confrontação sistemática das distintas realidades nacionais. E, nesta ocasião, a colaboração no evento do Instituto de Governo e Políticas Públicas da Universidade Autônoma de Barcelona incorporou novas perspectivas e pontos de vista.

A emergência de novas inseguranças sociais e globais: um marco interpretativo

Quais são os âmbitos nos quais operam os principais processos geradores de insegurança social? Em que espaços, portanto, é prioritário articular as respostas? O que, em cada um desses espaços, se pode fazer a partir do local? Acreditamos que a forma adequada de subscrever essas questões seja nos remetendo à já clássica distinção entre as esferas econômica (produtiva), política (re-distributiva) e comunitária (de reciprocidade), como as principais esferas da integração social (Polanyi, 1944). Em cada uma destas três esferas é onde nós - as pessoas e as comunidades - alcançamos os recursos que nos mantem “integrados” socialmente e, portanto, é também em cada uma delas onde podem atuar aqueles fatores que nos situam numa posição de risco ou de

exclusão social. São exatamente as grandes mudanças ocorridas nas últimas décadas, em cada um desses três âmbitos, que estão gerando novas realidades de insegurança social.

A dimensão central - ou ao menos mais evidente - da globalização é a econômica. A transição para um modelo de economia globalizada e informal está causando impactos importantes no mercado de trabalho, na ocupação e nas relações laborais. Hoje, palavras como *flexibilização*, *adaptabilidade* ou *mobilidade* tem substituído *especialização*, *estabilidade* ou *continuidade*. Para certos setores sociais, a mudança econômica produziu um leque de novas oportunidades impensáveis em períodos anteriores. Para outros, ao contrário, significou a exposição a crescentes riscos de exclusão vinculados à esfera laboral: trabalhos com salários muito baixos, insuficientes para ter acesso a bens básicos como uma moradia digna, empregos de caráter temporário e precário; altamente vulneráveis ante o vai e vem da economia ou as reestruturações empresariais; setores de atividade laboral não cobertos por convênios coletivos; o crescente peso da economia informal; a persistência ou a re-emergência da ameaça do desemprego de longo prazo, tanto para pessoas adultas afetadas por processos de reestruturação empresarial como por jovens que não dispõem das habilidades cognitivas que hoje se exige para a inserção no mercado de trabalho formal. Em resumo, setores sociais cada vez mais extensos estão expostos à precariedade laboral ou o que é pior, em termos de Bauman (2000), à superfluidade econômica.

Não nos parecem menos importantes as transformações que se estão produzindo na esfera da reciprocidade interpessoal. Começando pela unidade primária de convivência: a família, que mudou completamente de aspecto – tanto que Beck a inclui dentro das categorias sociais que denomina “categorias zumbi” (Beck e Beck-Gernsheim, 2001). Na área educacional, a equiparação entre homens e mulheres é muito elevada, e a incorporação da mulher ao mercado de trabalho não para de crescer. Contudo, as discriminações em relação à mulher se mantêm e a distribuição de papéis e tarefas no interior do lar quase não se modificou, provocando tensões fortes pela dupla jornada que isso supõe. O aumento das taxas de separação e de divórcio é consequência do fato de a família ser cada vez mais exposta à *reflexividade* e cada vez menos à força da tradição, o que implica maiores margens de escolha pessoal, mas também nos expõe a novos fatores de instabilidade econômica e emocional. Por exemplo, observa-se um

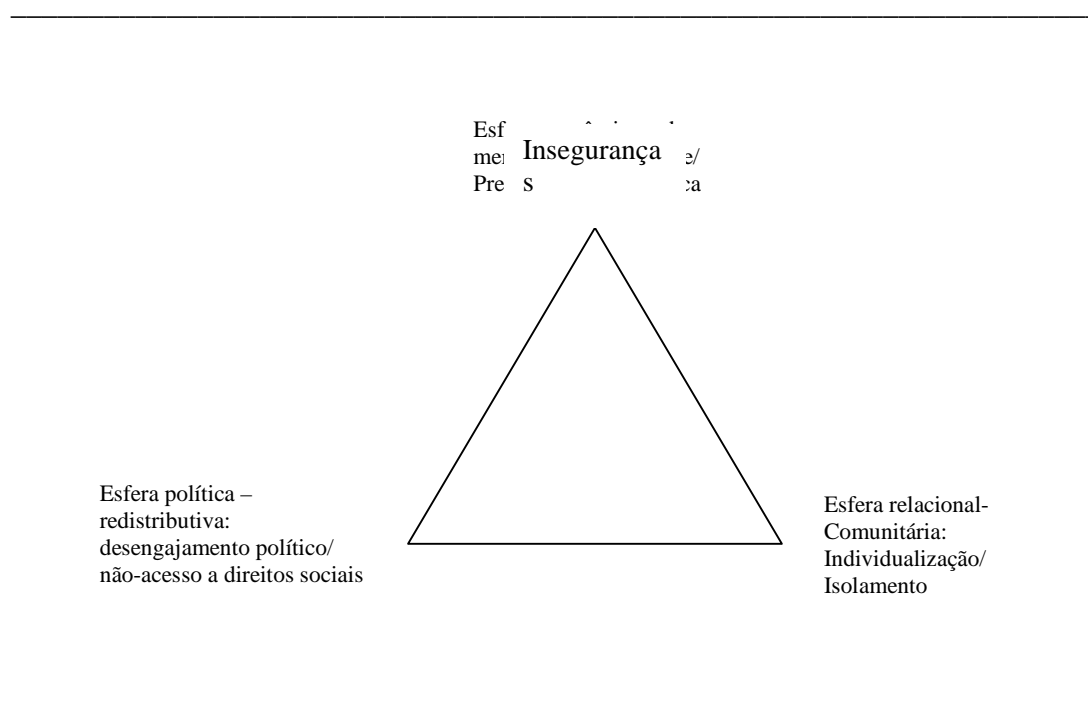
incremento muito importante dos lares onde mulheres sozinhas se encarregam dos filhos. O enfraquecimento das redes familiares também agravou as situações de isolamento e de solidão que muitas pessoas idosas sofrem hoje. Mas não somente as redes familiares estão se enfraquecendo, também as redes de tipo comunitário. Pautas tradicionais de confiança e de reciprocidade interpessoal, constitutivas do que Putnam (2003) denominaria o capital social “que lança pontes” (*bridging*), estão sendo substituídas por novos valores que exaltam a competência individual. A individualização nos obriga a procurar “soluções biográficas a problemas sistêmicos” (Beck e Beck-Gernsheim, 2001), perdendo-se oportunidades para a cooperação e a solidariedade interpessoal. Da mesma forma, o enfraquecimento das redes comunitárias afeta de forma especialmente grave os coletivos sociais mais vulneráveis, menos autônomos individualmente e mais necessitados da “rede de segurança” (Moreno, 2001) que a comunidade oferece.

O que acontece com a política? Neste contexto de grande transformação social, é capaz de seguir exercendo a mesma função redistributiva que, em maior ou menor medida, vinha desenvolvendo através do Estado de Bem-Estar? Continua tendo a mesma capacidade de integração e de representação dos interesses coletivos? Sem pretender cair no pessimismo absoluto, são muitos os indicadores de crise também nesta dimensão. Por um lado, são evidentes os “déficits de inclusão” de alguns estados de bem-estar oprimidos por pressões derivadas de crescentes demandas sociais e, simultaneamente, crescentes pressões para a contenção do gasto público (Adelantado, 2000). A presença pública em mercados com fortes dinâmicas segregacionistas, como o mercado da habitação, é alarmantemente escassa. A capacidade redistributiva de algumas políticas centrais do Estado de Bem-Estar, como a política educativa, se mostra muito limitada. A excessiva dependência dos sistemas de seguridade social dos mecanismos contributivos se vê defasada pelas mudanças no mercado de trabalho. A capacidade de reação frente a necessidades sociais emergentes é claramente insuficiente. Por outro lado, se observa na maioria das democracias um evidente declínio da confiança pública na forma de operar e no rendimento das instituições representativas. Ainda que os sinais de preferências alternativas por formas de governo não democráticas ou autoritárias sejam residuais; é notório que as atitudes públicas em relação às principais instituições das democracias representativas, como os partidos políticos, as eleições, os parlamentos ou os governos,

expressam cada vez mais desconfiança (Pharr e Putnam, 2000; Dalton, 2004). Trata-se de um fenômeno bastante generalizado entre todos os setores sociais, é verdade; mas também é certo que se mostra de forma particularmente intensa entre os setores sociais mais vulneráveis, talvez porque eles tenham motivos especiais para desconfiar da capacidade transformadora das instituições políticas tradicionais.

Em suma, as novas inseguranças sociais procedem das mudanças que simultaneamente estão se operando nas esferas produtiva, comunitária e política. A precariedade econômica, a individualização, o desengajamento político e o insuficiente reconhecimento de direitos sociais são algumas de suas principais expressões.

Figura 1
Inseguranças sociais



Fonte: elaboração própria

Impactos e inovações locais

Que tipo de impacto todos esses processos de mudança global geram na escala local? A escala global desses processos permite imaginar respostas articuladas desde o âmbito local? Que tipo de respostas? Protagonizadas por quem? Com quais potenciais e com quais limitações? Os diferentes capítulos deste livro tratam de dar respostas a esse tipo de indagação. Alguns o fazem partindo da realidade brasileira, outros desde o contexto europeu e espanhol, outros com certa pretensão de universalidade, embora o livro não esteja estruturado em função do foco territorial da reflexão de cada capítulo; mas, sim, em função de uma série de eixos temáticos que, em relação com as perguntas formuladas, nos parecem particularmente relevantes. Embora todos eles lidem com a dialética entre “problemas” e “respostas”, poderíamos dizer que os três primeiros eixos temáticos se centram mais no diagnóstico dos “problemas” e os três últimos na discussão sobre o alcance e as limitações de certos tipos de “respostas”.

O primeiro eixo temático nos situa espacialmente na escala urbana metropolitana - o espaço onde se observa com mais clareza o impacto das novas inseguranças sociais e, portanto, onde mais pressão existe para articular respostas “inovadoras”. Imanol Zubero reivindica um conceito de cidade como espaço de encontro e de convivência entre “pessoas desconhecidas”, aspecto que confere ao urbano seu caráter enriquecedor e civilizador. Recorda-nos, contudo, que, para a convivência entre desconhecidos ser possível, é necessário que prevaleçam certos elementos, como a confiança, o respeito e o compromisso mútuos, o sentimento de identidade pública, a co-responsabilidade. Isto é, aqueles ingredientes relacionados com o que Putnam chama o “capital social inclusivo”. Para Zubero, estão em funcionamento hoje uma série de processos de transformação que ameaçam essa capacidade de convivência urbana. Em seu lugar estaria emergindo a “mixofobia” (Bauman), o medo ao desconhecido, que cada vez mais é percebido como fonte de insegurança. Portanto, estariam predominando as respostas do tipo isolamento e auto-segregação em espaços privados, como as representadas pelas comunidades fechadas e fortificadas, cada vez mais comuns nas Américas.

Em termos similares, Luis César Ribeiro faz referência a um processo de dissociação entre as *urbes* – como forma espacial e arquitetônica da cidade – e as *civitas* – como as relações humanas e políticas que se produzem no espaço urbano. Ou seja, se por uma parte a grande maioria da população mundial está se concentrando em grandes áreas urbanas – em coerência com a função fundamental que hoje as metrópoles desempenham como motor das economias nacionais e global -, estas mesmas grandes cidades são percebidas na atualidade como um espaço de insegurança e de risco social, *“inerentes a uma sociedade de indivíduos atomizados, ligados tão somente por relações instrumentais”*. Partindo de uma pesquisa detalhada da realidade das metrópoles brasileiras, Ribeiro conclui que é nesse espaço onde se concentram e dramatizam os efeitos socialmente desagregadores do período atual de desenvolvimento capitalista.

Ambos os autores apontam para “receitas” similares para recuperar a coesão social e a capacidade da convivência na cidade. Destacaríamos, acima de tudo, suas apostas em novas modalidades de governança democrática urbana, promotoras da deliberação e das relações de cooperação entre a pluralidade de atores e coletivos sociais que coexistem (e que devem ser capazes de reconstruir a convivência) na cidade.

O segundo eixo temático nos permite mergulhar na dimensão territorial da exclusão social urbana, ou, formulado em outros termos, nos “efeitos do lugar” sobre a proteção e reprodução das desigualdades. Numerosos estudos constataam que as transformações sócio-econômicas implícitas na globalização estão provocando um incremento significativo das desigualdades sócio-espaciais urbanas. Marcelo Burghos faz referência, neste sentido, a um processo de “zoneamento” das cidades, ou de fragmentação em espaços urbanos segregados, cuja máxima e mais dramática expressão seria a expansão de territórios física e socialmente excluídos nas metrópoles, como as favelas no Brasil. Refere-se à categoria “favela”, não somente como uma determinada forma de aglomeração habitacional popular, mas, sim, como um micro-sistema cultural mais ou menos autônomo com relação ao resto da cidade, onde predominam uma série de valores e de comportamentos sociais, induzidos pela exclusão ativa que o resto da cidade exerce sobre a favela. Neste sentido, partindo de uma pesquisa realizada em várias favelas do Rio de Janeiro, questiona-se sobre a capacidade das escolas públicas de educação básica de lidar com os dilemas e os paradoxos que a segregação urbana

provoca na formação de uma cultura cívica e conclui que o papel institucional de mediação a ser desempenhado pela escola pública é limitado, e portanto, também o são suas potencialidades transformadoras.

Ismael Blanco e Joan Subirats, por sua vez, também constatarem na Europa um processo de crescente segregação urbana, onde confluem aspectos sociais e étnicos, embora seguramente aqui não seja aplicável a tese da dualização sócio-espacial nos mesmos termos que tem sido desenvolvida em outras partes do mundo (Musterd y Ostendorf, 1998).

São analisados os fatores que contribuem na alimentação dos chamados “círculos ou espirais de degradação” nesse tipo de periferia urbana desfavorecida e as possíveis políticas de resposta ante o fenómeno da segregação territorial. Constatam que as políticas de regeneração urbana na Europa estão incorporando, cada vez mais, certos elementos inovadores, como a participação cidadã e o trabalho em rede, embora concluam que seja necessário adotar uma visão global da cidade para evitar que a regeneração urbana se converta numa mera estratégia de deslocamento territorial da pobreza, como tem ocorrido em muitos centros históricos de cidades europeias.

O terceiro eixo temático está relacionado com a noção, central neste livro, da (in)segurança cidadã. A exclusão social e sua segregação territorial na cidade são fontes geradoras de violência urbana e, portanto, de insegurança cidadã. Mas de qual insegurança estamos falando? Quem exerce a violência, de que tipo e contra quem? Quem é a principal vítima das violências e da falta de segurança? Os artigos de Alba Zaluar e de Jaume Curbet abordam, respectivamente, esse tipo de questão. Alba Zaluar identifica como um dos efeitos da globalização e do predomínio da lógica de mercado sobre as demais instâncias da vida social e política, o crescimento dos mercados de drogas e o aumento da violência que os acompanha. A autora nos oferece uma análise pormenorizada do aumento da violência urbana no Brasil ligado ao tráfico de drogas, mas chama a atenção sobre seus impactos na socialização e na civilidade que afetam a construção das identidades e papéis dos jovens.

Jaume Curbet, por sua vez, aprofunda-se na discussão do próprio conceito da (in)segurança. Nos últimos anos, alimentada pelo que Curbet denomina a “política neoliberal do medo”, se tem desenvolvido uma concepção dominante da (in)segurança

que simplifica enormemente os fatores de risco aos que a cidadania está exposta e que, em consequência, prescreve soluções puramente repressivas que se mostram não somente ineficazes, mas também em certos aspectos ainda mais ameaçadoras para a segurança dos cidadãos, entendida num sentido amplo. Frente a esta concepção dominante da (in)segurança cidadã, teríamos de desenvolver uma noção alternativa, a da “segurança sustentável”: uma visão de segurança que *seja “capaz de enfrentar equitativamente a gama completa das inseguranças sociais”*, e que, portanto, permita vislumbrar o caráter multidimensional da insegurança e as causas estruturais que a provocam; uma visão de segurança que permita manter um equilíbrio ante esse valor e outros igualmente importantes, como podem ser a liberdade, a felicidade, ou a justiça; uma visão que promova as políticas preventivas, compensando o desequilíbrio atual, claramente favorável às políticas de perfil repressivo; por último, uma política de segurança que permita articular respostas em diferentes escalas, com um enfoque global e local simultaneamente.

Como dizíamos, os três seguintes eixos temáticos nos situam mais explicitamente na reflexão sobre as respostas locais ante as inseguranças globais. O primeiro deles, precisamente, nas respostas que procedem da economia social e a luta pela terra. Leonilde de Medeiros constata como, desde os anos 60, o Brasil tem experimentado um intenso processo de modernização tecnológica da agricultura que ocasiona, entre outros resultados, a expropriação também intensa dos trabalhadores rurais. Frente a esse processo, surgiram fortes e diversas formas de resistência rural, articuladas tanto num nível local como nacional. A autora analisa como o Movimento dos Sem-Terra (MST) se constituiu como um importante ator social, através da criação dos assentamentos rurais e o conseqüente desenvolvimento de formas comunitárias de produção agrária que se articulam, por sua vez, com as lutas nacionais pelo direito à terra e seu reconhecimento através da Reforma Agrária. A afirmação de novas identidades e a construção de atores locais estimulam sua capacidade de interferir na realidade nacional, gerando formas inovadoras de re-ordenamento de seus locais sociais e modelos alternativos de produção e de organização social.

Jordi García, por sua vez, indaga sobre o potencial transformador das distintas formas de economia social e solidária, como cenário a partir do qual construir formas

produtivas e de geração de meios de subsistência coletivos que não estejam submetidos às lógicas da apropriação capitalista convencional. Neste sentido, define cinco grandes objetivos: aprofundar uma cultura de administração participativa e orientada por critérios que vão além do benefício econômico, criar as condições que façam possível a multiplicação desse tipo de iniciativas; fortalecer a cooperação entre as distintas experiências; fortalecer sua dimensão política, criando alianças estratégicas com os movimentos alter-globalização; e por último, promover a visibilidade pública desse tipo de experiências que, embora sejam abundantes, ainda são pouco conhecidas pelo público em geral.

A seguir, aborda-se a questão da reforma institucional e o que se denomina como as novas tecnologias da inclusão social. Tal como afirma Quim Brugué, os governos locais “são ao mesmo tempo os níveis governamentais mais pressionados pela emergência de uma nova sociedade e os espaços mais propícios para a inovação”. Em seu artigo, o autor constata um forte desajuste entre uma sociedade altamente dinâmica, com problemas novos e mais complexos, e uma institucionalidade que tende à estagnação, aparentemente incapaz de responder a essa nova complexidade e dinamismo social. Reivindica a necessidade de inventar uma nova tecnologia político-administrativa em que a deliberação venha a ter um papel fundamental, embora reconheça e faça explícitas as dificuldades culturais, políticas e sociais que a prática desta implica na forma de administrar o coletivo, e trata de oferecer algumas pistas sobre como abordá-las.

Essa mesma formulação que vincula mudança social e mudança institucional é o que orienta o capítulo de Xavier Godás e Ricard Giomà, embora eles se centrem na discussão mais específica sobre as políticas de inclusão social. Os processos de transformação social que se destacam neste livro nos obrigam, segundo esses autores, a adotar uma perspectiva analítica que dê conta da multi-dimensionalidade dos processos de desigualdade e exclusão nas sociedades contemporâneas. Partindo dessa perspectiva complexa, propõem uma rearticulação das políticas sociais locais e nos explicam a experiência do Plano Municipal de Inclusão Social de Barcelona e o Acordo Cidadão por uma Barcelona Inclusiva como exemplo de criação de um espaço de ação social

concertada para responder às situações complexas de exclusão social que se dão na cidade.

Aldaíza Sposati, numa linha similar, e a partir da experiência das grandes cidades brasileiras, mergulha na discussão sobre novas dinâmicas de cooperação entre o chamado “Terceiro Setor” e o “Estado Local”. Parte da compreensão da segurança cidadã como um campo de garantias sociais, mais além daquelas tradicionalmente vinculadas às relações laborais para perguntar-se sobre a institucionalização necessária para o reconhecimento da cidadania aos grupos sociais excluídos e vulneráveis. Partindo da análise da experiência de São Paulo, conclui que se bem é necessária a promoção da ação associativa na luta pela inclusão social, esta não pode significar que se retire do Estado sua responsabilidade nas políticas sociais. Refere-se, neste sentido, à necessidade de criar uma nova esfera pública que possibilite e promova as relações de cooperação entre o Estado e as Organizações Não-Governamentais que assegurem a essas populações os direitos de cidadania.

A construção de subjetividade e da consciência social como elementos necessários para a ação política local é o último dos eixos temáticos que abordamos neste livro, entendendo que a construção da cidadania é um processo social de construção, seja de institucionalizações, seja de subjetividades. O estatuto jurídico da cidadania é um vazio, quando não está preenchido pela existência de sujeitos em pleno exercício de sua consciência social. Fedozzi analisa a experiência do Orçamento Participativo em Porto Alegre, depois de 16 anos de existência e de uma reconhecida capacidade de redistribuição dos recursos públicos. Contudo, a participação não tem sido avaliada sob a perspectiva dos efeitos de tal processo na subjetividade dos participantes. A conclusão de sua investigação é que o modelo do Orçamento Participativo construído em Porto Alegre propicia aprendizagens importantes para a cultura democrática e de cidadania. Todavia, percebe-se assimetrias dessas aprendizagens entre os participantes devido à inexistência de uma metodologia efetivamente pedagógica no sentido de reconhecer as diferenças de capitais e a heterogeneidade social entre os participantes. Assim, o “igualitarismo espontâneo das assembleias” vem se constituindo, na prática, como uma barreira para a promoção de um processo equitativo na formação de uma

cultura emancipatória de cidadania crítica, em especial entre as camadas mais pobres e com menor nível de ensino que são iniciantes no Orçamento Participativo.

O artigo de Sonia Fleury parte da concepção do sujeito pleno como aquele que reclama o controle sobre sua vida, num processo de constituição da sua subjetividade, que afirma sua liberdade e consciência num marco que não escolheu. A tensão entre determinação social e afirmação da liberdade do sujeito social tem recebido um tratamento que enfatiza o individualismo por parte das teorias liberais. No entanto, a teoria do sujeito o vê como parte de um mundo social baseado em regras de conduta morais e legais que organizam as relações de poder. As tensões entre diferenciação dos sujeitos e equiparação na condição de cidadania são intrínsecas à democracia, como também o são aquelas entre a normalização estatal e as resistências dos sujeitos. Como o reconhecimento é a base sobre a qual se assenta a construção da cidadania, o reconhecimento denegado ou desrespeitado é a categoria que nos permite entender o processo de exclusão social.

A busca da compreensão do que Hannah Arendt (1993) identifica como “milagres”, ou seja, a capacidade humana para realizar o imprevisto e o improvável na afirmação da liberdade dos sujeitos, nos conduz a uma pesquisa empírica. Com o uso da técnica documental podemos identificar e dar voz a sujeitos que protagonizam processos e espaços de emancipação num processo de reconstrução de sua auto-estima, de suas relações sociais, de sua posição na comunidade local, de sua localização num mundo global. O DVD que documenta essa experiência é, pois, uma parte substancial deste livro, já que ali podemos constatar como as inovações locais que se apresentam propiciam uma reflexão sem precedentes sobre esses processos - a partir de uma combinação entre emoção e razão, racionalidade e utopia, consciência social e singularidade.

A título de conclusão

De nosso ponto de vista, o conjunto de reflexões aqui oferecidas, assim como os testemunhos e experiências reunidas no DVD que se anexa, destacam claramente a

significação da esfera local no bem-estar social, e nas dinâmicas de reciprocidade e solidariedade necessárias para contrabalançar os processos de individualização e segmentação que a mudança global tem gerado. Reivindicar uma esfera de atuação do governo local expressa a vontade de reivindicar um *demos* próprio, uma verdadeira capacidade de resposta aos problemas de cada comunidade. Cada vez se torna mais difícil, desde âmbitos centrais ou regionais de governo, dar respostas universais e de qualidade às demandas de uma população menos indiferenciada, mais consciente de suas necessidades específicas. E isto faz com que o foco de tensão se modifique em direção a níveis mais próximos ao cidadão, assumindo assim os governos e serviços descentralizados uma nova dimensão como distribuidores de bem-estar comunitário. Passando de uma concepção na qual o bem-estar era entendido como uma segurança na manutenção dos direitos sociais para toda a população (indiferenciação-redistribuição), para uma nova forma de ver as relações sociais de maneira integradora e solidária (especificidade-participação).

A tendência nas políticas públicas em geral e nas sociais em particular, tem sido a de se fazer desde longe, e com lógicas especializadas ou de “negociado”. Os profissionais do ensino com o que lhes cabe, os profissionais da saúde pública, por sua vez, e os de serviços sociais de atenção primária, reunindo o que os outros não eram capazes de tratar. No âmbito local, a pressão dos problemas obriga a ser mais flexível. A proximidade se foi configurando como um fator que ajuda a integrar as respostas concretas a demandas que requerem abordagens integrais. E, portanto, não é estranho que hoje os cenários locais sejam cada vez mais espaços decisivos no bem-estar individual e coletivo. É no território próprio onde convivem o pessoal da saúde, os trabalhadores sociais, os empresários e os trabalhadores, os psicólogos, os policiais, o pessoal da administração jurídica, os dinamizadores, os jornalistas, os comerciantes e os políticos. As pessoas que em seu território, desde uma proximidade, sabem e compartilham a importância do que acontece na sua comunidade em relação ao futuro dessa mesma comunidade. É nesse âmbito que as pessoas podem manter vínculos de pertencimento e envolver-se nos assuntos comuns que lhes permitam preocupar-se com seu futuro coletivo.

Em resumo, a esfera local, os governos e as comunidades locais, enfrentam o futuro a partir de uma agenda de atuações mais complexa e heterogênea em relação à agenda de anos atrás. Essa mudança de tempos na qual estamos imersos restabelece a significação e a capacidade governamental das comunidades locais. A vida dos cidadãos e das cidadãs está hoje mais repleta de incertezas e de dúvidas sobre seu trabalho, sua família e sua vida do que há alguns anos. Essas incertezas pairam sobre a realidade social e afetam a vida de povoados e cidades. A política local tem a ver hoje em dia com cotidiano, estilos e formas de vida. E são as instituições locais, as entidades e coletivos presentes nesse território - e as famílias e pessoas que nele convivem -, os que devem assumir o governo conjunto da vida local, para encarar coletivamente problemas cada vez mais complexos e mais difíceis de resolver.

Temos de aceitar que o bem-estar individual e coletivo dos cidadãos, depende cada vez mais da capacidade de serviço e de administração de serviços e recursos dos governos locais, bem como da mobilização do conjunto de recursos e potencialidades de seus habitantes. Os problemas da população requerem políticas pensadas e administradas a partir da circunvizinhança, com lógicas transversais e com mecanismos e estilos de governo e gestão participativos. Sem dúvida, é certo que não há resposta à problemática surgida com o grande processo de globalização dos últimos anos, somente a partir do território próprio ou a partir do local. Tampouco, porém, é possível encarar as dinâmicas globais sem explorar, inovar e construir respostas a partir da proximidade de uma circunvizinhança, a partir do local. É baseada nessa perspectiva, esperançada e realista, que apresentamos esse conjunto de experiências e reflexões que compõem este volume.

Bibliografia

ADELANTADO, Jose (coord.): *Cambios en el Estado del Bienestar: políticas sociales y desigualdades en España*. Barcelona: Icaria, 2000.

ARENDT, Hannah: "Será que a política ainda tem de algum modo um sentido?" en *A dignidade da Política - Ensaios e Conferencias*. Rio de Janeiro: Editora Relume Dumará, 1993.

BAUMAN, Zigmunt: *Globalització. Les conseqüències humanes*. Barcelona: Edicions de la Universitat Oberta de Catalunya, 2001.

BAUMAN, Zigmunt: *Trabajo, consumismo y nuevos pobres*. Barcelona: Gedisa, 2000.

BECK, Ulrich y BECK-GERNSHEIM, Elisabeth: *Individualization. Institutionalized Individualism and its Social and Political Consequences*. Londres: Sage Publications, 2001.

DALTON, Russel J.: *Democratic Challenges, Democratic Choices. The erosion of political support in advanced industrial democracies*. Oxford: Oxford University Press, 2004.

MORENO, Luis (ed.): *Pobreza y exclusión: la 'malla de seguridad' en España*. Madrid: CSIC, 2001.

PHARR, Susan y PUTNAM, Robert (eds.): *Disaffected Democracies: what's troubling the trilateral countries?*. Princeton: Princeton University Press, 2000.

POLANYI, Karl: *The Great Transformation*. New York: Rinehart and Co, 1944.

PUTNAM, Robert (ed.): *El declive del capital social. Un estudio internacional sobre las sociedades y el sentido comunitario*. Madrid: Galaxia Gutenberg, 2003.

PRIMEIRA PARTE

Metrópolis e questão urbana:

Diversidade e segmentação

Construção e desconstrução de estranhos no ambiente local: das identidades predadoras às identificações dialogantes

Imanol Zubero

Iguais e diferentes

A igualdade está na origem da sociedade moderna. É, de fato, seu princípio constituinte. Diferentemente das sociedades tradicionais, nas quais o tipo humano é o *Homo hierarchicus*, desigual por definição, as sociedades modernas entronizaram o *Homo aequalis*. O projeto igualitário moderno se expressa quando dizemos que “somos todos iguais”. Nada há de descritivo nesta afirmação. Ao contrário, o sentido comum nascido da experiência prática nos ilustra quão desiguais somos nós seres humanos. Contudo, a herança ética do Iluminismo consiste em conjugar, contra o que os fatos parecem indicar a petição moral de universalidade com a suposição política de igualdade, de maneira que a justiça se faça depender de tratar a todos os seres humanos *como se* fossem iguais. Não se trata de um “como se” qualquer. É a suposição que faz possível o comportamento moral, a regra de ouro que nos permite sustentar que nenhuma das diferenças que possamos apontar é suficiente para distinguir radicalmente os seres humanos. Daí a concisa, mas iluminadora definição de progresso proposta por Rorty: “Um aumento de nossa capacidade de considerar um número cada vez maior de diferenças entre as pessoas como irrelevantes do ponto de vista moral”.

A igualdade moderna, todavia, se baseia num aparente paradoxo. A questão da igualdade nasce quando o homem moderno se descobre a si mesmo como indivíduo, quer dizer, diferente do resto de seus semelhantes. Podemos sustentar, portanto, que o

fim último da igualdade é proteger determinadas desigualdades, assim como a finalidade dos direitos universais reside nas diferenciadas vidas individuais (Dahrendorf). Assim, pois, e em princípio, igualdade e diferença não somente não se opõem, mas sim, se reafirmam mutuamente.

Como exporemos a seguir, a cidade tem sido o espaço privilegiado para o desenvolvimento deste paradoxal projeto fundador da modernidade. Lugar para o encontro entre diferentes, a diversidade humana compartilhada a longo prazo e em grande escala que caracteriza a existência urbana, teve como consequência a ruptura das *comunidades totais* características das sociedades tradicionais ao oferecer a possibilidade, primeiro, e exigir, depois, uma disjunção cada vez mais radical entre comunidades de vida e comunidades de sentido. (Berger e Luckmann, 1977). Embora as consequências mais perversas desta disjunção – ausência de governo, desterro, exclusão etc. – nunca tenham deixado de produzir movimentos de crítica e propostas de reforma social, o certo é que, no equilíbrio final, a imagem da cidade civilizadora triunfou historicamente sobre a da cidade do pecado ou de perdição. Ao menos no imaginário moderno do Ocidente, Jerusalém triunfou sobre Babilônia. Apenas para exemplificar, comparemos a desassossegada e desumana *Metrópolis* de Fritz Lang com o entusiástico louvor de seu contemporâneo Walter Benjamin (e, seus programas de rádio emitidos entre 1929 e 1932) à metrópole moderna por excelência, Nova York, e a seus arranha-céus, em contraste com as pétreas e escuras casas dos subúrbios das velhas cidades alemãs, ainda não plenamente modernas:

Em lugar da pedra temos agora essas finas armações de cimento e aço, em lugar das maciças e impenetráveis paredes, surgem enormes superfícies de vidro, em lugar das quatro paredes idênticas surgem escadas, plataformas, terraços ajardinados. As pessoas, cada vez mais numerosas, que habitarão tais casas, serão transformadas progressivamente por elas. Serão mais livres, menos receosas, mas também menos belicosas. Poderão entusiasmar-se pela futura imagem de uma cidade pelo menos da mesma maneira que hoje se entusiasma pelos dirigíveis, automóveis ou os transatlânticos. E estarão então agradecidos a aqueles que empreenderam a guerra de liberação contra a antiga cidade aquartelada e sinistra (Benjamin, 1987).

Nas últimas três décadas, contudo, tudo isto mudou e apenas um incorrigível Woody Allen insiste em rodar declarações cinematográficas de amor à cidade das cidades. Se o cinema é testemunha do espírito de cada época, nossa relação com a cidade, ao menos nossa relação icônica, se transformou radicalmente. A cidade é hoje, sobretudo, uma zona de guerra entre gangues (*Guerreiros da noite*, Walter Hill, 1979), um equilíbrio precário entre diferentes, condenado a se desfazer (*Faça a coisa certa*, Spike Lee, 1989), quando não a tenebrosa *Gotham* de Bob Kane (onde se passam as aventuras de Batman), ou a dura e violenta *Sin City* de Fran Miller, levadas à tela pelo próprio Miller junto com Robert Rodríguez e Quentin Tarantino (2005) e por Tim Burton (1992) respectivamente.

Um resumo iconográfico: se em 1933 um comovedor embora gigantesco gorila, representação essencial do selvagem, falecia abatido desde as alturas do Empire State (*King Kong*, Merian C. Cooper e Ernest B. Schoedsack, 1933), seis décadas mais tarde um monstruoso *Godzilla* (Roland Emmerich, 1998), criado não pela natureza, mas pela intervenção humana – pois se trata de uma mutação provocada pelas experiências nucleares francesas no Pacífico – faz destroços na cidade de Nova York.

Como explicar essas profundas mudanças em nossa experiência com a cidade? A que se devem? Quais são os processos sociais que subjazem a isso? Estas são as questões que pretendemos dar conta no presente trabalho.

A cidade, espaço para a igualdade entre diferentes

Isto foi pelos idos de 1948, antes de os mexicanos e os negros começarem a se odiar entre si. Naquele tempo então, antes do descobrimento das diferenças entre as raças, negros e mexicanos se consideravam iguais. Quer dizer, pobres e desafortunados que sempre dançavam com a mais feia.

(Walter Mosley, *Um demônio vestido de azul*)

“O ar da cidade nos liberta” (*Stadtluft macht frei*), dizia um provérbio medieval, referindo-se ao foro característico que regia as cidades e que permitia substituir progressivamente a condição de servo, característica do sistema feudal, pela condição de cidadão. E essa transição se produziu num espaço em que a existência social, à diferença

da vida rural, se caracteriza pelo crescente deslocamento entre a proximidade física e a proximidade social entre as pessoas que habitam um mesmo espaço.

Na verdade, se algo caracteriza as cidades é que se trata de “lugares repletos de desconhecidos que convivem em estreita proximidade” (Bauman 2006). Jeremy Rifkin nos oferece um dado que resume à perfeição esta nova situação, característica da vida urbana: “Hoje um habitante de Nova York pode viver e trabalhar entre 220 mil pessoas em um raio de 10 minutos de sua casa ou escritório no centro de Manhattan” (*El País*, 6-1-07). A cidade é, por definição, o espaço natural para os desenraizados: esses seres “socialmente distantes embora fisicamente próximos. Forasteiros dentro de nosso alcance físico. Vizinhos fora do alcance social” (Bauman, 2004: 175).

Viver com e entre estranhos é muito difícil. Para possibilitá-lo, o homem e a mulher urbanos desenvolveram uma ampla variedade de estratégias, entre as quais podemos destacar as seguintes:

- a manutenção de espaços que combinem proximidade física e proximidade social (bairros étnicos, aglomerações marginais de imigrantes);
- a recreação na mesma cidade de espaços baseados na proximidade social, embora com uma distância física (um bom exemplo são as casas ou centros regionais);
- a organização de eventos coletivos que estimulem o encontro entre os vizinhos (festas e outros atos lúdicos);
- a construção de uma consistente rede de relações de interesses, (contatos comerciais, negócios etc.), essas que Giddens denomina *relações puras*, aquelas que se estabelecem em razão do que cada pessoa possa delas obter e que se mantêm somente enquanto produzem satisfação suficiente para continuar com as mesmas;
- a institucionalização de símbolos de cidade que possam servir de referência coletiva para seus habitantes (neste sentido se destacam os clubes de futebol);

– a atitude de *reserva*, que Simmel considera uma característica natural da vida urbana, imprescindível pra responder aos inumeráveis contatos com outras pessoas e à multiplicidade de estímulos que esses contatos comportam;

– e, naturalmente, todo um complexo normativo que regula o encontro entre estranhos, que sabem que o são, que desejam seguir sendo assim, mas que aceitam as exigências básicas da vida em comum, entre as quais se destaca a *desatenção cortês* estudada por Goffman.

Estas e outras estratégias de convivência entre estranhos tornaram possível a vida urbana, caracterizada por sua rica e produtiva diversidade. E é esta complexidade, gerada pela coexistência de cidadãos diferentes, que apesar de tudo se sabem iguais, que fez das cidades esses poderosos motores de progresso cultural e econômico, sem os quais a vida moderna teria sido impossível.

Elogio da diversidade urbana

Riis fez mapas cromáticos da população de Manhattan por etnias. O cinza era para os judeus - segundo ele, era sua cor favorita. O vermelho representava os italianos, os de pele morena. O azul correspondia aos econômicos alemães. O preto, aos africanos. O verde, aos irlandeses. E o amarelo, aos chineses, de rosto felino - felinos também em sua sagacidade e fúria selvagem quando provocados.

– A isso, acrescentem umas pinceladas de cor para os finlandeses, árabes, gregos etc., e o resultado é um delirante parcelado de cores – proclamava Riis. Uma delirante colcha de retalhos da humanidade!

(E.L. Doctorow, *Ragtime*)

Neste ponto é inevitável recordar as reflexões de Jane Jacobs em sua obra clássica *Morte e vida das grandes cidades* (1967, e.o. 1961). Partindo de uma caracterização da cidade que antecipa a perspectiva baumaniana – “As cidades estão, por definição, cheias de pessoas estranhas, desconhecidas” -, a tese de Jacobs é bem conhecida: as cidades precisam de uma densa e intrincada diversidade de usos que se sustentem e apoiem uns aos outros ■ tanto econômica como socialmente. Isso é assim porque as cidades são modelos de *complexidade organizada*. É a diversidade o que as constitui como realidades vivas e equilibradas, enquanto a ausência desta diversidade organizada as fere de morte. O melhor indicador da saúde de uma cidade é a existência

de ruas animadas, percorridas todo o dia por pessoas diferentes, dedicadas a desenvolver atividades diferentes, em ocasiões diferentes. Nestas condições, diz Jacobs, “quanto mais diversidade houver, mais divertido”.

Decorre daí sua proposta, frontalmente crítica com um urbanismo obsessivamente planificador. Diante da tendência de separar e compartimentar os espaços de uma cidade em função dos distintos usos que se pode dar aos mesmos – moradia, trabalho, lazer comercial, lazer público, turismo monumental etc. – Jacobs defende a convivência de usos e atividades num mesmo espaço urbano, inclusive quando tais usos nos possam parecer antitéticos. Como ela mesma diz, “o bar White Horse e o centro juvenil paroquial, diferentes como evidentemente são, desempenham sem dúvida o mesmo serviço público de civilizar a rua”. Por quê? Devemos procurar a resposta na idéia de cidade de Jacobs, centrada nos usos públicos dos espaços urbanos, em particular das ruas: “Quanto maior e mais abundante for o conjunto de interessados legítimos (no sentido estritamente legal do termo) que forem capazes de responder às demandas que se expressam nas ruas de uma cidade e os estabelecimentos ou centros que nelas estejam instalados, melhor para essas ruas e para a segurança e grau de civilização da cidade”. Daí também sua vigorosa denúncia: “Os centros urbanos americanos não deterioram misteriosamente porque sejam anacrônicos nem porque seus usuários normais tenham sido expulsos pelos automóveis. O que acontece é que estão sendo assassinados sem testemunhas que dêem fé do delito, assassinados em boa parte por uma política consciente que divide e separa os usos de lazer dos usos de trabalho, tudo dentro de um mal-entendido de que se está procedendo a uma reordenação espacial disciplinada.”

Não é difícil dar conteúdo à formulação de Jacobs: pensemos em espaços urbanos particularmente ameaçadores e certamente nos virão à cabeça os parques públicos ou os bairros comerciais ao anoitecer. Ou pensemos, também, no horror que supõem as *cidades dormitórios*, cuja vida social foi sugada por alguma das cidades em cuja periferia se encontram. Ou reflitamos sobre a enfática reivindicação (mais teórica que prática, devemos dizer) que os governos municipais fazem há anos do denominado comércio de bairro.

Embora Richard Sennett declare discordar dos enfoques de Jacobs, sua proposta não deixa de ser um desenvolvimento dos fundamentos jacobsonianos da análise da cidade.

Não é preciso mais que se fixar na descrição que Sennett faz de uma dessas comunidades urbanas em que uma intensa vida pública atuava como produtora eficaz de identificações para os que nelas moravam - Halmstead Street, coração da imigração na Chicago de 1910: “Estava cheia de “estrangeiros”, mas, em cada lugar de diferentes classes de estrangeiros, todos estavam misturados. Os apartamentos ficavam misturados com as lojas e estas mesmas ruas estavam repletas de vendedores e ambulantes de todas as classes; inclusive fábricas se alternavam com bares, bordéis, sinagogas, igrejas e edifícios de apartamentos” (Sennett, 2001, e.o. 1970). A Rua Halmstead coincide ponto por ponto com o Bulevar Hobart de Los Angeles nos anos 70, cuja metamorfose crítica Mike Davis (2007) analisa. Uma descrição, em qualquer destes casos, que expressa essa diversidade exuberante reivindicada por Jacobs, e que nos evoca as ruas entupidas de gente e as barricadas que vimos tantas vezes em filmes como *Era uma vez na América* de Leone, *O Poderoso chefão* de Coppola ou *O Caçador* de Cimmino; em romances como *Ragtime* de Doctorow ou na excelente obra gráfica do *designer* Will Eisner, *A Avenida Dropsie*, na qual se narra a história de uma vizinhança de Nova York e das pessoas que nela moram (imigrantes alemães, irlandeses, italianos e judeus), desde o fim do século XIX até a atualidade.

Aliás, tanto Jacobs como Sennett – ou, no ambiente europeu, Alexander Mitscherlich e seu conceito de contato social ampliado – não fazem mais que continuar no tempo a defesa da que foi, desde suas origens, uma característica, se não a característica fundamental das cidades, que o medievalista Georges Duby expõe assim: “Por mais estreita, barulhenta e fedorenta, que fosse a rua, conservava sua força de atração. Porque representava a comunicação em todos os sentidos do termo, o divertimento e a atividade. A vida. Nas boas cidades do Ocidente de fins da Idade Média, tudo empurra para a rua os indivíduos de uma sociedade urbana extrovertida”.

A diversidade urbana e a ordem implícita

Os homens, guiados por tal conceito fragmentário do mundo, com o passar do tempo, e segundo seu modo de pensar em geral, não podem conseguir outra coisa com seus atos a não ser se quebrar em pedaços a si mesmo e ao mundo.

(David Bohm, *A totalidade e a ordem implicada*)

Em meio a essa profusão de diversidades “havia alguns fios ocultos de uma existência social estruturada” que Sennett, coincidindo uma vez mais com o modo de ver de Jacobs, expõe assim:

O que continha essa existência em Halmstead Street podia ser qualificado de multiplicidade de “pontos de contato” mediante os quais pessoas desesperadamente pobres entravam em relações sociais com a cidade. Tinham que dar esta diversidade a suas vidas, pois nenhuma das instituições em que viviam eram capazes de se auto-sustentar. Esta multiplicidade de pontos de contato levava com frequência os indivíduos da cidade para fora das “subculturas étnicas” que supostamente os compartimentavam com rigor. Essa multiplicidade de pontos de contato significava que as lealdades se entrecruzavam de maneira extremamente complexa.

“As cidades – sustenta Jacobs no final de seu livro – são problemas de complexidade organizada, como as ciências da vida”. Jacobs considera que os teóricos do urbanismo têm sido incapazes de compreender a autêntica natureza da cidade porque a enfrentaram como um problema de *simplicidade e complexidade desorganizada*, numa imitação do que as ciências físicas fizeram tradicionalmente em seu âmbito disciplinar. Sob a aparente desordem desta cidade heterogênea, Jacobs descobre “uma ordem maravilhosa que conserva a segurança nas ruas e a liberdade da cidade. Seu elemento básico é a forma como seus moradores utilizam as calçadas, quer dizer, constantemente, numa multidão, única maneira de que sempre haja muitos pares de olhos presentes, embora nem sempre sejam os mesmos necessariamente. Esta ordem se compõe de movimento e mudança”. E, mais adiante: “Misturas complexas de usos diferentes não são de modo algum uma forma particular de caos. Pelo contrário, representam uma forma de ordem complexa e altamente desenvolvida”. Diante dessa perspectiva dominante, devemos considerar as cidades “como problemas de complexidade organizada: organismos repletos de relações ainda não examinadas, mas, como é óbvio, intrinsecamente interconectadas e seguramente compreensíveis”.

Este é precisamente o fundamento teórico da proposta de Francesco Tonucci, conhecida como *a cidade das crianças* (www.lacittadeibambini.org). Segundo este autor, nas últimas décadas a cidade tem visto enfraquecer-se uma de suas características mais originárias, que é a de ser um lugar de encontro e intercâmbio entre as diversas

peças que nela habitam. Em boa parte, por causa da transformação do cidadão adulto e trabalhador em protótipo do indivíduo urbano moderno. Os pátios, as calçadas, as ruas e as praças – os espaços públicos destinados ao encontro gratuito -, em última instância, adquiriram cada vez mais funções associadas ao mercado. De novo com uma linguagem claramente jacobina, os promotores deste novo projeto criticam o fato de a cidade “ter renunciado a ser um espaço compartilhado e sistêmico, no qual cada parte precisa das outras para destinar espaços definidos a funções e classes sociais diversas, construindo guetos e zonas privilegiadas, esvaziando os centros históricos, dando vida a novas periferias”.

Não posso deixar de chamar atenção sobre a relação que cabe estabelecer entre a perspectiva de Jacobs (e de Sennett) sobre a diversidade urbana e as mais modernas teorias sobre a ordem social, a auto-organização ou o caos procedente das denominadas ciências da complexidade, que nas ciências sociais têm sido particularmente bem recebidas por autores como Georges Balandier, Edgar Morin ou, mais recentemente, Boaventura de Sousa Santos.

Também quero chamar atenção sobre essa referência de Jacobs às *lealdades entrecruzadas*, com que antecipa as teorias atuais sobre o pluralismo. Toda sociedade complexa é, por isso mesmo, uma sociedade plural, pois em seu seio aparecem e se desenvolvem diversas formas de diferenciação social. Contudo, uma sociedade plural não é, por isso mesmo, uma sociedade pluralista. O pluralismo se caracteriza pela coexistência dentro duma mesma sociedade de grupos diferenciados num clima de paz cidadã. Falamos de coexistência, quer dizer, de um determinado grau de interação social, não de simples justaposição. São muitas as sociedades nas quais a ausência de violência entre seus diversos grupos sociais se sustenta, precisamente, na ausência de interação entre eles. Essa ausência de interação está baseada na construção de barreiras às relações sociais, barreiras do preceito erguidas para proteger o grupo das consequências do pluralismo (Berger e Luckmann, 1997). Quais são estas consequências? A mistura de estilos de vida, de valores e de crenças, a contaminação mútua. O pluralismo pressupõe a existência de múltiplas associações/ vinculações voluntárias e inclusivas, ou seja, abertas à possibilidade de pertencimentos múltiplos. Diz Sartori, e diz bem, que não é o mesmo uma sociedade fragmentada que uma

sociedade pluralista. O pluralismo pressupõe a existência de múltiplas associações/vinculações voluntárias e inclusivas, ou seja, abertas à possibilidade de afiliações múltiplas, sendo este o marco distintivo do pluralismo. A existência ou não de linhas de clivagem entrecruzadas (*cross-cutting cleavages*) é o melhor indicador de pluralismo social. Isso é assim porque tal entrecruzamento de vinculações neutraliza os efeitos negativos das mesmas, coisa que não ocorre quando as linhas de divisão ou as afiliações se somam e se reforçam umas às outras. Daí sua conclusão: “A ausência de *cleavages* cruzadas é um critério que permite por si só excluir do pluralismo todas as sociedades cuja articulação se baseia em tribo, raça, casta, religião e qualquer tipo de grupo tradicional”. Daí também decorre que o pluralismo somente pode acontecer em sociedades onde os vizinhos não encontram barreiras que os separem, podendo deste modo estabelecer todo tipo de associações recíprocas.

Neste ponto, devemos assinalar a fundamental importância do clima geral de *confiança* que, na perspectiva de Jacobs, caracteriza a convivência na cidade. Esta se compõe “de muitos e muito ligeiros contatos estabelecidos em suas calçadas”, a maioria dos contatos aparentemente triviais, mas cujo resultado é “um sentimento de identidade pública entre as pessoas, uma rede e um tecido de respeito mútuo (público) e de confiança, e também uma garantia de assistência mútua para o caso em que a vizinhança a necessite, a vizinhança em geral ou um vizinho em particular”. É esta, também, uma questão muito característica de Sennett que, em sua bem conhecida obra, *A corrosão do caráter*, submete a uma aguda crítica aquela que ele considera uma das mais preocupantes tendências da cultura do novo capitalismo: a entronização do princípio de qualquer coisa em longo prazo, “que corrói a confiança, a lealdade e o compromisso mútuos” (Sennett, 2000).

Assim se consegue um *autogoverno* eficaz, composto tanto de elementos formais como de elementos informais, sendo estes últimos os que Jacobs mais valoriza. Destaca entre estes elementos informais o surgimento de um sentido de responsabilidade pública comprometida com a comunidade nascido de uma educação cívica prática, aprendida na vivência cotidiana da interação nas ruas: “Na vida real – recorda Jacobs – as crianças somente podem aprender (se é que aprendem) os princípios fundamentais da vida em

comum numa cidade, se dispõem de um mínimo de adultos circulando casualmente pelas calçadas de uma rua”. Não há educação para a cidadania à margem da prática cotidiana, diária, aparentemente espontânea, dessa mesma cidadania. De novo damos a palavra a Jacobs:

O princípio mais elementar é, sem dúvida, o seguinte: todo mundo tem de aceitar um cânone de responsabilidade pública mínima e recíproca, ainda no caso de que nada em princípio os una ou relacione. Esta lição não se aprende com palavras. Se aprende unicamente através da experiência, ao comprovar que outras pessoas com as quais não nos une um vínculo em particular, amizade ou responsabilidade formal, aceitam e praticam consigo próprios um mínimo de responsabilidade pública.

Hoje chamaríamos a tudo isto de *capital social*, mas estamos falando do mesmo: dessa matéria que mantém juntas aquelas instituições fundamentais que configuram uma sociedade. Um capital social *inclusivo*, que olha para fora do próprio grupo e lança pontes em direção dos diferentes, frente à introjeção característica das formas de capital social exclusivas, que somente aspiram a vincular cada vez mais estreitamente a quem são definidos como iguais (Putnam). São estas redes de capital social inclusivo, que estabelecem pontes, as que configuram o *domínio cívico dos estranhos* (Sennett, 2003); e são estas redes as que estão enfraquecendo ao mesmo tempo que fortalecem os projetos de constituição de redes sociais exclusivas. “Quando as futuras gerações de historiadores escreverem a crônica desta época – lamenta Sennett -, pode ser que notem que sua característica mais marcante foi a gradual simplificação das interações e fóruns sociais para o intercâmbio social”.

A diversidade urbana como perigo

A sociedade moderna se constitui como uma estrutura labiríntica de normas que regulam o acesso às suas lojas, escritórios, bairros e lugares semi públicos. À medida que aumenta a densidade da população, este Dédalo de normas se manifesta em divisões físicas: paredes,

telhados, muros, pisos, cercas, barricadas e signos que marcam os limites de uma comunidade, estabelecimento ou o espaço de uma pessoa.

(Dean MacCannell, *The Tourist*)

Tudo, de fato, parece ter mudado. Faz já 25 anos Enzensberger refletia sobre a “periculosidade crescente da vida cotidiana nas grandes cidades do Ocidente”, consequência da emigração em direção aos centros urbanos de uma multiplicidade que durante séculos temos vivido como se fosse exterior à nossa civilização: “Quanto mais se aplaina o exótico à escala mundial, quanto mais se nivela a multiplicidade tradicional, tanto mais heterogêneas se tornam as sociedades industriais em seu interior. Não somente os Estados Unidos, também a França, Suécia e Alemanha ocidental se converteram hoje em crisóis de fusão, em estados de múltiplos povos. Minorias étnicas, subculturas, e seitas políticas e religiosas se instalam nas metrópoles” (Enzensberger, 1984). A delinquência de rua, a criminalidade urbana, é qualificada de “pandemia oculta” pelo diretor da revista *Foreign Policy*, Moisés Naim (*El País*, 19-06-7)

O que está acontecendo? O vínculo milenar entre cidade e civilização se inverteu? De símbolo da liberdade e segurança (sempre relativa), a cidade se associa cada vez mais com o perigo.

“As cidades se converteram no desaguadouro de problemas de origem mundial. Seus habitantes e quem os representam costumam enfrentar um empreendimento impossível, olhe por onde se olhe: o de encontrar soluções locais a contradições globais” (Bauman, 2006). “Nossas cidades – aponta Bauman - estão passando rapidamente de um refúgio contra os perigos à causa principal desses perigos. As causas do perigo foram transferidas para o coração da cidade. Os amigos, os inimigos e, acima de tudo, os misteriosos estrangeiros esquivos que oscilam ameaçadoramente entre os dois extremos, se misturam entre si e se acotovelam nas ruas da cidade”. Num livro repleto de influências jacobsonianas, Andrew O’Hagan projeta esses perigos na figura de *os desaparecidos*, especialmente quando essas pessoas que desaparecem para sempre nos parques e ruas das cidades são crianças: “Uma das imagens mais impressionantes da América (imagem que se repete de forma terrível), é a de crianças que desaparecem nas calçadas. Parece contradizer nosso sentido mais íntimo e enraizado de ordem. As crianças já não podem mais brincar na calçada em frente à sua casa?”.

“Tenham muito cuidado aí fora”. A advertência que o sargento Esterhaus lançava toda manhã aos policiais que saíam para patrulhar as ruas na série de televisão *Hill Street Blues* (Steven Bochco, 1981-1987) parece dirigir-se agora a cada uma das pessoas que habitam a cidade.

A que agora se mostra é a que Pietro Barcelona denomina *cidade pós-moderna*, “uma enorme e lisa superfície na qual se pode patinar até o infinito”. A imagem é perfeita. A cidade, historicamente o espaço privilegiado para a civilidade, a sociabilidade, a comunicação, o encontro, a participação, se vê reduzida a um *espaço sem referências*, um espaço que já não é necessário para a vida. Um espaço para ser atravessado na maior velocidade possível com o fim de chegar o quanto antes aos novos lugares privados nos quais desenvolver virtualmente a dimensão relacional. “O arranha-céus de indivíduos de carne e osso – lamenta Barcelona – se converteu numa estranha rede de Babel em que todo o mundo consegue se conectar com a rede informática, mas já não consegue falar com o vizinho da frente”. Porém, a perda da cidade real em benefício da cidade virtual arrasta consigo a perda da política real. Porque não existe política sem cidade: “A cidade é o lugar dos trajetos e da “trajetividade”. É o lugar da proximidade entre os homens, da organização do contato” (Virilio). Assim, portanto, a perda da cidade significa a perda da comunicação real ao diminuir o interesse pelos lugares e pelas pessoas.

Se, segundo Marc Augé, os traços que caracterizam os lugares são sua dimensão identificadora, relacional e histórica, cada vez mais os espaços urbanos mais característicos, suas ruas, se convertem em *não lugares*; enquanto aqueles que o antropólogo francês apresenta em sua conhecida reflexão como teóricos “não lugares” (automóveis, centros comerciais etc.) parecem se afirmar como espaços que conferem identidade individual e coletiva ao indivíduo urbano.

A busca da diversidade foi substituída pela *mixofobia*, caracterizada pela “tendência a procurar ilhas de semelhança e igualdade num mar de diversidade e diferença” (Bauman, 2006). Como consequência, a construção de espaços para o encontro, entre os quais as calçadas são os exemplos mais evidentes, deixa lugar ao desenvolvimento de uma arquitetura do medo apropriada para umas pessoas “que têm medo de viver num mundo que não podem controlar”, para “uma sociedade do medo

que prefere ser chata e estéril contanto que não se sinta confundida ou oprimida” (Sennett, 2001). Os espaços urbanos se convertem, assim, ou bem em zonas a evitar (ou, se não há mais remédio, zonas que devemos atravessar em toda velocidade), ou em zonas a proteger. “O muro me protege da outra parte de mim”, sentencia um dividido personagem numa vinheta de El Roto (*El País*, 20-06-07)

O sentido de comunidade se constrói cada vez mais através dos medos compartilhados e menos através das responsabilidades compartilhadas (Giroux, 2003). Proliferam os espaços vetados (*interdictory spaces*), as comunidades fechadas (*gated communities*) - mais de vinte mil nos Estados Unidos, acolhendo a oito milhões de habitantes - cujo fim não é outro senão o de impedir o acesso a estranhos. O jornalista norte-americano Robert Kaplan (1999) analisa a proliferação em seu país de *comunidades fortificadas*, rodeadas por um perímetro defensivo que isole a sua privilegiada população dos cada vez maiores riscos para a vida nas grandes cidades afetadas pela pobreza, a desigualdade, a insegurança e a violência. Trata-se de um modelo importado da América Latina. Também se estão criando entidades administrativas independentes no marco de extensas áreas metropolitanas: proliferam os condomínios baseados na defesa dos interesses e estilo de vida dos brancos ricos, que buscam isolar-se dos problemas existentes nas zonas habitadas por uma maioria de população de origem negra: “Se um condomínio não se constitui em município – explica um dos moradores dessas exclusivas áreas residenciais – pode ser anexado por uma zona mais pobre. Daí que boa parte das localidades que ascenderam a um estatuto jurídico separado, o tenham feito em defesa própria”. Com a mesma lógica defensiva, na década de 1990, a polícia privada triplica a pública (na Califórnia chega a quadruplicar) como consequência da progressiva substituição dos lugares públicos – centros urbanos, praças, parques – por espaços privados abertos ao público, mas submetidos a uma forte vigilância, como centros comerciais, comunidades fechadas, centros de lazer etc. Conclui Kaplan: “Nós nos afastamos das questões relacionadas com a vida pública e rompemos o contrato social para nos proteger dos antigos centros urbanos”.

Xerardo Estévez (2006), arquiteto e prefeito de Santiago de Compostela entre 1983 e 1998, resgatou a linguagem de Jacobs num recente artigo no qual, frente à *cidade das persianas abaixadas* em que acabam convertidas tantas urbanizações atuais,

reivindica uma *cidade intencionada* que recupere a rua como lugar natural de co-habitação:

O modelo de construções geminadas, de asfalto e pracinhas, onde não se ouvem vozes nem se vêem brincadeiras e cujos habitantes são pouco vigilantes porque ingurgitam suas fachadas atrás de muros de cipreste não serve mais. Teremos de fazer algo com este tipo de urbanizações antes de convertê-las em imitadoras das *gated communities* americanas como uma clausura medieval, que além de seu evidente déficit social, têm demonstrado ter mais problemas do que virtudes.

Contudo, o mal conhecido é mais poderoso do que o bem por conhecer. “Em troca de um ambiente protegido – adverte Kaplan, referindo-se a estas comunidades vigiadas -, escolhemos viver fora da esfera pública e do “contrato social”. Autênticos *guetos voluntários*, prisões escolhidas que se fecham de dentro com a finalidade de se proteger de quem esteja fora. Esta busca compulsiva de segurança mediante o isolamento, alcança inclusive a intimidade do lar. Refiro-me aos chamados quartos do pânico que o filme do mesmo nome, protagonizado por Jodie Foster, tornou populares (*O Quarto do Pânico*, David Fincher, 2002) e que me recordam aqueles abrigos nucleares dos anos 80, surgidos no calor do medo de uma possível confrontação com armas atômicas entre Estados Unidos e a União Soviética, cujo teatro bélico seria a Europa. O filme inglês de animação *When the wind blows* (Jimmy T. Murakami, 1986) refletiu de maneira tão acertada como comovedora esse clima de medo, assim como as pobres tentativas de um casal de idosos para evitá-lo. Outra época, outros medos, mas uma mesma estratégia de enfrentamento individual e individualizante, condenada ao fracasso.

E qual a consequência de tudo isso? No nosso mundo globalizado “uma coisa que não está acontecendo é que as fronteiras estejam desaparecendo. Ao contrário, se diria que se estão levantando em todos os novos cantos das ruas de todos os bairros em decadência de nosso mundo”. (Friedman). Fronteiras que são traçadas, se bem que por motivos e maneiras diferentes, tanto pelos privilegiados como pelos grupos sociais mais desfavorecidos.

A secessão dos vitoriosos

Que curioso, a partir de certa altura somente se vêem dados!

(El Roto)

«Les banlieus flambent, le CAC 40 grimpe... Tout est dit. Rarement une élite économique a été aussi déconnectée de la culture de son pays. Pour ces «aristocacs», la seule chose qui compte, c'est le monde». O semanário *Le Nouvel Observateur* (24-30 novembro 2005) começava assim uma ampla reportagem sobre “Os novos aristocratas do capitalismo”!, coincidindo com o apogeu das revoltas protagonizadas pelos jovens das periferias urbanas no final de 2005. Enquanto os carros queimavam nos subúrbios El CAC 40 - o índice da Bolsa de Paris que reúne os quarenta valores principais desse mercado, similar ao IBEX 35 espanhol – não parava de subir. Tudo de fato está dito. Raramente uma elite econômica esteve tão desconectada da cultura de seu país. Para esses “aristocacs” a única coisa que importa é o mundo.

Zygmunt Bauman dedicou muitíssimas páginas em várias de suas obras a teorizar sobre esta nova característica do poder nos tempos da globalização, baseado menos na capacidade de controlar (espaços e pessoas, basicamente) do que na capacidade de emancipar-se de qualquer controle, se desresponsabilizando da gestão dos espaços e das sociedades; um poder que reside menos na capacidade de obrigar do que na de não se sentir obrigado. A mobilidade se converte no fator estratificador mais poderoso e ambicionado. Qual é a natureza do poder que oferece a mobilidade? A desresponsabilização. “Quem tiver liberdade para escapar da sua localidade, a tem para fugir das conseqüências” (Bauman, 1999). Dessa maneira, fica patente o contraste entre “a extraterritorialidade da nova elite com a territorialidade forçada do resto”. Uma nova elite que rompe amarras com seu entorno social, reduzido a um mero acidente biográfico ou a simples conjuntura histórica:

As pessoas de nível superior não pertencem ao lugar que habitam, já que suas preocupações residem (ou, melhor dizendo, flutuam) em outra parte. Não têm interesses criados na cidade onde estão situadas suas residências. Assim, pois, por regra geral, se mostram indiferentes com respeito às questões de sua cidade, que é apenas uma de tantas, um ponto minúsculo e insignificante desde a posição

estratégica do ciberespaço que, por mais virtual que seja, é seu verdadeiro domicílio (Bauman, 2006).

Sua máxima aspiração é a de “alargar os limites de sua capacidade de deslocamento” e assim se as coisas ficam feias, a solução de *se mudar* sempre restará.

Contudo, embora possam se mudar com impressionante facilidade - leves de bagagem e não à maneira austera que cantou Antonio Machado¹, mas a partir da irresponsabilidade e da falta de compromisso -, estão inapelavelmente atados à sua dimensão local e por isso condenados a se mudar de uma cidade a outra. Átila, cujo cavalo destruía para sempre a terra pela qual passava, de maneira que a erva nunca mais tornava a crescer, podia sobreviver somente porque sempre havia um lugar além desse terreno abrasado em que o mato, sim, crescia e onde sua destruidora montaria encontrava um lugar para descansar e se alimentar. Para os Átilas de hoje, não existe esse outro lugar, além do que, fruto de sua ação ou de sua inação, esse único lugar que conhecem se torna socialmente estéril. Por isto as consequências das quais pretendem escapar, acabam quase sempre por agarrá-los.

Mas as novas classes dominantes, alheias às consequências perversas que provocam suas decisões aparentemente racionais, parecem ter optado cada vez mais por uma estratégia que podemos denominar *expatriação residente* (Kaplan, 2000). É a secessão dos satisfeitos, denunciada pelo secretário de Trabalho de Clinton, Robert Reich, para quem *communities have become commodities* (Reich, 2002). Quer dizer, sua vinculação com os espaços locais responde a interesses estritamente individuais e fundamentalmente econômicos, de maneira que na relação com as comunidades aplicam estritamente o princípio da seleção racional: obter o máximo de benefícios em troca de um custo mínimo.

Referindo-se a esta situação, Amitai Etzioni (1999) afirma que o conjunto de medidas de gestão neoliberal do emprego, postas em prática desde os anos 90 (e que ele resume com a expressão *sociedade em redução*), “desembocaram numa sensação muito ampla e profundamente instalada de privação, insegurança, angústia, pessimismo e raiva”. E conclui, abordando uma questão de enorme amplitude: “*Até que ponto pode uma sociedade tolerar políticas públicas e empresariais que dão rédea solta aos*

¹ Antônio Machado, reconhecido cantor de fados portugueses .

interesses econômicos e que tratam de reforçar a concorrência mundial, *sem enfraquecer com isto a legitimidade moral da ordem social?*” Não sabemos, mas, sim, sabemos o que acontece quando tais políticas se tornam dominantes: “À atrofia deliberada do estado social corresponde a hipertrofia distópica do Estado penal”, denuncia Loïc Wacquant. Ao *Estado-providência* sucede o *Estado-penitência*. A aterradora cidade policial de *Robocop* (Paul Verhoeven, 1987), a agonizante cidade segregada de *Blade Runner* (Ridley Scott, 1982) parecem substituir no imaginário social as cidades cívicas das quais se tem nutrido o Ocidente moderno. O medo se converte num princípio organizador do espaço da *cidade pós-urbana* (Davis, 2001). O ar da cidade nos estremece.

Esta ênfase na insegurança e nos desconhecidos como fonte de perigo está na origem da construção de *identidades predadoras*, empenhadas na extinção dessas outras categorias sociais qualificadas como estranhas, e quase sempre coincidentes com identidades majoritárias que vêm nas minorias um inaceitável lembrete permanente da impossibilidade de constituir-se como uma totalidade homogênea. (Appadurai, 2006). Esta impossibilidade está na origem daquela que Appadurai chama *anxiety of incompleteness*, que num castelhano nada acadêmico poderíamos traduzir por “*ansiedad de incompletud*”. Esta ansiedade e a identidade predadora que produz e sustenta estão na base de todas as experiências de limpeza étnica que nos últimos anos do século XX significaram uma volta a um século já suficientemente carregado de horrores. Isto era o que dizia um hutu encarcerado na prisão de Rilima, acusado de participar dos assassinatos de tutsis nos meses de abril a junho de 1994:

Nasci em Kanazi entre tutsis. Sempre tive conhecidos tutsis, sem nem me dar conta. Cresci, porém, ouvindo lições de história e programas de rádio que mencionavam todos os dias os sérios problemas entre os hutus e os tutsis; e, ao mesmo tempo, lidava com tutsis que não suscitavam qualquer problema. Havia uma distância muito grande entre as notícias inquietantes que circulavam pelas fronteiras do país e as pessoas com que nos relacionávamos em casa, com as quais não havia atritos, e a situação estava dividida e ao final teria de se destruir à força e teria que poder mais a barbárie ou teria que poder mais o sentimento de pertencer àquela vizinhança (Hartzfeld).

Vizinhança ou barbárie: as alternativas estão excelentemente bem apresentadas. Como sabemos, teve mais poder a barbárie.

A revolta dos perdedores

Quem vive no medo precisa de um mundo pequeno, um mundo que possa controlar.

(Mia Couto, *Terra sonâmbula*)

Anos antes das revoltas de novembro e dezembro de 2005 nos *banlieus*, estas zonas já apresentavam problemas graves. Talvez porque não se queimaram milhares de carros, mas tão somente alguma adolescente, a situação tenha passado quase despercebida.

Em 4 de outubro de 2002 uma jovem de 18 anos, Sohane, foi queimada viva num porão de Cite Balzac, bairro de Vitry-sur-Seine. Foi um ato de barbárie que vinha precedido por outros igualmente terríveis, tais como violações coletivas praticadas muitas vezes como uma forma de “castigo” de irmãos, vizinhos ou namorados a “suas” mulheres por considerar que estas se desviavam em algum sentido de normas, costumes ou tradições que eles consideravam inapeláveis. O protesto contra esses atos foi o que deu lugar à formação do movimento denominado *Ni putas ni sumisas*.

Fadela Amara, uma das promotoras deste movimento, relaciona esta profunda deterioração nas vidas das periferias com a crise de desemprego que assolou a França a partir dos 80. Essa crise fez estragos nos núcleos familiares, debilitando a autoridade paterna, reforçando as dimensões culturais da identidade, ao mesmo tempo em que se enfraqueciam seus conteúdos materiais. Fadela Amara caracteriza, assim, os filhos de todas essas transformações, os mesmos que nos finais de 2005, e de novo em outubro de 2006, vão incendiar as *banlieus*: “Sua proposta de vida é muito mais cínica, mais realista, talvez também que a nossa”. Nasceram num contexto duro e difícil de desemprego em massa que tem deixado marcas nos núcleos familiares. É de certo modo uma geração sacrificada que esqueceu de projetar-se em direção ao futuro e ter um ideal de sociedade”. Torna-se interessante comparar estas palavras – e, sobretudo, a realidade à qual se referem – com a descrição que Étienne Balibar faz do movimento dos *beurs* (franceses de origem árabe) no início da década de 80:

Os valores aos quais estes jovens apelavam e a terminologia que usavam eram fundamentalmente os valores e o léxico da cidadania, uma combinação adaptada à conjuntura de liberdade e igualdade. Neste caso, a liberdade tomava a forma do que se começou a chamar “direito à diferença”. Contudo, o que me impactou foi que este direito à diferença nunca se colocou de uma forma exclusiva e abstrata e, sim, mais como uma reclamação de reconhecimento no espaço público. Eles simplesmente diziam “Existimos”. Isto era qualquer coisa menos uma forma de dizer “Recusamos o sistema político republicano. Queremos nos encerrar em nossa própria cultura”. Em vez disso, foi questão de olhar essa “cultura” como uma expressão e uma interpelação, uma ferramenta para comunicar-se com os demais (Balibar, 2005).

É o elo mais débil de uma juventude que perdeu o trem que outrora permitia a viagem da mobilidade social ascendente. E sem a promessa desta viagem, o que nos resta? “Quando lançamos um coquetel *molotov*, estamos fazendo um sinal de socorro. Não temos palavras para explicar o que sentimos. Somente sabemos falar ateando fogo”. Era o que diziam Abdel, Bial, Youssef, Ousman, Nadir e Laurent (nomes fictícios), jovens habitantes do bairro 112 de Aubervilliers, em Seine-Saint-Denis (*El País*, 8-11-05). Sabemos qual foi a primeira reação política a esses atos: “Vou acabar com a rale (*racaille*) desses subúrbios a golpes de mangueira”, foi a resposta arrasadora do ministro do Interior, Nicolas Sarkozy.

Não se trata de justificar violência alguma, nem sequer de aceitar acriticamente as explicações que deram os protagonistas de atos como os que tiveram lugar nas *banlieues*. Não podemos, porém, desconhecer as relações que se estabelecem entre a decadência das condições de vida, o fim das expectativas de futuro e a violência urbana. A construção do que Bauman (2001) denomina *comunidade das aparências* – [“um seguro coletivo contra os riscos que cada um enfrenta individualmente”] -, das quais fenômenos como as gangues, ou, mais em geral, os bandos juvenis são um bom exemplo desta construção de identidades defensivas que, tão frequentemente, se tornam furiosamente beligerantes.

Filmes como *Crash* (Paul Higgis, 2004) rastrearam com agudeza as conseqüências existenciais que tem uma vida urbana drasticamente resumida pela voz em *off* do personagem de Don Cheadle no princípio do filme, quando diz: “existe tão pouca comunicação entre as pessoas em Los Angeles que precisam bater em seus carros para ter a sensação de proximidade e calor”. Outro filme muito anterior no tempo, *Grand Canyon* (Lawrence Kasdan, 1991), continha também uma cena sumamente ilustrativa. O

motorista de um guindaste se apressa a socorrer um cidadão cujo chamejante BMW sofreu uma avaria numa zona pobre de Los Angeles e encontra o veículo rodeado por adolescentes negros que ameaçam o condutor. Então se produz o seguinte diálogo entre o motorista, Simon (papel representado por Danny Glover), também afro-americano, e o chefe do bando, que exhibe sua pistola:

SIMON: Tenho de te pedir um favor: me deixe fazer meu trabalho. Este guindaste é responsabilidade minha e agora esse carro, que está enganchado, também é minha responsabilidade.

CAPO: Tá pensando que sou estúpido? Só responde isto primeiro.

SIMON: Olha, não tenho nada contigo e tu não tem nada a ver comigo. Não sei se tu 'é imbecil ou se é um gênio. Tudo o que sei é que preciso ir embora daqui e tu 'tem uma arma. Por isto estou pedindo pela segunda vez: me deixa ir embora daqui!

CAPO: Vou te fazer esse favor e espero que se lembre, caso a gente se encontre de novo. Mas me diga uma coisa: está me pedindo para mostrar respeito ou só porque estou armado?

SIMON: Olha, supõe-se que o mundo não deveria funcionar assim. Quero dizer, que talvez você ainda não esteja sabendo. Supõe-se que eu deveria poder fazer meu trabalho sem te pedir permissão para fazê-lo. Este cara deveria poder esperar por seu carro sem que vocês o roubem. Supõe-se que tudo deveria ser diferente do que é.

CAPO: Então, qual é tua resposta?

SIMON: Se você não tivesse essa pistola, não estaríamos aqui tendo essa conversa.

CAPO: Era isso que eu pensava: sem arma não existe respeito. Por isso sempre levo a pistola.

Larry e Urry denominaram *gueto imobilizado* a esse mundo de exclusão urbana. Imobilizado tanto vertical como horizontalmente: sem expectativa de mobilidade social ascendente, sem possibilidade de sair de suas periferias miseráveis. Vítimas que com facilidade se tornam os que vitimam.

Comunidades de sobrevivência na cidade

A história é o resultado dos desejos em grande escala. Aqui não existe mais do que um garoto que alimenta uma inspiração localizada, mas faz parte de uma multidão em movimento, de mil seres anônimos que brotam dos ônibus e dos trens, de gente que avança aos tropeções, formando estreitas fileiras sobre a ponte giratória que atravessa o rio; pessoas que não representam uma migração nem uma revolução nem uma vasta agitação da alma, mas que trazem consigo o calor corporal da grande cidade e seus próprios sonhos e desesperanças, esse algo invisível que domina a época...

(Don DeLillo, *Submundo*)

Nestas circunstâncias - diante das “comunidades predadoras” e das “comunidades das aparências” -, e apenas como uma tentativa, pois ainda falta um maior desenvolvimento da idéia, quero propor outra forma de identificação coletiva para fazer frente aos novos problemas surgidos na cidade: trata-se das *comunidades de sobrevivência*.

A idéia das *comunidades de sobrevivência* foi proposta por Richard Sennett em 1970. Segundo este autor, “a maneira mais direta de unir as vidas sociais das pessoas é por pura necessidade, fazendo com que os homens se conheçam mutuamente para poder sobreviver”. A cidade, pelas específicas condições de vida que estabelece, pode ser o terreno adequado para seu surgimento: “O que deveria surgir na vida urbana é a ocorrência de relações sociais, e especialmente relações que envolvessem conflito social, através de enfrentamentos cara a cara. Experimentar a fricção de diferenças e conflitos torna os homens pessoalmente alertas ao ambiente que rodeia suas próprias vidas; o que é necessário é que os homens reconheçam os conflitos. Não que tentem purificá-los num mito de solidariedade, com o fim de sobreviver (Sennett, 2001)”.

De novo me permito uma “licença cinematográfica”; volto outra vez ao filme *Crash*, obra que expressa à perfeição o sentido profundo dessas comunidades de sobrevivência, e sobre o qual se pode ler o seguinte num *blog*: “Unicamente um acidente, um capricho do destino, um choque - talvez o de dois carros numa cidade como a de Los Angeles, onde alguém com rodas mas sem um motor praticamente não é ninguém -, é hoje em dia capaz de fazer com que os universos pessoais de cada cidadão se encontrem. Unicamente a violência é capaz de sacudir uma cidade de mortos-vivos”. (ivansainzpardo.blogia.com/2006/042901-crash-paul-higgis-u.s.a-2004-.php)

Frente à idéia de que a ação comum somente surge da semelhança, Sennett considera que “um grande número de pessoas que vivem densamente amontoadas oferece o meio necessário para que estas comunidades de sobrevivência funcionem”. Trata-se, se assim preferirmos, de converter uma necessidade - o fato de a vida urbana obrigar muitas pessoas muito diferentes a viverem juntas -, em virtude. Frente às comunidades defensivas (sejam comunidades-predadoras, sejam comunidades-de-aparências), Sennett pensa na possibilidade de superar qualquer forma de abstração coletiva dirigida à construção de um “nós” falsamente homogêneo:

Quando homens e mulheres devem se tratar mutuamente como pessoas, em uma comunidade onde não existe um controle superior para assegurar a sobrevivência, a evasão em abstrações resulta irreal. A complicação de levar uma vida comunitária vai converter as imagens generalizadas em disfuncionais, porque os homens e as mulheres em carne e osso simplesmente não operam segundo os moldes previsíveis que as imagens generalizadas nos indicam. Atuando no nível do mítico “nós” e “eles”, não há contato entre os seres concretos que devem elaborar semelhantes arranjos, com vistas a sobreviver a cada dia que passa. [...] Posto que as pessoas seriam diferentes entre si, a teia de aranha das afiliações para a sobrevivência a todo custo se singularizaria; não seria reduzida à mera abstração do “nós” contra o exterior.

A abordagem de Sennett pode ser objeto de múltiplas críticas. Interessa-me deter-me numa debilidade do mesmo, não para rechaçá-la, mas para ver a possibilidade de superá-la. Porque, para além do modo como as caracterizemos – comunidades de sobrevivência, transversalidade, pluralismo, hibridação, afiliações múltiplas etc.-, estou fundamentalmente de acordo com a idéia de que, num mundo cada vez mais heterogêneo, somente poderemos falar de autêntica vida social se somos capazes de transcender os impulsos (al cierre identitario nacidos del miedo al extraño) ao fechamento identitário nascidos do medo ao estranho.

A debilidade à qual me refiro, caracteristicamente filha da época na qual Sennett publica o ensaio ao qual estamos fazendo referência (o ano de 1970), é sua visão do poder público. Sennett adota uma posição que podemos qualificar se não como anarquista, mas sim como *anarquizante*. Desde uma perspectiva radicalmente antiburocrática, propõe uma “reconstituição do poder público”, correspondendo à própria comunidade enfrentar os problemas derivados da convivência e encontrar arranjos (pois soluções definitivas dificilmente poderão ser encontradas) para os mesmos. Com uma autoridade pública expressamente diminuída e uma polícia dedicada

exclusivamente a combater “o crime organizado e outros problemas semelhantes”, a tarefa de conseguir um equilíbrio razoável no seio da comunidade dependeria do compromisso dos próprios vizinhos, que não poderiam contar mais que com eles mesmos para enfrentar os problemas de convivência, de modo que “tudo que sucedesse neste âmbito urbano, qualquer forma que a comunidade adquirisse, seria por obra e graça do controle direto, ou então pelo consentimento tácito dos vizinhos”. Numa comunidade assim, a participação e o sentimento de pertencimento não nasceriam do companheirismo homogeneizante, mas da constatação de que se deve atuar em comum para que a diversidade existente na comunidade seja leve e, melhor ainda, seja positiva: “confrontado com a necessidade de agir, lidar com as diferenças humanas com o fim de sobreviver, parece lógico que o desejo de uma solidariedade mítica será derrubado por esta mesma necessidade de sobrevivência, esta necessidade de um conhecimento suficiente das pessoas díspares para poder estabelecer uma trégua comum”.

Esta linguagem anárquica pode ser um obstáculo para compreender e assumir hoje a proposta de Sennett. Pois bem, recorramos a outra linguagem: à da participação cidadã, à da democracia deliberativa.

O enfoque liberal (ou “pluralista”) da democracia considera que não existe nada que se pareça a um interesse público significativamente distinto do interesse privado. Tudo o que existe são indivíduos que se comportam como *egoístas racionais*, procurando, desde o interesse próprio, minimizar custos e maximizar benefícios. Isto vale para qualquer âmbito de ação, seja o do consumo ou o da política, ainda que o mercado se constitua no modelo para a política. Neste contexto, a participação democrática não é outra coisa que um processo regulado de expressão dos interesses e preferências individuais, que são tomados como certos (quer dizer, não se questionam e por isto não têm por que ser modificados) e que, por efeito da regra da maioria, acabam somando-se e, finalmente, prevalecendo uns sobre outros. Trata-se de uma democracia da concorrência entre representantes, que limita grandemente a participação de maneira que: a) existem limitações constitucionais ao que pode ser efetivamente decidido pela cidadania; e b) limita na prática a capacidade de decisão da cidadania à escolha de uns representantes que serão quem, finalmente, tomarão as decisões propriamente políticas. Este ideal de democracia é coerente com uma concepção negativa da liberdade

(liberdade como não-interferência), assim como uma concepção do cidadão enquanto um indivíduo preocupado fundamentalmente consigo próprio, carente de virtude cívica, que considera a participação como uma inutilidade (requer tempo e dedicação: para isto afinal é que existem os políticos!) e que a única coisa que se pede aos poderes públicos é que garantam um marco de convivência tal, que não sejam importunados na hora de levar adiante seus particulares projetos de vida.

O enfoque republicano da democracia mantém pressupostos radicalmente distintos. Conforme esta segunda perspectiva, a virtude da democracia reside precisamente na possibilidade de incluir, entre seus procedimentos, mecanismos que sirvam para transformar as preferências originais egoístas das pessoas em preferências mais altruístas e imparciais. Desta perspectiva, não é em absoluto alheio à democracia o objetivo de contribuir para a moralização das preferências da cidadania. O diálogo, a deliberação coletiva, é o método para proceder à conversão das preferências originariamente egoístas em preferências mais imparciais. Os seres humanos “somos o que conversamos” sentencia Humberto Maturana.

Mas, do que se trata aqui é de apostar em uma democracia deliberativa que de maneira nenhuma se propõe ao impossível de eliminar o poder e o conflito do espaço público. Tratar-se-ia precisamente – seguindo a formulação de Mouffe (1999, 2003) – de uma democracia agonística e que, porque aceita a natureza hegemônica das relações sociais e as identidades, “pode contribuir para superar a onipresente tentação que existe nas sociedades democráticas de naturalizar suas fronteiras e conceber ao modo essencialista suas identidades”. Por isto, conclui Mouffe, “o enfoque agonístico é muito mais receptivo do que o modelo deliberativo à multiplicidade de vozes que abrigam as sociedades pluralistas contemporâneas, e também é mais receptivo à complexidade de suas estruturas de poder”.

Esta é a democracia urbana que pode impulsionar e sustentar comunidades de sobrevivência que, apesar dos conflitos, não degeneram nem em comunidades fechadas e predadoras nem em imobilizadas comunidades-de-aparências. Uma cidade na qual o atual estado de emergência evoque não a ameaça de ruptura catastrófica da ordem

cotidiana, mas sim a permanente aparição de novas e surpreendentes práticas de convivência.

Redescobrir a diversidade como valor

É necessário acrescentar/reivindicar o mapa-mundi. A textura da universalidade. Da tolerância. Observar o mundo com olhos de mapa-mundi. Chegar a Nova York e simplesmente percorrê-la. Estar sem estar nas batalhas inúteis de Sarajevo. A convicção que nos faz iguais e diferentes. De ter estado aqui em outro lugar. De possuir mundo/mapa-mundi.

(Antón Reixa, *Já estive aqui em outro lugar*)

Há uma perspectiva essencialista e naturalista que vê as culturas como realidades perfeitamente definidas, coerentes e homogêneas, nitidamente diferenciadas umas das outras. As culturas são concebidas como entes internamente homogêneos e externamente delimitados. Em demasiadas ocasiões, utiliza-se a referência ao étnico como um sinônimo de natureza. É curioso que este seja o enfoque básico de duas perspectivas, em princípio contrapostas: a) a de quem se recusa à possibilidade mesma da convivência multicultural – como a tese do choque de civilizações, ou os movimentos neo-racistas, que se empenham em estabelecer hierarquias entre as distintas culturas e reivindicam a manutenção da “pureza” de cada uma delas, opondo-se a qualquer forma de mestiçagem; b) a de algumas variedades de multiculturalismo apoiadas no relativismo cultural. Dessa perspectiva, a defesa de uma determinada identidade pode se tornar, com muitíssima facilidade, resistência violenta a qualquer tipo de alteridade.

Porque o certo é que não há nada mais afastado do multiculturalismo do que a fragmentação do mundo em espaços culturais ou nacionais alheios uns aos outros, obcecados por um ideal de homogeneidade e de pureza. Homogeneizamos os imigrantes, paradigma atual do estranho - ora com a intenção de excluí-los (neo-racismo); ora com o objetivo de reconhecê-los (multiculturalismo relativista) -, e perdemos de vista que além

das aparências das culturas sociais distintas das nossas, estas culturas são tão diversas como somos nós mesmos. Neste sentido, tem razão Ridaio (2004) quando sustenta que a noção mais comum de multiculturalismo, longe de combater a homogeneidade esterilizante, no fundo não faz outra coisa que confirmá-la, posto que no fundo tal noção constrói a realidade nos mesmos termos que a xenofobia.

Para esta, um mouro, um negro, um cigano, um judeu ou, em geral, um estrangeiro, são pessoas sem mais qualidades relevantes do que a de serem exatamente isso: mouros, negros, ciganos, judeus, estrangeiros. Qualquer outra condição particular – estudos, capacidade intelectual, experiência profissional ou biográfica, situação familiar – é irrelevante na hora de classificar os indivíduos, de incorporá-los numa categoria previamente estabelecida. Isso é também o que faz o multiculturalismo, só que as categorias que emprega são em princípio veneráveis; são *culturas*, não raças ou rendas.

Mais ainda: à medida que ascendem às nossas sociedades – caracterizadas por serem sociedades plurais de indivíduos chamados a construir existências autônomas –, estas pessoas imigrantes vão desenvolver processos diversos de integração. Seus itinerários, possibilidades de escolha, serão diferentes. Um certo *direito à indiferença* (Delgado, 2007), à possibilidade de passarem despercebidas, de não se verem obrigadas a exhibir permanentemente o que dos outros podemos ocultar ou dissimular, deve ser reconhecido a todas essas pessoas que, em nome de um bem-intencionado direito à diferença, acabam tão freqüentemente fechadas em identidades naturalizadas e, por isso, ferreamente opressoras.

O multiculturalismo tem tido o efeito positivo de ajudar a descobrir a realidade da diversidade cultural, assim como a reconhecer esta diversidade. Mas também teve o efeito menos positivo de alimentar a proliferação ilimitada das culturas. Uma mal/A mal entendida tolerância, muitas vezes pouco mais do que uma indiferença camuflada, tem contribuído para reforçar as distâncias entre culturas:

Com a política do reconhecimento, o que povoa o espaço público não são já as convicções, e sim as identidades. Agora, o que ocorre é que, enquanto as convicções argumentam, as identidades se afirmam e são irrefutáveis. Há, sim, raciocínios melhores do que outros, opiniões mais justas ou mais convincentes, mas não há, em troca, melhor identidade. Impugnar a validade de uma reivindicação identitária é pôr em juízo o ser mesmo que a expressa, atentar, portanto, à sua humanidade. O casamento *gay* ou homofobia, ou reconhecimento ou delito: alternativa implacável

que afasta do debate qualquer outra disposição de ânimo que não seja a do ódio (Finkelkraut, 2001).

Uma razão a mais para a *mixofobia*, ainda que seja disfarçada de tolerância. Já não aspiramos a expulsar o estranho, mas multiplicam-se as portas fechadas, as barreiras de conceitos, erguidas para nos proteger das conseqüências do pluralismo: a mistura de estilos de vida, de valores, e de crenças, a contaminação mútua. A correção política se converte em substituto pobre do diálogo cidadão e a convivência cívica se vê substituída pela mera justaposição de guetos culturais que pratica uma tolerância de vizinhança, sem diálogo mútuo. Não há nada mais alheio à proposta intercultural do que o culturalismo essencialista que exacerba e fossiliza as diferenças. O resultado não pode ser outro do que o *multi-comunitarismo*.

Frente a esta deriva do multiculturalismo se propõe a idéia de *interculturalidade*. De minha parte, não espero nada da interculturalidade, se esta é concebida como mero procedimento (metodologia, técnica, novo local de emprego para novos profissionais na mediação entre culturas). Tampouco espero grande coisa da interculturalidade como apelo às culturas para que, desde si mesmas, abram suas janelas (raramente suas portas) a outras culturas. Só espero algo da interculturalidade como uma nova cultura, adversária de qualquer forma de essencialismo culturalista, quer se vista com as roupagens da nação, da língua, da religião, da orientação sexual ou qualquer outra coisa.

Com a interculturalidade deveria ocorrer o mesmo que, em atinada observação de Wagensbeerg (2002), ocorre com a interdisciplinaridade: nasce com o objetivo de simplificar o âmbito disciplinário, de reduzir a complexidade, mas acaba por aumentá-la ao se converter em mais uma disciplina junto às outras. Citando literalmente suas palavras: “Toda disciplina científica inventada para preencher um vazio interdisciplinário agrava o problema de interdisciplinaridade em justo uma disciplina a mais”. A interculturalidade como uma cultura a mais. Uma cultura que, como deveriam fazê-lo todas, reconhece e aceita com prazer a nuclear ambivalência do conceito de cultura, ao conter em seu seio tanto a idéia de criatividade como a de regulação normativa: “A cultura” refere-se tanto à invenção como à preservação; à descontinuidade como à continuidade; à novidade como à tradição, à rotina como à ruptura de modelos; ao seguimento das normas como à sua superação, ao único como ao

corrente, à mudança como à monotonia da reprodução, ao inesperado como ao previsto” (Bauman, 2002). A cultura, que certamente é normalidade, não deixa de carregar a estranheza em seu seio. Não existe cultura que não seja intercultural. Intercultural - *ad intra*, não *ad extra* -, como entendemos o interculturalismo. Este é o tipo de cultura que acaba sendo mais adequado para estes tempos.

Tempos esses em que estamos deixando atrás a época da modernidade sólida para adentrar na modernidade líquida. Cada vez há menos da antiga consistência das instituições (Estado, partido, igreja, emprego, família etc.) e das ideologias e culturas características da modernidade sólida, convertidas todas elas em instituições e em categorias zumbis: “categorias mortas-vivas” que rondam nossas cabeças e povoam nossa visão com realidades que não deixam de desaparecer (Beck). No entanto, apesar de não estarem mais perfeitamente vivas, tampouco estão totalmente mortas. E já sabemos pelo filme de George A. Romero, *A noite dos mortos-vivos* (1968), do que essas criaturas mortas-vivas são capazes.

A modernidade sólida declina e emerge a modernidade líquida, mas ainda nos encontramos numa fase de transição. Estamos, pois, entre o sólido e o líquido. A cavalo entre dois mundos. Sólido e líquido. Terra e água. É, pois, o tempo dos anfíbios, seres capazes de viver tanto na terra como na água, de habitar tanto no reino do sólido como no do líquido. Assim, “anfíbios”, denominou o escritor Stephan Zweig a todas aquelas pessoas que “viviam entre duas nações”, e que ele descobriu durante seu exílio em Zurique em razão da Primeira Guerra Mundial. Aquelas pessoas que, “em lugar de uma pátria, tinham duas ou três e não sabiam a qual pertenciam” e que, graças a isso, foram capazes de resistir à loucura da guerra. Precisamos, pois, de uma cultura intercultural que produza e reproduza seres anfíbios. Sapos. Mas sapos de um tipo muito especial. Daquele tipo que, quando [estes sapos] forem beijados² com a finalidade de que se transformem e abandonem o charco para retornar a habitar no velho e bom mundo da terra firme, continuem sendo sapos. Obstinada e incorruptivelmente anfíbios.

Acredito que é neste mesmo sentido que Balibar (2005) reivindica a existência de movimentos cívicos transculturais: “Que ao mesmo tempo atravessem as fronteiras

² Porque, no fundo, sempre pensamos que por baixo de sua estranha aparência se oculta um príncipe, quer dizer, um de nós...

culturais, e movimentos que superem a perspectiva das identidades culturais; isto é, que possibilitem e encarnem outras identificações”. Para esse fim, é preciso reconhecer e aceitar a transformação processual da noção de identidade que tem lugar nas sociedades modernas, transformação que põe em questão as próprias bases semânticas do conceito. Identidades? Falemos [melhor] de identificações. Para isto é preciso descobrir e assinalar, onde outros pretendem naturalizar supostas diferenças, divisões relacionadas:

Quando o discurso reificador fala de cidadãos ou de estranhos, de etnias púrpuras ou etnias verdes, de crentes ou ateus, devemos nos perguntar por cidadãos ricos ou pobres, por etnias poderosas ou manipuladas, por crentes casados ou pertencentes a uma minoria sexual. Quem são as minorias dentro das majorias, quem são as invisíveis majorias em relação às minorias?[...] O princípio é sempre o mesmo: formular uma pergunta que inter-relacione uma divisão considerada absoluta em qualquer contexto. Nada do que há na vida social é baseado em um absoluto, nem sequer a idéia do que é uma maioria ou um grupo cultural (Bauman, 2001).

Em definitivo: buscar as semelhanças justo onde outros pretendem levantar muros de separação, assinalar as diferenças justo onde outros pretendem definir unidades supostamente naturais. Saber-nos estruturalmente mestiços e nunca acabados de todo; mais iguais aos diferentes do que imaginamos e mais diferentes aos supostos iguais do que imaginamos. Acredito que é a isso que se refere Claudio Magris, quando reivindica a necessidade de uma “identidade irônica, capaz de libertar-se da obsessão de fechar-se e também da [obsessão] de superar-se”.

Por tudo o que foi dito, é urgente voltar a reivindicar e defender o direito à cidade: “Não à antiga cidade, e sim à vida urbana, à centralidade renovada, aos lugares de encontros e trocas, aos ritmos de vida e empregos de tempo que permitem o uso pleno e inteiro desses momentos e lugares” (Lefebvre). É preciso recuperar, recriar ou inventar espaços nos quais esse encontro profundo seja possível.

Para concluir, um arremate

Construamos essas vielas onde brote a vida.
(José Luis Gómez Ordoñez, *Los lugares del civismo*)

Escreve Magris em seu livro *Utopia y desencanto* que há cidades que estão na fronteira e outras “que têm as fronteiras dentro e estão constituídas por elas”. Nestas últimas é onde se experimenta com intensidade o caráter radicalmente dual da fronteira: “seus aspectos positivos e negativos; as fronteiras abertas e fechadas, rígidas e flexíveis, anacrônicas e franqueadas, protetoras e destrutivas”.

Na realidade, todas as cidades são hoje essa cidade internamente desgarrada que descreve Magris. E a todas elas podemos estender a reflexão e o projeto de intervenção de Xerardo Estévez (2002):

No mundo desenvolvido, as urbes somente podem se converter em instrumentos geradores de necessidades, em objetos onde quase tudo fica reduzido a uma exaltação da economia, da informação, da tecnologia e do consumo, numa incessante onda de coisas efêmeras que nos esgotam. Nelas as diferenças entre os cidadãos aparecem graficamente desenhadas em seu zoneamento, em sua urbanística, em seus edifícios, e é nesse espaço onde se propõem abertamente, como a roupa dependurada nas varandas, os conflitos próprios da aglomeração humana, suas tensões. Mas a cidade é outra coisa. Tem de ser, além do lugar da diversão, o da desconformidade com o que acontece no ambiente social, cultural, político, econômico e onde surja, portanto, a demanda por justiça. Este espaço de desconformidade tem de ser preenchido pelo projeto, a capacidade de sonhar, a idéia, a convicção de que se pode mudar.

Há cidades vivas e há cidades mortas. Que nossas cidades sejam uma ou outra coisa depende de nós, mulheres e homens. Se houve um tempo em que a cidade mesma, o fato urbano com sua dinâmica particular, parecia bastar-se para gerar esse tipo humano que com o tempo denominaremos cidadão e esse tipo de relações entre indivíduos às quais classificaremos de cívicas – bastava respirar o ar da cidade para nos sabermos e nos sentirmos livres -, esse tempo passou. O que há dois séculos se pôde experimentar – apesar de seu caráter de artefato, de realidade socialmente construída-, como um novo *habitat*, como uma nova terra incógnita, a cujas exigências nos devíamos adaptar para assim obter o melhor dela, hoje não é outra coisa que um território conquistado, plenamente humanizado. Com a cidade ocorreu o mesmo que com os espaços naturais: já não nos adaptamos a eles, já não nos modificam; nós é que os modificamos até a

extenuação para adaptá-los a nossas exigências. Por isso, a cidade por si só já não basta para produzir cidadãos nem civismo.

Acontece o mesmo que com a natureza: hoje a cidade exige uma nova atitude por parte de seus habitantes. Uma atitude pró-ativa, propositiva, criadora de novas oportunidades para que a vida urbana brote e se manifeste em toda sua diversidade, exuberante e agonística.

Bibliografia

AMARA, Fadela (2004). *Ni putas ni sumisas*. Madrid: Cátedra.

APPADURAI, Arjun (2006). *Fear of Small Numbers. An Essay on the Geography of Anger*. Durhan and London: Duke University Press.

BALIBAR, Étienne (2005). *Violencias, identidades y civilidad. Para una cultura política global*. Barcelona: Gedisa.

BARCELONA, Pietro (1992). *Postmodernidad y comunidad. El regreso de la vinculación social*. Madrid: Trotta.

BAUMAN, Zygmunt (1999). [Globalização - As Conseqüências Humanas](#). Rio de Janeiro: Editora Zahar.

_____ (2001). *La sociedad individualizada*. Madrid: Cátedra.

_____ (2002). *La cultura como praxis*. Barcelona: Paidós.

_____ (2004). *Ética posmoderna*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno.

_____ (2006). *Confianza y temor en la ciudad. Vivir con extranjeros*. Barcelona: Arcadia.

BAUMANN, Gerd (2001). *El enigma multicultural*. Barcelona: Paidós.

BENJAMIN, Walter (1987). *El Berlín Demónico. Relatos radiofónicos*. Barcelona: Icaria.

BERGER, Peter L. y LUCKMANN, Thomas (1997). *Modernidad, pluralismo y crisis de sentido*. Barcelona: Paidós.

- DAVIS, Mike (2001). *Más allá de Blade Runner. Control Urbano: la ecología del miedo*. Barcelona: Virus.
- _____ (2007). *Ciudades muertas. Ecología, catástrofe y revuelta*. Madrid: Traficantes de Sueños.
- DELGADO, Manuel (2007). *Sociedades movedizas*. Barcelona: Anagrama.
- ENZENSBERGER, Hans Magnus (1984). *Migajas políticas*. Barcelona: Anagrama.
- ESTÉVEZ, Xerardo (2002). Transparencias. En *El valor de la palabra/Hitzaren balioa*, nº. 2, Vitoria-Gasteiz: Fundación Fernando Buesa Blanco.
- _____ (2006). Calle sin esquinas, mala de guardar. *El País*, 16 de junio.
- ETZIONI, Amitai (1999). *La nueva regla de oro. Comunidad y moralidad en una sociedad democrática*. Barcelona: Paidós.
- GIROUX, Henry A. (2003). *The Abandoned Generation. Democracy Beyond the Culture of Fear*. New York: Palgrave Macmillan.
- JACOBS, Jane. (2001) *Morte e vida das grandes cidades*. São Paulo : Martins Fontes.
- KAPLAN, Robert D. (1999). *Viaje al futuro del imperio*. Barcelona: Ediciones B.
- _____ (2000). *La anarquía que viene*. Barcelona: Ediciones B.
- MOUFFE, Chantal. (1993). O retorno do político. Lisboa: Gradiva.
- _____ (2003). *La paradoja democrática*. Barcelona: Gedisa.
- REICH, Robert. B. (1991). *The Future of Success*. New York: Vintage Books.
- RIDAO, José María (2004). *Weimar entre nosotros*. Barcelona: Círculo de Lectores / Galaxia Gutenberg.
- SENNETT, Richard (2000). *A Corrosão do Caráter*. Rio de Janeiro: Record
- _____ (2001). *Vida urbana e identidade pessoal*. Barcelona: Península [e.o. 1970].
- _____ (2003). [Respeito - A Formação do Caráter em um Mundo Desigual](#). Rio de Janeiro: Record
- WAGENSBERG, Jorge (2002). *Si la naturaleza es la respuesta, ¿cuál era la pregunta?*. Barcelona: Tusquets.

METRÓPOLES NA PERIFERIA: como governar a urbes sem civitas?

Luiz César Queiroz Ribeiro

O destino das grandes cidades está no centro dos dilemas contemporâneos das sociedades. As transformações sócio-econômicas em curso desde a segunda metade dos anos 70 do século XX, em especial as decorrentes da globalização e da re-estruturação sócio-produtiva, aprofundam a dissociação engendrada pelo capitalismo industrial entre progresso material e urbanização, economia e território, Nação e Estado. Segundo previsões de vários organismos internacionais, em 2015 teremos 33 aglomerados urbanos do porte de megalópoles - entre as quais, 27 estarão localizadas em países em desenvolvimento, sendo que apenas Tóquio será a grande cidade do mundo rico. Por outro lado, enquanto metrópoles do hemisfério sul continuarão a conhecer taxas explosivas de crescimento demográfico, dissociadas do necessário progresso material, aquelas que concentram as funções de direção, comando e coordenação dos fluxos econômicos mundiais encolherão relativamente de tamanho. Teremos então duas condições urbanas: aquela gerada pela vertiginosa concentração da população nos países que estão conhecendo o processo de *des-ruralização* [induzido pela incorporação do campo à expansão das fronteiras mundiais do espaço de circulação do capital], e a condição urbana decorrente da concentração do capital, do poder e dos recursos de bem-estar social.

Mas a linha demarcatória não é apenas norte-sul. A nova relação entre economia e território reproduz aquela dissociação na escala intra-urbana. Mesmo nas cidades do

mundo desenvolvido estão surgindo territórios de excluídos dos benefícios do crescimento, na forma de guetos e periferias onde a precariedade do *habitat*, o isolamento do *mainstream* da sociedade, a violência e a desertificação cívica são as suas principais marcas. São os espaços onde se concentram a *Miséria do Mundo* (Bourdieu, 1997).

Com o objetivo de que muitos de nós, autores, possamos ascender ao mundo da urbanização generalizada caracterizado pela ausência de cidades delimitadas e com fronteiras nítidas, dissociadas da produção da riqueza e dos efeitos sócio-culturais emancipadores e civilizatórios, gerados pela condição urbana constituída nas cidades européias da Renascença e da Revolução Industrial, M. Davis (2006) nos propôs a imagem do planeta em favelas, consequência da explosão demográfica provocada pela *des-ruralização* que faz crescer, próximas às megalópoles, cidades precárias em termos de condições de vida. Este urbano seria um ambiente físico caracterizado pela intensificação da interação de todos os pontos dispostos em um contínuo sócio-territorial que unifica o rural e o urbano, o regional e o urbano, fruto das consequências da passagem da dinâmica da expansão do capitalismo internacional que organizou uma rede de cidades - a cidade em rede gerada pelo capitalismo mundializado. Na Indonésia, este padrão de urbanização vem sendo chamado de *desakotas* - cidades aldeias. Ao estudar as tendências de crescimento de algumas metrópoles da América Latina, Aguilar e Ward (2003) cunharam a expressão *urbanização baseada em regiões* para referir-se a um processo semelhante - de urbanização sem delimitação de cidades. Para esses autores, este modelo de urbanização corresponderia à necessidade da reprodução do trabalho excedente concentrado nas megalópoles, que somente teria lugar nos espaços peri-urbanos caracterizados pelo *habitat* precário, nos quais se exercem atividades rurais e urbanas integradas aos circuitos econômicos mundializados. Os territórios da urbanização generalizada se organizariam por comunidades divididas entre os de dentro das cidades e os de fora destas, ambos incapazes de construir comunidades coesas.

A principal consequência de tal afirmação é política: na escala macro e micro o fenômeno urbano está atravessado pela dissociação entre *urbes* – a forma espacial e

arquitetônica da cidade – e *civitas* – as relações humanas e políticas³. Foram estas duas dimensões da condição urbana que emanciparam os indivíduos, tanto pela ruptura com os laços de dependência pessoal que os ligavam aos senhores – da terra, da guerra ou do Estado – quanto pelo surgimento de novos padrões de interação social baseados na tolerância e no reconhecimento das diferenças. Condição que interessou e intrigou os autores das grandes narrativas da modernização – Weber e Simmel – e da utopia revolucionária de Engels e Marx. A relação entre *urbes* e *civitas* (relação que as transformações das metrópoles da grande indústria também engendrou) foi a base da constituição do sistema de proteção social encarnado pelo Estado de Bem-Estar Social. Efetivamente, como já nos mostraram alguns sociólogos (Topalov, 1994) as reformas urbanas do final do século XIX e início do XX tiveram importante papel na construção do *salariat* moderno. A transformação da força de trabalho em mercadoria exigiu a desmercantilização parcial da cidade, mediante uma planificação regulada do uso do solo, as primeiras políticas de habitação social e a constituição de um sistema público de transportes. Vivemos hoje incertezas sobre as possibilidades de a experiência urbana ainda conter, como no passado, estes impulsos civilizatórios e promotores da homogeneização social.

As narrativas contemporâneas sobre as grandes cidades, sejam elas acadêmicas ou jornalísticas, são marcadas crescentemente por imagens antiurbanas, descrevendo as metrópoles como um mundo social que, além da precariedade e da pobreza, é anômico e regressivo - um lugar de insegurança e risco sociais inerentes a uma sociedade de indivíduos atomizados, ligados apenas por relações instrumentais.

Parece que vivemos um paradoxo. De um lado, apesar da assimetria das dinâmicas urbanas geradas pela globalização e pelas políticas neoliberais, as grandes cidades, especialmente as metrópoles, aumentaram seu papel indutor do desenvolvimento econômico nacional, como bem já mostraram trabalhos clássicos a exemplo do de Jacobs (1969) e de pesquisas recentes sobre a relação entre globalização

³ A distinção entre *urbes* e *civitas* foi feita por Coulanges (2001). A hipótese do surgimento de duas condições urbanas no mundo da urbanização generalizada foi desenvolvida por Mogin (2005). *“Entre deux mondes: voilà une expression à entendre en plusieurs sens. Tout d’abord: deux conditions urbaines, entre le monde de la cité (celui qui fait « monde ») et celui de l’urbain généralisé (celui qui ne fait plus « monde alors qu’il prétend être à l’échelle du monde). Ensuite : entre un monde européen encore dynamisé par les valeurs urbains et des mondes non européens où l’urbs et la civitas n’ont plus grande-chose à voir ensemble. »(p.13)*

e cidades (Veltz, 1996). Isso quer dizer que as possibilidades de crescimento dependem hoje mais do que antes de projetos urbanos que articulem as forças econômicas e sociais em torno de ações cooperativas. Mesmo sem aderir às teses do desenvolvimento endógeno, portanto afastando-nos das visões idealizadoras e mistificadoras das virtudes de cidades-estado renascentistas - concebidas como verdadeiros atores políticos estratégicos -, podemos admitir que as políticas macro econômicas manejadas pelos estados centrais perderam parte significativa de força indutora do crescimento nacional, pois são prisioneiras da administração do quadro institucional que exige a circulação global do capital-dinheiro. Para terem eficácia, as estratégias nacionais de desenvolvimento devem se articular com as diversas escalas de ação, induzirem a cooperação com e das forças regionais e locais, único caminho capaz de re-territorializar a economia, e de impedir o aprofundamento da disjunção entre Estado e Nação. Mas, por outro lado, a tendência da urbanização difusa e suas conseqüências parecem bloquear as possibilidades da formulação de projetos políticos com esta vocação, uma vez que a nova condição urbana faz romper a unidade política da cidade, portanto a sua capacidade de governar seu território e sua população.

A esse respeito, as políticas urbanas orientadas tão somente pelos objetivos de aumento da competitividade das cidades, pela atração dos fluxos mundiais de capital são capazes apenas de criar estruturas políticas que constroem com as sociedades locais ambientes de mutualização dos riscos e das incertezas econômicas⁴. Para que as metrópoles sejam mais do que mera plataforma de atração de capitais e, ao contrário,

⁴ P. Veltz (1996) propõe a interessante distinção entre estratégias de desenvolvimento local baseadas na mutualização das incertezas e riscos entre as estruturas locais e as empresas, diante da competição global daquelas orientadas pela prevenção e proteção social. As primeiras seriam próprias das políticas de constituição de distritos marshalianos e as conseqüências negativas dos movimentos cíclicos induzidos pela hiper-mobilidade do capital seriam repartidas com as sociedades locais. As grandes metrópoles teriam como virtude a possibilidade de estratégias que combinem a impessoalidade, flexibilidade dos dois mercados, a diversidade social própria deste ambiente, o potencial de inovações com ação planejadora e protetora do poder público que contenha alternativas de reversibilidade do uso econômico do território diante das incertezas da competição global. Vale à pena a transcrição da seguinte passagem:

“Na economia da velocidade e da incerteza, a ancoragem territorial, a força da cooperação enraizada na história e alimentada por projetos, são os meios privilegiados de proteger os mecanismos lentos da competitividade: construção de competências, de redes e relações. O Estado e as coletividades locais têm um papel fundamental nestes processos. Favorecer as cooperações horizontais e as redes de aprendizagem mútuas das empresas; favorecer um desenvolvimento solidário dos grupos e das pequenas e médias empresas; redefinir uma arquitetura transparente e clara dos poderes públicos: não faltam campos de trabalho nesta zona decisiva de intercessão entre o econômico, o social e o político.” (p. 244)

constituam-se em territórios de base duradoura para os circuitos econômicos, é necessário que contenham os elementos requeridos pela nova economia de aglomeração da fase pós-fordista, entre os quais se destacam aqueles relacionados aos meios sociais germinadores da inovação, confiança e cooperação. A redução dos custos da distância e das externalidades pecuniárias - produto da revolução dos meios de transportes e de comunicação e dos novos sistemas de

gestão empresarial - contam hoje menos do que os efeitos de aglomeração decorrentes da densificação das relações sociais, intelectuais e culturais. Esta afirmação está fundada no resultado de vários trabalhos de pesquisa sobre os impactos da globalização e da reestruturação produtiva nas grandes metrópoles, entre eles o de Veltz (1996; 2002). Neste sentido, as condições que tornam as metrópoles competitivas no sistema urbano global são aquelas promotoras da coesão social, pois a qualidade de vida e a existência de um ambiente social indutor de relações de confiança e cooperação tem se convertido em uma condição para que os processos econômicos sejam eficazes. Alguns estudos demonstram que as metrópoles onde prevalecem menores índices de dualização e de polarização do tecido social têm levado vantagem na competição para atrair os fluxos econômicos - quer dizer, levam vantagem as metrópoles que têm rechaçado a lógica da competição para tratar de oferecer somente governos locais empreendedores e as virtudes da mercantilização da cidade.

E, neste marco, é onde devemos refletir sobre as tendências da organização sócio-territorial das metrópoles brasileiras. Em menos de 50 anos, sob o impulso da industrialização e da *des-ruralização* produtiva do campo, o Brasil se transformou em grande território articulado por um complexo sistema urbano-metropolitano. Neste espaço concentra-se hoje cerca de 80% da população vivendo em cidades (fato com poucos paralelos na história mundial), ainda que desigualmente distribuída no território, expressando as marcas de um território conformado pelas forças da urbanização dependente. Trata-se de um sistema urbano com papel potencial de resistência às forças que ameaçam a manutenção no Brasil da condição de nação interrompida (Furtado, 1992). Por outro lado, segundo pesquisa realizada pelo Observatório das Metrópoles⁵,

⁵ Trata-se do estudo feito pelo Observatório das Metrópoles - “Análise das Regiões Metropolitanas do Brasil. Relatório da Atividade 1: identificação dos espaços metropolitanos e construção

possuímos uma rede de 15 aglomerados urbanos com funções metropolitanas em razão de nelas se concentrarem as atividades econômicas e políticas que as colocam na categoria de centro global, nacional ou regional dos circuitos econômicos⁶. No plano institucional, por razões até certo ponto paradoxais, depois de algumas décadas de difusão de políticas urbanas competitivas, desde 2001, coincidindo com o período de avanço das concepções neoliberais, temos no Brasil uma lei nacional de desenvolvimento urbano – conhecida como Estatuto das Cidades –, que afirma vários princípios e cria instrumentos voltados à adoção de programas de reforma urbana pelos governos locais.

Os governos locais têm à sua disposição um conjunto de instrumentos legais, urbanísticos e fiscal-financeiros necessários à adoção de políticas regulatórias, redistributivas, de democratização da propriedade urbana e de acesso aos serviços e equipamentos de consumo coletivo. Se usados da maneira coerente com os princípios e concepções da reforma urbana que inspiraram a sua formulação, estes instrumentos permitem a realização concreta do “direito à cidade”, proposto por H. Lefebvre no início dos anos 70, em sua versão latino-americana. O potencial reformador deste novo marco institucional de gestão das cidades pode ser sintetizado no princípio estabelecido na Constituição Federal e reafirmado no Estatuto das Cidades, segundo o qual a política urbana deve se orientar pela função social da cidade e da propriedade. Os constituintes expressaram a demanda da sociedade por um direito à cidade formulada no seio da mobilização social dos anos 80, correspondente aos ideais republicanos de justiça distributiva e democracia participativa. À dinâmica urbana fundada na acumulação privada de riqueza patrimonial contrapõe-se a utopia da cidade como valor de uso socialmente necessário à realização das necessidades e aspirações civilizatórias e

de tipologias”, desenvolvido para o Ministério das Cidades em 2004/2005. Foi um trabalho realizado sob encomenda do Ministério das Cidades e executado por Luiz César de Queiroz Ribeiro – IPPUR/UFRJ (Coordenador), Maria Luisa Castello Branco – IBGE, Marley Vanice Deschamps – IPARDES, Paulo Roberto Delgado – IPARDES, Rosa Moura – IPARDES e a colaboração de Ana Maria de Macedo Ribas – IPARDES (organização das informações), Cleber Fernandes – IBGE (geoprocessamento), Lucrecia Zaninelli – IPARDES (geoprocessamento), Peterson L. Pacheco – IPPUR/UFRJ (sistematização de banco de dados), Sérgio Aparecido Ignácio – IPARDES (análise estatística), Stella Maris Gazziero – IPARDES (ilustrações)

⁶ Foram utilizados os seguintes indicadores: população, número de agências bancárias, massa da renda pessoal, volume de transações financeiras, localização da sede das 500 maiores empresas, número de passageiros de transportes aéreos.

emancipatórias. Integra à cidade aqueles que sempre estiveram à margem dos benefícios da urbanização do país e que, premidos pelas necessidades de reprodução, foram incorporados à política sob a tutela do clientelismo.

Se a mudança de modelo de gestão está consoante com a história social e política brasileira, ela ocorre em momento de transformação da natureza e da escala da questão urbana brasileira. Com efeito, as políticas neoliberais iniciadas nos anos 90 e a nossa inserção defensiva na economia globalizada engendraram dinâmicas sociais, econômicas e políticas na sociedade brasileira que vem exacerbando os processos de dualização polarização e fragmentação sociais, portanto de falta de coesão da nação, cujo epicentro são as metrópoles, as grandes cidades geradas nas fases anteriores do nosso desenvolvimento capitalista. Por outro lado, é exatamente nelas que estão expressas as facetas mais dramáticas de dois aspectos fundamentais de nossa atual questão social: (1) no plano político, os efeitos da disjunção entre nação e Estado, gerando territórios onde há poucas condições institucionais de ação local-regional de desenvolvimento que possam se articular de maneira virtuosa às forças nacional-regionais para impulsionarem estratégias de desenvolvimento que aproveitem os ativos decorrentes de um complexo sistema urbano-metropolitano; e (2) a desestabilização do regime de bem-estar social urbano construído na fase da vigência do chamado modelo de substituição de importação (MSI). Embora fundado na omissão regulatória e planejadora do Estado, este modelo foi capaz de combinar fortes desigualdades sócio-urbanas com uma dinâmica sócio-territorial indutora de condições de reprodução e mobilidade social. Isso funcionou no sentido de amortecer o conflito distributivo inerente àquele modelo de desenvolvimento. Atravessamos, nas metrópoles brasileiras, um período de transição no qual as consequências da ausência de um sistema de governabilidade urbana e a desestruturação do regime de bem-estar social podem aprofundar o risco de não-coesão nacional.

É sobre estes aspectos que trataremos a seguir.

Polarização e Segmentação Sócio-territorial: a reprodução do *habitat* precário

A análise das 15 aglomerações metropolitanas identificadas no trabalho

mencionado indica a continuidade do caráter concentrador do modelo de organização sócio-territorial brasileiro. No conjunto de municípios dessas 15 áreas, o incremento populacional entre 1991 e 2000 foi de 10.081,7 mil pessoas, 1.120,2 mil ao ano, o que correspondeu à taxa de crescimento anual de 2%, superior à média nacional. Segundo estimativas do IBGE, no período 2000/2006 teremos um incremento total de aproximadamente 17 milhões de pessoas, o que representa uma taxa de crescimento anual de 1,60%, ritmo pouco menor do que o verificado na década de 1990, 1,63% a.a. O incremento anual no período 1991/2000 foi de 2.552,6 mil pessoas e entre 2000 e 2006 subiu para 2.828,6 mil pessoas/ano. Ou seja, mesmo persistindo a redução no ritmo de crescimento, o nível de incremento populacional ainda se eleva. Reforçando o caráter concentrador do movimento de redistribuição populacional no território nacional, quase 44% do incremento populacional, tanto no primeiro quanto no segundo período, se dará nas 15 Regiões Metropolitanas brasileiras. O incremento estimado para o período recente é de 7.437,4 mil habitantes, 1.239,6 ao ano - maior do que aquele observado no período anterior, mesmo com diminuição no ritmo de crescimento, que passou para 1,91% a.a. É como se, a cada ano, fosse incorporada ao conjunto metropolitano uma nova cidade de mais de 1 milhão de habitantes.

A análise dos indicadores sobre o processo de metropolização no Brasil nos indica que, no período recente, tem prevalecido a afirmação de um modelo sócio-territorial que combina as antigas tendências à concentração com uma frágil dispersão. Internamente aos espaços metropolitanos, o caráter concentrador da metropolização parece maior ainda. Dos 15 principais aglomerados urbanos metropolitanos, os municípios mais centrais reúnem mais de 90% de toda a população que vive nestes territórios. Mesmo com a desaceleração das taxas anuais de crescimento desse conjunto de municípios, eles deverão continuar concentrando parcela expressiva da população residente nas aglomerações metropolitanas.

O processo de absorção de população no interior dos diversos espaços metropolitanos vem ganhando contornos diferenciados ao longo do tempo – uma tendência que deve se consolidar independente da localização da RM no território nacional. Os polos, que em 1991 absorviam 60% da população, perdem participação ao longo do tempo, ficando, em 2006, com 55% da população metropolitana.

Em contrapartida, são dos municípios do entorno imediato ao polo, aqueles cujo nível de integração é muito alto⁷, as taxas de 50% do volume total da população residente nas áreas metropolitanas no período 1991/2000 e de 48% no período mais recente. A participação destes mesmos municípios no total da população metropolitana aumentou de 33,4% em 1991, para 37,4% em 2006.

Isso significa que mais de 50% do total dos municípios localizados em áreas metropolitanas se encontram à margem desse processo; são 166 municípios que vem absorvendo em torno de 10% do incremento ocorrido nessas áreas. No entanto, mesmo havendo um crescimento do incremento populacional nesses municípios, ainda não se pode afirmar a existência de nítidas tendências à dispersão deste fato metropolitano, na direção que vem apontando a literatura recente, mencionada anteriormente. Com efeito, o crescimento dos aglomerados metropolitanos que poderíamos identificar como peri-urbanos ocorre com volumes populacionais ainda muito pequenos.

No entanto, alguns trabalhos têm assinalado a tendência à relativa desconcentração das atividades econômicas – tanto da indústria quanto dos serviços – em municípios localizados nas proximidades dos antigos polos produtivos das metrópoles, como já se menciona em alguns trabalhos. (Diniz, 1994; Acca, 2006; Domingues *et al*). As empresas tratam de encontrar nos arredores dos antigos centros industriais – em especial fora dos municípios de São Paulo e os da sub-região do ABCD, uma zona industrial formada por quatro municípios – condições sociais e institucionais mais propícias aos novos modelos de organização sócio-produtivo baseados na flexibilização. Podemos dizer, não obstante, que tais tendências não vêm alterando o modelo de organização produtiva do território, realizando apenas uma relativa dispersão.

Os dados analisados apontam, na verdade, para os efeitos da crescente segmentação sócio-territorial induzida pela combinação de três processos: (1) a segmentação do mercado de trabalho; (2) a crise de mobilidade urbana, atingindo mais fortemente os trabalhadores informais⁸; (3) a crise do sistema de financiamento/ou/política habitacional.

⁷ E que passaram a absorver, desde a década anterior, a maior parcela do incremento populacional verificado nas regiões metropolitanas.

⁸ Usamos neste trabalho a expressão trabalhadora informal no sentido emprestado por Oliveira (2003), à maneira como a faceta moderna de mobilização do trabalho imposta pelo capitalismo da

A mutação do mundo do trabalho tem como centro as transformações sócio-produtivas trazidas pela globalização, cujo principal traço é a adoção do sistema de credenciamento na seleção dos trabalhadores para as empresas dinâmicas, diferentemente do que ocorreu no modelo de substituição de importação, no qual o trabalhador assalariado foi gerado no “chão da fábrica”. Como consequência, constituiu-se em proporções maiores do que nas metrópoles dos países desenvolvidos – já que o assalariamento urbano sempre foi restrito a 50% da força de trabalho – um vasto contingente de trabalhadores exercendo ocupações precárias, informais, transitórias, especialmente no setor de serviços domésticos e pessoais. Mais do que o desemprego aberto, cabe destacar, para os propósitos do presente trabalho, três aspectos. Antes de tudo, a natureza instável dos laços com o mercado de trabalho, com suas consequências de vulnerabilização decorrente das incertezas e da fragilização do papel socializador do trabalho, fato que atinge fortemente os segmentos mais jovens. O segundo aspecto diz respeito aos impactos destas transformações na sociabilidade, já que no modelo anterior há expansão de expectativas de mobilidade social ascendente, embora de curta distância. Análises realizadas por Ribeiro y Valle e Silva (2003) y Valle e Silva (2004) com as informações do suplemento da Pesquisa Mensal do Emprego de 1996, que utilizaram informações sobre o primeiro emprego das pessoas que na época tinha 45 anos de idade⁹, mostraram a existência de profundas brechas na estrutura social das metrópoles brasileiras: o rural frente o urbano, a ocupação manual frente a ocupação não-manual; a ocupação de qualificação média frente a ocupação de qualificação superior; e o empregado frente o empregador. Indicam também que a estrutura social conformada na fase de substituição de importações foi geradora de importante dinâmica de mobilidade social ascendente em razão da forte migração campo-cidade e da expansão das ocupações manuais nas grandes cidades. Constatou-se a associação entre estratificação e mobilidade social que prevalecia no período anterior, o que expressa as possibilidades

revolução molecular-digital, do “trabalho sem forma”, dissociado que está do emprego e da empresa, mas ainda mais submetido ao processo de exploração capitalista.

⁹ Com base nestas informações, foi aplicado modelo de cruzamento ou barreiras (Valle e Silva, 2004), pelo qual se procura quantificar a intensidade das distâncias que separam a trajetória de mobilidade social ascendente das pessoas na estrutura de posições sociais, permitindo avaliar os limites entre as categorias sócio-ocupacionais. Foram consideradas neste estudo as pessoas que tinham 45 anos e a relação entre sua primeira ocupação e a ocupação atual na época do levantamento. Ele sintetiza as distâncias sociais existentes entre grupos ocupacionais na realização da mobilidade social.

que os trabalhadores de 45 anos ou mais tinham de passagem entre as posições sócio-ocupacionais.

Por fim, o terceiro aspecto importante a ressaltar sobre as transformações do mundo do trabalho no Brasil, refere-se ao aumento da importância dos laços com o território como condição que define sua inserção no mundo social. Desta forma, a segmentação do mercado de trabalho no sentido interpretado neste estudo torna os laços com o território o suposto da condição urbana, do direito à cidade, tanto em termos de integrar redes sociais quanto de ter acesso a oportunidades de ocupação e renda.

Tal fato se contradiz com o crescente processo territorial do trabalhador, como vêm mostrando vários estudos sobre a questão dos transportes urbanos nas grandes metrópoles. Com efeito, Gomide (2003) mostrou com clareza uma dissociação no período 1995-2002 entre a evolução das tarifas públicas de transportes coletivos e a renda do trabalho. As primeiras têm nítida tendência a aumentar, como expressão do poder das empresas concessionárias junto aos poderes estaduais e municipais, enquanto diminui a renda real do trabalho como consequência do desemprego e da diminuição do poder de reivindicação dos sindicatos. Faz tempo que a desigualdade entre as condições de mobilidade urbana dos grupos sociais está se exacerbando ¹⁰. Estima-se que durante a vigência do Plano Real (de julho de 1994 a agosto de 2003), quando a inflação acumulada no período de 155%, o nível das rendas mais baixas teve reposição nominal de 131%. Ao mesmo tempo, a médias das tarifas de ônibus nas dez maiores regiões metropolitanas, alcançou o patamar de 242%.

O conjunto de dados das pesquisas realizadas pelo Instituto de Desenvolvimento e Informação sobre Transportes tem evidenciado a relação entre a crise da mobilidade que impera nas áreas metropolitanas e suas consequências na constituição de bolsões de

¹⁰ Na região metropolitana de São Paulo, por exemplo, Gomide (2003:12) mostra que os segmentos com renda familiar de até dois (02) salários mínimos realizam cerca de 60% de seus deslocamentos a pé, enquanto as pessoas com renda familiar acima de 20 salários mínimos realizam mais de 80% de seus deslocamentos por meios motorizados (individual ou coletivo). Isso significa que as pessoas com renda mais baixa tendem a restringir os deslocamentos motorizados e a substituí-los pelos deslocamentos a pé. Os dados permitem também verificar que os motivos das viagens diferem entre as classes de renda. As poucas viagens que os mais pobres fazem são quase exclusivamente para escola e trabalho. O motivo “escola” chega a representar cerca de 60% da razão das viagens para as pessoas com renda familiar de até um (01) salário mínimo, uma vez que essas pessoas, na maioria dos casos não têm trabalho fixo, vivendo de “bicos” e de doações. À medida que a renda se eleva, aumenta a proporção das viagens realizadas por outros motivos, como lazer, compras e saúde.

pobreza. A parcela mais carente da população é a que encontra maior dificuldade para realizar deslocamentos. Este segmento corresponde a quase 45% da população total das metrópoles nacionais, mas representa menos de 30% dos usuários de ônibus urbanos; por outro lado, é o segmento que apresenta maior dependência do trem urbano, fato que indica as longas distâncias que essa população tem que percorrer como também permite deduzir em que condições está esse transporte, pois trata-se da área que nas últimas décadas sofreu com a falta de investimentos.

Estas tendências produzem uma segmentação sócio-territorial com conseqüências na imobilidade dos trabalhadores concentrados nas metrópoles brasileiras, bloqueando a sua plena acessibilidade aos territórios onde se encontram concentradas as oportunidades de ocupação e renda. Alguns estudos qualitativos sobre entornos periféricos de São Paulo, como os que foram realizados por Telles e Cabanes (2006) corroboram a existência desta tendência à imobilidade territorial do capital, tendo como conseqüência o incentivo ao desenvolvimento de um setor paralelo e ilegal de transportes coletivos, como alternativa de sobrevivência a que recorrem os antigos trabalhadores da indústria. A carência de mobilidade da população propicia o surgimento de um circuito econômico gerador de um novo tipo de proletariado, pois embora proprietários formais dos seus meios de produção – as “peruas”, “vans”, “kombis”, motocicletas -, estão submetidos a modos de espoliação econômica decorrentes das formas violentas (e por vezes mafiosas) de controle do território, nas quais a polícia tem relevante papel de protagonista.

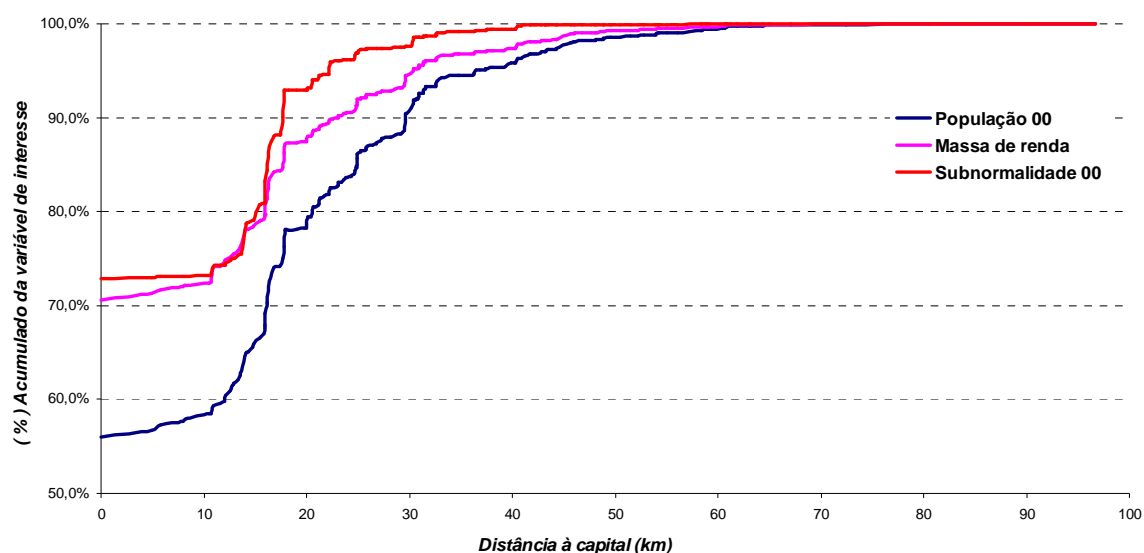
A combinação da segmentação do mercado de trabalho, com a imobilidade urbana e a ausência de políticas efetivas e massivas de habitação gera a segmentação sócio-territorial das metrópoles, cuja evidência mais forte é a pressão pela ocupação das áreas mais centrais. O fundamento desta pressão é a constante concentração de municípios que representam o polo de riqueza e de renda, espaços onde tentam se infiltrar os trabalhadores mais precarizados.

A conseqüência sócio-territorial é pressão pela expansão do *habitat* precário inclusive onde se concentram as camadas de maior renda. O gráfico 1 evidencia como, nas 15 metrópoles, se distribuem (em percentual acumulado), a população total, a população moradora em favela e a massa da renda pessoal total em relação à distância

do município polo. Quase $\frac{3}{4}$ dessas moradias distribuem-se por um raio de até 10 km, concentrando-se nos polos.

Gráfico 1

Percentual acumulado de: população de 2000, massa de renda e subnormalidade 2000 em função da distância à capital (KM)



[Conjunto das 15 Metrôpoles]

O crescimento das favelas continua sendo a expressão da solução perversa das necessidades habitacionais acumuladas. Trata-se de um fenômeno essencialmente metropolitano, como bem assinalou Taschner Pasternak (2003), pois no ano de 2000 as

nove (09) principais regiões metropolitanas instituídas concentravam 78% do total de moradias em favelas existentes no Brasil. Entre 1991 e 2000, exatamente no período da crise do modelo de desenvolvimento pos-substituição de importação (MSI), elas passaram de 2.391 para 817.603.

Toleram-se as favelas nas áreas centrais das metrópoles, onde estão concentrados segmentos de maior renda, portanto, onde estão as oportunidades de ocupação em serviços pessoais e, conseqüentemente de acesso à renda. É perverso por duas razões: (1) a ausência de uma política habitacional tem permitido que um vasto conjunto da população instale-se em solos não apropriados sob diversos pontos de vista; (2) a integração marginal à cidade tem se institucionalizado. Consolidou-se a existência de uma linha divisória na organização interna das metrópoles brasileiras que hoje cobra um grande tributo e atua como mecanismo de exclusão. Este fato é a conseqüência da combinação da urbanização organizada pelo *laissez faire* urbano e pela *política de tolerância total* com todas as formas de apropriação da cidade, com a utilização da cidade como política social perversa.

A principal característica da moradia popular nas metrópoles brasileiras não é, como era no passado, a rusticidade e improvisação. A premência da localização em áreas com proximidade ou acessibilidade aos territórios onde estão concentradas a renda e a riqueza desencadeia a reprodução do *habitat* precário como solução de inserção na condição urbana. Suas características são a ilegalidade, irregularidade, construção em solos pouco propícios à função residencial, o adensamento da ocupação de moradia e, em muitos casos, o forte comprometimento da renda com o aluguel. Estas características não estão homogeneamente presentes em todas as metrópoles, já que nelas influem muito a história das formas de criar a residência popular e do regime urbano¹¹

¹¹ Por regime urbano entendemos as condições e formatos institucionais pelos quais, em cada cidade, tomou forma o processo de incorporação das camadas populares ao poder urbano comando pelas elites políticas locais e as forças da acumulação urbana. É importante assinalar que a eficácia dos regimes urbanos de cada cidade teve como fundamento a manutenção no plano nacional de um regime político caracterizado fortemente por governos autoritários e ditatoriais que permitiram a instauração de um processo controlado de negociação na incorporação das massas urbanas no sistema político e nos benefícios do crescimento econômico acelerado. Santos (1983), ao cunhar a expressão “cidadania negociada” oferece uma chave teórica para a compreensão deste processo. Ao mesmo tempo, fundou-se também na existência de uma matriz sócio-cultural que legitimou uma ordem social ao mesmo tempo competitiva e estamental, como bem demonstrou historicamente Florestan Fernandes.

prevalecente em cada cidade. As favelas em São Paulo, por exemplo, apresentam maior precariedade quanto ao tipo de terreno ocupado e ao maior afastamento das áreas mais centrais da região metropolitana. Maricato (1996:58) calcula que 49,3% das favelas da cidade de São Paulo estão localizadas em beira de córrego; 32,2% em terrenos sujeitos a enchentes; 29,3% foram construídas em terrenos com declividade acentuada e 24,2% em terrenos sujeitos à erosão. Os mapas da localização das favelas de São Paulo evidenciam o distanciamento delas em relação ao núcleo social e econômico da metrópole, mas em áreas que permitem a acessibilidade. Em compensação, os cortiços parecem constituir estratégia de proximidade, em razão da sua localização nas áreas mais centrais¹². De forma diferente, na região metropolitana do Rio de Janeiro o regime urbano permitiu acomodação dos conflitos potenciais decorrentes dos efeitos da segmentação sócio-territorial pela configuração de um modelo de proximidade das favelas com os bairros que concentram as moradias dos segmentos superiores da estrutura social conforme descrito por Ribeiro e Lago (2001) e Ribeiro (2003).

A segmentação sócio-territorial também produz efeitos regressivos sobre a renda, pelas consequências da discriminação social e simbólica, que representa hoje morar em favelas nas metrópoles brasileiras. No Rio de Janeiro, São Paulo e Belo Horizonte, por exemplo, estima-se que os trabalhadores residentes em favelas e com baixa escolaridade (até 4 anos de estudo), obtêm, respectivamente, uma renda em torno de 14%, 19% e 21% inferior àquela obtida pelos trabalhadores em igual condição social, mas moradores em bairros não considerados favelas. Esta situação se repete com todos os aspectos que incidem na determinação da renda, o que indica a possibilidade da população moradora nas favelas ser hoje objeto de práticas discriminatórias no mercado de trabalho, em razão da sua crescente estigmatização. A segregação residencial também se expressa na constituição de espaços separados por distintos regimes jurisdicionais da propriedade imobiliária - ou da propriedade plena, cartorialmente assegurada, com total vinculação com o mercado imobiliário; e o da posse precária, assegurada apenas pelas convenções sociais locais, sem capacidade para comunicar-se com as instituições do mercado. Os trabalhadores que moram em favelas, por exemplo, não podem usar os seus recursos do

¹² Sobre a situação da moradia em São Paulo ver Pasternak Taschener e Bogus (2004)

Fundo de Garantia Por Tempo de Serviço (FGTS) para financiar a compra ou a melhoria da moradia¹³.

Segregação Urbana e Desvalorização do Capital Social: fundamento da *urbes* sem *civitas*

A reprodução material e social é assegurada por regimes de bem-estar que asseguram a proteção dos indivíduos contra os riscos que os ameaçam na sua condição de integrantes da sociedade. (Castel, 2003). Tais regimes são definidos essencialmente pelos recursos tangíveis e intangíveis, distribuídos por combinações historicamente construídas de mecanismos das esferas de mercado, Estado e família/comunidade/mercado. O papel destes regimes é assegurar a gestão coletiva dos riscos da reprodução social decorrentes da mercantilização do trabalho e, ao mesmo tempo, garantir a legitimidade das relações sociais capitalistas. Segundo Esping Andersen (1995, 2000) podemos identificar na história do capitalismo três regimes de gestão de risco, segundo a matriz sócio-cultural que prevalece em cada sociedade: a) a gestão da força de trabalho; b) a produção da integração social e c) a construção da igualdade como utopia *des-mercantilizadora*. O primeiro, considerado como residual anglosaxão, teve como fundamento a auto-suficiência individual – *workfare*. O segundo é denominado como corporativo na medida em criou um sistema público de redistribuição de bens e serviços e de regulação social atrelado à condição de

¹³ O FGTS – Fundo de Garantia Por Tempo de Serviço foi criado pela [Lei](#) nº 5107/66 e posteriormente alterado pela Lei nº 7839/89. Criado em 1966 pelo então presidente da república [Castelo Branco](#), para servir aos trabalhadores como forma de compensação pela extinção da estabilidade funcional em empresa privada. Até então, todo empregado que cumprisse 10 anos de trabalho em uma empresa, passaria a ter estabilidade funcional na mesma. Tal estabilidade lhe garantia uma [indenização](#) paga pelo empregador caso fosse demitido sob qualquer alegação. Criado o fundo, mensalmente os empregadores passaram a fazer um depósito sob responsabilidade do governo, sendo que o empregado, ao ser demitido sob circunstâncias específicas, recebe o montante dos depósitos como benefício. Em dezembro de 2002, o FGTS possuía em seu cadastro cerca de 64 milhões de contas vinculadas ativas, com saldo no valor de R\$ 107,1 bilhões. Só no ano de 2004 o FGTS direcionou R\$ 5,5 bilhões em financiamentos de moradia, saneamento e infra-estrutura em todo território nacional. <http://www.caixa.gov.br/cidadao/produtos/fgts/index.asp>

assalariamento. Por último, os regimes universais ou escandinavos que buscam a igualdade como finalidade do Estado de Bem-Estar Social.

Os riscos são elevados quando as sociedades capitalistas mercantilizam plenamente a força de trabalho, tornando a reprodução social fundamentalmente dependente do mercado. Dito de outro modo, nesta situação, a crise do emprego e a consequência da rentabilidade do trabalho, ou mesmo a sua instabilidade, ameaçam a sobrevivência física, social e moral dos indivíduos. Em resumo, em todas as sociedades capitalistas fez-se necessário, portanto, que exista um sistema não-mercantil de gestão dos riscos que conviva com o mercado, seja ele fundado em sistema público de redistribuição ou nas relações de reciprocidade inerentes à organização familiar-comunitária, pois os indivíduos não são capazes de gerir isoladamente as contingências.

Podemos dizer que no Brasil, apesar da intensa industrialização ocorrida após 1930 prevaleceu um regime de bem-estar social dual que assegurou a gestão dos riscos da reprodução social fundado na variante “famílistico-mercantil” (Esping-Anderson, 1995), ainda que para alguns segmentos profissionalizados e sindicalizados tenha se criado um incompleto e seletivo *welfare* social. Com efeito, como já tivemos a oportunidade de mencionar em outra oportunidade ao longo deste trabalho, no Brasil tivemos o desenvolvimento de um capitalismo que, deixando inacabado o processo de assalariamento da força de trabalho, fez com que a reprodução do trabalhador nunca tenha sido colocada na conta do custo de acumulação do capital. Em consequência disto, a reprodução social esteve historicamente fundada na combinação entre mercado-família e um estreito Estado de Bem-Estar Social seletivo. De fato, tentou-se transferir para as famílias (e para as comunidades) a gestão dos riscos da reprodução social. Um dos pilares fundamentais deste regime foi a mencionada prática da perversa política urbana de tolerância total com todas as formas e condições de ocupação da cidade, tanto pelo trabalho quanto pelo capital. A fisionomia, a vida social, a organização social do território, definitivamente todos os aspectos da nossa realidade urbana vão expressar as várias facetas deste regime de gestão de risco. Como tem sido mencionado em vários dos trabalhos de Francisco de Oliveira, ao caráter inacabado da mercadoria “força de trabalho”, corresponde o caráter inacabado do *habitat* brasileiro.

A partir destes pressupostos, e considerando as particularidades históricas do

desenvolvimento do capitalismo no Brasil, podemos dizer que nas grandes metrópoles atravessamos uma crise social decorrente da fragilização deste regime dual de bem estar social, cujos mecanismos são – ademais das transformações do mundo do trabalho já mencionadas – a fragilização das estruturas sociais, no plano da família e do bairro¹⁴, combinadas com mecanismos de segregação residencial.

A fragilização das estruturas sociais familiares-comunitárias¹⁵ existe devido à ação combinada de três mecanismos: (1) por um lado, a crescente incorporação dos territórios populares à ordem mercantil que atinge não somente a moradia - tanto pela expansão da compra e venda como pela expansão do imóvel de aluguel -, mas todo um conjunto de economia local que funciona sob bases institucionais paralelas às hegemônicas na sociedade; (2) a difusão de uma sociabilidade violenta¹⁶ (Machado, 2004^a; 2004^b) como ordem social e suas conseqüências na vida coletiva predominante nestes territórios; e (3), como substrato material desta sociabilidade, a tendência à concentração territorial dos segmentos, vivendo relações instáveis com o mercado de trabalho, e suas conseqüências em termos de isolamento sócio-cultural do conjunto da cidade.

Os três mecanismos se reforçam mutuamente, transformando a segregação residencial em umas das marcas da ordem urbano-metropolitana atual. Em nossos estudos observamos indícios nesta direção. Além das já conhecidas tendências ao auto-isolamento das camadas superiores em “cidadelas fortificadas” – conhecidas como

¹⁴ Estamos aqui tomando a palavra bairro como metáfora da comunidade que se organiza pelos laços de vizinhança.

¹⁵ A fragilização das estruturas familiares no mundo urbano brasileiro tem outros e complexos fundamentos dos que aqui tratados. Vários estudos brasileiros têm apontado mudanças no universo familiar. São mudanças em razão dos efeitos da transição demográfica em curso nos últimos 20 anos, associadas às transformações econômicas e sociais deste período. A primeira tendência é a diminuição do tamanho das famílias, em razão da queda da fecundidade. A segunda é a diminuição da proporção de domicílios multigeracionais e o aumento correlativo das famílias monoparentais e unifamiliares. (Hasenbalg, 2003:661/62) Outra mudança importante é o aumento das famílias instáveis. Estes dois arranjos familiares – famílias monoparentais e instáveis – são as que nos interessa pelos seus impactos na socialização das crianças e jovens. Entre 1981 e 1999, ocorreu um aumento das unidades familiares de quase 28 milhões para 46 milhões, observando um crescimento de 66,3%. As famílias mononucleares – arranjo tradicional e predominante -vem diminuindo sua participação relativa. Em compensação aumenta o arranjo do casal sem filhos, unidades unipessoais e , especialmente aumenta os arranjos monoparentais de mães sem cônjuges com filhos, com ou sem a presença de outros parentes. (Hasenbalg, 2003:63)

¹⁶ “... pode-se apresentar a característica mais essencial da sociabilidade violenta como a transformação da força, de meio de obtenção de interesses, no próprio princípio de regulação das relações sociais estabelecidas.” (Machado, 2004^b:39)

condomínios fechados, observamos a formação de territórios que concentram uma população vivendo a acumulação de vários processos de vulnerabilização social, que apontam para uma tendência à reprodução da pobreza e das desigualdades. Tratam-se de bairros periféricos que tendem a concentrar um tipo de capital social negativo¹⁷, materializado pela combinação de vários mecanismos articulados com uma expansão da expansão da violência. No bairro popular sempre tem estado presente a violência. Mas esta não produzia os efeitos desorganizadores como na atualidade, gerado pela violência associada ao tráfico de drogas e de armas. Esta cria um clima social e uma cultura que diminuem enormemente a eficácia normativa necessária às práticas e às relações de solidariedade, que incidem, sobretudo, nos jovens que habitam os bairros populares. Como mostrou Soares (2003), os que são recrutados pelas organizações criminosas adquirem rapidamente recursos massivos, sejam em armas ou dinheiro. Por outro lado, o assustador número de mortes de homens jovens gera um clima social em que o encurtamento dos horizontes de tempo dos jovens os conduz a atitudes pouco propícias à aceitação dos valores da sociedade. A difusão dos valores bélicos, contrários ao universalismo democrático e cidadão, que fazem com que os princípios de orientação dos comportamentos sociais, especialmente dos jovens, sejam os ligados à lealdade, honra e coragem, próprios de uma sociedade feudalizada, havendo retração dos valores civilizatórios que proporcionam, a quem os possui, disposições subjetivas a respeito das regras da sociabilidade, e à racionalidade estrategicamente orientada. Em consequência, nos bairros populares observa-se uma predominância dos valores de guerra feudalizada, baseados na crença na supremacia da coragem e da lealdade, o que resulta invariavelmente em um quadro social de faccionalismo fratricida. As estruturas familiares e a dinâmica de reprodução cultural se destroem ao inverterem-se as relações de autoridade inter-geracionais, pois estas se convertem em laços de poder militarizado. Como consequência da vigência destes valores, nos bairros populares há uma disputa permanente em torno da supremacia moral de duas estruturas hierárquicas: a da família e a do tráfico. O resultado é a degradação da lealdade comunitária tradicional que é substituída por relações exclusivistas com grupos paramilitares e por um narcisismo consumista.

17

A presença da violência associada ao tráfico de drogas e de armas nos bairros populares estimula a construção de percepções coletivas estigmatizadoras e segregadoras dos trabalhadores pobres e dos territórios que habitam, fomentando imagens negativas das comunidades dos bairros populares, que são identificados como fontes da desordem urbana. Essas imagens inspiram e reforçam práticas discriminatórias da sociedade como um todo em relação às favelas e aos bairros populares, sobre os quais passam a vigorar concepções e discursos estigmatizadores¹⁸.

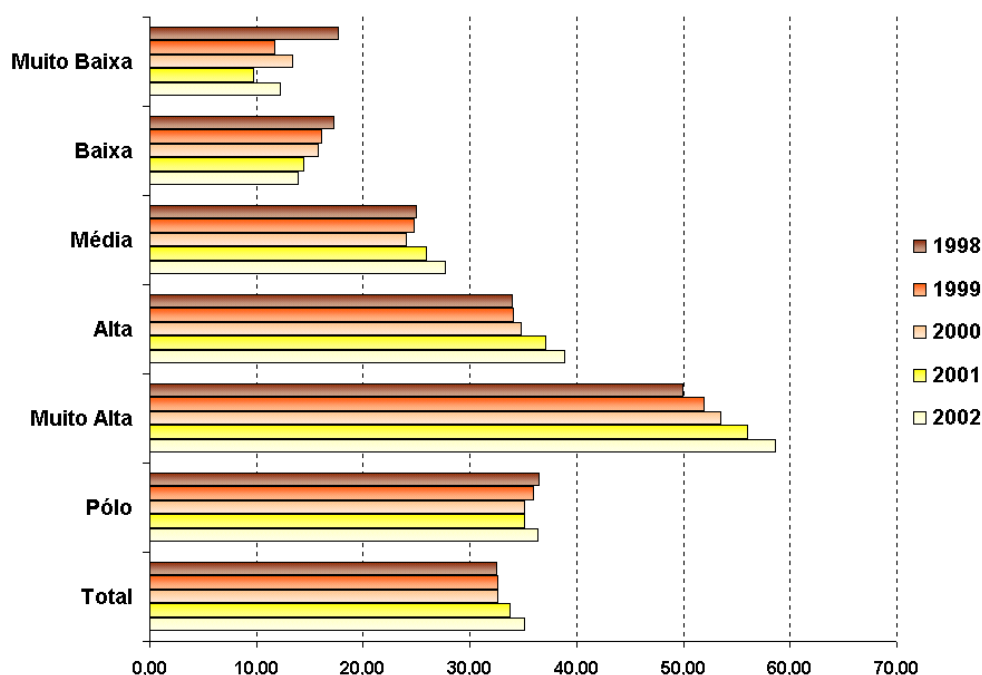
O que impressiona na geografia da violência vigente nas metrópoles brasileiras é o fato de que se associe estreitamente à urbanização. Alguns mapas de riscos criados para várias cidades brasileiras, sob os auspícios do Ministério da Justiça, em 1996, indicam a existência de forte associação entre a incidência dos homicídios e o local de moradia da população, no sentido de que se dá com acentuada regularidade. Por outro lado, a julgar pelas taxas de homicídios, a análise da geografia da violência também revela que está associado à concentração da população e da riqueza, como mostra o gráfico mais abaixo.

Tais considerações e os dados fornecidos por nossas investigações nos autorizam a supor que, para compreender a crise social brasileira, ganham relevância e importância os fenômenos de organização sócio-territorial das nossas metrópoles. O gráfico 2, com efeito, mostra a evolução das taxas de homicídios nas 15 principais metrópoles brasileiras, entre 1998 e 2002, segundo o grau de integração demográfica, social e econômica dos municípios na dinâmica demográfica, social e econômica que as compõem.

¹⁸ Sabemos, a partir dos resultados das pesquisas de Wacquant (2001) sobre os guetos negros de Chicago e sobre as periferias pobres de Paris, que o estigma acaba sendo incorporado pelos estigmatizados, o que os leva a comportamentos orientados pela busca em se dissociar desses lugares.

Gráfico 2

Taxas de Homicídios por 100 Mil Habitantes nas 15 Metrôpoles Segundo o Grau de Integração dos Municípios – 1998- 2002



O terceiro mecanismo mencionado, decorrente da concentração territorial de trabalhadores que mantêm laços instáveis com o mercado de trabalho, funda-se (1) na diminuição das possibilidades de estabelecer laços com pessoas de outras categorias sociais, privando-os do acesso a referências diferentes das que circulam normalmente em seu entorno urbano; (2) na separação da exposição ao modelo de papel social bem sucedido, já que os pobres vivendo somente entre eles passam a perder referências sobre as possibilidades de mobilidade social; (3) a “ecologização” da percepção coletivamente compartilhada dos problemas da metrópole, como se os males das favelas e periferias fossem oriundos da vida coletiva que se organiza nestes territórios, e não da maneira como vem se organizando as relações sociais, políticas e institucionais destas populações com a cidade enquanto sociedade urbana da qual são integrantes; (4) assim se perdem as referências e condições da experimentação de uma sociabilidade urbana mais ampla, pela qual o conjunto da população e as instituições da cidade poderiam perceber as

dimensões *urbes*, *civitas* e *polis* inevitavelmente envolvidas nos problemas urbanos, ou seja, da necessidade do compartilhamento coletivo dos desafios da governabilidade da metrópole.

Conclusões - Metrôpoles: *urbes* sem *civitas*?

Os efeitos da combinação entre a expansão do trabalho informal, *habitat* precário e segregação urbana tornam nebulosa a conquista nas metrópoles brasileiras do Direito à Cidade prometida pelo programa de reforma urbana contida no Estatuto da Cidade. Este pressupõe a politização dos problemas da cidade e a sociabilidade que, reconhecendo a diferença e as desigualdades, expanda e consolide o espaço da cidadania cívica, política e social. A concepção deste programa se baseou na compreensão dos nexos entre a exploração e a espoliação da força de trabalho, entendida esta última como a soma de extorsões realizadas pelo Estado ao não reconhecer direitos dos trabalhadores decorrentes das necessidades coletivas inerentes ao modo de vida engendrado pela industrialização. Esta foi a base teórica que fundou no Brasil – e em muitos países da América Latina – um programa político que ligava a luta na fábrica com as reivindicações pelas melhorias urbanas, como uma “nova modalidade do conflito de classes”. (Oliveira, 1978). A perda da forma do trabalho assalariado, pois não mais está referido à empresa, ao contrato, ao direito, etc. – a não ser para o segmento dos formalizados –, associada à crescente precarização do *habitat* urbano, à desestruturação da reprodução social, cria um exército de indivíduos vulneráveis crescentemente destituídos da condição de politização da cidade. Em outras palavras, os direitos estão formalmente assegurados, mas a organização social do território da metrópole e a vida social que ela engendra parecem desconectar a condição urbana da cidadania.

Para recordar uma vez mais Celso Furtado¹⁹, diríamos com ele que nas

¹⁹ “Em meio milênio de história, partindo de uma constelação de feitorias, de populações indígenas desgarradas, de escravos transplantados de outro continente, de aventureiros europeus e asiáticos em busca de um destino melhor, chegamos a um povo de extraordinária polivalência cultural, um país sem paralelo pela vastidão territorial e homogeneidade lingüística e religiosa. Mas nos falta a experiência de provas

metrópoles estão concentrados os processos que interrompem a nossa construção como nação. Mas cabe então uma pergunta: se enfrentar a questão social é uma necessidade simultaneamente social e econômica, além de um imperativo moral, por que então tem sido feito tão pouco? Por que a questão metropolitana tem sofrido de uma ameaçadora orfandade política? Até quando será possível conciliar o processo de democratização com a manutenção de tamanhas e gritantes disparidades sociais? Todos os países que conheceram longos períodos de democracia realizaram processos de homogeneização social.

Bibliografia

ACCA, R. S. *A dinâmica produtiva recente da metrópole paulista: das perspectivas pós-industriais à consolidação do espaço industrial de serviços*, Revista dos vol.49 no.1; Rio de Janeiro, 2006.

AGUILLAR, A. G. *Las mega-ciudades y las periferias expandidas. Ampliando el concepto en Ciudad de México*, Revista EURE (Santiago) v.28, n.85, Santiago. dez. 2002.

AGUILAR, A. & WARD, P. *Globalization, regional developement and mega-city expansion in Latin América: analysing México city's peri urban hinterland*, Cities, v. 20, n. 1. 2003.

BOURDIEU, P. (1997). Efeitos do lugar. In: BOURDIEU, P. (org.). *A Miséria do Mundo*. Rio de Janeiro. Editora Vozes. 1997.

CASTEL, R.. *L'insécurité sociale. Qu'est-ce qu'être protégé ?*, Seuil, Paris, 2003.

CEPAL - *Segregación Residencial y Desigualdades Sociales en Montivideo*. Documento preparado pela Oficina de CEPAL, em Montevideo.

COULANGES, F. *Cidade Antiga*, São Paulo, Martin Claret, 2001.

DAVIS, M. (2006) *Planeta Favela*, Boitempo, São Paulo. 2006.

cruciais, como as que conheceram outros povos, cuja sobrevivência chegou a estar ameaçada. E nos falta também um verdadeiro conhecimento de nossas possibilidades, e principalmente de nossas debilidades. Mas não ignoramos que o tempo histórico se acelera, e que a contagem desse tempo se faz contra nós. Trata-se de saber se temos um futuro como nação que conta na construção do devenir humano. Ou se prevalecerão as forças que se empenham em interromper o nosso processo histórico de formação de um Estado-Nação.” (Furtado, C. – “Brasil: a construção interrompida”, Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1992: 35)

DINIZ, C. C. - *Polygonized Development in Brazil: Neither Decentralization nor Continued Polarization*. *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 18, nº 2. 1994.

DOMINGUES, E. P. , Ruiz, R. M.. Moro, S & Lemos, M. B- Organização territorial dos serviços no Brasil: polarização com frágil dispersão, In De Negri, J. A. e Kubota, L. C. *Estrutura e dinâmica do setor de serviços no Brasil*, IPEA.. 2006

_____. *Panorama Social de América Latina*. Santiago de Chile. 1997.

ESPING A. O futuro do Welfare State na nona ordem mundial, Lua Nova- Revista de Cultura e Política, 1995 número 35.

_____. *Fundamentos sociales de las economias postindustriales*, Editorial Ariel, Barcelona, 2000.

FURTADO, C. *Brasil: a construção interrompida*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992

_____. *O Brasil pós-“milagre”*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.

GOMIDE, A.A. transporte urbano e inclusão social: elementos para políticas públicas. Texto para Discussão Interna 960, Brasília. 2003

HALSENBALG, C. *Discriminação e desigualdades raciais no Brasil*, Rio de Janeiro, Graal, 1979.

_____. A distribuição dos recursos familiares In HASENBALG,C. & VALLE SILVA et alii (Orgs.) *Origens e Destinos. Desigualdades sociais ao longo da vida*, Tobook/IUPERJ/ FAPERJ, Rio de Janeiro. 2003

ITRANS - INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO E INFORMAÇÃO EM TRANSPORTE – *Mobilidade e pobreza*. Relatório final. 2004.

JACOBS, J. (1969). *La economía de las ciudades*. Barcelona Ediciones Península. 1969.

KATZMAN, R.; RETAMOSO, A. *Segregación espacial, empleo y pobreza en Montevideo*. Revista de la CEPAL. Santiago de Chile, n.85. 2005.

KOWARICK, L. *A espoliação urbana*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

MACHADO, L. A. Sociabilidade violenta: por uma interpretação da criminalidade contemporânea no Brasil urbano, In Ribeiro, L.C.R (org.) *Metrópoles. Entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e conflito*, Rio de Janeiro, Editora Revan/Observatório das Metrópoles/FASE, 2004^a.

_____. Sociabilidade violenta: uma dificuldade a mais para a ação coletiva nas favelas, In Rio. *A democracia vista de baixo*, Rio de Janeiro, IBASE, 2004^b.

MARICATO, E. Metrôpole na periferia do capitalismo, São Paulo, Hucitec, 1pp6.

MIR, L. Guerra civil. Estado e trauma, Geração Editorial, São Paulo, 2004.

MONGIN, O. *La condition urbaine. La ville de la mondialisation*, Paris, Seuil, 2005.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES (2004). Índice de Carência Habitacional. Observatório das Metrôpoles/Metrodata. IPPUR-UFRJ/FASE. Disponível em: <<http://www.ippur.ufrj.br/observatório/metrodata/ich/index.html>>. Acesso em nov. 2004.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES - Análise das Regiões Metropolitanas do Brasil. Relatório da atividade 2: Tipologia social e identificação das áreas vulneráveis. Convênio Ministério das Cidades/Observatório das Metrôpoles/FASE/IPARDES. Brasília, 2005. 60p. Disponível em http://www.observatoriodasmetrosoles.ufrj.br/produtos/produto_mc_2.pdf

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. Análise das Regiões Metropolitanas do Brasil. Relatório da atividade 1: identificação dos espaços metropolitanos e construção de tipologias. Convênio Ministério das Cidades/Observatório das Metrôpoles/FASE/IPARDES. Brasília, 2005. 118 p. Disponível em http://www.observatoriodasmetrosoles.ufrj.br/produtos/produto_mc_1.pdf

OLIVEIRA, F. – Acumulação monopolista, Estado e urbanização: a nova qualidade do conflito de classes. IN. MOISÈS, J.A. et alii Contradições urbanas e movimentos sociais, São Paulo: CEDEC/Paz e Terra, 1978.

OLIVEIRA, F. – O ornitorrinco, *in Crítica à razão dualista*. O ornitorrinco, São Paulo, Boitempo. 2003

PNUD (2003). Atlas do desenvolvimento humano no Brasil 2003. Brasília, PNUD: IPEA, Fundação João Pinheiro, 2003. Disponível em: <http://ipea.gov.br>. Acesso em setembro de 2006.

RIBEIRO, L. C. de Q.. As metrôpoles e a sociedade brasileira: futuro comprometido? In: RIBEIRO, L.C. de Q. (org.) Metrôpoles. Entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito. São Paulo, Editora Fundação Perseu Abramo; Rio de Janeiro, FASE –

Federação de Órgãos para a Assistência Social e Educacional, Observatório das Metrópoles. 2004.

_____. Segregación, desigualdad y vivienda: la metrópolis de Rio de Janeiro en los años 80 y 90, *Ciudad Y Territorio, Estudios Territoriales*, vol. XXXV, n. 136-137, 2003.

RIBEIRO, L.C. de Q.; VALLE E SILVA, N. – Estrutura Social e Mobilidade Intra-geracional nas Metrópoles Brasileiras. Não publicado (mimeo). Rio de Janeiro. 2003.

RIBEIRO, L.C.Q. & LAGO, L. The Favela/(Formal) neighborhood contrast in the social of Rio de Janeiro” In *DISP 147 Planning in Brazil* (4/2001), Zürich, 2001.

SOARES, L. E. Meu casaco de general. São Paulo: Companhia das Letras. 2000

TASCHENER PASTERNAK, S. Brasil e suas favelas, In Abramo, P. Cidade da informalidade. O desafio das cidades latino-americanas, Livraria Sete Letras/FAPERJ, Rio de Janeiro. 2003.

TASCHENER PASTERNAK, S & BOGUS, L.M.M. A cidade dos anéis, In Ribeiro, L.C.R (org.) *Metrópoles. Entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e conflito*, Rio de Janeiro, Editora Revan/Observatório das Metrópoles/FASE, 2004.:

TELLES, V. & CABANES, R. (Orgs.) *Nas tramas da cidade. Trajetórias urbanas e seus territórios*, IRD- Institut de Recherche pour le Developement/HUMANITAS, São Paulo, 2006.

TOPALOV, C. La Naissance du chômage. 1880-1910: Albin Michel, Paris, 1994..

VAN ZANTEN, A. L'École de la périphérie, scolarité et ségrégation en banlieu., Paris, PUF. 2001.

VALLE E SILVA, N. Cambios sociales y estratificación en el Brasil contemporáneo (1945-1999). Serie Políticas Sociales, CEPAL, Santiago. 2004.

VELTZ, P. (1996). Mondialization. Villes et territoires. L'économie d'archipel. Paris, Presses Universitaires de France. 1996.

VELTZ, P. (2002). Firms et territoires. Je t'aime moi non plus. Seminario Entrepreneurs, Villes et Territoires. Paris, École de Paris du Management, 2002. Disponível em http://www.ecole.org/seminaires/FS4/EV_03/EV_090102.pdf

WACQUANT, L Os condenados da cidade, Rio de Janeiro, Revan/Observatório das Metrópoles. 2001..

_____Negative social capital. State breakdown and social destitution in American's urban core, *Neth J. of Housing and Building Environment*, vol. 13, 1988.

WILLIAMSON, H. *youth and Policy: Contexts and Consequences*, *Youg Men, Transition and Social Exclusion*, Ashgate, Inglaterra. 1997.

SEGUNDA PARTE

Território e exclusão.

Representações sociais e dinâmicas de mudança.

Escola, favela e cidade no Rio de Janeiro

Marcelo Baumann Burgos

Crescíamos ao lado da Cidade, a ela ligados por mil tubos de sobrevivência. Mas a cidade nos ignorava. Sua atividade, seus olhares, as facetas de sua vida nos ignoravam. Viéramos por causa de suas promessas, de seu destino, estávamos excluídos de suas promessas, de seu destino. Nada era dado, precisávamos tudo arrancar. Falamos com os que se pareciam conosco. Fomos para seus mutirões e eles vieram para os nossos. Os velhos bairros juntaram-se, contornando a Cidade, famílias os ligaram, trocas os uniram. Circulávamos ao redor da Cidade, ali entrando para sugá-la, contornando-a para viver. Víamos a Cidade do alto, mas na verdade só vivíamos submetidos à sua indiferença freqüentemente agressiva.

(Patrick Chamoiseau)²⁰

Toda cidade é também uma certa idéia de vida em sociedade, um lugar que reúne, onde se compartilham regras e valores. E na sociedade moderna, a escola e as instituições do Direito seriam as duas mais importantes guardiãs de sua integridade (Touraine, 2003).

Neste trabalho, apresentamos alguns dos principais resultados de uma pesquisa dedicada a investigar como os diretores e professores das escolas públicas do ensino fundamental do Município do Rio de Janeiro lidam com a idéia de cidade e de cidadania. Nossa primeira premissa é a de que, enquanto responsáveis pela educação formal, professores e diretores desempenham um importante papel intelectual na produção e reprodução de idéias de cidade, através da “força formadora de hábitos”, que produz

²⁰

Extraído de Texaco, Companhia das Letras, São Paulo, 1992, p.281.

consensos culturais fundados nos esquemas de pensamento transmitidos pela pedagogia escolar (Bourdieu, 1992).

Assim é que, do mesmo modo que a democratização do acesso aos direitos perturba os pactos de cidadania conservadores, estabilizados sobre uma brutal escassez de cidade para as grandes massas (Rezende de Carvalho, 2000), a universalização do acesso ao ensino fundamental – recentemente alcançado nos anos de 1990 – também traz novos conflitos e tensões aos processos de produção e reprodução de idéias de cidade, deixando entrever os particularismos subsumidos em esquemas de pensamento pretensamente universais (Hall, 2003). Não admira, por isso mesmo, que tanto a democratização do acesso aos direitos, como à educação escolar, convivam com novas formas de segregação urbana, ou mesmo com o avivamento de fronteiras espaciais até há pouco tempo esmaecidas por promessas de integração que não chegaram a se confirmar, tal como se verifica no lugar hoje ocupado pelas favelas do Rio de Janeiro nas idéias hegemônicas de cidade.

Apresentaremos uma pequena incursão no universo da socialização promovida pela educação escolar junto a crianças e adolescentes de favelas. Esperamos, com isso, desvendar como ela e seus operadores lidam com os efeitos produzidos pela segregação urbana na formação cívica de seus alunos²¹. A propósito, convém observar que o conceito de segregação aqui empregado refere-se à distância social existente entre áreas urbanas, que se distinguem não apenas pelas diferenças objetivas entre seus moradores, mas por aquilo que Bourdieu chamou ‘efeitos do lugar’, em que o espaço habitacional pode produzir importantes assimetrias políticas, fortes identidades/rivalidades locais, preconceitos e ressentimentos mútuos, estigmas (Bourdieu, 1997).

Uma segunda premissa teórica deste artigo é a de que os processos de socialização na vida da cidade sofrem constrangimentos decorrentes dos mecanismos de segregação urbana. E que, no caso do Rio de Janeiro, a favela, embora não seja a única, é a forma espacial mais notoriamente marcada pelo efeito da segregação urbana.

²¹ - Neste artigo, apresento alguns dos principais resultados encontrados na pesquisa “Análise da Construção da Solidariedade e da Cidadania nas Favelas do Rio de Janeiro”, desenvolvida entre 2005 e 2006, no âmbito do Núcleo de Cidadania, Direitos e Desigualdade Social do Departamento de Sociologia e Política da PUC-Rio. A pesquisa contou com o apoio da Fundação Carlos Chagas de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro – FAPERJ, e foi coordenada por mim e pelas Professoras Ângela Paiva e Sarah da Silva Telles, tendo contado, ainda, com mais 14 alunos do Curso de Ciências Sociais da PUC-Rio.

Em síntese, pretende-se refletir sobre como os responsáveis pela educação escolar lidam com os dilemas e paradoxos que a segregação urbana provoca na formação de uma cultura cívica pautada por valores pretensamente universais. A delimitação empírica da pesquisa em torno da criança e do adolescente justifica-se porque neste segmento são mais nítidos os efeitos da exposição à sociabilidade do local de moradia.

Antes de apresentar os achados da pesquisa, é preciso situar a dinâmica que singulariza o lugar da favela nas idéias hegemônicas de cidade em duas ordens de considerações: a primeira, relacionada ao marco teórico mais geral com o qual vem trabalhando o pensamento urbano contemporâneo, que remete à discussão da própria integridade da noção de cidade; e a segunda, à constituição singular da ecologia da favela no Rio de Janeiro²², forjada pelas formas hegemônicas de se imaginar e construir a cidade.

Globalização e Cidades

A territorialização das cidades, ou a sua fragmentação em espaços urbanos segregados, é um fenômeno recorrente às principais metrópoles do mundo, que resulta de profundas mudanças na cultura e na economia, decorrentes da reestruturação do processo produtivo, sobretudo a partir dos anos de 1970 (Harvey, 2003). Como consequência disto tem-se uma erosão dos mecanismos de solidariedade que vinculavam as ordens sociais a formas espaciais construídas do capitalismo industrial (Castells, 1999; Sassen, 2001).

Esse conjunto de fatores estaria produzindo efeitos semelhantes nas principais metrópoles do mundo, e estaria dando lugar a novo protagonismo da questão urbana, dos movimentos sociais, mas de novas formas de conflito, se destacam os temas dos lugares problemáticos, da sociabilidade violenta, das manifestações identitárias de gangues e grupos, da favelização generalizada, dos guetos e das cidadelas (Wacquant, 2001; Wyvekens, 2001; Marcuse, 1997).

²² - Utilizamos a expressão ecologia no sentido classicamente atribuído pela chamada Escola de Chicago, como forma de denotar a relação entre o espaço físico e modos específicos de organização cultural e institucional. Sobre isso, ver Park (1976) e Joseph (2005).

Também faz parte desse novo referencial teórico a hipótese de que o novo espaço do capitalismo pós-industrial estaria se organizando em redes, o que levaria a conjecturas como a formulada por Manuel Castells de que estaria em curso a formação de espaços de fluxos que se sobrepõem aos espaços de lugar (Castells, 1999). Fragilizando assim o padrão tipicamente moderno de organização metropolitana, ao retirar do espaço físico construído e habitado boa parte de sua economia, deixando em seu rastro largas áreas mergulhadas em processos de decadência aparentemente irreversíveis. Os efeitos desse processo seriam a formação de gigantescos conglomerados urbanos (especialmente na Ásia, África e América Latina), a favelização crescente dos centros urbanos de suas cidades, e a redefinição da dinâmica centro-periferia, com a formação de outros centros nas periferias, cercados de bolsões de pobreza e miséria (Castel, 1998; Davis, 2006).

A apropriação desse novo referencial teórico para pensar metrópoles da periferia do capitalismo, como são as latino-americanas, tem reclamado uma série de operações intelectuais e empíricas que, de certo modo, tem confirmado a validade de suas hipóteses como chave para a nossa questão urbana (Caldeira, 2000; Ribeiro, 2000 e 2004). O que esse marco teórico tem colocado no horizonte é, sobretudo, a inquietante pergunta sobre qual será o futuro dessas cidades, o que tem levado a um novo ciclo de questionamentos e de fabulação acerca da própria idéia de cidade. Pois, à medida que se confirma o ocaso do moderno padrão metropolitano, as utopias em torno da cidade curiosamente ressurgem reavivam ações políticas e culturais que chegam a evocar um nacionalismo da cidade. A exemplo do que se verifica no início da era industrial, determinados agentes da cidade reagem às mudanças que nos colocam diante do medo de experimentar alguma outra forma de agrupamento, distinta da suposta unidade cultural, política, econômica e jurídica que herdamos das remotas cidades medievais. Mas essa reação ocorre em meio à disputa que seus territórios travam entre si para se manter ou para entrar na cidade. Com efeito, a defesa da idéia de cidade senta as bases para novos conflitos, mas ela mesma se torna cada vez mais difusa, reduzida talvez a um precário pacto jurídico, que asseguraria apenas um núcleo de regras universais, contra o qual os territórios se chocam na sua luta por inclusão. Nesse quadro, o papel da escola estaria em xeque. De fato, sem cidade, como vai ficar a escola?

Trata-se de uma boa hipótese teórica pensar a nossa questão urbana a partir do conflito entre a lógica territorialista - cujo limite é o da destruição do que restou da cidade, e a defesa da idéia de cidade, que sustenta o postulado da unidade, ainda que com o preço da demarcação de enormes contingentes de excluídos. A partir desta hipótese temos pensado as cidades brasileiras e, especialmente, o Rio de Janeiro, onde essa dialética assume características particularmente agudas, com a configuração da favela enquanto antítese de uma idéia de cidade que tem sido localmente afirmada pelas práticas e representações dominantes que definem uma certa forma de viver a cidade e na cidade.

Cidade e Favela no Rio de Janeiro

Ao menos de uma perspectiva sociológica, a categoria ‘favela’ não traduz apenas uma determinada forma de aglomerado habitacional popular, mais que isso, exprime uma configuração ecológica particular, definida segundo um padrão específico de relacionamento com a cidade. Um aglomerado habitacional se transforma em ‘favela’ na medida em que desenvolve um microsistema sociocultural mais ou menos autônomo em relação ao restante da cidade, ao qual não faltam elementos de uma ordem jurídica singular, com a existência de autoridades informais locais, validadas por identidades coletivas territoriais, sobre as quais se fundamenta a negociação política de acesso a bens públicos da cidade (Burgos, 2005).

Historicamente, a categoria ‘favela’ foi consagrada para nomear a forma de habitação popular construída nas encostas do Rio de Janeiro, ainda no final do século XIX, por uma população majoritariamente composta de famílias pobres. Muitos dos quais ainda descendentes de escravos urbanos, que antes viviam nos cortiços, casas de cômodos (casas de ambiente insalubre onde se apertam muitas pessoas) e pardieiros (casas em ruínas) existentes em áreas do centro da cidade. Mas, aos poucos, o substantivo ‘favela’ vai ganhando múltiplas conotações negativas, que funcionam como antônimos de ideal de cidade, e das características de modernidade que a ela se atribuía:

urbanidade, higiene, ética do trabalho, progresso e civilidade²³. Ato contínuo, incorpora-se ao vocabulário corrente comum o verbo ‘favelizar’ e, com isso, o substantivo ‘favela’ vai se emancipando de sua conotação original, presa à descrição do espaço, assumindo um significado transcendente, que remete a uma dimensão cultural e psicológica, a um tipo de subjetividade particular, a do ‘favelado’, o homem construído pela socialização em um espaço marcado pela ausência dos referenciais da cidade.

Daí que conjuntos habitacionais e loteamentos irregulares²⁴ – dois dos principais espaços de habitação popular das cidades brasileiras –, com um padrão mais formal de ocupação do solo, também possam se ‘favelizar’, isto é, também possam assumir características socioculturais semelhantes às aquelas encontradas nos espaços típicos das favelas, do que é sintoma a existência, em muito desses aglomerados habitacionais, dos tradicionais *donos do lugar*, e mesmo de gangues de traficantes de drogas e de armas, e, mais recentemente, daquilo que as mídias locais tem denominado de ‘milícias privadas’, compostas em geral por policiais da ativa e aposentados, que controlam muitos desses territórios.

Não é estranho a esse processo, o fato de que o ideal dominante de cidade²⁵ seja o da *belle époque* francesa, despojada, nessa versão, de seus elementos democráticos, e reconstituída para servir de cenário a uma elite civil recém emancipada do império, mas ainda fortemente comprometida com seu passado aristocrático (Valladares, 2005). A grande reforma urbana do centro do Rio de Janeiro, promovida no início do século XX, com a construção de ruas, avenidas, praças e prédios públicos inspirados no moderno urbanismo francês é, assim, a outra face da ‘invenção’ da favela, que se torna depositária

²³ □ Originalmente, a palavra favela foi utilizada como apelido do Morro da Providência, em referência a um legume chamado favella, cultivado ali. Uma excelente reconstituição da forma pela qual a categoria favela foi sendo substantivada ao longo das primeiras décadas do Século XX, e de como ela é empregada como antônimo de cidade está em Valladares (2000). Uma história das diferentes conotações emprestadas à categoria favela a partir da década de 1930, está em Burgos (1998).

²⁴ Os loteamentos irregulares são uma forma de habitação popular definida pelo fato de que o processo de legalização do empreendimento não foi concluído, em geral porque o empreendedor não realizou todas as obras de infra-estrutura exigidas pelo poder público. De todo modo, sua configuração espacial se caracteriza em geral por uma clara separação entre os lotes, com a delimitação de áreas públicas, e seus moradores possuem um título precário de propriedade. Na Cidade do Rio de Janeiro, de acordo com o Anuário Estatístico da Cidade – publicado pela Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro, em 1998 - cerca de 900 mil pessoas viviam em loteamentos irregulares ou em conjuntos habitacionais.

²⁵ No Rio de Janeiro, nas primeiras décadas do século XX, quando está em curso a ‘invenção’ da favela.

de tudo que nega aquele ideal de cidade, tão celebrado pelos cronistas, jornalistas e *flaneurs* da época. A idéia de favela, ou a sua 'invenção' – para utilizar uma vez mais o termo empregado por Lícia Valladares – é portanto forjada por práticas e representações orientadas por um determinado ideal de cidade.

Dessa perspectiva, a favela é, sobretudo, uma forma, um modelo, que articula aspectos da planta da cidade ao modo pelo qual se imagina a cidade. Um dos fenômenos mais interessantes para a pesquisa urbana do Rio de Janeiro, todavia pouco estudado, é o fato de que a forma favela resiste ao processo de modernização econômica e societal por que passa a cidade ao longo do Século XX. É especialmente impressionante, a resistência da forma favela ao grande ciclo migratório que se produz no Rio de Janeiro, entre 1940 e 1970, que atrai para ocupar postos de trabalho já consolidados um enorme contingente de migrantes do Nordeste do país, do interior dos estados de Minas Gerais, Espírito Santo, e do próprio Estado do Rio de Janeiro, ao mesmo tempo em que dá lugar a novos aglomerados urbanos que, rapidamente, assumem uma ecologia análoga à das favelas já existentes. Segundo o primeiro censo a contemplar as áreas faveladas, em 1950 a população de favela na cidade, já era de cerca de 170 mil pessoas, e menos de 40% havia nascido na cidade (Valladares, 2005)²⁶. O fato de serem basicamente migrantes brasileiros, reunidos em um mesmo aglomerado habitacional, não minimiza a importância e a dramaticidade dessa experiência. Pois, como nos lembra Isaac Joseph, quando comenta os efeitos perturbadores da migração, “longe de se completar com a chegada do migrante à sociedade acolhedora, prossegue sobre o seu território, remodelando sua paisagem a cada geração” (Joseph, 2005).

Mas a forma favela não apenas resiste, ela também se impõe sobre essa multiplicidade de identidades, logo animando a formação de novas identidades, construídas a partir da condição de morador desta ou daquela comunidade. Essa dinâmica, para a qual a lógica urbana importa mais do que as forças produtivas, encontra seu melhor contraponto no processo verificado em São Paulo, a principal metrópole brasileira, onde a modernização econômica e social foi ainda mais vertiginosa que a verificada no Rio. A chegada de seu primeiro grande anel periférico (de cerca de 4

²⁶ - De acordo com o Censo de 2000, cerca de 1 milhão e 100 mil habitantes vivem atualmente nas mais de 700 favelas existentes na Cidade do Rio de Janeiro.

milhões de migrantes) se deu entre 1940 e 1970, com quase 80% dos migrantes oriundos do Nordeste. Diferentemente do que se verifica no Rio, em São Paulo a periferia é uma fronteira aberta, que pode ser simbolicamente apropriada por imigrantes que se convertem no novo homem urbano brasileiro, o operário moderno (Bonduki, 1998; Telles, 1994). Ao passo que no Rio, a forma favela se impõe de tal modo que circunscreve a sociabilidade potencialmente conflituosa das famílias pioneiras (“estabelecidas”), e das famílias de migrantes (“*outsiders*”) (Elias e Scotson, 2000). Desta maneira, por cima da sensação de estranheza, resultante desse encontro forçado nos espaços habitacionais populares da cidade, afirma-se uma identidade territorial, forjada através da mobilização coletiva contra a ameaça de remoção e por equipamentos públicos, como saneamento, água, eletricidade e urbanização, inclusive por meio de competições lúdicas, do que são bom exemplo as escolas de samba. O significado da favela, portanto, é reinventado pelos seus habitantes, com o que se transforma em um apoio para sua inserção na cidade.

Mas, tanto nas favelas do Rio como na periferia de São Paulo, a incorporação gradual à cidade ocorre, sobretudo, através da articulação de suas associações locais com máquinas de natureza clientelística, criadas para canalizar a participação política desse novo eleitorado urbano. Esta situação foi muito favorecida com a interdição dos direitos políticos do Partido Comunista Brasileiro, em 1947, que buscava, então, difundir junto aos novos seres urbanos uma cultura política de esquerda, baseada na autonomia organizacional e na luta pelos direitos sociais (Bonduki, 1998). Na falta de comunicação com a esquerda, o modelo clientelista transforma-se na única alternativa política disponível aos novos segmentos urbanos. Cria-se, assim, uma máquina relativamente eficiente na gestão de demandas por equipamentos urbanos, que tem como contrapartida o aviltamento da formação de uma cultura cívica mais democrática. De fato, em São Paulo, entre as décadas de 1950 e 1980, a primeira periferia se consolidou com o traçado das ruas e com a construção de melhores vias de acesso e de equipamentos coletivos. Nessa mesma época se produziu um fenômeno parecido nas favelas do Rio, ainda que muitas delas tenham sido removidas das áreas centrais da cidade entre 1960 e 1970²⁷. Tal

²⁷ - Durante esse período, cerca de 100 mil moradores de favelas localizadas em áreas centrais da cidade são removidos para conjuntos habitacionais construídos na fronteira urbana da cidade. Mas o balanço do final da década de 1970 indica que a população global de habitantes de favela da cidade

é o protagonismo político das favelas do Rio de Janeiro, que em meados dos anos 90 já era evidente que os moradores de suas favelas estavam bem melhor servidos de equipamentos coletivos que os dos bairros populares de sua periferia (Valladares e Preteceille, 2000). Mas aqui cessa a coincidência entre Rio e São Paulo, pois se a consolidação da periferia paulista promove uma razoável incorporação de seus moradores à cidade, com a favela se produz o contrário, e a segregação urbana se acentua.

Compreender esse paradoxo exige, uma vez mais, levar em conta que a forma favela se forja na relação com a cidade, e se perpetua em suas representações práticas. Prova disso é a impressionante resistência em admitir o novo ator coletivo constituído a partir da favela. De fato, desde a década de 40, as forças conservadoras da cidade controlavam e monitoravam a vida associativa ali, o que contribuiu para inibir e até conseguiu impedir que prosperasse o elemento cívico contido no processo de afirmação coletiva de resistência às tentativas de remoção e de luta por equipamentos coletivos. Em seu lugar, o Estado estimulou oficialmente a cultura de intercâmbios assimétricas do clientelismo (Burgos, 1998).

Dessa história, se deduz uma certa forma de se lidar com a favela, que naturaliza a antinomia cidade x favela. O poder público, os partidos políticos, os agentes econômicos, as igrejas, as ongs e as instituições filantrópicas, os meios de comunicação, a polícia e os intelectuais em geral, praticam esta forma de lidar com a favela. O processo de urbanização que elas experimentam não foi capaz de dissolver esta forma. Nem mesmo o programa Favela-Bairro, considerada a maior e mais consistente política pública já desenvolvida em favelas no país, e que desde 1995 já realizou em mais de 100 favelas uma ampla intervenção em seus espaços, incluindo infra-estrutura e construção de novos equipamentos coletivos (Burgos, 1998), parece ter conseguido reverter essa situação. Ao contrário, as evidências indicam o agravamento da segregação; tampouco a diminuição da pobreza relativa de sua população e o avanço do acesso à educação a abalou, ao contrário, parece tê-la aguçado. Os estereótipos sobre as características dos moradores das favelas, presentes naquilo que Janice Perlman, em texto do final dos anos

continuava a crescer, seja com a criação de novas favelas, seja com o adensamento das já existentes, incluindo aquelas que, apesar de localizadas em áreas de grande interesse para o mercado imobiliário, tinham conseguido resistir às pressões pela remoção.

de 1960, definiu como o mito da marginalidade (Perlman, 1977), de que fariam parte, entre outros, a cultura da pobreza, a resignação e o ressentimento como máximas de conduta atribuídas aos ‘favelados’, dão lugar aos três dogmas que, segundo Lícia Valladares, estão implícitos nas representações dominantes acerca da favela, a saber: o dogma de que a “favela condicionaria o comportamento de seus habitantes”; o dogma de que “a favela é o *locus* da pobreza”; e o que afirma a unidade da favela, e “só a reconhece como um elemento singular e não em sua diversidade” (Valladares, 2005). Em face disso, não deveriam surpreender as representações dominantes acerca da favela e de seus moradores encontradas pela pesquisa entre os operadores da escola.

Com esse pano de fundo histórico, que se perpetua na planta da cidade – para usar uma expressão clássica de Robert Park (1976) – e se arraiga na cultura local, a afirmação do princípio da igualdade-liberdade, base da ordem instaurada pela Constituição de 1988, leva ao paroxismo a contradição existente entre a nova ordem política e jurídica instaurada no país e a ordem urbana do Rio de Janeiro. Inclusive se poderia dizer: entre a cidade da Constituição e a dinâmica territorialista. Pois, se de um lado, as grandes mudanças institucionais pelas quais passou o país desde a década de 1980 produzem inegáveis efeitos sobre a cultura política popular, aprofundando a subjetivação dos direitos, de outro, também é verdade que a própria dinâmica institucional da democracia tende a gerar uma economia eleitoral baseada em uma lógica clientelista fragmentada e fragmentadora, fundada em trocas assimétricas entre a cidade e o território, que inibem a formação de sujeitos coletivos autônomos.

Assim, a lógica territorialista, que tem na forma favela sua expressão mais forte, tem impedido a plena massificação da cultura de direitos e do exercício da cidadania. Por isso, a cidade da Constituição está em contradição com ela: ao mesmo tempo em que luta contra a lógica territorialista da favela, vale-se dela como um eficiente mecanismo de controle e de reprodução social, importante para a estabilização de uma sociedade tão desigual: o território priva seus habitantes da cidade, submetendo-os a autoridades locais onde impera a força, a violência e o arbítrio, mas contém mecanismos de solidariedade e uma densa sociabilidade que lubrificam as relações e os conflitos sociais ali existentes, amenizando o drama da incerteza, sobretudo daqueles que se encontram nos últimos níveis da escala social (Burgos, 2002). O círculo está fechado: não são apenas os agentes

da cidade que cultivam uma certa forma de lidar com a favela; as próprias autoridades das favelas a cultivam. Não é de admirar, por isso mesmo, que a favela reproduza, em seu interior, a segregação a que ela está exposta, e a maior evidência disso é a existência, na maior parte delas, daquilo que seus próprios moradores denominam ‘favela da favela’. Ou seja, uma micro área dentro da favela à qual se atribui as mesmas características negativas que a cidade identifica nas favelas em geral. Assim, a categoria favela, que foi inventada e reinventada, afirma-se como um fato, inserindo-se nas práticas como um dado da natureza; coisifica-se o efeito do lugar.

Daí o paradoxo que torna difícil sua superação: ao mesmo tempo em que interdita o avanço da cidadania, a forma ecológica do território se reproduz e se difunde por sua eficácia política e econômica. Com efeito, uma ordem urbana reacionária pode contribuir decisivamente para inibir o pleno desenvolvimento das virtudes institucionais da democracia. Não é casualidade que a consolidação da democracia no país venha coincidindo, em muitos de seus centros urbanos como o Rio de Janeiro, com a agonia da cidade. E a favelização crescente, não apenas no Rio de Janeiro, mas em outros centros urbanos do país – como no caso exemplar de São Paulo, que sofreu uma espantosa favelização entre os anos de 1980 e 1990 – apontariam para uma crescente ameaça à cidade (Taschner, 2003) ²⁸.

E quanto mais ataques sofre a cidade, mais seus guardiões tendem a se fechar no Estado como no mercado, animando com isso apelos universalistas que já não podem esconder os interesses particularistas abrigam ²⁹. E mais se fortalece o duplo movimento da criação de cidadelas fortificadas, de um lado, e do reavivamento de fronteiras urbanas, de outro, com o que o espaço público se converte em *locus* da desconfiança, do medo e da sociabilidade violenta (Caldeira, 2000; Machado, 2004).

²⁸ O recente livro de Mike Davis (2006), “Planeta Favela”, traz caudalosas evidências da ‘hiperurbanização’ precarizada das metrópoles do terceiro mundo. É preciso considerar, contudo, que, diversamente do modo genérico com que se emprega o termo no livro, como equivalente de *slum* na língua portuguesa, a forma favela apresenta, para nós, uma ecologia singular, cuja origem, como dissemos, está ligada a uma certa idéia de cidade, não podendo ser assimilada a todo e qualquer tipo de aglomerado habitacional popular precarizado. Prova disso, é que nem a urbanização de seus territórios, e nem qualificação de sua população, foram suficientes para modificar substancialmente seu lugar no imaginário de cidades como o Rio de Janeiro.

²⁹ Exemplo disso é o ‘novo urbanismo’, movimento que vem ganhando expressão sobretudo nos EUA, e que, como observa David Harvey, traz propostas que evidenciam “a saudade da vida nas pequenas cidades norte-americanas, seu sólido sentido de comunidade (...) que, na verdade, remetem à exclusão em face dos forasteiros, internalizando a vigilância, os controle sociais e a repressão” (Harvey, 2000).

Não obstante isso, nem sequer neste caso, deixa de produzir efeitos contraditórios - a dialética entre uma ecologia urbana conservadora e a democratização da cidade através da ampliação da cultura de direitos. Deste modo, vão se formando novos sujeitos urbanos, em torno de novas identidades coletivas, com a criação de fóruns e de redes articulando associações de moradores, grupos juvenis, entidades do terceiro setor, mídias alternativas e movimentos sociais (Costa, 2002; Burgos, 2005, Rose, 1997). Desses sujeitos pode vir a energia para uma reinvenção radical do ideal de cidade em bases mais livres e igualitárias.

De fato, trata-se de uma situação limite na qual se encontram metrópoles como o Rio de Janeiro, obrigadas a optar entre a sedução de um movimento reacionário, violento e excludente, ou uma radical transformação de seu ideal de cidade. E a escola pública é um lugar estratégico para se observar as limitações e possibilidades oferecidas por essa situação. Foi o que procuramos fazer, ao ouvir professores e diretores de escolas que lidam com o desafio de levar idéias de cidade às novas gerações que vivem nas favelas, às margens da cidade.

Cidade e Favela nas Escolas Públicas

Nota Metodológica

Para o estudo que ora apresentamos, foram selecionados quatro casos de referência, três favelas e um conjunto habitacional que se “favelizou”, a saber:

- 1 - A favela de Santa Marta, que tem cerca de 5 mil habitantes. Situada em um morro de Botafogo, bairro comercial e residencial, predominantemente habitado por famílias de classe média e alta, tipifica bem o principal estereótipo de favela na cidade, com sua fronteira espacial com o bairro claramente marcada. Pertence à primeira geração de favelas da cidade, cuja ocupação é anterior ao grande ciclo migratório dos anos de 1940 e 50. Inicialmente foi ocupada por famílias pobres da cidade, majoritariamente negras, e

posteriormente a ela acudiram imigrantes, principalmente fluminenses, mineiros e nordestinos. Desde fins dos anos 1970, a favela convive com quadrilhas de traficantes, que freqüentemente protagonizam conflitos pelo controle do território.

2 – A favela de Nova Holanda, localizada na região suburbana da cidade, na altura do Bairro de Bonsucesso, em meio a um enorme conglomerado de 15 favelas, recentemente denominado pela Prefeitura como o Bairro da Maré. Tem cerca de 12 mil moradores, e é bastante representativa das favelas ocupadas entre os anos 1940 e 1970, no que denominaríamos aqui de favelas de segunda geração, que basicamente foram construídas por famílias de imigrantes, oriundas sobretudo do Nordeste e do interior do Estado do Rio e de Minas Gerais. A exemplo do Santa Marta, também convive há duas décadas, com quadrilhas de traficantes. No entanto, sob esse aspecto sua situação é ainda mais dramática, já que as favelas vizinhas à Nova Holanda têm sido dominadas por quadrilhas rivais, tornando tremendamente tenso e precário o dia-a-dia de seus moradores.

3 – A favela de Rio das Pedras, localizada em Jacarepaguá, Zona Oeste da cidade, com cerca de 40 mil habitantes. Ainda que se trate de um caso singular por sua extensão territorial e pelo tamanho de sua população – é uma das maiores favelas da cidade e a quarta em população –, Rio das Pedras é bastante representativa das favelas de terceira geração. Elas cresceram, sobretudo, nos bairros da Barra, Recreio e Jacarepaguá, acompanhando a vertiginosa expansão imobiliária daquela região entre a década de 1980 e 1990. Trata-se de uma favela com forte predominância de imigrantes, basicamente nordestinos³⁰. Diversamente das outras duas favelas estudadas, não há quadrilhas de traficantes em Rio das Pedras. Em contrapartida, está há

³⁰ - De acordo com levantamento realizado em 2000 pelo Departamento de Sociologia da PUC-Rio, 60% dos moradores de Rio das Pedras tinham nascido na região Nordeste, e outros 20% eram filhos de nordestinos. Sobre isso, ver 'Favela e Questão Urbana: Pesquisa em Rio das Pedras'. Caderno de Sociologia Política e Cultura, N° 1.

mais de uma década sob o domínio de um outro tipo de grupo páramilitar, que a imprensa local tem chamado de milícia, e que é formado por policiais e ex-policiais – alguns dos quais moradores da favela -, que impõem à população local seus serviços de segurança, ao mesmo tempo em que detém um amplo controle sobre sua vida associativa, seu comércio e seu mercado imobiliário.

4 - E o Conjunto Habitacional Cidade de Deus, onde igualmente moram cerca de 40 mil habitantes, e que também está situado em Jacarepaguá. Construído pelo governo estadual entre 1962 e 1965, e ocupado entre 1965 e 1968, basicamente por população procedente de favelas removidas do Centro e da Zona Sul da Cidade, além de flagelados das enchentes que castigaram o Rio em 1966, este conjunto habitacional tipifica de forma paradigmática o processo de favelização, deixando evidente que o significado da favela deve ser buscado não somente na planta do aglomerado habitacional, e tampouco no estatuto jurídico do uso do solo, mas sobretudo no tipo de relação que o território estabelece com a cidade. Assim é que, em pouco tempo, a relação da Cidade de Deus com a cidade a transformaria em uma favela, fazendo vicejar nela as mesmas características ecológicas que fazem de um aglomerado habitacional uma favela, culminando com a submissão de seu território a autoridades locais, que logo dão lugar a bandos de traficantes. Quando realizamos a pesquisa de campo na Cidade de Deus, a população vivia um clima especialmente tenso, em decorrência dos conflitos entre traficantes e grupos de milicianos que pretendiam assumir o controle do lugar³¹

³¹ - Sobre esse processo de favelização do conjunto habitacional, ver a excelente etnografia realizada na Cidade de Deus por Alba Zaluar (1994), no início dos anos 1980.

A pesquisa de campo teve início em abril de 2005 e se estendeu até o primeiro semestre de 2006³². Ao todo, foram entrevistados 51 professores e 9 diretores de 10 escolas públicas, que atendem basicamente crianças e adolescentes dos territórios mencionados³³.

As Representações dos Professores sobre a Cidade e a Favela

O roteiro da entrevista feita com professores e diretores das escolas estimulava nos entrevistados uma reflexão sobre a relação da escola com o espaço habitacional de seus alunos. Com base nas entrevistas, foi possível verificar a validade e consistência da hipótese central da pesquisa, qual seja, a de que a relação com alunos moradores das favelas é marcada por contradições que tornam muito complexa a atuação socializadora da escola.

Para que se possa compreender melhor as questões trazidas pela pesquisa, é necessário ter em mente que foi realizada em uma escola pública envolvida em dois importantes processos, configurados desde fins dos anos 1970, mas que vêm se afirmando fortemente desde os anos 1990:

1 - O fato de que a democratização do acesso ao ensino no país, com a universalização do ingresso no ensino fundamental, se fez acompanhar por uma crescente saída da classe média da escola pública, e pela chegada de um enorme contingente de crianças oriundas de famílias sem cultura escolar, boa parte delas moradoras de favelas. Assim é que uma escola pública localizada em Bofatogo, por exemplo, atende quase que exclusivamente crianças moradoras do Santa Marta e de outras favelas da Zona Sul. Os poucos, alunos que não moram na favela são, segundo suas diretoras, filhos de porteiros dos prédios de apartamentos

³² - Para a realização da pesquisa de campo, formou-se uma equipe composta por 14 alunos e por três professores, que se subdividiram em três grupos, cada qual responsável pelo estudo em uma favela. Agradeço aos membros da equipe de pesquisa, em especial às Professoras Ângela Paiva e Sarah da Silva Telles, pela autorização de publicar alguns dos principais resultados obtidos pela pesquisa, bem como por todas as sugestões oferecidas para o desenvolvimento do argumento deste artigo.

³³ - É importante observar que a pesquisa não teve a pretensão de contemplar todas as escolas que atendem crianças e adolescentes das favelas estudadas. Foram selecionadas pelo menos duas por favela, que oferecem ensino em um dos dois segmentos em que se divide o ensino fundamental.

de famílias das classes média e alta vizinhos a essas escolas. Isso significa que a sociabilidade no espaço escolar é pouco plural, e que seu cotidiano é fortemente impactado pela ecologia da favela, que, como vimos, foi forjada pelas idéias e ideais de cidade;

2 – A relevância da dinâmica favela x cidade no cotidiano das escolas. É verdade que a identificação da tensão existente entre a favela e a escola não é nenhuma novidade - primeiro, o grande estudo que se realizou sobre as favelas do Rio de Janeiro nos anos 1950, pela SAGMACS (Sociedade de Análises Gráficas e Mecanográficas Aplicadas aos Complexos Sociais)³⁴, assinalava a importância atribuída pelos professores ao efeito (“negativo”) da sociabilidade da favela sobre o comportamento dos alunos. Mas, naquela época, ademais do fato de a escola ser acessível apenas a uma minoria das crianças moradoras de favelas, não se convivia com o atual protagonismo das gangues de traficantes e/ou de milícias, que aviva significativamente a percepção do efeito da favela sobre o comportamento dos alunos no cotidiano da escola³⁵.

Assim é que a escola pública, e seus operadores, lidam com um enorme desafio estrutural, tendo de enfrentar praticamente sozinhos (sem o apoio das classes média e alta), as consequências produzidas pela associação entre uma ordem urbana excludente e o baixo capital cultural das famílias de seus alunos.

Compreende-se, assim, a grande distância social e psicológica que os professores percebem/estabelecem em relação ao mundo de seus alunos. Distância essa que produz entre os professores a reificação da antinomia entre o seu mundo e o dos alunos, um “nós” e um “eles”, que replica a segregação urbana, e que acaba por interferir

³⁴ - Criada em São Paulo, em 1947, como um laboratório de pesquisas sociais, com apoio de empresários, entidades civis e membros ligados à Igreja Católica (Valladares, 2005).

³⁵ - A pesquisa da SAGMACS foi realizada em fins dos anos de 1950, e publicada em 1960, em suplementos especiais pelo jornal O Estado de São Paulo – um dos mais importantes do país. De acordo com Lícia Valladares, “esse texto teve uma enorme importância por seu impacto político-midiático, e exerceu uma considerável influência sobre pesquisadores (...) que, a partir da segunda metade dos anos 1960, e durante os anos 1970, lançaram-se à pesquisa de campo nas favelas (Valladares, 2005).

negativamente no trabalho de mediação social e cultural desempenhado pela escola. As falas de alguns dos professores entrevistados transcritas abaixo, evidenciam o problema:

Gente, é outro mundo! É outro código, são outros valores. As relações sociais tecidas aqui são permeadas por alguma coisa, pelo Estado, por uma estrutura formal. Lá não existe isso. Lá existe uma outra coisa que a gente aqui não sabe direito o que é. Não serei eu que vou dizer se é ruim, se é bom, se é o contrário, entendeu? Alguma coisa que não consigo definir, há algo diferente, mas eu não consigo determinar essa diferença (professora – 2º segmento).

O mundo deles, não sei se é pequeno; isso não podemos julgar, mas é um mundo diferente” (professor – 2º segmento).

Na fala dos professores, a categoria “favela” invoca duas noções básicas: violência e pobreza, que aparecem como termos interdependentes de uma condição social que é, no geral, hostil à socialização na cultura escolar. Embora a crítica à ausência ou deficiência de apoio familiar remeta, quase sempre, a aspectos relacionados ao fato de que a maior parte dos pais das crianças foi pouco ou nada socializada na cultura escolar, tais aspectos – que, evidentemente, não são exclusividade de filhos de famílias moradoras de favelas -, aparecem quase sempre subsumidos ao determinismo ecológico da favela. É verdade que a violência e pobreza sobrecarregam a realidade objetiva da favela, mas a importância dada a esses dois aspectos acaba com a própria diversidade dessa realidade, e se impõe como tônica da representação que os professores praticam com seus alunos:

A gente tem muito drama aqui. A qualidade que eles têm... A gente não passou pela metade do que eles já passaram. É coisa de botar a mão na cabeça e se perguntar como é que essa criança ainda consegue vir para a escola, fazer um dever, fazer prova... Há dramas imensos aqui (diretora – 2º segmento). ”

Os que estavam em área de risco, estão começando a se envolver com a possibilidade de ganhar dinheiro fácil que atrai. Às vezes, trabalha trinta dias para ganhar um salário mínimo, é difícil aceitar que outros ganhem este mesmo salário em uma semana (...). Como uma vez que um garoto disse para mim, quando eu cheguei aqui, em 1995: ‘Eu ganho mais do que a senhora’... (diretora de 1º segmento).

Eles vivem em um mundo de violência. Então, eles acham que tudo se resolve na base de violência, grito e etc. A própria família quando vem, acha que se falar mais alto vai resolver o problema, quando não é...(professora do 1º segmento).

Em linhas gerais, portanto, a pesquisa autoriza a afirmar que, na visão predominante dos professores e diretores entrevistados, morar na favela faz uma diferença fundamental, que decorre da exposição à cultura da violência e à pobreza, que afetariam a capacidade de aprendizado dos alunos, sua auto-estima e motivação. Com isso, também, a escola se vê obrigada a criar formas próprias de mediação, fazendo o papel de ponte entre dois mundos. É nesse papel que diretores e professores se vêem, ou seja, é a partir desse papel que estruturam suas estratégias e táticas de atuação. E é parte desse quadro a falta de consenso em torno da própria idéia de favela, que é especular à falta de debate, reflexão e consenso sobre a idéia de cidade, o que acaba por obrigar professores e diretores a formularem suas abordagens individualmente, seguindo quase exclusivamente os comandos da prática. Conquistar a amizade do aluno, por exemplo, passa a ser percebido como uma estratégia de sobrevivência do professor, como se verifica no depoimento abaixo, dado por uma professora do 1º segmento:

Às vezes, até comigo, essa coisa de querer me amedrontar; eu primeiro chamava atenção, falava sério, brigava, mas aí não adiantava, com eles eu ia fazer o quê? Eles eram maiores do que eu, apesar de serem novinhos, mas eram altos, meninos fortes. Eu falava: ai, meu deus do céu, eu vou levar uma surra! Vou fazer o quê? Tinha vezes que eu tinha medo, mas eu não queria levar isso para a direção. Levando para a direção, eu estou até tirando a minha autoridade. Quando era uma coisa muito, muito grave, e aí (quer saber?), eu vou mudar de tática: pôxa, camarada, senta direito; olha, você está atrapalhando a aula; 'deixa o seu colega aprender, valeu?' Tudo bem, depois eu consegui a amizade deles, com um tempo nós fomos ficando amigos (Professora do 1º segmento)

Nesse ambiente, fica bastante comprometido o trabalho de transmissão de conteúdos cognitivos, que podem até mesmo se tornar irrelevantes diante do desafio maior de se estabelecer a comunicação possível com os alunos:

Eu contribuo pouco, mas eu sei que o inglês aqui é o de menos. Contribuo com valores éticos, com valores morais, que muitas vezes diferem dos deles. Mas eu procuro levar pra esse lado, porque o conteúdo é o de menos. Nessa comunidade, pelo menos nestes anos que estou vivendo, é o de menos. Tentar levantar a auto-estima dos nossos alunos, com carinho, sendo menos agressivo, porque agressividade é o que eles têm contato o dia inteiro. Então, você desarma o aluno porque ele já estava esperando um grito, uma bronca, ser posto para fora de sala de aula, porque eles adoram isso, assim a aula de todo mundo, ficam pixando. Então, quanto mais a gente puder segurar estes

alunos em sala de aula, pior para eles e melhor para a gente. Eles não atingem os objetivos porque a gente vai desarmando” (Professora do 2º segmento).

“Utopia, né? (risos). Seria somente de oferecer conhecimento pra eles, né? Uma chance de sair desse lugar onde eles estão, dar um pouco de esperança. Porque a gente vê que os sonhos deles são tão pequeninhos... O mundo, parece que a janela pro mundo eu acho que ainda está um pouco fechada e eu acho que a escola tem que abrir. Mostrar pra eles que eles têm a oportunidade de ir aonde qualquer outra pessoa vai. Só que esse papel da escola pra mim fica meio barrado, porque são tantas as outras coisas que impedem que isso aconteça. Hoje em dia o papel da escola é dar afeto, dar carinho, dar atenção. Tudo isso que em casa deveria ter, então a parte do conhecimento fica em segundo plano, deveria ser primeiro plano, mas fica em segundo plano. Não tem como você passar por cima disso... daquele aluno que está ali precisando de um abraço só; só isso que ele tá precisando. Não adianta você entrar com conhecimento se ele não tem o básico, o básico do básico. E aí a gente fica tentando - pelo menos aqui na escola a gente fica tentando -, juntar uma coisa com a outra. Tentando dar isso tudo, um pouco de carinho, um pouco de amor, mas também mostrar pra eles que o mundo não é só esse pedacinho desse morro que eles conhecem” (Professora de 1º segmento).

Mas, a pesquisa também indica diferenças interessantes segundo as especificidades de cada favela. Entre essas, o tipo de organização interna da favela, e o tipo de relação com o entorno imediato são os dois aspectos mais marcantes. Assim é que a percepção da distância, em face do mundo do aluno em Rio das Pedras, onde a milícia exerce amplo controle sobre o território, inibindo a presença de jovens traficantes, apresenta nuances interessantes quando comparada às outras favelas estudadas. Na primeira, sobressai como marca da favela a pobreza, que é mais legível para o professor do que a sociabilidade marcada pela presença do tráfico. E isso tende a tornar menos tensa a relação professor-aluno. Ao menos os professores não demonstram conviver com o quadro de horrores apresentado pelos professores que trabalham com alunos do Santa Marta, Nova Holanda e Cidade de Deus. “Eu prefiro ser professor aqui na lama, do que num palácio do lado do tráfico” (professor de 2º Segmento)”.

Em contrapartida, de acordo com os diretores e professores entrevistados, a atuação da milícia na favela também interfere negativamente no comportamento de seus alunos, produzindo apatia e resignação. O controle social total que a milícia exerce sobre a favela diminuiria, segundo nossos entrevistados, a sensação de insegurança dos alunos, mas ao custo da cultura da liberdade. Com isso, o mundo da vida, para utilizar linguagem habermaseana, não pode animar processos de formação de opiniões e de

participação na sociedade civil. A igual-liberdade que prevalece na cidade da Constituição não vale para Rio das Pedras, e suas crianças levam isso para o dia-a-dia da escola.

Na comunidade de Rio das Pedras você não vê o tráfico. É uma comunidade atípica em termos de comunidades carentes no Rio de Janeiro. O que você sente aqui não é a questão do tráfico, mas a questão de como eles trabalham com o poder paralelo que existe. Existe um poder onde as pessoas ficam preocupadas em manter a comunidade dentro de um limite, um limite de “civilização” - vamos chamar assim. Então, tem esse poder paralelo que controla a comunidade que o tráfico não atinge. Esse poder paralelo não é do tráfico, mas um poder onde as pessoas determinam o que é certo e o que é errado. “Temos que viver assim. Quem não vive de forma correta precisa sair da comunidade”. E essas pessoas são convidadas a se retirar (...) “(...) Agora, os alunos, com relação a esse poder paralelo, eles são submissos sim, aparentemente. Na frente dessas pessoas eles atendem, eles fazem porque ninguém gosta de apanhar na rua... mas, por trás, eles são bem críticos. Eles sabem que qualquer poder que não seja um poder do Estado é um poder que usa de autoritarismo. (Professora do 2º segmento).

Eu acho, posso ‘tá falando demais - que eu falo demais -, eu digo: é coisa indevida; que é também uma localidade que é controlada pela polícia mineira, e com a polícia mineira ninguém abre a boca pra nada, ninguém questiona nada, ninguém fala nada. Já é um silêncio natural. Já vi aluno levar tapa na cara, engolir o choro e seguir em frente sem fazer nada, porque essa pessoa que deu o tapa não era da escola, era da comunidade. Ele engoliu e continuou, como se nada tivesse acontecido. (Professora de 2º segmento).

Já nas favelas onde o tráfico atua, a percepção da distância entre o professor e o seu aluno aparece como um abismo; a realidade do aluno mostra-se quase impermeável ao professor - os alunos usam códigos próprios quando conversam entre si acerca de seu mundo -, e a comunicação professor-aluno sofre sérios prejuízos.

Agora, eles têm muita coisa que eles dizem lá, entre linhas, lá no jeito deles falarem, que a gente percebe muito bem, né?(professora de 2º segmento).

Mas, realmente, as crianças passam muito pouco isso pra gente. Eles conversam muito entre eles. Se percebem que o professor ‘tá ouvindo, param o assunto. Eles não querem te envolver nisso. De alguma forma, eles querem te proteger dessa situação. Acho isso interessante. Às vezes, a gente conversa, aí eu não sei uma gíria e eles ficam me ‘zuando dizendo que eu não sei. (professora do 1º segmento).

No entanto, quando se indaga diretamente sobre o tráfico, a resposta dos professores e diretores entrevistados é muito reticente: “ele não interfere em nada”. De

fato, seus depoimentos indicam que não é comum a presença ostensiva de traficantes no interior da escola. Mas ele está onipresente, aparecendo mais no silêncio do que na fala, o que também indica que não tem podido ser objeto de reflexão; os professores sentem e pressentem sua presença, intimamente o responsabilizam por boa parte das dificuldades que encaram na sua relação com o aluno, mas não podem refletir coletivamente sobre o assunto. Alguns professores nos oferecem janelas que permitem vislumbrar a real dramaticidade da questão, indicando claramente a antinomia entre favela e cidade, na qual a primeira é o lugar do medo e do arbítrio, onde não se respira a liberdade da cidade:

“A única visão que eles têm é de onde eles vivem. Eu acho que eles não têm noção de como é fora do morro. Porque é tudo muito diferente pra eles; as regras, os limites, quem dão são as pessoas do morro. Então, é totalmente diferente. Assim... quando eu ‘escuto eles’ conversando, eu vejo como eles incorporam aquelas regras como verdadeiras, como lei, é lei. ‘Quem disse isso, quem falou isso?’ – ‘Ah, o fulano de tal! Ah, o bandido fulano de tal! Ele falou, está falado’. E outra coisa que eu já percebi, que lá é muito diferente é que, apesar de essa nossa polícia não estar lá grande coisa, mas quem está fora, acha que a polícia é uma proteção. E para eles não, pra eles a polícia é uma coisa horrorosa... eles têm que ter medo da polícia, são ensinados a ter medo da polícia, a ter medo do que está de fora. Então eles já nascem sabendo que eles têm que seguir aquelas regras. Quem não seguir aquelas regras está fora” (professora de 1º segmento).

“O que eu percebo é que eles sabem tudo, conhecem tudo, e que a gente se limita a respeitar. Porque é tudo muito delicado, é um outro mundo. É influente sim, manda sim, faz sim. Então, você fica numa situação que; como tentar com que eles não se envolvam? Que é a minha preocupação, é mostrando pra eles que a leitura, escrita, a matemática, e que a liberdade é o maior bem que eles podem ter. Quem tem poder? Mas não pode sair dali (...). Não falam, não falam, é o linguajar, as siglas, que se você olhar no entorno, elas estão nas paredes. A gente vai apaga, elas voltam. A questão do, não sei como é que eu defino isso, vou chamar de dialeto, peculiar, que você não escuta no seu universo. Mas, são próprios (...) Não sei se seriam gírias próprias, que, quando acontece uma situação mais grave lá na comunidade, eles vêm tensos, eles ‘tão’ tensos, aí algum que cochicha no meu ouvido alguma situação e que pede, pelo amor de Deus, pra que eu não comente. Então, eles vivem muito tensos, é muito doida a vida deles, é muito difícil a vida desses meninos” (Professora de 1º segmento).

E a escola ocupa a zona cinzenta existente entre a favela e a cidade, ou, como diz a professora abaixo destacada, a escola está sob “essa névoa”.

São duas esferas de percepção. Uma, que é o não dito, que paira sobre a escola, e aquele do fato. Nós estamos num lugar central, não há problema algum, quer dizer, estamos longe das comunidades dos nossos alunos. Agora, é óbvio que paira sobre isso, sobre a escola, essa névoa. (Professora de 2º segmento).

A relação da favela com o entorno também tem grande importância no cotidiano da escola. No Santa Marta, por exemplo, os alunos têm, de uma maneira geral, uma série de benefícios decorrentes do fato de se encontrar em um bairro de classe média/alta. Mas, paradoxalmente, é exatamente essa proximidade que estaria por trás da formação de uma convivência permanentemente tensa com os alunos, não apenas pelo fato da favela ser dominada por gangues de traficantes – apenas a face mais visível do problema –, mas, também, pela aguda desigualdade que caracteriza sua relação com o bairro – face menos nítida do problema (Peralva, 2000).

No caso do Rio das Pedras, chama atenção a percepção que os professores têm da cultura nordestina, como um fator decisivo para explicar o comportamento de seus alunos, tanto em seus aspectos positivos – a “docilidade” –, quanto em seus aspectos negativos – a falta de ambição dos alunos, que, por seu turno, refletiria a conduta de boa parte dos seus responsáveis, para quem se “ele (aluno) aprender a ler e a escrever já ‘tá bom’”. A força da condição nordestina presente na imagem que os professores fazem de seus alunos indica, na verdade, o isolamento que caracteriza a relação da favela com o seu entorno. “Eles não têm noção desse todo. Até mesmo quando a gente pergunta: ‘qual é a cidade em que vocês moram?’, eles não sabem se é Rio das Pedras, Rio de Janeiro ou se é Brasil. Eles não têm até noção geográfica”. (Professora do 1º segmento).

A Nova Holanda vem se beneficiando do movimento afirmativo promovido por ONGs locais em torno da construção da identidade do Bairro da Maré. Esse movimento pode chegar na escola, e interferir positivamente no processo pedagógico. Mas, o fato de estar cercada por 15 favelas, ocupadas por traficantes de facções rivais, e de ser circundada por rodovias de tráfego pesado – que ligam o centro da cidade à sua periferia –, ao mesmo tempo em que secciona a comunicação das favelas com os bairros vizinhos, conspira contra esse movimento afirmativo, subtraindo força de um processo de inclusão/ampliação na e da cidade que poderia estar muito mais avançado. Seja como for, o mais importante é que tudo indica que a escola não participa efetivamente desse

movimento afirmativo, apenas sofre, passivamente, os efeitos do entrechoque dessas forças contraditórias que a cercam.

Finalmente, na Cidade de Deus, possivelmente pela própria história de ocupação do conjunto, que abrigou basicamente famílias degredadas pelo flagelo da enchente e por remoções violentas de outras favelas, a relação com o entorno tem sido fortemente marcada pelo sentimento de estigma que pesa muito, segundo nossos entrevistados, na percepção que os alunos têm da cidade.

O primeiro ponto é isso: o outro lado da cidade não consegue olhar isso aqui como cidade. Então, o caminho vai e volta. Se eu não consigo ver o outro como cidade, esse outro também não vê a cidade (...) No dia que fui levar os alunos para o curso de animação, passei pelo Barra shopping, que é a alguns minutos daqui. E alguns alunos não sabiam que estavam no Barra Shopping. E não é por falta de dinheiro. É a falta de sentir que pode ir ali, de sentir que pode estar atravessando essas barreiras. Que aquele espaço ali também é dele, porque ele também é morador dessa cidade. (professora 1º segmento).

O próprio morador diz assim: se eu disser que moro na CDD, eu não consigo emprego (Professora do 2º segmento).

Diante desse quadro, constata-se uma certa diversidade na percepção que os professores têm do mundo de seus alunos: do horror e do medo em face dos relatos chocantes que lhes chegam pelos alunos – em particular nas favelas com tráfico -, até o sentimento de compaixão, que a percepção da carência e pobreza tende a despertar. Dessa diversidade, surgem diferentes reações, como a da renúncia a qualquer expectativa frente ao papel mediador da escola, ou, inversamente, a do sentimento de missão, que leva a uma atitude experimentada como heróica. É importante notar que, embora a percepção de horror tenda a favorecer a postura da renúncia, também há professores que articulam horror a uma postura heróica. Fato é que a distância que o professor percebe em face do mundo do aluno dá a medida da segregação, e a escola, isoladamente, não é capaz de superá-la.

Eles falam: ‘mas eu vou aprender isso para quê?’ Muitos abandonam a escola ao longo do caminho. Eu encontro um às vezes quando eu vou para casa: ‘menino você sumiu?’ ‘Ah, professora, não volto mais não, eu vou repetir mesmo. Ano que vem eu vejo o que faço’. Falta muita motivação (professora de 2º segmento).

Então, a escola tende a funcionar como um filtro, que seleciona aqueles poucos alunos que conseguirão sair da favela e se incorporar à cidade, através da mobilidade social, via ingresso no mercado de trabalho e/ou chegada à universidade. Com o que, a igualdade, para ser realizada, reclamaria a superação da privação de liberdade produzida pela ordem urbana.

Mas outros fatores também interferem na relação que cada professor estabelece entre a percepção de distância e o papel de mediação:

1 – a localização da escola: notou-se que quando a escola está dentro da favela, a percepção de distância tende a ser diferente daquela que aparece nas escolas situadas fora da favela. Como se verificou na Nova Holanda, o mundo do aluno mostra-se mais legível, mas isso tampouco é garantia de que o trabalho de mediação se torne mais eficiente, pois não raro a proximidade gera mimetismo, cancelando a possibilidade de alteridade. Por outro lado, o fato da escola estar situada na favela pode fazer com que o professor sinta seu espaço de atuação invadido pela autoridade local, que, seja o tráfico ou a milícia, impõe uma disciplina estranha ao espaço escolar, como indica o depoimento abaixo:

Agora, (a escola) dentro da favela a diferença é que os garotos lá dentro, eles até te respeitam mais, quer dizer, não é em termos de obedecer, eles acatam mais a atitude... mas lá dentro eu sinto que eles ficam com medo, lá eles têm medo (...) Porque dessa situação do ambiente do tráfico qualquer coisa de repente, qualquer coisa que eles possam fazer e de repente podem afetar lá no tráfico, outros garotos que estão lá na rua com arma, então eles sabem que se fizer qualquer besteira ali ou brigar, ou interferir, ou chamar o pai, ou vir alguém (de outro) da CRE, um exemplo, uma fiscalização, vai acarretar problema pro tráfico. Então, lá eles já são mais na deles, eles estão dentro do ambiente deles, ele ficam mais na deles. (Professor de 2º segmento).

2 – um segundo fator é a origem social do professor: alguns professores reivindicam sua origem social popular, ou o fato de terem sido ou serem moradores de favelas, para alegar melhor compreensão do universo do aluno. Em tese, isto favoreceria uma proximidade interessante, mas

nem sempre isso ocorre, pois pode deslizar para a postura mimética, que não favorece o trabalho de mediação ao cancelar a distância. Este risco fica evidente na fala do professor abaixo citada:

Sou moradora do Jacarezinho. Eu moro longe. Poderia ter escolhido uma escola perto, se eu vier de ônibus pego dois ônibus (...) Eu falo com eles que a mesma situação que eles vivem hoje eu vivia. A diferença é que a minha mãe não teve 5 ou 6 filhos, só teve uma (...) E eles sabem que eu moro no Jacarezinho e digo que tudo que eles passam aqui eu passo lá. E eles também vêem isso, que eu tenho uma linguagem parecida com a deles. É diferente o professor que mora fora da realidade e aquele que tá dentro da realidade...

Por outro lado, os professores oriundos e moradores de bairros de classe média nem sempre apresentam uma percepção de distância intransponível em face de seu aluno, pois o reconhecimento da diferença entre o seu mundo e o do aluno pode favorecer um melhor desempenho do papel de mediador. Enfim, embora a origem social do professor interfira na percepção que ele tem de seu aluno, sua maior ou menor igualdade em relação ao aluno não é por si garantia de uma relação mais ou menos edificante.

3 – um terceiro fator que conta muito no tipo de percepção que os professores constroem acerca de seus alunos diz respeito ao segmento em que ele atua. De uma maneira geral, observou-se que nas escolas de 1º segmento, que vai da 1ª à 4ª série, e onde o professor tem um contato diário e mais prolongado com seus alunos, basicamente crianças entre 07 e 12 anos, a relação tende a ser mais intensa, ficando mais fácil a mediação; é no 2º segmento, portanto, que o problema da distância se apresenta em sua forma mais dramática. Os professores têm muitos alunos, e, em geral, no máximo dois encontros semanais com eles, de apenas uma hora cada. Assim, a comunicação se fragiliza, e a incerteza decorrente da irregularidade das expectativas mútuas tende a tornar o professor mais inseguro quanto ao sentido de seu trabalho, de sua eficácia pedagógica, e mesmo quanto ao exercício de sua autoridade.

Este é um problema conhecido entre os sociólogos e pedagogos. Como observa Alain Touraine: “na escola primária, a relação entre professor e aluno permanece central e o aluno define-se pela relação com o professor; no nível intermédio, os jovens começam a sair da cultura escolar, e, no segundo grau, vivem divididos entre dois universos: o da vida profissional que se aproxima e impõe a obtenção de diplomas, e o da cultura da juventude, que se desenvolve livremente nas escolas, mas que é estranha à cultura escolar (Touraine, 2003).

Mas, ao que tudo indica, o problema assume características próprias no contexto da presente pesquisa, já que a escola não consegue converter plenamente o morador da favela em aluno, especialmente no segundo segmento do ensino fundamental. Por conseguinte, na linha do que sugere Touraine, não é difícil imaginar que o efeito do lugar de moradia sobre o ensino médio deve ser ainda mais grave.

Meus alunos da 5ª série, que são mais velhos, tanto os meninos como as meninas, domingo vão ao baile e, na segunda e na terça eles estão fresquinhos do baile. Então, nossa senhora, acabaram de chegar ou chegam com sono ou chegam ligados, ficam cantando e batucando. Hoje mesmo uma professora de matemática veio dizer que não ia conseguir dar aula, virou discoteca! Ficam dançando e as danças são muito eróticas, tudo funkão proibidão. A gente tem que negociar para eles pararem de cantar. (Professora de 2º segmento).

Para fazer com que os professores e diretores entrevistados dessem pistas sobre como apresentam a cidade a seus alunos, indagamos sobre como eles acham que seus alunos percebem a sociedade. Neste caso, sobressai a impressão de que, na percepção dos professores, a idéia de sociedade entre seus alunos somente se materializa naquilo que ela tem de mais imediato, o que em geral se reduz à própria sociabilidade da favela. A idéia de sociedade, portanto, estaria subsumida à de comunidade. Por isso, o efeito do lugar é tão determinante para explicar seu comportamento.

Eles não têm essa noção de espaço grande. Eles arregalam os olhos quando a gente mexe com os mapas, tanto os pequenos quanto os grandes. Eles não tem noção da cidade, do estado, o nome da mãe, da avó, essa relação de parentesco, a família é as vezes muito misturada. Eles têm dificuldade de entender que o Dona Marta fica dentro de Botafogo porque o Dona Marta é o Dona Marta e acabou. Não faz parte de um bairro. O Dona Marta é o bairro, é a cidade, é o país. Não se vêem incluídos numa cidade. (professora de 1º segmento).

Seria mais a comunidade deles, para os de escola municipal. A igreja deles. Você fala que foi a um restaurante, eles dizem que vão à biroscas. A sociedade acaba ficando lá. A vivência deles é de lá, muito passam lá a maior parte do tempo. E aí a gente tenta fazer isso que te falei, mostrar que a sociedade é uma só. Não sou só eu que sou professora e advogada que tenho direitos, eles também têm porque são cidadãos. Mas eu acho que a visão de sociedade deles fica muito restrita. E cabe à gente ampliar. Algumas famílias já estão ampliando isso, são bem conscientes (professora de 1º segmento).

Olha, eu não sei porque aqui a sociedade pra eles é Rio das Pedras. É o vizinho que veio... Cada beco é praticamente uma comunidade. Uma comunidade maior eles já não percebem, eles não conseguem atingir. Fica muito distante pra eles, pois eles não saem daqui. (Professora de 1º segmento).

E a escola, segundo o retrato que se extrai da pesquisa, seria impotente para transformar essa realidade. O que ela pode, no máximo, é ajudar, individualmente, seus alunos a saírem “daquele inferno”, para empregar imagem utilizada por um dos professores entrevistados:

Eu vejo o asfalto pra alguns, como eu falei anteriormente, como o caminho pra saída deles dali, pra vida deles - uma melhoria de vida. E, pra outros é pra sair daquele terror, daquele inferno, aquele dia a dia que é lá no morro. É um refúgio, é um paraíso aqui o asfalto pra eles. Ele vai vir pra escola, ou não vai vir pra escola, vai ficar pela rua, perambulando aí; ou vai pra um shopping ou vai pra uma praia, vai ocupar o tempo dele com outras coisas. E se ele ficar lá no morro parado, vai ter problemas. Ou a mãe ou a tia vai botar ele pra trabalhar, ou então vai pro tráfico, ou ele vai jogar bola lá em cima e sabe que a bala come. Aqui ele vem, desce pro asfalto, conhece outras meninas, vem colegas de outros bairros, outras comunidades, outros papos, não é isso? (professor do 2º segmento).

A evidente complexidade da mediação a ser desempenhada pela escola quando diante de crianças moradoras de espaços segregados da cidade é agravada porque não se observa por parte do poder público local disposição para reconhecer a existência dessa segregação, apesar dela estar fortemente presente no dia-a-dia do professor na sua relação com o aluno. Seu papel institucional de mediação fica, assim, condicionado às soluções individuais de cada diretor e professor. Em geral desarmado de reflexão prévia sobre o assunto, o professor se vê obrigado a fazer a sociologia e a psicologia da sua

turma na própria sala de aula, valendo-se do estoque de categorias de que dispõe, para poder construir a relação possível sob a névoa do vazio de institucionalidade produzido pela fronteira entre a favela e a cidade.

Eu acho que a gente tem que ter uma atenção muito maior com eles, Tem que ver se realmente aprendeu, porque fora daqui eles não vão aprender. (professora do 1º segmento).

(...) O professor, para pegar uma turma dessas, você tem que ter um jogo de cintura muito grande. Um olhar também humano, bastante humano. Tentar compreender esse ser humano que está na sua frente passando por tudo isso, e tentando seguir em frente. Com coisas que até eu... eu olho e vejo que eu nunca vivi o que eles vivem, não (...) são coisas que nós vamos vendo dentro de uma sociedade. Você vai começando a se questionar aí... e fazer um pouco mais. Não é só receber pagamento no final do mês. Você tem que dar um pouco mais. Pra trabalhar numa comunidade dessa eu acho que cada professor que 'tá aqui tem alguma coisa a mais. Se for só por isso aí não vale a pena. Não vale o preço. Isso não existe. (professora de 1º segmento).

Assim, não surpreende que a naturalização do estigma acabe permeando a representação que o professor faz do aluno morador de favela, e que ele próprio tenha que superar o embotamento produzido por essa reificação, tendo que se haver com as armadilhas que a segregação espacial coloca em seu dia-a-dia com os alunos:

Nada! Quando eu cheguei aqui a primeira coisa que eu perguntei para a diretora: os seus alunos são violentos? E ela: 'olha, nós temos casos de indisciplina, um caso ali e outro lá, mas a gente resolveu e os meus alunos são calmos, são tranquilos, eles estão acostumados a andar na linha, porque se não andar na linha eles vão embora'. Mas eu, até agora, com o receio que eu tinha com relação à violência, por serem alunos do Dona Marta, da Rocinha, do Vidigal, não consegui encontrar nenhum problema sério (professora de 1º segmento).

Olha, quando é aquela criança que tem o pai e mãe, uma família estruturada, aí, às vezes, a gente acaba achando, eu acabava achando que essa criança era do asfalto. Preconceituosamente, eu achava que eles eram do asfalto. Você percebia que tinha uma... a criança tinha um tipo de comportamento, tinha um tipo de conduta, de relacionamento com a gente. Então, a gente achava que, eu achava que era do asfalto, né? Uma visão bem preconceituosa minha e, na verdade, a criança era do morro. Mas o que acontece? Ela tem o pai e a mãe juntos. E, aí, você vê a criança do asfalto, que tem o pai e a mãe juntos, a família estruturada, aí você vê eu, é a mesma coisa. Não tem diferença. (professor de 1º segmento).

Uma das conseqüências mais importantes da insidiosa presença da segregação na relação da escola com a favela é a do amesquinamento da potencialidade contida na cidadania enquanto arma de mobilização e de transformação, levando a que a educação para viver em uma sociedade democrática fique submersa sob a hegemonia do tema da segurança e do controle. Aqui, a fronteira entre a cidade da Constituição e a lógica territorialista da favela se torna evidente.

Olha, eu acho até que eles querem ter um futuro muito melhor. Eu acho que eles sonham, imaginam, querem de verdade ter um futuro muito melhor. Mas, a realidade puxa tanto pra baixo que eles ficam meio céticos (...). E a questão do futuro deles é muito imediata, porque a realidade tá muito violenta, muito violenta mesmo, mesmo, é violência mesmo. É tiro, é incursão policial, é bandido querendo pegar bandido. Então, a comunidade fica muito vulnerável, você sabe que fica. (...). Então, eu tenho alunos que moram em áreas de tiro, então, imagina, será que eles vão viver até amanhã, se uma bala não vai pegar?. (professora de 1º segmento).

Eles têm medo dessa violência. A gente tenta ficar imparcial, mas quando chega história pra gente a criança tem que desabafar. Eu falo que a escola pra eles é o lugar onde eles se sentem seguros. É como se fosse um castelo pra eles. Porque eles sabem que a polícia não vai entrar, é um lugar que eles sabem que de certa forma eles estão guardados. (professora de 1º segmento).

A violência também da comunidade é um fator de desmotivação, principalmente no turno da manhã que eles chegam mesmo pra dormir, que eles se sentem seguros na escola pra dormir. Então, ficam cansados e dormem um sono profundo na sala de aula, porque teve tiroteio de madrugada, porque o bandido pulou lage, porque o caveirão entrou... (professora de 1º segmento)

E o desencanto do professor com o seu próprio papel, projetado pela presunção do desencanto do aluno com o projeto da escola, seria o efeito mais devastador produzido por essa fronteira:

E é como eu tava vendo numa reportagem; a escola deixou de ser um trampolim pra alguma coisa, uma carreira, um futuro melhor, uma vida mais digna, entendeu? E isso eles encontram muito lá, infelizmente, né? No tráfico, nessa vida. Tudo que oferece muito rápido coisas melhores. É o tênis da moda, é a calça não sei o quê, sabe? Então passa muito por aí. Todo tempo eu tenho que lembrar a eles: A gente 'tá aqui pra ajudar vocês, nós não somos inimigos de vocês, a gente 'tá querendo contribuir pra vida de vocês, pra vocês melhorarem, estudarem, e.... Mas eles não percebem assim, sabe? (Professora de 1º segmento).

Sei lá. Eu não vejo, honestamente, eu não vejo assim, eles com projetos não. A grosso modo, não vejo muitos projetos na cabeça deles não. (professor do 2º segmento).

Daí que, na imagem que sobressai da fala dos professores, a escola se contente em abrir, a conta-gotas, passagem para os alunos excepcionalmente dotados que conseguem furar o cerco e experimentar trajetórias de mobilidade social. Essa concepção de escola acaba contribuindo para o confinamento das crianças em seu interior, tornando mais difícil sua comunicação com outras agências sociais mais próximas do universo dos alunos.

O risco dessa tendência é o de que a segregação espacial termine por naturalizar a conversão do ideal republicano de escola em uma máquina eficiente de diferenciação social. Mas, alguns professores deixam entrever como o efeito do lugar pode ser combatido pela escola:

Eu acho que o maior papel da escola é conscientizar, justamente para a parte da higiene, de preservação do corpo. É... Acho que conscientizar o aluno do ambiente em que ele vive e querer fazer com que ele mude. Eu acho que aqui o maior papel da escola é este. Maior função da escola é essa. Querer fazer com que o aluno mude; não viva sempre dentro do valão; saber por que tem o valão: não surgiu, não é natural o valão. Conscientizar. Essa parte, meio ambiente e ele mesmo, o próprio corpo dele inserido nesse meio ambiente. (professora de 1º segmento).

O reconhecimento da segregação como parte da realidade do aluno, implicaria em enfrentar suas consequências ao invés de escamoteá-las, e confrontar a realidade singular da favela com os valores e direitos universais da cidade. Desta fricção brotaria, necessariamente, um novo sentido de cidade, e um reencantamento do sentido cívico da escola e do papel desempenhado por seus operadores.

Bibliografia

BONDUKI, Nabil – *Origens da Habitação Social no Brasil. Arquitetura Moderna, Lei do Inquilinato e Difusão da Casa Própria*. [4ª ed.]. São Paulo: Editora Estação Liberdade, 2004. P.281 – 284. ISBN 85-85865-91-1.

BOURDIEU, Pierre – “Efeitos do Lugar”. In: Pierre Bourdieu (org.) *A Miséria do Mundo*. Petrópolis: Editora Vozes, 1997. P. 157 – 160. ISBN 85-326-1818-9

_____. *Economia das Trocas Simbólicas*. [3ª ed.]. São Paulo: Editora Perspectiva, 1992. P. 211 – 214.

BURGOS, Marcelo – “Cidade, Territórios e Cidadania”. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, vol.48, No 1. Rio de Janeiro: Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, 2005. P.189-218. ISSN 0011-5258

_____. “Favela, Cidade e Cidadania em Rio das Pedras. In: Burgos (org.) *A Utopia da Comunidade. Rio das Pedras, uma Favela Carioca*. Rio de Janeiro: Editora PUC-Rio/Loyola, 2002. ISBN: 85-15-02580-9.

_____. “Dos Parques Proletários ao Favela-Bairro: As Políticas Públicas nas Favelas do Rio de Janeiro”. In: Alba Zaluar & Marcos Alvito (orgs) *Um Século de Favela*, Rio de Janeiro: Editora da FGV, 1998. P.25-60. ISBN 85-225-0253-6

CALDEIRA, Teresa Pires do Rio – *Cidade de Muros. Crime, Segregação e Cidadania em São Paulo*. São Paulo: Editora 34, 2000. ISBN 85-7326-188-9

CASTEL, Robert – *As Metamorfoses da Questão Social*. Petrópolis: Editora Vozes, 1998. ISBN 85.326.1954-1

CASTELLS, Manuel – *A Sociedade em Rede*. São Paulo: Editora Paz e Terra, 1999. P.403 -406. ISBN 85-219-0329-4

COSTA, Sérgio – *As Cores de Ercília. Esfera Pública, democracia e configurações pós-nacionais*. “Capítulo IV: Criação e Dinâmica das Esferas Públicas Locais”. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2002. P. 81-98, 2002, ISBN: 85-7041-325-4

DAVIS, Mike – *Planeta Favela*. São Paulo: Editora Boitempo, 2006. ISBN 85-7559-087-1

ELIAS, Norbert & SCOTSON, John – *Os Estabelecidos e os Outsiders*. Rio de Janeiro: Editora Zahar, 2000. ISBN 85-7110-547-2

HALL, Stuart – “A Questão Multicultural”. In: Liv Sovik (org.) – *Stuart Hall. Da Diáspora. Identidades e Mediações Culturais*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2003. P.77. ISBN 85-7041-356-4

HARVEY, David – *A Condição Pós-Moderna. Uma Pesquisa Sobre as Origens da Mudança Cultural* [12ª ed.] São Paulo: Edições Loyola, 2003.

_____. *Espaços da Esperança*. São Paulo: Edições Loyola, 2005. P.222-223. ISBN 85-15-02972-3

JOSEPH, Isaac – “A Respeito do Bom Uso da Escola de Chicago”. In Lícia Valladares (org) *A Escola de Chicago. Impacto de Uma Tradição no Brasil e na França*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2005. P. 104. ISBN: 85-7041-486-2

MACHADO DA SILVA, Luiz Antonio – “Sociabilidade Violenta: Por Uma Interpretação da Criminalidade Contemporânea no Brasil Urbano”. In: Luiz César de Queiroz Ribeiro (org.) *Metrópoles. Entre a Coesão e a Fragmentação, A Cooperação e o Conflito*. São Paulo/Rio de Janeiro: Editora Fundação Perseu Abramo, 2004. P. 291-316. ISBN 85-7643-001-0

MARCUSE, Peter – “The Enclave, The Citadel and The Ghetto. What has Changed in The Post-Fordist U.S.City”. *Urban Affairs*, Vol 33, No 2, 1997.

PARK, Robert Ezra – “A Cidade: Sugestões para a Investigação do Comportamento Humano no Meio Urbano”. In Otávio Velho (org.) *O Fenômeno Urbano*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1976.

PERALVA, Angelina – *Violência e Democracia: Paradoxo Brasileiro*. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2000.

REZENDE DE CARVALHO, Maria Alice . “Violência no Rio de Janeiro: uma reflexão política”. In: C.Alberto Messeder Pereira; Elizabeth Rondelli; Karl Erik Schollhammer; & Micael Herschmann (orgs), *Linguagens da Violência*, Rio de Janeiro: Rocco, 2000. p.47-75. ISBN 85-325-1138-4

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz – “A Metrópole: Entre a Coesão e a Fragmentação, A Cooperação e o Conflito”. In Luiz César de Queiroz Ribeiro (org.) *Metrópoles. Entre a*

Coesão e a Fragmentação, A Cooperação e o Conflito. São Paulo/Rio de Janeiro: Editora Fundação Perseu Abramo, 2004. P. 17-40. ISBN 85-7643-001-0

_____. “Cidade Desigual ou Cidade Partida? Tendências da Metrópole do Rio de Janeiro”. In: L.Cesar de Queiroz Ribeiro (org.) *O Futuro das Metrópoles: Desigualdades e Governabilidade*. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2000. P. 63-98. ISBN 85-7106-197-1

ROSE, Tricia – “Um Estilo que Ninguém Segura: Política, Estilo e a Cidade Pós-Industrial no Hip Hop”. In Micael Herschmann (org.) *Abalando os Anos 90: Funk e Hip Hop*. Rio de Janeiro: Editora Rocco, 1997. P.199-212. ISBN 97-1514.

SASSEN, Saskia – *The Global City. New York, London, Tokio* [2a ed.] New Jersey/Princeton: Princeton University Press, 1991. ISBN 13:978-0-691-07063-6

TASCHNER, Suzana Pasternak – “O Brasil e suas Favelas”. In: Pedro Abramo (org.) *A Cidade da Informalidade. O Desafio das Cidades Latino-Americanas*. Rio de Janeiro: Sette Letras, 2003. P. 13-42. ISBN 85-7388-322-7

TELLES, Vera da Silva – “Anos 70: Experiências, Práticas e Espaços Políticos”. In: KOWARICK, Lúcio (org.) – *As Lutas Sociais e a Cidade*. [2ª ed.], Rio de Janeiro/São Paulo: Editora Paz e Terra, 1994. P.217-252.

TOURAINE, Alain – *Poderemos Viver Juntos? Iguais e Diferentes* [2ª ed.]. Petrópolis: Editora Vozes, 2003. P.51; P.317. ISBN 85.326.2115-5

VALLADARES, Lícia do Prado - *A Invenção da Favela. Do Mito de Origem a favela.com*. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2005. P.69 – 73; P.148 -150. ISBN 85-225-0533-0

_____. & Preteceille, Edmond – “Favela, Favelas: Unidade ou Diversidade da Favela Carioca”. In: L.Cesar de Queiroz Ribeiro (org.) *O Futuro das Metrópoles: Desigualdades e Governabilidade*. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2000. P. 374-401. ISBN 85-7106-197-1

WACQUANT, Loïc – *Os Condenados da Cidade*. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2001. ISBN 85-7106-223-4

WYVEKENS, Anne – “Proximité et Sécurité: que nous apprend l’amérique. *Droit et Culture. Revue Semestrielle d’anthropologie et d’histoire*. Paris: Centre Droit et Cultures de L’Université Paris X/ Association Droit et Cultures, 2001, No 3, P.163-177.

ISSN: 2-7475-1899-X

ZALUAR, Alba – *A Máquina e a Revolta*. Editora Brasiliense, São Paulo, 2ª edição, 1994.

Existem territórios socialmente excludentes? Contra o inexorável

Ismael Blanco e Joan Subirats

O caos nem sempre contém uma força maligna. O pior cenário imaginável é sempre aquele em que as pessoas são silenciadas. Seu desterro se torna permanente. Está acontecendo uma seleção implícita da humanidade. É necessário acordar o resto do mundo e os pobres das cidades, a miséria e as periferias degradantes estão experimentando com um amplo leque de ideologias, plataformas e modos de utilização da desordem: desde ataques quase apocalípticos contra a própria modernidade, até atentados de vanguarda para inventar novas modernidades, novas classes de movimentos sociais. (Mike Davis)

Pode-se vincular o lugar de residência à desigualdade que quem ali vive experimenta? Como avaliar o impacto da região da moradia com a situação de carência e desvantagem que uma pessoa acumula? Tais carências se devem ao lugar em si ou será o próprio ajuntamento de pessoas carentes o que geraria a degradação do lugar? Quais os efeitos do território nas oportunidades daqueles que ali residem? Os territórios desfavorecidos e os indivíduos com mais problemas de inclusão social, reforçam mutuamente suas vulnerabilidades e carências, ou é uma pura coincidência? Podemos buscar respostas locais, quando muitos dos elementos desencadeadores dessas situações têm sua origem muito longe desses âmbitos territoriais? Quais ações políticas podemos formular e implementar para melhorar essas realidades?

Este capítulo pretende explorar essas questões, a partir da clara constatação de que a pobreza e a exclusão social tendem a estar territorialmente concentradas. Enquanto na Europa talvez a exclusão social e territorial tenha aumentado, e a pobreza, em termos absolutos, diminuído; em outras partes do mundo, a conexão pobreza-

exclusão-espço continua profundamente vigente, aumentando, se é possível, a segmentação social e territorial.

Entendemos que esta não é em absoluto uma questão nova, mas também entendemos que a transformação que estamos atravessando nas esferas produtiva, social, familiar e política (que de maneira sintética temos denominado “globalização”), suscita novos impactos na conexão território-exclusão. Assim sendo, este novo cenário exige o desenvolvimento de um novo enfoque nas políticas urbanas. A proximidade, a participação comunitária e a integralidade são, como trataremos de defender mais adiante, ingredientes fundamentais para o desenvolvimento das políticas de revitalização de zonas desfavorecidas, mas um enfoque que somente se centre nas problemáticas específicas desse tipo de bairros pode nos levar a combater somente os sintomas e não as causas profundas da exclusão socioespacial.

Território e diferenciação social

Se, por um lado, a concentração de situações de pobreza e exclusão nas cidades é algo plenamente assumido pelos estudos sociais contemporâneos, a análise da conexão entre problemas sociais e problemas urbanos, entre pobreza e cidade, tem talvez avançado menos. Desde finais do século XIX e ao longo do século XX, se foram sucedendo estudos que tratavam de estabelecer conexões entre pobreza e estrutura urbana (Bergamaschi, 2000). Os trabalhos pioneiros de Charles Booth (1889), que objetivavam estabelecer um certo “mapa da pobreza” na cidade de Londres do fim do ‘século’, se basearam no estabelecimento de relações entre as características morfológicas do território e as características socioculturais das pessoas que ali residiam. O resultado foi uma cartografia social na qual se estabelecia uma certa gradação entre ruas “boas” e “ruins”.

Alguns anos mais tarde, a chamada “escola ecológica de Chicago” seguirá essa linha de argumentação, procurando compreender a natureza da cidade a partir de suas distintas partes e limites, procurando analisar o papel do contexto sociocultural na formação da cidade. De seu ponto de vista, a cidade estaria conformada por “áreas naturais” em constante transformação a partir da combinação de diversos elementos

(transformação, mudança, mobilidade, interdependência, diversidade e distância social). Robert E. Park e seus colegas aplicaram ao estudo de Chicago os princípios da ecologia darwiniana:

Dentro dos limites de uma comunidade urbana... operam forças que tendem a reproduzir um agrupamento organizado e caracterizado de sua população e de suas instituições. Denominamos ecologia urbana, para distingui-la da ecologia vegetal e animal, à ciência que trata de isolar esses fatores e descrever as constelações típicas das pessoas e instituições produzidas pela convergência de tais forças. Os meios de transporte e de comunicação, os bondes e o telefone, os jornais e a publicidade, os edifícios de aço e os elevadores – de fato todas essas coisas que tendem a acentuar ao mesmo tempo a *concentração* e a *mobilidade* da população urbana – são os principais fatores da organização ecológica da cidade. (Park, 1999: 49)

As chamadas “áreas naturais” seriam, portanto, dentro dessa perspectiva, a agrupação de indivíduos que compartilham interesses ou funções. Esta tendência à formação de comunidades era entendida como um mecanismo de defesa social utilizada na luta pela sobrevivência num ambiente regido pela lei do mais forte.

A cidade tinha, por conseguinte, de se ir conformando de maneira ordenada, a partir dessa classificação urbana que permite planejar o futuro e procurar formas específicas de intervenção. Diante do caos urbano da primeira industrialização, o urbanismo racionalista oferecerá pautas para organizar a cidade. Com áreas específicas de crescimento urbano, que permitissem, ao mesmo tempo, diferenciação e proximidade - embora se fosse muito consciente de que nem sempre as distâncias físicas e sociais operam numa mesma direção. Pouco a pouco, o urbanismo da segunda pós-guerra foi-se dando conta das conseqüências de enclaves periféricos de baixa qualidade dentro do conjunto dos espaços públicos - enclaves que tinham pouca capacidade para ver-se incorporados por seus habitantes, dada a escassez de relações e vínculos. Surge, assim, a literatura sobre os “bairros problemáticos” que dominam as reflexões sobre os novos processos de marginalização e exclusão urbana do final do século.

Na década de 1990 e no rastro das já evidentes transformações globais, as novas configurações dos fenômenos de pobreza na Europa, vão revelando que as desigualdades sociais e espaciais urbanas se expressam mais na forma de exclusão “horizontal” (dentro-fora), do que nos termos habituais de segmentação “vertical” (em cima-embaixo). Nesse novo cenário, sublinha-se que a fragilidade dos vínculos sociais e a

falta de integração são os elementos que vão caracterizando a situação a partir do ponto de vista espacial-urbano. O dualismo social, implícito na própria noção de exclusão, teria assim uma clara tradução na realidade urbana: as periferias, como expressão físico-espacial da falta de coesão. A “questão urbana” vai tomando o lugar da “questão social”. Bairros periféricos e exclusão social tendem, portanto, a coincidir e a encobrir-se como uma única realidade. Os estudos de anos anteriores de Castells e Lefevre indicavam precisamente como nesses espaços periurbanos não se “fazia “sociedade”, não existiam vínculos nem interdependências. Não há “espaço público”; mas, sim, simples marcos de contato, onde predominam a falta de solidariedade e a individualização.

A tendência das pessoas tem sido ir se distribuindo seletivamente no território, buscando a homogeneidade social: uns por possibilidade de fazê-lo; outros sem ter outra alternativa e sem que as políticas urbanas de corte racionalista tenham tentado evitá-lo, e sim mais propriamente tenham tendido a favorecer de maneira explícita ou deixando o mercado agir “livremente”. Quando, precisamente, a cidade tinha se caracterizado como um lugar constantemente necessitado de novos recursos e indivíduos (que contribuem com o que são capazes de produzir), e forçosamente de grande heterogeneidade para poder atender a demandas e necessidades em permanente mutação. Essa contradição tem sido resolvida, organizando espacialmente esta heterogeneidade, distribuindo pessoas e funções. Desta maneira tem se procurado ir passando do “mosaico” ao “arquipélago” - se aceitamos essas metáforas como explicativas do rumo tomado pelas cidades. Ao mesmo tempo, essa distribuição seletiva procura na homogeneidade uma resposta às incertezas, à crescente sensação de insegurança que se associa com as grandes cidades. Num contexto de incremento da pobreza e a exclusão social urbana, os “bairros fechados”, o aumento dos meios de segurança privada, têm por finalidade evitar os encontros fortuitos com “pobres”, “mendigos” ou “pessoas sem teto”, como arquétipos da ameaça. (Svampa, 2001).

Tal processo de segmentação, produz, logicamente, processos de concentração territorial que afetam dessa mesma forma aos “excluídos”, gerando o que a sociologia americana definiu como “gueto”, aplicado ali aos bairros de raça negra em muitas grandes cidades norte-americanas. Guetos, que, se nos anos de 1960 reuniam muitas características de sociabilidade e de laços comunitários em seu interior; hoje apresentam

características de uma decomposição social muito maior (hiperguetos, em definição de Lïc Wacquant). Embora tenhamos de reconhecer que esse fenômeno na Europa apresenta características notavelmente diferentes das que se dão no continente americano - já que a concentração de população estrangeira é mais limitada -, a presença dos serviços públicos é ainda significativa, e não se registram os índices de violência urbana e de delinquência que podem acontecer nas periferias urbanas americanas. Essa diferenciação nos obrigaria a falar de “periferias” e de “processos” mais do que de realidades estavelmente diferenciadas e crescentemente afastadas uma da outra.

O incremento das divergências espaciais e sociais

Nos últimos tempos, temos constatado um incremento das desigualdades na estrutura ocupacional, no acesso e continuidade no emprego e na renda. Isso tem acontecido tanto na Europa como no resto do mundo. Os processos de globalização econômica, de deslocação industrial, de fragmentação e subordinação aos interesses financeiros dos processos produtivos, de “ amortização” de postos de trabalho e as conseqüências de tudo isso na estrutura laboral em forma de precariedade e descontinuidade dos vínculos contratuais, é suficientemente conhecido e tem sido categorizado como “desestandardização do trabalho” (Beck, 2000, Castel, 2004). Também assim se entende o crescimento e consolidação dos espaços da chamada “economia informal” nos países do sul.

Tudo isso tem vindo acompanhado de crescentes processos de individualização e de desagregação dos espaços tradicionais de socialização (família, bairro, comunidade). O resultado tem sido um claro aumento das situações de pobreza, e o surgimento de novas formas de desigualdade, com uma evidente e crescente sensação de vulnerabilidade e incerteza para amplas camadas sociais – o que muitas vezes tem derivado em buscas de homogeneidades com as quais se procura diminuir os riscos circundantes.

Neste contexto, como já temos antecipado anteriormente, vai-se expandindo um processo de reorganização territorial a partir de variáveis potencialmente muito

segregadoras. As novas fraturas sociais têm encontrado, assim, na segregação territorial um atalho para a busca da segurança que estar rodeado de “gente como a gente” (Guilly e Nové, 2006; Avenel, 2004) aparentemente proporciona. Poderíamos, portanto, dizer em resumo que a segregação espacial aumenta (com componentes tanto sociais como étnicos), afetando de maneira redundante a própria realidade das áreas mais debilitadas, e gerando divisões entre aqueles capazes de “sair” (conseguindo optar pela escolaridade) e aqueles condenados a “ficar”. Trata-se de uma nova fratura de classes acentuada por uma separação espacial, que, em seus componentes atuais, não tem precedentes na Europa. Assim constatamos, já que embora a separação espacial pudesse ter se verificado anteriormente; agora a distância, ou as barreiras não são somente físicas, mas também culturais ou políticas. Dessa forma vai-se ampliando a lista dos bairros “com fama”, ou bairros com má reputação, que expressam territorialmente a cada vez maior separação entre formas de vida próprias da “*mainstream society*” e grupos com crescentes quotas de vulnerabilidade. Poderíamos, por conseguinte, dizer que hoje as zonas relegadas espacialmente coincidem com as zonas com maiores quotas de desintegração comunitária. Nessas áreas, periféricas em seu sentido mais global, se desenvolvem formas de convivência “alternativa”, afastadas dos centros normativos dominantes em que residem os “vencedores”. A partir desse conjunto de fatores, vão se consolidando certas zonas da cidade como “*no go areas*”, ou de outra perspectiva, “*no exit zones*”³⁶.

Os efeitos espaciais (*area effects*). Elementos originários e espirais de degradação

Desenvolveu-se uma literatura significativa sobre os chamados “*area effects*”, ou o que seriam as características intrínsecas de alguns territórios que os convertem em focos de exclusão social (Buck, 2001; Lupton e Power, 2002; Wacquant, 2005). O que estaria em jogo seria averiguar até que ponto o fato de se viver numa ou noutra área de uma cidade pode mudar significativamente a vida de seus moradores. Existem

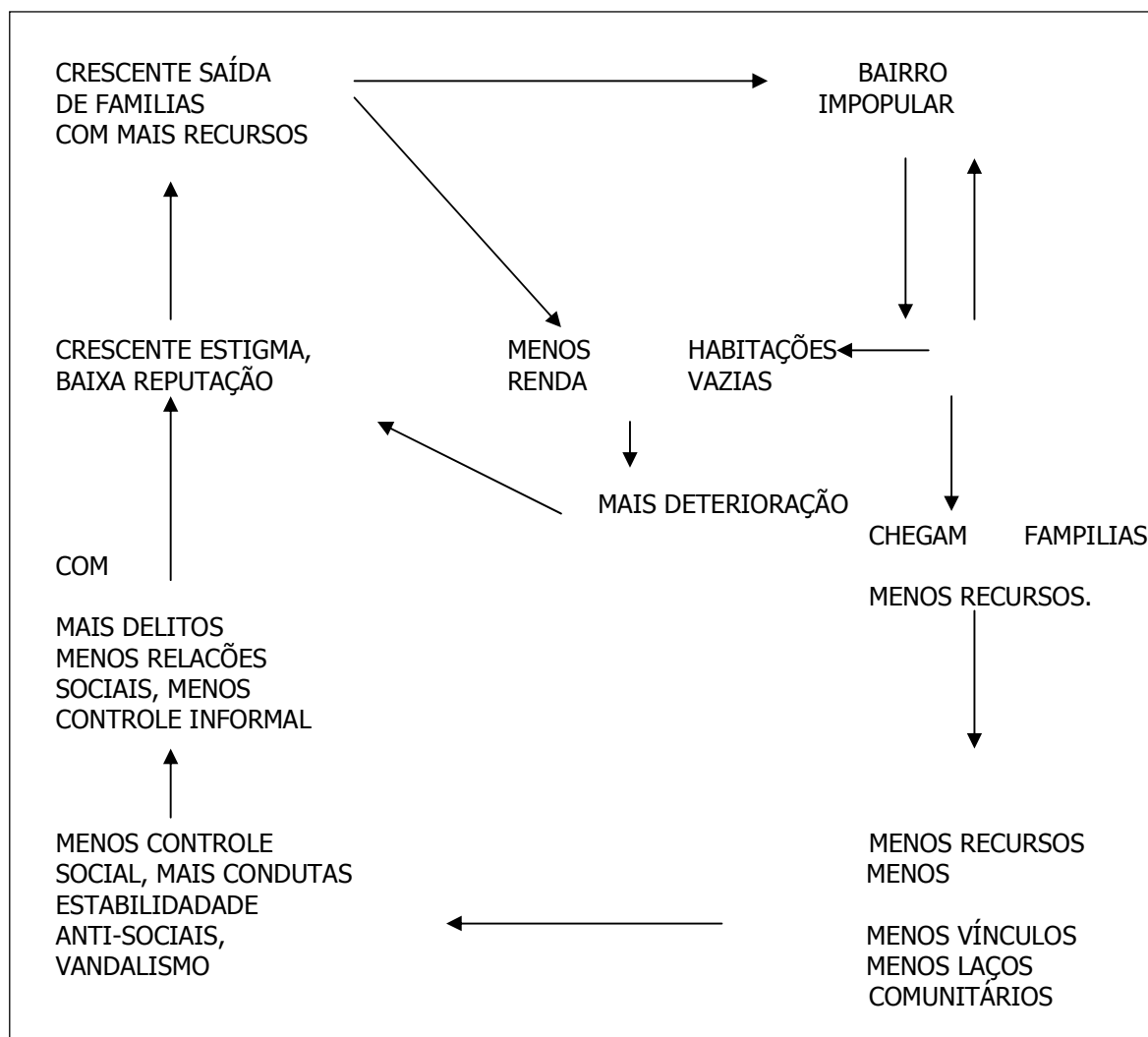
³⁶ *No go areas* numa tradução livre significa áreas aonde não se vai; *no exit zones*, áreas de onde não se sai. [N.da T.]

evidentemente muitas possíveis razões para que na prática seja assim. Por exemplo, a concentração de pessoas de um mesmo nível social, étnico e/ou cultural. A situação geográfica ou territorial, seu isolamento do mercado de trabalho, o tipo de moradias. Ou, por exemplo, as redes sociais existentes, ou a degradação dos espaços públicos, a falta de serviços etc. Tudo isso pode implicar uma certa “seleção” do tipo de residentes. Assim, vai-se produzindo uma certa concentração de “desvantagens” e pouco a pouco certos bairros considerados relegados, vão se convertendo numa espécie de “barômetro” da exclusão no conjunto territorial considerado.

Se analisamos essa ocorrência desde um ponto de vista dinâmico, poderíamos falar de uma certa espiral de degradação e decadência (ver gráficos 1 e 2). Os processos de “seleção adversa” dos vizinhos e de sua substituição, vai gerando a síndrome dos “penúltimos” em relação aos “últimos” (em alguns casos, imigrantes recém-chegados) e vão, deste modo, se reforçando as dinâmicas de exclusão e distanciamento. De “vizinhos com problemas” passa-se a uma consideração muito mais segregadora como é a de “vizinhos como problemas”. Crescem as formas de economia informal, vinculadas muitas vezes à delinquência ou ao tráfico de drogas. Aumenta a estigmatização do território. Nas palavras de Louï Wacquant (2005: 42):

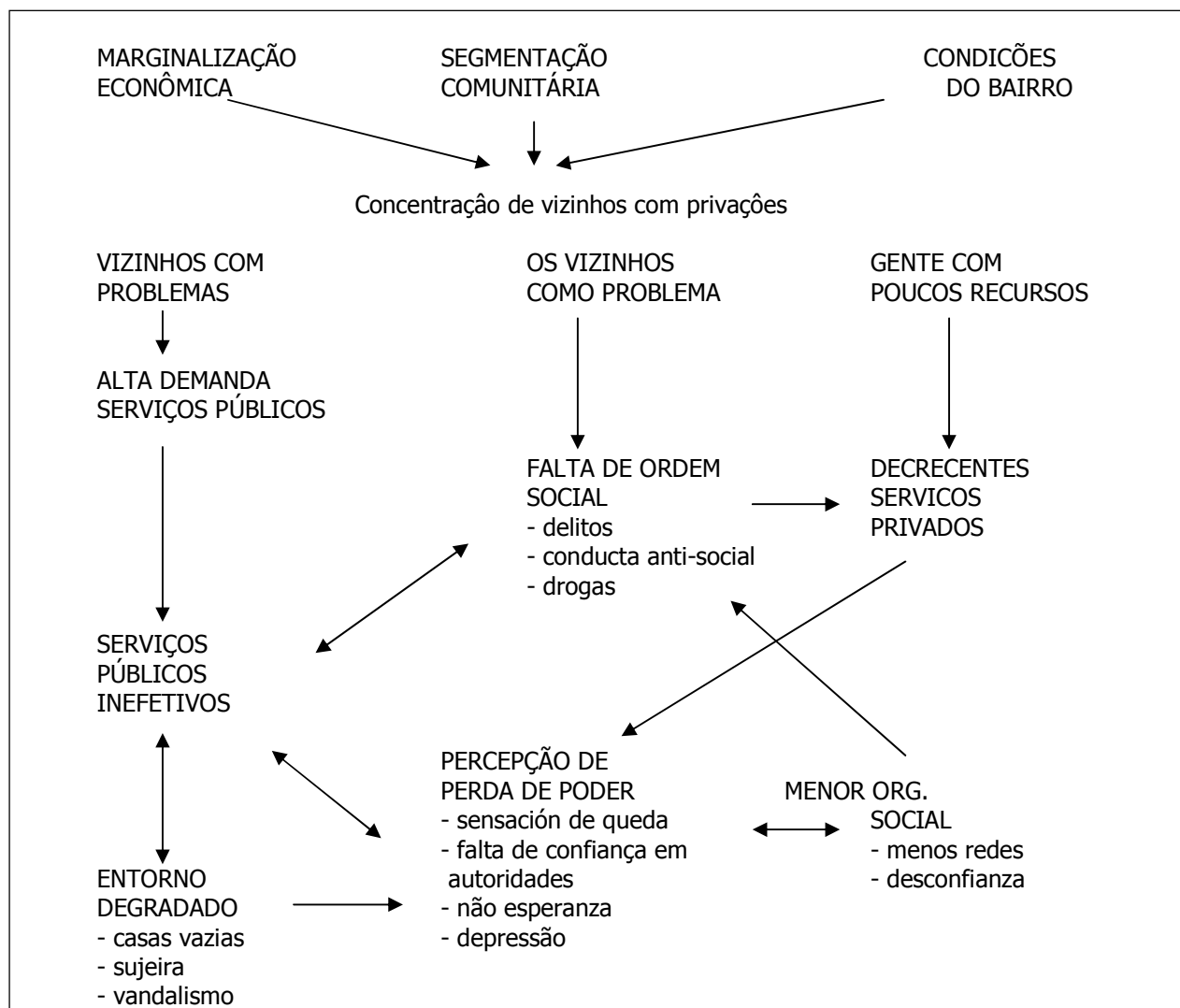
A sensação pessoal de indignidade que comporta (o estigma territorial) é uma dimensão preponderante da vida cotidiana que afeta negativamente as relações interpessoais e amputa de forma grave as possibilidades de sucesso escolar e profissional. (...) as pessoas de fora evitam as zonas percebidas como “depósito de lixo para os pobres”, marginais e desestruturadas; os bancos e o setor imobiliário as deixam de quarentena; o comércio hesita em se instalar; e os responsáveis políticos podem se desinteressar sem pagar um preço alto demais – exceto quando se produzem distúrbios e enfrentamentos públicos. A estigmatização territorial fundamenta também estratégias sociofugas de evitamento mútuo e de distanciamento que intensificam os processos de ruptura social, alimentam a desconfiança interpessoal e enfraquecem o sentido de comunidade de destino necessário para empreender ações coletivas.

Gráfico 1. Espiral de degradação socioespacial



Fonte: Lupton y Power, 2002. pág. 131

Gráfico 2. Efeitos de área



Fonte: Lupton y Power, 2002: 136

Respostas locais. Práticas e princípios emergentes nas políticas de recuperação urbana.

São os processos de exclusão socioespacial inevitáveis e irreversíveis ou existem alternativas políticas para enfrentá-los? Podemos encontrar respostas locais a esse tipo de processos, quando muitos dos elementos desencadeadores dessas situações têm sua origem muito longe desses âmbitos territoriais? Que tipo de aproximações substantivas e operativas nos situam em melhor posição para dar resposta aos problemas formulados? Que balanço podemos fazer das políticas desenvolvidas? Tais questões nos situam no debate acerca das ‘políticas de restauração urbana’³⁷, um âmbito de atuação e de reflexão com longa trajetória na Europa, mas que foi tomando novos rumos e conteúdo, gerando novas aproximações recentemente, de acordo com a própria evolução do debate sobre a exclusão socioespacial no contexto da globalização (Couch, Fraser e Percy, 2003).

Com efeito, os últimos vinte anos têm marcado numerosas iniciativas de política pública em diferentes escalas para a revitalização de bairros desfavorecidos³⁸. A União Européia, por exemplo, tem desempenhado um papel especialmente ativo nesse terreno, procurando a conscientização sobre a magnitude do problema, mais visibilidade na agenda e propiciando o surgimento de um discurso e a destinação de recursos para a promoção de estratégias urbanas de recuperação. Numerosas cidades européias se abrigaram nas ajudas econômicas da União, ligadas aos *Fondos Estructurales* e veiculadas através de programas vários, entre os que se destacam os Programas URBAN.

Alguns governos nacionais têm sido também especialmente proativos neste terreno. Na França, por exemplo, se criou nos anos 1990 uma comissão interministerial encarregada de coordenar as ações de diferentes ministérios para promover a

³⁷ O conceito de ‘restauração urbana’ tem, na Europa, um forte viés urbanístico e, portanto, parece nos convidar a focar nos aspectos físicos como catalisadores da revitalização. Noções próximas como as de ‘desenvolvimento comunitário’ têm pecado, ao menos na Espanha, de maneira contrária. Quer dizer, foca demais nos aspectos relacionais, associativos, participativos... e pouco nos aspectos físicos e econômicos.

Uma noção alternativa, mais integral, compreensiva e coerente com o fenômeno que se trata de abordar

(a exclusão socioespacial), poderia ser a da ‘inclusão socioespacial’, embora seu uso seja pouco comum na literatura (Blanco, 2004).

³⁸ Serão mencionados aqui somente os casos mais significativos e somente de forma esquemática. Uma análise exaustiva das políticas de recuperação urbana nos países da União Européia e do restante dos países da OCDE se pode encontrar em OCDE (1998).

revitalização de áreas urbanas decadentes (*Délégation Interministerielle à La Ville*). As políticas de revitalização urbana promovidas pelo governo francês são conhecidas como a *Politique de la Ville* e se instrumentam, desde então, através dos *Contats de Ville* - convênios de colaboração entre entidades públicas e privadas referentes a projetos de recuperação de áreas urbanas em crise.

A Grã-Bretanha tem-se mostrado, historicamente, um dos países europeus mais ativos e inovadores nesse âmbito. Já na década de 1960, com o surgimento de certas tensões sociais nas *inner cities*, desenvolvem-se uma série de políticas voltadas para a promoção e a consolidação de projetos de desenvolvimento comunitário, projetos que pretendiam articular relações de consenso, de parceria entre o governo central, as autoridades locais e os grupos comunitários. O governo conservador de Margaret Thatcher promoveu uma mudança de orientação significativa nesse tipo de políticas, deslocando para um segundo plano os objetivos sociais, priorizando os objetivos de desenvolvimento econômico, reduzindo o papel das autoridades locais e promovendo uma maior participação do capital privado nos programas de recuperação. Em 1991 se impulsionou o programa *City Challenge*, através do qual se destinavam recursos para projetos de revitalização com base em avaliações de sua qualidade, inovação e confiabilidade. O chamado *Single Regeneration Budget*, aprovado em 1994, reunia recursos de diferentes departamentos para o mesmo propósito. A chegada do *New Labour* ao poder em 1997 supõe um novo ponto de inflexão de grande calado nas políticas de revitalização: mobiliza-se um maior volume de recursos para a recuperação urbana, diversifica-se os programas de atuação e se vinculam de forma mais explícita a uma estratégia nacional de luta contra a exclusão social promovida pela *Social Exclusion Unit*, encabeçada pelo primeiro-ministro.

Na Espanha, o mapa deste tipo de políticas é muito mais complexo e difícil de esclarecer. De saída porque não parece ter adquirido a mesma centralidade na agenda das políticas públicas que em outros países. Em segundo lugar, porque, à diferença de países como Grã-Bretanha, existe uma associação muito forte entre “políticas urbanas” e “políticas locais”. Por isso, boa parte das iniciativas de recuperação corresponde às prefeituras, apesar de essas terem procurado apoio financeiro em escalas mais amplas de governo, por exemplo, através dos *Programas URBAN de La Unión Europea*, ou das

Àreas de Rehabilitación Integral (um programa de ajudas à revitalização de áreas urbanas carentes, promovido pelo governo central no princípio da década de 1980 e centrado basicamente na recuperação de moradias, com fundos da Administração Central e administrado pelas Comunidades Autônomas). Recentemente, algumas comunidades autônomas tem adotado iniciativas notáveis nesse campo. Na Catalunha se pôs em marcha em meados dos anos de 1990 o *Pla de Dinamització del Desenvolupament Comunitari*, destinado à promoção de planos comunitários, especialmente em polígonos de moradias subvencionadas. Mais recentemente, a aprovação da *Llei de Barris* nessa comunidade mobilizou uma quantidade de recursos sem precedentes nas políticas autonômicas de recuperação urbana, afetando nesse momento a mais de oitenta bairros dessa comunidade.

Uma análise global do conjunto de políticas de recuperação urbana na União Européia e da literatura que tem sido fomentada nos permite detectar certas tendências de mudança e inovação neste âmbito com respeito aos diferentes enfoques tradicionais de política urbana. Tais tendências vão se materializando num conjunto de princípios e de conceitos que hoje se reivindicam, cada vez mais, nesse tipo de políticas:

Quadro 1.

Inovação nas políticas urbanas

	Políticas urbanas “tradicionais”	Tendências de inovação
Foco das políticas	Generalizante	Territorializado
Posição diante de problemas	Reativa	Estratégica
Papéis locais	Residuais	Centrais
Forma de intervenção	Setorializada/ especializada	Inter-setorial / transversal
Sujeito das políticas	Administrações Públicas	Redes multiníveis e participativas

Fonte: elaboração própria

Focalização territorial

Em termos gerais, podemos detectar uma tendência a ressaltar a necessidade de reconhecer as especificidades territoriais das problemáticas sociais e, em consequência, a necessidade de adaptar as políticas a essas especificidades. Formulado de outra forma, os enfoques universalistas tendem a homogeneizar o tratamento dos problemas e incorrem no risco da indiferença diante da diversidade de situações territoriais (Hutchinson, 2000). Os programas aos quais estamos fazendo referência, pelo contrário, não somente discriminam positivamente as áreas urbanas carentes, destinando recursos específicos muito significativos em cada território, mas tratam, além disso, de adaptar as agendas e as formas de desenvolver e operacionalizar as políticas urbanas atendendo às particularidades de cada lugar.

Agendas multidimensionais

Podemos distinguir uma tendência a articular projetos de recuperação sobre a base de agendas de atuação de temáticas diversas. Partindo do reconhecimento de que as problemáticas dessas áreas urbanas são multidimensionais, os planos de atuação costumam compreender ações que afetam a transformação urbanística, ambiental, socioeconômica e sociocultural dos territórios sobre os quais se intervém. Na prática operativa, esta perspectiva costuma se refletir na constituição de mecanismos de coordenação intersetorial entre organizadores que, tradicionalmente, operavam em separado, desde as clássicas especializações setoriais do modelo burocrático. A “intersectorialidade” ou a “transversalidade”, portanto, se convertem em conceitos chave para as novas políticas de revitalização (Couch, Fraser e Percy, 2003).

Enfoque estratégico

A razão de ser dessas políticas baseia-se na vontade de fomentar processos de transformação do território, partindo de um enfoque que combina diagnóstico e prospectiva, atuações concretas e planos estratégicos de transformação. As novas políticas de revitalização, por conseguinte, pretendem ir superando (ou pelo menos complementando) os enfoques reativos e assistencialistas tradicionais e promovendo, em seu lugar, capacidade de antecipação dos problemas e perspectiva de transformação a médio e longo prazo. Trata-se, em suma, de agir sobre os fatores que geram as espirais de declínio ou de promover estrategicamente novos círculos virtuosos de recuperação.

Liderança local

Apesar de muitos dos programas concretos de atuação em áreas urbanas em crise partirem de marcos de política pública definidos por instituições regionais, estatais ou inclusive supra-estatais, a maioria deles concede um grande protagonismo aos atores mais comprometidos com o território. No plano institucional, as prefeituras e seus órgãos de descentralização costumam desempenhar um papel de liderança na formulação de políticas, longe do esquema de subordinação executiva em níveis “superiores” de governo. Dessa mesma forma, os técnicos e profissionais, as associações, os agentes que residem ou que operam no território costumam participar ativamente na formulação e na implementação desses programas.

Redes plurais e participação comunitária

Assim sendo, esses programas costumam articular-se a partir das interações entre múltiplos atores de natureza diversa: administrações de diferentes esferas governamentais, representantes políticos e técnicos e profissionais ligados ao território,

entidades privadas, movimentos e associações cidadãs, vizinhos e voluntários. Atores que acabam elaborando conjuntamente diagnósticos das problemáticas, negociando prioridades, sendo co-responsáveis na implementação de atuações, contribuindo com recursos de natureza diversa para o bom funcionamento dessas políticas.

Todos esses princípios, tal como se destacava anteriormente, refletem a vontade de inovação nos enfoques e nos instrumentos de política urbana. Refletem, em resumo, uma nova concepção da governança urbana que enfatiza, na essência, o caráter diverso, complexo e dinâmico dos problemas; e no operativo, a necessidade de reforçar os elementos de proximidade e de participação plural nas políticas urbanas (Le Galès, 2002; Blanco y Goma, 2003). Parafraseando Kooiam (1993), os problemas complexos, dinâmicos e diversos exigem respostas articuladas a partir da complexidade, dinamismo e diversidade. Ou tal como formula Percy-Smith (2000:16), “a exclusão social é, necessariamente, um fenômeno complexo que exige intervenções de política públicas complexas”.

Novas questões para o debate sobre a revitalização urbana

A focalização territorial, a liderança local, a articulação de redes participativas e de proximidade, as agendas estratégicas e multidimensionais de recuperação são princípios de política pública coerentes com a definição da exclusão socioespacial como fenômeno dinâmico, complexo e relacional (Brugué *et al.* 2002). Precisamente por isso nos parecem princípios fundamentais nos quais devemos nos aprofundar. Com isso, vejamos: as práticas de recuperação urbana desenvolvidas nos últimos anos na Europa suscitam novos pontos de interrogação. Os mais importantes, do nosso ponto de vista, podem agrupar-se em três grandes grupos:

1. primeiro, aqueles que têm a ver com o tratamento da variável territorial nas políticas de revitalização urbana;
2. segundo, aqueles relacionados com os conteúdos das políticas de revitalização (ou com a própria noção de revitalização);

3. por último, aqueles que nos remetem às relações entre os atores e ao tipo de estruturas e de processos onde se localizam essas relações.

Que territórios? Em que escala?

Até o momento, enfatizamos a importância do “fator territorial” tanto para a compreensão do fenômeno da exclusão social quanto para o formato das políticas de revitalização. Contudo, a variável territorial é complexa e seu tratamento no desenho das políticas urbanas acarreta certos problemas.

Alguns desses problemas têm a ver com o clássico debate entre a universalidade e a focalização das políticas de inclusão social. Por um lado, a ênfase no território é chave para a adaptabilidade das políticas às circunstâncias territoriais, embora, por outro lado, a focalização territorial suscite algumas dificuldades, relacionadas com diversos aspectos. Em primeiro lugar, a dificuldade de determinar os critérios de priorização dos territórios sobre os quais intervir. A priorização com base em critérios objetivos de “necessidade” implica o problema metodológico de definição dos indicadores que nos permitam descrever e avaliar essa experiência. Tal como entende Percy-Smith, combinações diversas de indicadores podem produzir resultados muito diferentes: “*indicators are proxies for exclusion, not the ‘real thing’*” (Percy-Smith, 2000:18). Relacionado a isso, e seguindo a mesma autora, cabe considerar que a exclusão social não é um fenômeno absoluto (ser ou não ser excluído – estar excluído ou não estar) e que, por conseguinte, a focalização em territórios específicos ocasiona que, inevitavelmente, outros territórios vulneráveis fiquem fora das ajudas previstas.

Nos casos de alocação de recursos via concursos competitivos, combina-se o critério da ‘necessidade objetivamente definida’ com outras variáveis como a qualidade e as probabilidades de sucesso dos projetos de recuperação definidos pelos atores locais que se apresentem ao concurso. Embora dessa forma se garanta que os recursos se destinem a projetos com capacidade efetiva de transformação do território, esta estratégia acarreta o risco de os territórios com maior grau de necessidade não serem necessariamente os que consigam mais recursos (Hutchinson, 2000).

Existe, contudo, uma dificuldade ainda mais importante, que tem a ver com a escala territorial adequada sobre a que intervir ou desde a qual gerar as respostas. O território, em si mesmo, é um valor difícil de definir, já que os critérios que podem ser utilizados para sua delimitação são múltiplos e nem sempre coincidentes – jurídicos, morfológicos, funcionais e identitários. Relacionado a isso, surge uma questão: se as escalas relevantes na análise do mosaico da diversidade socioespacial (certamente pequenas escalas territoriais, como os bairros) são ou podem ser, em troca, as escalas pertinentes para organizar as respostas aos problemas que experimentam. Ou, colocando de outra forma, se os fatores que incidem na geração de problemas localizados em escalas micro transcendem essa escala e são, cada vez mais, de caráter global (Sassen 2007:125). Conseqüentemente, as respostas articuladas numa escala micro-territorial podem se encontrar com dificuldades insolúveis para dar resposta a certas problemáticas de caráter regional, nacional ou até mesmo global.

Com quais objetivos? Com que conteúdos?

A literatura comparada nos adverte do risco de as políticas de recuperação descambarem em processos de gentrificação – exclusão e substituição do território dos setores sociais de menor renda pelos setores sociais mais favorecidos. Em alguns casos, esse “enobrecimento” ou gentrificação - embora não seja este o conceito utilizado nos discursos - é o objetivo mais ou menos explícito das políticas de revitalização. Esta foi, por exemplo, a lógica que predominou nos programas de restauração urbana norte-americanos e ingleses na primeira metade de século sob a lógica do “*slum clearance*” (Couch, Frser e Percy: 2003: 24). Esta é a lógica ainda presente nas estratégias de revitalização urbana dos centros históricos num grande número de cidades européias, de maneira explícita ou implícita. As políticas de recuperação, em suma, têm freqüentemente pouco a ver com objetivos de inclusão social e em vez disso muito a ver com estratégias de criação de novas áreas de centralidade econômica urbana.

Em muitos casos, o conceito legitimador das políticas de revitalização tem sido o da “mixticidade”. Com essa idéia se pretende argumentar que o impulso de maior

diversidade e complexidade de coletivos sociais e de usos urbanos num território deveria favorecer sua recuperação³⁹. A “mixticidade” se distingue da gentrificação porque não pretende ser um processo de ocupação massiva do território por parte da população de renda mais alta, mas, sim, pretende preservar o direito da população residente a continuar vivendo no território, ao mesmo tempo que se promove a chegada de novos coletivos sociais – por exemplo, jovens de classe média e alta – e o desenvolvimento de novas atividades urbanas – culturais, comerciais etc. – que se mostrem atraentes para o resto da cidade. A mixticidade pretende ser um fator de contenção das dinâmicas de guetificação e de compensação das conseqüências negativas que supostamente provoca a concentração num mesmo espaço de população de baixa renda ou com perfis de exclusão. O pressuposto de que a “mixticidade” social, *per se*, fomenta maiores oportunidades de inclusão, contudo, é difícil de testar empiricamente e lança certos problemas teóricos - como por exemplo, a discussão sobre se a causa da exclusão social se pode situar na reprodução de certas atitudes e condutas sociais em contextos específicos e se portanto o contato dos “pobres” ou dos que ‘não têm’, com os ‘ricos’ ou “os que têm” (no espaço público, nas escolas...) , por si mesmo, melhorará as condições de vida dos primeiros.

Em todo caso, deste tipo de questões concluímos que nem sempre estão claros os objetivos da revitalização e que sua relação com objetivos como a “inclusão social” ou o “desenvolvimento comunitário” não é automática e sim, em muitos casos, entra em choque com eles. Em muitas ocasiões, as políticas de recuperação urbana mais que pretender atuar contra os fatores que geram exclusão social ou gerar dinâmicas de inclusão dos coletivos mais vulneráveis, pretendem mais ou menos explicitamente deslocar tais coletivos ou escondê-los sob o manto de certas concepções da modernidade urbana.

Como e com quem promover ‘revitalização’?

³⁹ ⁴ O conceito de “mixticidade” tem sido um dos conceitos legitimadores fundamentais das políticas de recuperação urbana do centro histórico de Ciutat Vella.

O conceito e a prática da gestão de redes contém uma elevada pluralização e democratização das políticas urbanas, tal como assinala a literatura especializada, contudo, as redes de política pública em geral e as das políticas de revitalização em particular podem chegar a ter composições e estruturas muito desiguais. As práticas que conhecemos na Europa nos permitem visualizar dois grandes modelos de redes atores. Num extremo, redes restritivas ao acesso e de composição elitista, com predominância das instituições (em distintos níveis) e de certos atores privados com interesses lucrativos depositados na recuperação (entidades financeiras, de serviços, proprietários de terras...) e com pouco espaço para a participação da vizinhança. Na Grã-Bretanha, por exemplo, este tipo de redes foi o das *Urban Development Corporations* promovidas pelo governo conservador nos anos de 1980. No outro extremo, podemos identificar redes de composição mais pluralista, com maior participação de atores comunitários e vicinais, embora talvez às custas de um envolvimento efetivo do setor privado.

Sem dúvida, as estratégias de revitalização eficazes exigem ter muitos companheiros de viagem, cada um trazendo recursos diversos, todos eles necessários para promover a transformação que se pretende. Posto isso, a decisão de quais são os companheiros de viagem mais importantes, que papel outorgar a cada um e que peso devem adquirir na tomada de decisões é chave e prefigura modelos de revitalização urbana que podem ser significativamente diferentes.

À guisa de conclusão

Na introdução perguntávamos se era possível vincular o lugar onde se vive com a desigualdade social sofrida ou também se o território em que se mora tem um impacto nas oportunidades da vida. Nos questionávamos também sobre se era possível buscar respostas “locais”, quando muitos dos elementos desencadeadores dessas situações têm origens ou causas muito mais amplas. Não queríamos tampouco deixar de colocar algumas das características que, do nosso ponto de vista, podiam ter as políticas a formular e implementar diante de uma problemática crescentemente significativa num

mundo cada vez mais urbano. Nossa análise é, a respeito, exploratória e sem dúvida incompleta, mas entendemos que pode nos servir para estabelecer marcos conceituais a contrastar em trabalhos empíricos que já se estão desenvolvendo.

Como temos visto, consideramos que a segregação espacial está aumentando em muitas partes do mundo e também na Europa, incorporando componentes tanto sociais como étnicos. E isso repercute em dobro em áreas já carentes, gerando divisões entre aqueles capazes de “sair” e aqueles condenados a “ficar”. Poderíamos considerar um componente significativo de uma nova fratura de classes, que se acentua por uma separação espacial, que, em seus componentes atuais, não tem precedentes na Europa. Incrementam-se e reforçam as listas de bairros “com fama” ou bairros com má reputação, afastando-se de formas de vida próprias da “*mainstream society*”.

De um ponto de vista dinâmico, com a combinação de certos fatores que analisamos, vemos como se reforçam as dinâmicas de exclusão e distanciamento, provocando “espirais” ou “círculos” de segmentação e de estigmatização territorial.

Se nos aprofundamos nas políticas de resposta, temos defendido a idéia de que toda iniciativa nesse sentido deve considerar que a intensificação de dinâmicas de exclusão socioespacial urbana está vinculada a um conjunto de transformações estruturais mais globais, embora isso não signifique que essas dinâmicas sejam inevitáveis, acidentais, ou que não possam ser objeto de resposta política alguma. O território tem uma dimensão política, que se expressa claramente nos aspectos “exclusógenos” considerados e, portanto, não podemos esquecer que as desigualdades socioespaciais urbanas são mais uma expressão do que um resultado de assimetrias de poder entre atores e coletivos sociais.

Neste assunto, a ação do poderes públicos, incluídos os locais, não é neutral ou periférica (Cochrane, 2007: 137-138). As políticas de revitalização urbana têm sido formatadas desde a focalização territorial, definindo “áreas urbanas em crise”. Sendo isso necessário, queremos recordar que sem uma visão global da cidade que se quer construir, não será possível combater adequadamente os fatores geradores da exclusão socioespacial. Isso é especialmente significativo, já que as políticas de revitalização urbana podem ocasionar em muitas ocasiões simples deslocamentos territoriais da pobreza e não dinâmicas de inclusão social.

Gerar políticas urbanas num sentido mais inclusivo exige combinar ações em diferentes níveis. Medidas orientadas aos indivíduos e coletivos sociais vulneráveis sem dúvida, mas também medidas orientadas a melhorar o ambiente territorial (do ponto de vista dos serviços, das instalações, do espaço público, da moradia, da conectividade...). Quer dizer, medidas que tendem a limitar a polarização socioespacial da cidade.

Entendemos, em suma, que este é e será um tema especialmente significativo. Um tema que requer abordagens tanto analíticas como de intervenção política que leve em conta a complexidade que se encerra nessas dinâmicas, procurando, assim, tanto a diversidade de aproximações de análises, como a formulação de políticas que atendam a essa complexidade a partir de abordagens e cumplicidades tanto sociais como profissionais.

Bibliografia

ATKINSON, R.; BUCK, N.; KINTREA, K. (2005). "Neighbourhoods and poverty: linking place and social exclusion", en Buck, Gordon, Harding, Turok (eds.) *Changing cities*. Hampshire: Palgrave.

AVENEL, C. (2004). *Sociologie des « Quartiers sensibles »*. Paris Armand Colin. 2004

BECK, U. (2000) *The Brave New World of Work*. Londres: Polity.

BERGAMASCHI, M. (2000). "Distribuzione territoriale della povertà e ambiente urbano in trasformazione" en Guidicini-Pieretti-Bergamaschi (eds.), *L'urbano, le povertà. Quale welfare*. Milán: Franco Angeli. Pp.49-63.

BLANCO, I. (2004). *Governance urbana i polítiques d'inclusió socio-espacial*. Tesis doctoral. Departamento de Ciència Política y Derecho Público. Universidad Autónoma de Barcelona.

BLANCO, I., GOMÀ, R. (2003) "La crisis del modelo de gobierno tradicional. Reflexiones en torno a la *governance* participativa y de proximidad", *Gestión y Política Pública*, Vol. XII, 1.

BRUGUÉ, Q., GOMÀ, R., SUBIRATS, J. (2002) "De la pobreza a la exclusión social", *Revista Internacional de Sociología*, 33.

- BUCK, N. (2001): "Identifying Neighborhood Effects on Social Exclusion", en *Urban Studies*, vol.38, n.12, 2251-2275.
- CASTEL, R. (2004). *La metamorfosis de la cuestión social*. Barcelona: Paidós.
- COCHRANE, A. (2007). *Understanding Urban Policy. A critical approach*. Oxford: Blackwell.
- COUCH, C., FRASER, C., PERCY, S. (eds.) (2003). *Urban Regeneration in Europe*. Londres: Blackwell.
- GUILLY,CH.-NOYE,CH. (2006). *Atlas des nouvelles fractures sociales en France*. Paris: Autrement.
- HUTCHINSON, (2000). « Urban policy and social exclusion », en Percy-Smith, J. (ed.) *Policy responses to social exclusion*. Londres : Open University Press.
- LE GALÈS, P. (2002) *European Cities. Social conflicts and governance*. Oxford : Oxford University Press.
- KOOIMAN, J. (ed.) (1993). *Modern Governance. New Government – Society Interactions*. Londres : Sage.
- LUPTON, R.-POWER, A. (2002). "Social exclusion and neighbourhoods", en Hills,J, LeGrand,J. Piachaud,D. (eds.) *Understanding Social Exclusion*. Oxford: OxfordUniversity Press. Pp.118-140.
- PERCY-SMITH, J. (ed.) (2000). *Policy responses to social exclusion*. Londres : Open University Press
- SVAMPA, M. (2001). *Los que ganaron: la vida en los countries y barrios cerrados*. Buenos Aires: UNGS-Biblos.
- OCDE (1998). *Integrating distressed urbana areas*. Paris: OCDE.
- PARK, R. E.(1999). *La ciudad y otros ensayos de ecología urbana*. Barcelona: Ediciones del Sebal.
- SASSEN, S. (2007). *Una sociología de la globalización*. Buenos Aires: Katz Eds.
- WACQUANT, L. (2005). *Pàries Urbans*. Barcelona: Edicions de l

TERCEIRA PARTE

INSEGURANÇA: CONSTRUÇÃO SOCIAL DE RISCOS

Paradoxos do crime-negócio global no Brasil

Alba Zaluar

Introdução

A globalização tem sido analisada e avaliada em seus aspectos ambivalentes e paradoxais. A extensa rede de comunicação no planeta, a rapidez e o alcance com que produtos, idéias, modelos e pessoas viajam, tem contribuído para diminuir o desconhecimento dos outros, criando assim mais condições para o hibridismo cultural, que o Brasil conhece desde o século XVIII, e para uma cultura cosmopolita em que a multiplicidade de culturas locais seja aceita no cenário mundial sem ser esmagada pelos mecanismos da uniformização cultural. Mas há o lado escuro da globalização. O domínio da lógica do mercado sobre as demais instâncias da vida social e política, a divisão de nações, grupos e pessoas entre vencedores e perdedores fazem da competição uma inexorável e interminável atividade humana. O jogo soma zero que se segue afeta não apenas os sistemas de proteção social já estabelecidos, mas também a vida pessoal de cada ser humano.

The world economy is increasingly globalized in its basic dynamics, it is dominated by uncontrollable market forces, and it has as its principal economic actors and strategic agents of change truly transnational corporations, which owe allegiance to no nation-state and locate wherever in the world that market advantage dictates. (Du Gay, 2000).

Mas aquele efeito da globalização que mais claramente aponta para o que faz regredir o processo civilizatório tem sido pouco explorado nas conexões com o que se

poderia chamar *o crime-negócio global*, cujos principais setores são o tráfico de drogas e de armas no mundo.

Entre criminólogos, tornou-se um lugar comum dizer que o tráfico de drogas ilegais, tendo sido instituído como crime, tornou-se uma atividade econômica transnacional com conexões nos negócios legais e formais. De fato, alguns de seus efeitos só são entendidos quando se tomam as relações simbióticas entre diferentes atores que têm interesses comuns e formam tecido social, econômico e institucional bem entrelaçado. Este tecido compõe o que deve ser considerado como o elemento sistêmico que existe, no interior e fora das nações, nas redes transnacionais das atividades econômicas criminosas (Van der Veen, 1998).

Outra afirmação disseminada entre criminólogos é a que se refere ao processo de globalização, nem sempre esclarecendo a dinâmica que conecta as atividades ilegais do comércio de drogas ao sistema financeiro volátil e transnacional, bem como aos valores e práticas sociais que permitem a reprodução dessas atividades. Nas teorias sobre a globalização, a que nos interessa particularmente é a que assinala o domínio dos princípios do mercado e a predominância do capital financeiro, com todos os seus jogos para ganhar dinheiro muito rapidamente, em detrimento da produção, especialmente a industrial, assim como a ruptura com regras morais e institucionais na volúpia do ganhar. Os princípios do neoliberalismo invadem ainda mais avassaladoramente aquelas formações sociais em que instituições são corporações fechadas de pouca legitimidade e onde tradições morais não demonstram capacidade de resistir às imposições, armadilhas e tentações do novo e rápido mercado global.

Não só a volatilidade e a rapidez do mercado financeiro internacional facilitaram as manobras para a lavagem do dinheiro ganho em atividades ilegais diversas, como a própria cultura empresarial se modifica. O objetivo deixa de ser poupar para investir, e passa a ser o de ganhar dinheiro facilmente, e de qualquer maneira, para consumir de modo hedonista (Sassen, 1991; Castels & Mollenkopf, 1992). Outro autor assinala que a concepção de futuro foi alterada pelas incertezas do novo ambiente econômico e os medos despertados pela competição onipresente e infindável entre nações, grupos e pessoas. Em vez de poupar para investir no futuro, gastos consumistas com o dinheiro de plástico, o ubíquo cartão de crédito:

Y si el futuro que se nos prepara es tan desagradable como sospechamos, podemos consumirlo ahora, cuando aún está fresco y conserva impecables todas sus propiedades, y antes que nos castigue el desastre y de que el futuro mismo tenga la posibilidad de mostrarnos lo horrible que ese desastre puede llegar a ser... Del mismo modo que las libretas de ahorro implican certeza para el futuro, lo que un futuro incierto pide a gritos son tarjetas de crédito. (Bauman, 2007: pg. 19).

Valores culturais modificados acompanharam tais mudanças nas formações subjetivas: valores individualistas e mercantis selvagens se disseminaram durante os anos setenta e oitenta em países como o Brasil - traduzidos pelas expressões corriqueiras « fazer dinheiro fácil » e « tirar vantagem de tudo » -, valores também próprios desta nova fase do capitalismo globalizado. Ou seja, a sociedade brasileira, pode-se dizer, sofreu o impacto da colonização pelo mercado e passou a carecer dos limites morais usualmente fornecidos pelo social e pelo institucional, consolidado e preparado para enfrentar os novos desafios de uma economia que tornou mais informal, precário e desprotegido o trabalho presente, e ainda mais incerto o futuro.

Como uma atividade ilegal e invisível, o comércio de drogas faz parte deste novo ambiente social, econômico e cultural. Foi, portanto, o próprio capitalismo na era da globalização que favoreceu, estimulou e criou uma nova cultura que afeta desde os empreendedores econômicos de vários níveis até o mais reles consumidor dos muitos novos bens ofertados, legais e ilegais, com as facilidades da rapidez das conexões internacionais. São os atores no varejo do tráfico, que ficam na ponta final das extensas redes de envolvidos nessa atividade econômica, os focalizados neste texto. É preciso entender por que são homens jovens e pobres que se matam entre si em países como o Brasil. É este o enigma que a causalidade objetiva não consegue resolver, obrigando a reformulação da pergunta: quais são os efeitos dessa nova cultura nas práticas sociais dos jovens traficantes dos pontos de venda das drogas, ou seja, nas formações subjetivas por eles internalizadas nos últimos 30 anos na cidade do Rio de Janeiro?

Crime organizado?

Antes de tudo, é preciso lembrar que há muitas polêmicas na literatura sobre o tráfico. Uma das mais acirradas diz respeito à organização do crime. Neste texto entende-se que o crime organizado⁴⁰ globalizado funcionaria em redes⁴¹ de conexões organizacionais e interpessoais, que são ao mesmo tempo hierárquicas e horizontais, cujos fluxos operam em relações nem corporadas nem burocráticas. Isto é, o conceito de rede refere-se a relações abertas no tempo e no espaço, conectando inúmeras pessoas através de contatos de diversos tipos (Schiray, 1994) que vão se multiplicando pelos intermediários ligados por laços variados, inclusive os meramente ocasionais (Zaluar, 1998).

Esta perspectiva permite compreender como os padrões macro-sociais estão presentes nas atividades e relações micro-sociais nas pontas do comércio de drogas

⁴⁰ O conceito de crime organizado está imbricado no de máfia e é objeto de interminável polêmica iniciada no século passado. Uma, com referência ao seu caráter organizado ou desorganizado (Arlachi, 1986; Reuter, 1986; Calvi, 1993; Bettancourt & Garcia, 1994; Tullis, 1995; Labrousse & Koutousis, 1996), outra referente ao seu estatuto de crime ou trabalho ou empresa (Reuter, *op.cit.*; Thoumi, 1994; Bettancourt & Garcia, *op.cit.*). De qualquer modo, não resta dúvidas de que se trata de um conjunto de atividades em rede que tem um componente de empreendimento econômico, ou seja, implica em atividades que se repetem ao longo do tempo (mesmo sem a disciplina, regularidade e direitos jurídicos do mundo do trabalho), visando o lucro (tanto mais fácil e alto quanto mais bem colocado se está na rede de intermediários e atacadistas) e utilizando moedas variáveis nas trocas baseadas em características comuns às relações secretas ou subterrâneas, bem como o escambo. Parte da dificuldade em se chegar a um acordo está no fato de que muitos procuram uma organização burocrática proto-estatal na qual haveria controle dos conflitos internos de modo a evitar homicídios e guerras. O crime organizado não tem organização burocrática, mas um eficaz sistema de punição mortal dos faltosos e desafiadores, assim como uma rede de conexões pessoais, além de um sistema de distribuição dos serviços e mercadorias que são objeto de suas práticas ilícitas e ilegais.

⁴¹ O conceito de rede é usado em duas maneiras principais nos estudos relativos ao tráfico de drogas hoje no mundo. O primeiro ancora-se nos conceitos de territorialidade e hierarquia com os quais a Geografia tem analisado as metrópoles internacionais, nacionais, regionais e demais cidades para estudar o fluxo de informações e produtos que passam de uma para as demais através dos nós e pontos de interconexão que, hierarquicamente, cada uma exerce. O segundo, mais próximo da concepção antropológica de rede social, é usado para analisar as atividades ilegais que têm o caráter de negócio contínuo e que flui por meio de relações interpessoais baseadas no segredo, na confiança sempre posta à prova, no conhecimento das pessoas e nos acordos tácitos estabelecidos entre elas. Rede é um bom conceito para pensar o fluxo hierárquico e essas relações interpessoais porque implica em relações não grupais ou institucionais corporadas e fechadas, ou seja, refere-se a relações abertas no tempo e no espaço, conectando inúmeras pessoas através de contatos de diversos tipos que vão se multiplicando pelos intermediários (Schiray, 1994). A organização em rede prescinde da idéia de organização corporativa, burocratizada e pode ser rapidamente desfeita e refeita em outras rotas, circuitos e fluxos, ou com outros personagens. Na segunda acepção, aplica-se especialmente aos níveis mais baixos do tráfico de drogas que, ao contrário do que acontece com os negociantes atacadistas e grandes financistas do tráfico, que tendem à centralização e à hierarquia em cartéis e máfias, têm uma intrincada malha descentralizada, de difícil controle pela estrutura de gerenciamento do negócio em grandes números e poderosas hierarquias (UNDCP, 1997).

espalhadas por vastos territórios. Permite também entender a persistência de tais arranjos apesar dos conflitos mortais que resultam da clandestinidade, ceifando as vidas dos jovens que operam nas pontas destas redes.

Polêmico também é o entendimento dos impactos econômicos do tráfico de drogas nos países onde se estabeleceu. No plano macro-econômico, há quem afirme que ele atende às exigências para definir um empreendimento capitalista: envolve capital, trabalho e mercados sendo hoje um dos maiores setores econômicos do mundo. Até mesmo do ponto de vista de uma economia schumpeteriana, criaria desenvolvimento, isto é, geraria inovações industriais e retornos crescentes no setor produtivo, pois também se baseia em inovações industriais na produção das drogas. Sendo criador de riquezas e de empregos, aumentaria também a velocidade e o volume na circulação de dinheiro. Porém, muito pouco se aprofundou na micro-sociologia das relações entre o dinheiro e o tráfico, entre esse rebuliço nas atividades econômicas que atravessam fronteiras nacionais e seus efeitos políticos e culturais dentro dos estados-nações que acabam afetando sua economia.

De fato, um dos principais problemas mundiais é a incapacidade demonstrada pelos estados nacionais de controlar o uso de drogas ilegais, mas principalmente o mundo criminal sinistro que se desenvolveu para fazê-las circular por toda parte com uma logística que impressiona por sua eficácia. Todavia, este mercado é apenas uma parte do sistema de funcionamento do crime-negócio, mais ou menos organizado, que funciona em diversos setores, utilizando redes e mecanismos similares com o intuito de aparentar operações limpas e legais. Já que os setores econômicos, sobretudo os ilegais, misturam os mercados formal e informal, tecem vários setores legais e ilegais, ao mesmo tempo em que conectam instituições governamentais e comerciantes da droga, os negócios destes penetram em muitos dos setores legais da sociedade. Tais setores funcionam freqüentemente na economia formal, mas obtém uma parte de seus lucros das atividades do tráfico de drogas e outras atividades criminosas. Eles seguem mais diretamente outros tráficos, como o de armas e de roubo de mercadorias nas estradas. Seguem também as redes financeiras para a lavagem do dinheiro que vem de muitas outras atividades ilegais tais como o contrabando, a corrupção governamental, a receptação de objetos roubados e os muitos tráficos existentes. Isto fica claro no caso

dos bancos, do mercado imobiliário e das companhias de transporte que fornecem serviços para os negócios ilegais e os mecanismos principais da lavagem de dinheiro sujo. A macro economia da droga, embora suscite crescimento econômico e aumente a circulação de moeda, tem efeitos perversos diversos nos planos econômico, político e cultural que se revelam de maneira particularmente dramática nos pontos finais dos seus arranjos reticulares, afetando a vida de todos os habitantes das cidades onde vicejam suas atividades ilegais. Criam-se vários paradoxos, dilemas e impasses, alguns dos quais passamos a discutir agora.

Paradoxos da criminalização do uso de drogas

Contra a liberdade econômica

Um dos principais paradoxos do crime-negócio é que, surgido primeiramente da atração de altos lucros advindos da ilegalidade da atividade econômica, transcende a lei do Estado que a proibiu em nome da liberdade econômica. Esta liberdade contra a lei, no entanto, nega os princípios mais caros ao liberalismo econômico, segundo os quais a perseguição dos ganhos individuais vem a estabelecer o bem comum pela mão invisível do mercado. Não se trata de um mercado aberto (Luppo, 2002), mesmo considerando que mercados sempre funcionaram de forma imperfeita e com restrições de vários tipos. Só podem ser admitidos em tais negócios tão lucrativos⁴² os que gozam da confiança e têm a permissão das pessoas melhor localizadas na rede do crime. Fruto da ambição de atingir amplos e fáceis lucros em atividades ilegais, o crime-negócio fomenta a criação de poderosas restrições ao livre comércio desde o atacado até o varejo, visto que associa

⁴² Os altos lucros em atividades ilegais advêm da dinâmica econômica do que é proibido. Autores já apontaram como o comércio da cocaína tornou-se uma enorme fonte de lucros altos e rápidos, bem como da violência em virtude do alto preço conseguido por pequenos volumes. Os lucros não são gerados pela produtividade ou pela exploração maior do trabalho, mas pela própria ilegalidade do empreendimento (Salama, 1993; Fonseca, 1992), que a tornam mais cara do que o próprio ouro em alguns locais. Há que considerar também que o caráter secreto de tais atividades estimula a formação de cartéis e de máfias no controle de seus preços.

sempre a mercadoria ilegal à posse e uso de armas de fogo, usualmente também ilegais e, portanto, traficadas em diversas redes.

Mesmo assim, num contexto de pouco desenvolvimento econômico e desindustrialização, mais pessoas podem vir a ser atraídas ao arriscado crime-negócio e passar a organizar suas ações de modo a obstruir a detecção e a acusação judicial, seguindo o jogo sujo e necessariamente violento das atividades fora e contra a lei. Sua ilegalidade suscita extrema violência em alguns setores, especialmente o do tráfico de drogas no varejo. Os que ocupam posições estratégicas nas grandes redes de conexões transnacionais podem ter rápidos ganhos devido a uma combinação de poucos limites institucionais e morais, com a conseqüente corrupção que atinge as instituições encarregadas de coibir o crime. Localmente, eles fomentam práticas subterrâneas e violentas de resolução de conflitos e de luta perene pelo controle do comércio e as posições de poder: as ameaças, a intimidação, a chantagem, a extorsão, as agressões, os assassinatos e, em alguns países, até mesmo o terrorismo. Mesmo onde tais atividades surgiram de uma revolta contra a discriminação e a desigualdade nas oportunidades que o mercado legal oferece, a conseqüência principal das atividades transgressoras da lei é criar vítimas entre possíveis concorrentes, tornando o mercado ainda mais discriminador e desigual.

O *imbróglio* das drogas ilegais torna-se, portanto, muito mais intrincado, cheio de nós e círculos viciosos na esfera institucional articulada à social. A dinâmica da repressão à atividade econômica proibida faz surgir novos e inesperados atores interessados em manter a ilegalidade pelas vantagens dela retiradas. Até mesmo os encarregados de reprimi-las no sistema de justiça, especialmente em países de fraca institucionalidade como o Brasil.

Contra o monopólio legítimo da violência

A associação entre as drogas ilegais e as armas é incontestemente também principalmente em países em que o monopólio legítimo da violência pelo Estado sempre apresentou falhas por causa da presença de formas privadas de proteção e segurança.

Tais países não chegam a consolidar a democracia. Daí o segundo paradoxo, porém não menos importante, que a economia das drogas ilegais acarreta quando começa a existir a partir de uma demonstração do poder do Estado ao proibir sua produção, seu comércio, seu porte e seu uso. Esta droga, tornada ilegal pelas leis do Estado, passa a ameaçar a organização, a governança e principalmente um dos princípios básicos da existência desse mesmo Estado: o monopólio legítimo da violência.

Não surpreende, portanto, que o Conselho Social e Econômico das Nações Unidas (UNDCP, 1997) tenha concluído que o crime organizado transnacional, com a capacidade de expandir suas atividades a ponto de ameaçar a segurança e a economia dos países, particularmente os que estão em transição para a democracia e o desenvolvimento econômico, representa o maior perigo que os governos têm que enfrentar para assegurar sua estabilidade e a segurança de seu povo, a preservação de toda a tessitura social e a continuidade de seu desenvolvimento.

Exemplos do funcionamento da rede que aporta armas às quadrilhas que atuam no varejo nas favelas do Rio de Janeiro, repetidos no país, ilustra este paradoxo. Policiais corruptos levam armas exclusivas das Forças Armadas brasileiras até os comandos e quadrilhas de traficantes, o que torna factível um estado de guerra permanente pelo controle dos pontos de venda e dos territórios urbanos, assim controlados militarmente. Estas mesmas armas vão matar policiais que fazem a repressão às atividades ilegais das quadrilhas⁴³. Por fim, em decorrência da insegurança que se estabelece nas vizinhanças controladas por traficantes e policiais corruptos, que espalha em toda a cidade a falta de confiança na instituição policial, formas de segurança privada se espalham para proteger aqueles que podem pagar, ou que são obrigados a pagar, como acontece quando esta segurança privada é ilegal, caso das milícias surgidas nas áreas de ocupação mais recente da cidade.

Na esfera institucional está, pois, o mais terrível paradoxo: é a mesma polícia repressiva que, pelos depoimentos tomados em 25 anos de pesquisas de campo das quais participei, fornece armas e munições, muitas exclusivas das Forças Armadas, aos

⁴³ A Polícia Militar mata muito no Brasil. No estado do Rio de Janeiro, foram mortas 983 pessoas em 2004; em 2005 1098; em 2006, 1066. Mas muitos policiais são assassinados também. Em 2004, 161 policiais militares foram mortos; em 2005, 135; em 2006, 144. Em 2007, até o mês de abril, foram 40 policiais mortos em serviço ou de folga (ISP/SSP-RJ). www.ssp.rj.gov.br

traficantes que passam a controlar militarmente territórios incrustados nas favelas do Rio de Janeiro. As favelas e seus arredores tornam-se parte das áreas quentes da ecologia do perigo e da violência, socializando jovens no desejo e no manejo das armas de fogo, elementos-chave da nova “cultura de rua”⁴⁴.

Do mesmo modo que o uso das drogas, o porte de armas de fogo também se explica pelo contexto sócio-cultural dos pequenos grupos a que pertencem os jovens. Muitos estudos, sobretudo os feitos nos Estados Unidos, apontam o grupo de pares como o maior preditivo de delinquência entre homens jovens, especialmente os crimes violentos mais graves e o hábito de portar armas (Myers *et.al.*, 1997). A família poderia influir direta ou indiretamente, mas é a rede de relações do jovem com outros jovens de sua idade ou com jovens de idade superior que aparecem como mais importantes para se entender o seu comportamento. Os que portam armas constituíram 20% da amostra de adolescentes negros entrevistados, que tinham entre 12 e 15 anos. Estes jovens mencionam 19 vezes mais do que os que não portam armas que têm colegas também portadores de armas de fogo (*ibidem*).

Tais estudos procuram entender porque jovens que, de outra maneira não andariam armados, passaram a fazê-lo para evitar serem vitimizados pelos seus pares armados, para impor respeito e para gozar do prestígio adquirido com a posse de armas (Fagan, 2005). Pois, mais do que uma inclinação natural à violência, por parte dos homens jovens pobres, o que explica o aumento da taxa de homicídios nos locais onde vivem é a alta concentração de armas nestes locais. É isso que cria o que o criminologista Jeffrey Fagan da Universidade de Columbia chamou “*ecology of danger*”. Depois de entrevistar 400 jovens nas vizinhanças mais perigosas de Nova Iorque, descobriu que a violência se expandiu entre 1985 e 1995 pelo contágio de idéias e posturas. Nas várias pesquisas de campo que realizei com meus assistentes no Rio de

⁴⁴

Os milhões de dólares dos negócios na rua, não bem estimados, tornaram-se “a estratégia masculina mais visível publicamente” ou uma “alternativa para a dignidade pessoal autônoma” segundo Bourgois (1996). Disso resultou uma cultura de rua -- “trama complexa de crenças, símbolos, modos de interação, valores...” -- de criatividade explosiva e desafiadora, como resposta e em oposição à exclusão social. Mesmo assim, o autor não nega o estilo de vida baseado na violência, no abuso do uso de drogas, na raiva internalizada que passa a ser agente ativo na degradação pessoal e na ruína da comunidade. Sempre há uma atmosfera tensa de conflitos prestes a explodir, resultado da tensão de viver nas margens ou negar a vulnerabilidade com reações defensivas, ao mesmo tempo aterrorizadas e aterrorizantes.

Janeiro, também sempre foi assinalada, desde 1980, a facilidade e a quantidade de armas disponíveis para os jovens moradores das favelas tidas como perigosas.

Contra a administração da justiça

O crime organizado, ou o crime negócio, ou a nova criminalidade global, como se sabe atravessa todas as classes sociais e está conectado aos negócios legais e aos governos. Envolve desde fazendeiros, empresários dos setores imobiliários e de transportes, comerciantes ao longo das rotas de distribuição de seus produtos ilegais até funcionários do sistema de Justiça encarregados de reprimir tal atividade econômica ilegal, porém muito lucrativa. No caso destes últimos, é o seu poder de atuar na contenção ao crime que acaba por estimular ainda mais a realização dele.

No Brasil, começou-se tardiamente a investigar e a conhecer a provisão de drogas ilícitas ou a força organizacional das redes de traficantes, principalmente suas conexões com a economia e as instituições legais. Apesar da expansão do poder de Estado e dos fundos para o controle público destas ações durante os anos oitenta, só muito recentemente deu-se atenção aos interesses econômicos e políticos conectados à economia da droga, particularmente as interações cuidadosamente tecidas entre o mundo visível e o invisível, o legal e o ilegal, os setores formais e informais da economia. Em outras palavras, se bem que a Polícia Federal tenha examinado o crime organizado nos últimos anos, a Polícia dos estados da República Federativa do Brasil, suas polícias civis e militares, intervêm principalmente na repressão violenta das favelas e dos bairros pobres nas regiões metropolitanas e capitais.

No que se refere à administração da Justiça, jovens pobres e pretos ou pardos são presos como traficantes, o que ajuda a criar a superpopulação carcerária além de tornar o funcionamento do sistema jurídico ilegítimo e injusto⁴⁵. Policiais costumam prender meros fregueses ou pequenos repassadores de drogas (aviões) para mostrar eficiência no trabalho ou simplesmente para arrancar propina. A quantidade apreendida não é o critério

⁴⁵ Não é à toa que o lema da mais poderosa facção de criminosos em São Paulo (PCC) e Rio de Janeiro (CV) é “paz, justiça e liberdade”.

diferenciador. Esta indefinição, que está na legislação, favorece o abuso do poder policial o que, por sua vez, vai inflacionar a corrupção. Os usuários entrevistados foram unânimes em afirmar que o policial só se aproxima deles para achacá-los de modo a não processá-los judicialmente, mesmo depois que a legislação substituiu, nos casos de uso, a pena de privação de liberdade pela pena de tratamento forçado em clínicas especializadas, o que mantém na prática a criminalização. Além disso, tendo a polícia a capacidade de determinar quem será ou não processado e preso como traficante, crime considerado hediondo, o poder de barganha do policial que flagra o jovem usuário continua alto.

Ao concentrar o olhar sobre as condições atuais de vida dos pobres, não se pode deixar de registrar, por um lado, a ausência e, por outro lado, o estilo de policiamento mais violento e mais corrupto nos bairros e favelas onde os pobres vivem. Talvez a desigualdade seja ainda mais impressionante no que se refere ao tratamento diferenciado que as polícias, principalmente a Polícia Civil e Militar de cada estado, dão a seus moradores pobres há quatro séculos no Brasil (Fausto, 1984; Chaloub, 1986; Bretas, 1988 e 1997). Há, sem dúvida, uma polícia para os pobres e uma polícia para os ricos, o que foi reforçado durante o Regime Militar.

Pesquisa de vitimização recente realizada no Rio de Janeiro (Zaluar, 2006), revela que a Polícia Militar, a que faz o policiamento ostensivo, está muito mais ausente nos bairros e favelas onde moram os mais pobres da cidade. Ao mesmo tempo, ela é muito mais violenta nessas mesmas áreas, especialmente nas favelas que abundam nos subúrbios, como Madureira, ou na região da Tijuca. Nessas favelas, os policiais atiram 10 vezes mais do que nas áreas regulares do asfalto e agridem duas vezes mais os moradores.

Contra a governança e a autoridade

Este paradoxo do exercício de poder do Estado, que passa a ameaçar a capacidade de poder do Estado, é ainda mais proeminente em países em que a corrupção institucional, a irreverência pela lei, a ineficácia policial e a discriminação no sistema de

Justiça e ineficiência das políticas de prevenção e tratamento⁴⁶ fizeram com que a violência urbana aumentasse a um ritmo desastroso. Isto, por sua vez, onerou ainda mais os enormes custos do sistema de saúde e impossibilitou a execução de outras políticas importantes para diminuir a desigualdade, a pobreza e as dificuldades nas condições de vida do trabalhador pobre.

É importante lembrar que o vazio institucional, tido como o responsável pelo crescimento exponencial dos crimes violentos, o vazio do Estado, não se refere à ausência de escolas, de postos de saúde, de quadras de esporte, até de Vilas Olímpicas que, no Rio de Janeiro, tem a maior rede do país. Esse vazio decorre principalmente do funcionamento do sistema de Justiça no Brasil que penaliza sobretudo os pobres, mas que também apresenta taxas nunca vistas de impunidade no que se refere aos crimes contra a pessoa que afetam principalmente os pobres. São os homens jovens e pobres que estão morrendo em taxas cada vez mais altas em todo o país e são eles quase que a totalidade dos presos nas penitenciárias brasileiras. Não surpreende o fato de que as rebeliões sejam usuais nesses estabelecimentos que adquirem facilmente significados decorrentes da imagem predominante de iniquidade.

Quando se consideram outras políticas públicas, que atuam na prevenção da violência por serem fundamentais para diminuir a desigualdade e a pobreza, o quadro não é menos preocupante. O tiroteio cada vez mais comum nos bairros populares e favelas, o uso de armas de fogo dentro de prédios escolares, onde já ocorreram várias mortes de alunos, e a proibição expressa de traficantes de que crianças e jovens de favelas e bairros inimigos freqüentem tais estabelecimentos, têm provocado, por outro lado, mudanças de escola ou de residência de um bairro para outro. Tais migrações forçadas são muito prejudiciais ao rendimento escolar do aluno, quando não provocam simplesmente as faltas repetidas na mesma escola.

Por fim, as relações do jovem com o professor, assim como com as demais figuras locais de autoridade, tais como líderes comunitários e religiosos, em crise por conta das ideologias disseminadas pelos estilos juvenis, hoje se encontram abaladas pelo uso cada vez mais comum de armas de fogo. A mera existência de opções informais no mercado ilegal de drogas afeta a visão da educação, da profissionalização e do próprio

⁴⁶

Incapazes de coibir o aumento do uso abusivo de drogas.

professor, visto como alguém pobre e pouco poderoso, des-investido de autoridade e atração para os jovens (Guimarães & De Paula, 1992).

Contra o mercado consumidor: o consumo massivo de estilo

O último paradoxo é aquele que se refere à relação entre o consumidor e a droga que pode acabar por destruí-lo e, portanto, ameaçar a própria existência de um mercado consumidor. Como o contexto simbólico das drogas na sociedade contemporânea não está mais vinculado ao seu uso ritual, controlado socialmente e fruto de um aprendizado interacional de quem, quando e como se pode usá-las, a lógica do mercado passa a predominar e os usuários são meros consumidores que consomem quando podem pagar, mas que podem consumir sempre que pagam, apesar da ilegalidade.

Este paradoxo é de mais fácil solução, pois os contextos de uso, os usuários e a relação deles com diferentes drogas não são homogêneos. Os usuários de drogas não formam uma categoria unívoca de pessoas que professem o mesmo credo cultural. Pesquisas feitas em todo mundo sugerem diferenças em graus de envolvimento ou de relação com a droga e com o grupo - se a tomam nas horas de lazer ou diversão ocasionais, se ela é central na definição de um estilo de vida alternativo compartilhado com outras pessoas, ou se ela é o eixo na definição da identidade individual do usuário compulsivo. Não é, portanto, a demanda por drogas, decorrente de mudanças nos estilos de vida, que merece o qualificativo “perverso” ou “destrutivo”, mas o seu uso excessivo, incontrolado, “fissurado” que se impõe a alguns de seus usuários com certas características pessoais e sócio-econômicas.

Muitos estudos internacionais registram que na ponta do consumo, a demanda que garante os altos lucros do empreendimento ou da "indústria da droga" (UNDCP, 1997), seria decorrente de mudanças nos estilos⁴⁷ de vida. O comércio de drogas pode

⁴⁷ Estilo é usado para substituir os contestados conceitos de cultura e sub-cultura que têm pressupostos e consequências teóricas inaplicáveis na rapidez com que identidades e práticas sociais vão sendo modificadas e operadas pelos agentes sociais no mundo globalizado. Estilo passou a ser o termo mais adequado para falar das incorporações rápidas e efêmeras da moda em vestuário, música, arte, linguajar e outros comportamentos juvenis que não mais conseguiam ser exclusivamente interpretados

ser considerado como o setor ilegal da distribuição de bens e serviços do que se denominou « consumo massivo de estilo » que é muito mais caro do que o consumo familiar, ou seja, as despesas familiares relacionadas aos modelos seguros das famílias de trabalhadores e de classe média (Sassen, 1991). A sociedade do pós-guerra sofreu um processo acelerado de transformações econômicas, políticas e culturais, e estas transformações se traduziram na fragmentação social e na importância crescente dada às atividades de lazer e de consumo como meios de definir novas identidades sociais, em particular a dos jovens. Em termos de controle social, tais mudanças indicam que as restrições morais convencionais, que existem sem a lei, enfraqueceram e que o controle vem muito mais das funções policiais de vigiar e aplicar a lei.

No caso dos usuários abusivos de drogas, o consumo repetitivo e obsessivo advém da montagem de círculos viciosos de variados problemas que alguns não conseguem enfrentar, tais como a repetição ou o baixo rendimento escolar, o desemprego, a discriminação racial, a pobreza, os conflitos familiares etc. As mudanças observadas no consumo favoreceram igualmente o aumento impressionante verificado em certos crimes contra a propriedade (furtos e roubos) e contra a vida (agressões e homicídios), formas desesperadas de obter o respeito que perderam na escola, no bairro, no trabalho ou na família.

Em pesquisa realizada no Rio de Janeiro em 2000, onde coordenei trabalho de campo em três bairros, concluímos que, apesar de grandes diferenças nos circuitos do lazer, os usuários eram na maioria usuários sociais. Não foi em relação aos estilos de consumo que os usuários freqüentadores dos três bairros se distinguiram. Neles notou-se sempre a busca da privacidade e de um uso discreto para “não dar na vista” nem assustar os demais freqüentadores dos mesmos locais de boemia, fosse por causa da repressão policial ou porque todos se conhecem no bairro e a família do usuário acabaria tomando conhecimento de seu “vício”. Isso não quer dizer que não existam usuários pesados, mas estes passam por sérias dificuldades no relacionamento com os demais usuários e mesmo com os traficantes que não os respeitam nem os apreciam por chamarem a atenção da polícia e terem problemas no pagamento das dívidas (Zaluar, 2001).

pela perspectiva holística da religião ou da cultura de classe, embora não totalmente desconectados com estas.

No caso específico da maconha e da cocaína, verificou-se a importância do grupo e do ambiente na decisão de consumi-las e na continuidade do uso. Todos os entrevistados que experimentaram drogas ilegais – permanecendo ou não como usuários – registraram que a primeira experiência ocorreu em situações coletivas, às vezes em momentos não corriqueiros tais como acampamentos, viagens e festas. Por isso mesmo, aqueles que interromperam momentânea ou definitivamente a trajetória de usuários de drogas ilegais, invariavelmente se afastaram do grupo e do ambiente associado a essa prática. Os que voltaram a usar, mesmo após tratamento e desintoxicação, afirmam que retornaram por causa do encontro com os amigos e conhecidos que continuavam freqüentando os mesmos circuitos e locais de lazer em que as drogas ilegais são comercializadas e compartilhadas.

Isso não quer dizer que não comentem como o uso permanente de drogas ilegais, na situação de dependência química, esfacela as relações mais estreitas de sociabilidade. A maioria dos usuários entrevistados reconhece o desgaste físico provocado pelas drogas, tais como a cocaína - denominada por vários deles de “maldita” -, e se preocupa com o uso contínuo e obcecado quando se tornam ‘travados’, ou seja, tensos, calados e pouco afeitos ao contato social. Segundo usuários, por causa da cocaína “o cara mata, não tem amizade, não tem nada”, o que nos indica a maior associação entre o traficante e o usuário quando a droga é a cocaína. Vários afirmaram ter visto “gente se destruir” e homens que “deixam de querer saber de mulher” ou “que viram mulher”, “que se prostituem para pagar o vício”, assertiva que foi confirmada pelas histórias de vida de prostitutas e *michês* ouvidos em Copacabana. Os estilos de uso não são, portanto, conclusivos na interpretação dos diferenciais de crimes observados nos três bairros.

Faz parte do contexto cultural e institucional vivido por esses jovens, a própria atitude dos outros agentes governamentais e dos outros grupos sociais em relação aos usuários de drogas. As imagens negativas, os preconceitos e o medo - que no Brasil chegam às raias da demonização do viciado -, contribuem decisivamente para a cristalização dos tons agressivos e anti-sociais que algumas vezes adquirem. A violência e o arbítrio policiais, derivadas do poder de iniciar processos criminais contra o usuário, criam em torno dele um círculo infernal de insegurança, perigo e incentivo ao crime (Zaluar, 2001).

Mesmo entre os jovens pobres usuários de drogas existem diferenças. Mas não seria exagero afirmar que entre os pobres existe maior pressão para o envolvimento com os grupos de criminosos comuns, por conta da facilidade de entrar em dívida com o traficante, da facilidade em obter uma arma e do estímulo para a ação criminosa. Além da facilidade de esbarrar na repressão policial que prende os "maconheiros" pobres para acrescentar números na sua folha de serviços, bem como da dificuldade em encontrar atendimento médico e psicológico quando vem a ter problemas reais no uso e controle das drogas.

Pobreza não explica criminalidade

Pesquisas nos Estados Unidos concluíram que são os homens mais do que as mulheres que usam drogas ilegais; os homens mais novos do que os mais velhos; os desempregados mais do que os empregados; os solteiros e divorciados mais do que os casados. Outros estudos focalizaram as relações familiares, de emprego e de vizinhança que os usuários abusivos de drogas mantêm. Suas conclusões contestam as idéias de senso-comum que associam tais comportamentos à pobreza, aos "lares desfeitos" e discutem como o grupo de pares pode ser crucial na escolha, pelo adolescente, do uso regular das drogas ilegais. É assim que a curiosidade, a valorização do proibido e do próprio risco faz do uso de drogas proibidas uma atração constante para os jovens, que reforçam mutuamente o consumo. A abordagem via rede social, que explora igualmente a perspectiva de uma epidemia da violência, explica o uso de drogas pelo contágio social, pela imitação e pela pressão do grupo de pares no qual o jovem quer ser aceito por se sentir afastado dos pais, da escola e de outros protetores adultos, que não cumprem suas finalidades de proteção, atenção e cuidado.

Portanto, o que esses estudos apontam é que não é a pobreza de trabalhadores, mas as condições vividas por alguns de seus segmentos divididos por gênero, local de moradia, relações familiares e, principalmente, o modo como as pessoas lidam com maior ou menor dificuldade com seus conflitos, ou superando ou reforçando e eternizando estes problemas.

Não falta no Brasil, o que Becker chamou de "motivação de um ato desviante", derivada de uma situação na qual o agente social não aceita a ordem social ou o atual estado do jogo social e político, ou ainda se revolta contra ele. Não que a pobreza explique o ato desviante, mas ela pode, em conjugação com as falhas do Estado na criação de possibilidades de ascensão social ou de aquisição de respeito, às quais deve se adicionar a nova cultura hedonista que faz parte da cultura jovem, facilitar a adesão às práticas de uso de drogas ilícitas, tidas como subculturas marginais. Subculturas ou não, grupos de usuários se formam e são importantes na medida em que sabemos ser o ato desviante ou a repetição dele uma decorrência do aprendizado no grupo social de desviantes do qual o jovem venha a fazer parte. Este pertencimento vai gerar uma série de atitudes, valores e identidades que podem se cristalizar e, também por criar laços reais de amizade, domínio ou dívida, dificultar o rompimento com o grupo, portanto com o próprio desvio.

Mesmo admitindo que a pobreza impõe dificuldades no viver que propicia a marginalização do jovem, é preciso nunca perder de vista que a categoria "pobre" é altamente diferenciada. Os efeitos combinados da pobreza e da urbanização acelerada, sem que houvesse um desenvolvimento econômico necessário para oferecer emprego urbano aos migrantes e aos trabalhadores pobres, não são suficientes para compreender os conflitos armados que matam homens jovens. Portanto, deve-se discutir como a pobreza e a falta de emprego para os jovens pobres se relacionam com os mecanismos e fluxos institucionais do sistema de Justiça na sua ineficácia no combate ao crime organizado, bem como os efeitos da globalização da cultura sobre as tradições locais.

O surgimento do novo mercado informal/ilegal é outro fio dos paradoxos da economia das drogas. Os mercados informais sempre existiram no Brasil, e constituíram uma fonte de renda importante para aqueles que têm pouca qualificação ou desempregados. Estes mercados criaram redes e regras para organizar o comércio de artesanatos e a produção caseira nas principais ruas dos maiores centros urbanos. Entretanto, nas últimas décadas, as ruas foram ocupadas pelos vendedores ambulantes de objetos roubados de caminhões, de residências e de passantes. Teria sido mera coincidência, ou a própria dinâmica do tráfico de drogas informal e ilegal estendeu para outras redes o recebimento dos produtos roubados com o objetivo de criar a liquidez para comprar novas doses da desejada droga?

O comércio informal, tradicionalmente uma saída para o desemprego e o trabalho subalterno, passou a ser misturado com empreendimentos econômicos criminosos, tais como o roubo de vários bens utilizados como moeda para comprar drogas e seus precursores (Zaluar, 1994; Geffray, 2001; UNDCP, 1997). Ferros-velhos, ourivesarias, oficinas mecânicas e antiquários viraram centros de receptação e, algumas vezes, de lavagem de dinheiro. Usuários entrevistados e os que escreveram relatos biográficos depois de serem clinicados mencionam o fato de que, quando muito “fissurados”, levavam os objetos roubados imediatamente para a boca de fumo e se conformavam em receber uma quantidade de drogas muito inferior ao preço que poderiam obter nos centros de receptação (Pinheiro, 2005). É possível que traficantes, uma vez recebendo tais objetos roubados como “moeda” para pagar drogas fornecidas, ganhem outra vez com a revenda desses bens roubados. Usam os mesmos receptadores que nunca fazem perguntas sobre a origem deles.

Isto não se passa sem estratégias eficazes de corrupção dos agentes da lei. Todavia, como não há lei para proteger os negócios deste setor da economia, quaisquer conflitos e disputas são resolvidos pela violência. Sem isso, não seria possível compreender a facilidade com que armas e drogas chegam até as favelas e bairros populares do Rio de Janeiro (Zaluar, 1994; Lins, 1997), nem como as mercadorias roubadas - automóveis, caminhões, jóias, eletrodomésticos -, usadas na troca com as drogas ilegais, chegam com facilidade a seu destino final no Paraguai e na Bolívia, passando pelo interior de São Paulo (Geffray, 1996).

Uma vez dentro de grupos criminosos, os jovens, destituídos ou não, ficam à mercê das rigorosas regras que proíbem a traição e a evasão de quaisquer recursos, por mínimos que sejam. Entre esses jovens, no entanto, são os mais destituídos que portam o estigma de eternos suspeitos, portanto incrimináveis, quando são usuários de drogas, aos olhos discriminatórios das agências de controle institucional. Com um agravante: policiais corruptos agem como grupos de extorsão, que pouco se diferenciam dos grupos de extermínio formados com o objetivo de matá-los. Quadrilhas de traficantes e assaltantes não usam métodos diferentes dos primeiros. Todas as entrevistas feitas com os jovens envolvidos pelas quadrilhas, em Cidade de Deus, conjunto habitacional popular no Rio de Janeiro, pela equipe de pesquisa que coordenei entre 1987 e 1991,

mencionaram o mesmo esquema de extorsão e terror da parte de policiais da região e a imposição de traficantes para que os pequenos ladrões dividissem o produto de seu roubo (Zaluar, 1994; Lins, 1997). No esquema de extorsão e nas dívidas contraídas com traficantes, os jovens que começaram como usuários de drogas, são levados a roubar, a assaltar e algumas vezes até a matar para pagar aqueles que os ameaçavam de morte - policiais ou traficantes - caso não consigam saldar a dívida. Tornar-se membro da quadrilha passa a ser imperativo, ou para pagar dívidas, ou para se sentir mais forte e mais protegido frente aos inimigos criados. Se entra, o jovem se inicia no circuito infernal de ter que andar sempre armado para não ser morto, o que os jovens de Cidade de Deus denominavam "condomínio do diabo".

De fato, o comércio de drogas tornou-se sinônimo de guerra em muitos municípios do Brasil, mas com diferenças regionais entre cidades e entre bairros na mesma cidade. No Rio de Janeiro, mesmo que não completamente coordenado por uma hierarquia mafiosa, o comércio de drogas tem um arranjo horizontal eficaz pelo qual se faltam drogas ou armas de fogo em uma favela, esta imediatamente as obtêm das favelas aliadas. As quadrilhas ou comandos conciliam os dispositivos de uma rede geograficamente definida, que inclui pontos centrais ou de difusão, e outros que se estabelecem na base da reciprocidade horizontal. Nesta cidade, as armas de fogo são mais facilmente obtidas por causa dos portos e vários aeroportos assim como os mais importantes depósitos de armamentos das Forças Armadas que estão dentro do seu território. Muitos furtos ocorreram e continuam ocorrendo em tais depósitos, onde não impera o controle de estoque apropriado. Conseqüentemente, o tráfico de drogas tornou-se mais facilmente militarizado.

Basta ler os jornais brasileiros para saber que os "comandos" inimigos disputam violentamente o território onde controlam os negócios, e proíbem os moradores das áreas "inimigas" de cruzar os limites do seu perímetro, até mesmo para visitar amigos ou parentes. É por isto que favelados, de alguns bairros da cidade, falam de uma "guerra interminável" que opõe traficantes pertencentes a comandos inimigos ou policiais versus traficantes. Nesta guerra, não somente os membros das quadrilhas, mas também os jovens que vivem nas mesmas favelas ou em favelas amigas, são obrigados a doar sua ajuda cada vez que os opositores atacam uma outra quadrilha que faz parte do mesmo

comando. Os “soldados do tráfico” ou “falcões” formam então um “bonde”, ou “elo” que responderá ao ataque do outro “bonde”, constituído da mesma maneira. Por isso, os vizinhos não têm permissão de cruzar as fronteiras artificiais entre as favelas. Muitos homens foram mortos apenas porque passaram de um setor a outro comandado pelas redes beligerantes do tráfico. Mesmo para trabalhar, mesmo para se divertir no baile. Algumas mulheres também foram mortas por ousarem namorar homens de favelas inimigas.

Quando os “soldados” são chamados pelos donos do tráfico, este chamado é dirigido aos jovens que conseguiram ultrapassar os regulamentos existentes hoje nas Forças Armadas brasileiras para evitar recrutar jovens de favelas. Eles foram treinados durante o serviço militar, ainda obrigatório. Mesmo quando não fazem parte das quadrilhas, estes jovens são “convidados” a montar e desmontar as armas automáticas exclusivas das Forças Armadas e roubadas de seus depósitos; são chamados a instruir os novos soldados do tráfico a enfrentar os inimigos quando a favela onde vivem é invadida pela polícia ou uma quadrilha rival. Eles devem aceitar o “convite” não tanto porque são pressionados, mas porque se sentem obrigados a colaborar com a quadrilha que controla o bairro onde moram. De todo modo, eles sabem que, em caso de recusa, pagarão um preço, tanto no plano moral como no físico: perderão o conceito ou a consideração junto ao “dono do morro”; serão expulsos da favela; ou, pior, executados. Às vezes são até mesmo convidados a formar os bondes que vão invadir os bairros inimigos (Zaluar, 2001).

Em algumas regiões pobres da cidade, os “comandos” que controlam os morros dividiram militarmente não apenas as favelas, mas também as ruas próximas. É preciso prestar atenção para não cair nas mãos de inimigos ou, como eles dizem, de “alemães”. Além disso, as ruas são pouco iluminadas e a polícia não vai ali senão em patrulhas raras violentas ou “*blitzen*”. Por isso, os traficantes das favelas reinam sem muitos problemas nas ruas dos bairros mais longínquos. Trata-se, para eles, de impedir que fornecedores independentes [de droga] possam vender sua mercadoria ali ou apenas querem mostrar seu poder de fogo. Quando o “proprietário dos morros” avista um vendedor não autorizado, ameaça-o. Se este último insiste, e confronta a quadrilha, é morto. Não se pode vender drogas sem ser autorizado pelo dono. Se o traficante ou o policial

corrompido suspeita que os bandidos menos importantes estão ganhando muito dinheiro, estes podem passar pela experiência de serem agredidos, torturados ou extorquidos. A situação, como dizem, fica "sinistra". Eles podem ser mortos por um ou por outro.

As transações com os traficantes do morro são perigosas. É preciso “saber entrar” e “saber sair” nessa interação para não se correr risco de vida. O envolvimento com a quadrilha, motivo de orgulho para os jovens da favela e os usuários do asfalto que a freqüentam para comprar droga mais pura e mais barata, é gradual e cheio de armadilhas e riscos. Fazer parte da quadrilha, portar armas, participar das iniciativas ousadas de roubos e assaltos, adquirir fama por isso e poder, um dia, caso mostrem "disposição para matar", ascender na hierarquia do crime (Zaluar, 1994; Lins, 1997) foi o percurso de tantos jovens que terminaram mortos.

Um grupo estável de pessoas conquista a confiança dos “donos” ou seus gerentes, o que denominam “ser conceituado”, e compram previamente uma quantidade de drogas com a finalidade de vendê-la por preços majorados em locais de intensa movimentação noturna. Nesse último caso, estaria mais próximo do “avião” ou repassador que adquire, com certa assiduidade, a droga junto aos traficantes dos morros, em consignação, ou seja, recebe antecipadamente certa quantidade para posterior pagamento. Nessa última situação, é necessário o estabelecimento de uma relação de confiança maior que, com a continuidade do processo, tende a aumentar – é o que chamam “ganhar conceito” –, possibilitando ao repassador a aquisição de quantidades cada vez maiores. É nesse processo que as pressões para um envolvimento maior nas demais atividades da quadrilha, e os possíveis conflitos daí advindos, podem se dar. O ideal seria permanecer como “considerado”, alguém que adquire amizade, mas não se envolve, nem vira “inimigo”, “cachorro” ou “cabeça fraca”. Ter ganho dinheiro na rua como repassador pode vir a chamar a atenção dos próprios traficantes e também dos policiais: a pessoa “fica pixada”. Entrevistados sugeriram que, então, “a situação se torna sinistra” e é preciso abandonar o bairro, até mesmo a cidade: “tem que sumir”.

Nessas áreas pobres da cidade, controladas por traficantes, o uso da arma de fogo é corriqueiro como meio de manter o domínio do território, cobrar dívidas, afastar

concorrentes e amedrontar possíveis testemunhas⁴⁸. Compreende-se, assim, porque jovens pobres matam-se uns aos outros devido a rivalidades pessoais e comerciais, seguindo o padrão estabelecido pela organização que, além de criar regras militares de lealdade e submissão, distribui fartamente armas de fogo, automáticas e semi-automáticas, exclusivas das Forças Armadas.

Não se trata, pois, de guerra civil entre pessoas de classes sociais diferentes ou mesmo uma nítida guerra entre polícia e bandidos. Nestas mortes, os jovens pobres não estão cobrando dos ricos, nem estão perpetrando alguma forma de vingança social, pois são eles as principais vítimas da criminalidade violenta, seja pela ação da polícia, seja dos próprios delinquentes. Vivem, de fato, segundo as regras da reciprocidade violenta e da vingança privada pela ausência de uma instância jurídica na resolução de conflitos internos e do vigor de uma cultura cidadã.

Não surpreende, pois, que as principais vítimas dos crimes violentos sejam os próprios jovens pobres que não têm recursos familiares para pagar sua estada em centros de recuperação de drogados, nem atendimento médico gratuito enquanto usuário abusivo de drogas. A ilusão do "dinheiro fácil" revela a sua outra face: o jovem que se encaminha para a carreira criminoso enriquece, não a si próprio, mas a outros personagens, que quase sempre permanecem impunes e ricos: receptadores de produtos roubados, traficantes do atacado, contrabandistas de armas, policiais corruptos e, por fim, advogados criminais. Esses personagens são não apenas o que mais ganham, mas os únicos a ganhar, pois, em termos de segurança pública, todos, inclusive eles próprios, perdem.

A mesma pesquisa de vitimização mencionada (Zaluar, 2006) exhibe dados impressionantes para as perdas de pessoas próximas nos últimos doze meses na cidade do Rio de Janeiro. A perda de amigos assassinados está altamente correlacionada com a idade, visto que 9,4% dos mais jovens, de 15 a 19 anos de idade, têm amigos assassinados, enquanto 4,6% dos adultos entre 50 e 59 anos perderam amigos dessa

⁴⁸ Os dados da pesquisa de vitimização do NUPEVI (Zaluar, 2006) são impressionantes: o barulho de tiros é ouvido sempre e freqüentemente por 45% dos entrevistados e está concentrado nas áreas de planejamento 1, 2 e 3, de urbanização mais antiga na cidade e onde há muitas favelas. Conflitos armados são vistos por 13% dos entrevistados e também estão mal distribuídos na cidade: maiores proporções nas áreas 1, 3 e 5, onde há maior concentração de pobres.

forma e apenas 0,8% daqueles com mais de 70 anos também. Os mais pobres, com renda familiar até 2 salários mínimos, têm o dobro da proporção de parentes assassinados (7,5%) do que os mais ricos, com renda familiar de mais de 11 salários mínimos (4%). O percentual de pessoas com vizinhos assassinados é muito menor na área de Jacarepaguá e Barra da Tijuca (0,4%), onde vivem pessoas de alto poder aquisitivo que pagam por segurança privada, e é 13,5 vezes maior nos subúrbios como Madureira (5,4%). Igualmente desigual, a proporção de vizinhos assassinados nas favelas (7,3%) é quase duas vezes maior do que nas áreas regulares do asfalto (4,2%).

Formação subjetiva: o etos guerreiro e a hipermasculinidade

No Brasil, estudos recentes têm procurado interpretar a violência no plano subjetivo como sendo despolitizada, instrumentalizada e banalizada, o que a constituiria de modo difuso ou sem sentido (Silva & Aquino, 2005). Seguem uma esteira aberta desde a década de 80 pelos estudos que mostravam a conexão entre esta nova violência urbana e o tráfico de drogas ilegais desde o final da década de 70. Mas confundem o medo difuso ou líquido, fruto das incertezas resultantes da globalização da economia (Baumann, 2007), com este medo concreto advindo do inegável aumento da criminalidade violenta no Brasil. E não se aprofundam nos mecanismos que mobilizam a subjetividade dos jovens envolvidos na ação violenta.

Vários seguem a perspectiva adotada por Wieviorka (1997 e 2005), sociólogo francês, para quem o novo paradigma da violência é marcado pelo seu teor infrapolítico, ou seja, pelo fato de que a violência se manifesta em esferas que estão aquém do Estado e seus protagonistas. Esta é outra maneira de dizer que se trata de uma violência privada, que não pode ser interpretada pelo paradigma da violência coletiva com claro caráter político como o exibido nos conflitos de classe. Por isso, a violência, segundo o autor, não se manifesta como consequência de uma relação conflitual, como tradicionalmente, mas “*parece autonomizar-se, tornar-se um fim em si, lúdica, puramente destruidora ou auto-destruidora...*”. Este autor certamente reflete sobre as ações de incivilidade das

galeras francesas que se divertem quebrando vitrines, derrubando e incendiando veículos, no fenômeno que sociólogos americanos chamaram de “deriva”.

Entretanto, esta reflexão pouco se aplica às ações das redes de crime organizado no país, em especial as das quadrilhas de traficantes e assaltantes que controlam parte do território de algumas cidades brasileiras. A dificuldade de aplicar mecanicamente o paradigma deste autor fica mais evidente quando afirma que esta violência visa manter à distância as instituições políticas, e se reduzem à busca do prazer e da aventura. No crime organizado, a politização, posterior ao estabelecimento da atividade econômica ilegal, se manifesta tanto na corrupção das instituições para garantir a impunidade, quanto na intervenção em processos eleitorais para conseguir apoio político, e ainda na tentativa de disseminar um discurso político radical para assegurar a adesão de jovens pobres, revoltados com a desigualdade social. Daí o discurso, que apresenta a polícia como inimigo principal, refletido no lema “paz, justiça e liberdade” - além de uma condenação vaga mas intransigente do “sistema”, este discurso ressurgiu nos poucos manifestos produzidos pelos comandos e nas falas dos jovens envolvidos, para justificar suas ações criminosas.

Certamente a violência dos jovens brasileiros não pode ser classificada como banalizada no sentido atribuído por Hannah Arendt (1963) em sua reflexão sobre Eichmann em Jerusalém e a banalidade do mal. Não há aqui sistema totalitário que fabrique não-sujeitos incapazes de pensar sobre suas ações e dispostos a obedecer a ordens superiores sem refletir nem divergir. Os depoimentos dos jovens entrevistados ao longo de anos de pesquisa por mim revelam sujeitos imbuídos de um poder que imaginam ilimitado de “chefes”, que dominam meninos, conhecidos pelos trabalhadores como “teleguiados”. Porém, nenhum deles, meninos e adultos, consegue esconder suas dúvidas, fraturas e contradições.

A violência é instrumentalizada sempre que for decorrente dos conflitos comerciais dos que não podem, por exercerem atividades ilegais, recorrer à Justiça. Isto se aplica a todas as formas de delitos contínuos e não apenas ao tráfico de drogas ilegais. Mas é este tráfico que explica o estupendo aumento dos homicídios entre os homens jovens e pobres nas cidades brasileiras, como procurei demonstrar.

O ponto final neste texto aborda, portanto, o estilo de masculinidade que se cristaliza entre os jovens participantes do tráfico de drogas, no qual desenvolvem as disposições necessárias ao funcionamento do mercado nas condições de clandestinidade e conluio com os representantes do Estado encarregados de reprimi-los. Criminólogos estão agora tentando entender as conexões entre certas construções de masculinidade e o crime, embora admitam que este é um fenômeno complexo e interacional⁴⁹. Mas para existir uma ação padronizada é preciso que algo se cristalize, mesmo que seja situacional ou temporariamente.

É isso que flagramos quando observamos ou ouvimos os agentes nos conflitos sociais que, no caso do tráfico de drogas, gerou guerras moleculares, localizadas, mas sem fim. É neste contexto do conflito armado e de muito dinheiro no bolso que se desenvolve o estilo de masculinidade que nos interessa aqui. É a da masculinidade exibicionista, exagerada, na qual os homens se permitem demonstrar o que um autor denominou “exibição espetacular de protesto masculino” (Connel, 1987, 1995) São homens que não puderam construir a identidade masculina como os tradicionais operários pelo trabalho, pela educação, pelas propriedades e pelo consumo de bens duráveis, coisas que um emprego de trabalho manual permitia até meados do século passado. Segundo o mesmo autor, esses homens tornam-se ameaça para a vizinhança em que vivem e o Estado os estigmatiza porque o seu comportamento é conspícuo; eles se tornam criminosos por causa da identidade de gênero construída assim.

Ora, no Brasil, crianças e adolescentes morrem numa "guerra" pelo controle do ponto de venda, mas também por quaisquer motivos que ameacem o *status* ou o orgulho masculino dos jovens em busca de uma virilidade - do "sujeito homem" (Alvito, 1996; Lins, 1997), orgulho que obriga resposta violenta ao menor desafio. Ou simplesmente porque estavam lá no momento do tiroteio. Na circularidade do bolso cheio de dinheiro fácil que sai fácil do bolso, ficam compelidos a repetir sempre o ato criminoso - em suas

⁴⁹ As identidades masculinas são inerentemente relacionais, construídas na interação com as feminilidades e outras masculinidades. Masculinidades múltiplas e conflitantes são negociadas contextualmente com a supressão de pensamentos/ ações da masculinidade tradicional. Identidades coletivas não são exclusivas, fechadas, cercadas, iguais a si mesmas e opostas a outras de modo permanente. Identidades de gênero são sempre fragmentadas, mas são essencializadas e desfragmentadas em projetos locais de identidade pessoal e coletiva.

palavras, como se fosse "um vício" (Zaluar, 1994)⁵⁰. Desenvolvem igualmente um estilo de chefia truculento, que aproxima a quadrilha da *gangue* americana (Zaluar, 1997). Para segurar uma boca de fumo, o chefe não pode mais "vacilar", ou seja, trair, hesitar ou ter medo na hora da luta contra rivais, comparsas, clientes em dívida ou alcagüetes (Lins, 1997). A figura do chefe ou do "homem de frente" é construída imaginariamente como aquele que mantém os seus comandados na linha, controla o crescimento dos seus concorrentes nas vendas ou do número de pessoas armadas na quadrilha.

Tampouco a urbanização muito rápida, além de não garantir emprego para todos os migrantes e, depois, para os seus filhos, não permite que as práticas sociais urbanas da tolerância e civilidade sejam assimiladas entre os novos habitantes das cidades. Entretanto, por conta dos processos já mencionados de crise da autoridade e de difusão das novas identidades e estilos juvenis globais, rapidamente corrói os valores morais tradicionais, já não mais interiorizados pelas novas gerações da cidade.

Assim, muitos homens jovens e pobres se tornaram vulneráveis às atrações do crime-negócio por causa da desorganização em suas famílias, muitas delas incapazes de administrar os conflitos surgidos na vida urbana mais multifacetada e imprevisível. Pais ausentes que não protegem, não educam e não prestam atenção na companhia dos filhos são pais inadequados. Políticas públicas que juntam jovens que já praticaram atos delinquentes sem fazê-los entender a dimensão dos seus atos e o sofrimento que provocam nas vítimas, estão destinadas ao fracasso por estarem facilitando essa dinâmica do contágio de idéias e comportamentos violentos. E a favela ou o bairro pobre, evidentemente, seria o local propício para a sua propagação por isolar uma população que apresenta um percentual alto de famílias com "paternidade falha", além de serviços públicos, principalmente escolas, de pior qualidade. Jovens de famílias com renda abaixo do nível da pobreza tornam-se vulneráveis por conta de uma combinação do abismo entre adultos e jovens, do sistema escolar ineficaz, da falta de treinamento profissional, com os postos de trabalho insuficientes, acrescidos das miragens das

50

Por causa da facilidade e nível de lucros, policiais brasileiros afirmam a respeito daqueles que se envolvem no tráfico, seja qual for a classe social, o gênero e o nível de renda: "Quem trafica uma vez, sempre volta". Mas isso não quer dizer que não haja quem trafique "por necessidade". No tráfico capilarizado nas pontas nos bairros pobres e nos centros de boemia, muitas mulheres, mais comumente ex-prostitutas ou de profissões de baixa qualificação, como manicures, faxineiras, etc, são também vendedores comuns.

identidades globais e do mercado onde se compete sempre para separar “vencedores” e “perdedores”. Foi isto que apresentei como os argumentos para sustentar a idéia de “integração perversa” ao sistema econômico (Castels y Mollenkopf, 1992; Zaluar, 2000), formada na vinculação em posições menores no tráfico de drogas.

No Rio de Janeiro, como em toda parte, são muitas as arenas de conflito e muitos os estilos de masculinidade entre os migrantes de outros estados, entre os jovens da segunda geração de migrantes, entre os jovens negros, pretos, pardos, mulatos, cariocas ou descendentes de nordestinos e mineiros. Entre os que pertencem às camadas mais pobres da população, que mesmo assim seguem diferentes trajetórias, fica claro que, nos tempos atuais, a possibilidade de enriquecer rapidamente e ter acesso ao consumo conspícuo é um importante elemento para definir as novas identidades masculinas bem sucedidas. Ajudar amigos, vizinhos e parentes, impressionar a todos com a exibição de jóias e roupas dispendiosas no seu próprio corpo, com festas e pagamento de bebidas a todos em locais públicos, são parte dessa estratégia do macho dominante em muitas sociedades, inclusive a brasileira. Ela faz parte de um ciclo da masculinidade – o do jovem que se aproxima da idade adulta -- sem o apelo ao casamento e às práticas tradicionais de reconhecimento familiar. Essa estratégia pode ser garantida pelo sucesso em empreendimentos produtivos e comerciais, inclusive o que é garantido pelo dinheiro fácil advindo do tráfico de drogas. A liquidez para bancar os gastos vem a ser mais importante do que o entesouramento em bens imóveis ou o investimento em passivos para os traficantes do varejo. Dinheiro no bolso em espécie é um sinal de masculinidade, mais do que propriedades ou patrimônio. A fonte do dinheiro não é importante, mas a quantia, como na teologia da prosperidade de algumas igrejas neopentecostais.

Por isso mesmo, os gastos dos jovens traficantes são muito individualizados e orgiásticos. Financiamento de bailes funk, orgias em motéis, consumo conspícuo de roupas, bebidas, drogas e festas para parentes, amigos e aliados. Dizer que substituem o Estado ausente em política social é leviandade intelectual, fruto de observações ligeiras e secundárias. A liquidez é mantida para impressionar o público dos pares, vizinhos e familiares, além de investir em um negócio que envolve pagamento a policiais e advogados, entre outros personagens menos falados. Comando sobre o dinheiro, comando sobre o território, comando sobre os liderados, comando sobre as mulheres

cobiçadas: é isso que define o traficante durão bem sucedido. O dinheiro, por ser móvel e destacável, permite o exercício do poder mesmo à distância, como no caso do migrante, do fugitivo ou do prisioneiro. Diminuir o fluxo dele significa enfraquecer, perder prestígio e tornar-se menos poderoso. O que distingue os traficantes que atuam no varejo é que eles temperam o poder do dinheiro sonante com o uso das armas que tanto barulho fazem⁵¹. O primeiro, para impressionar por causar admiração; o segundo, para impor o respeito e o medo. Mas, tanto um como o outro, usados de modo excessivo e exibicionista.

Pagar a bebida de todos, promover churrascos, financiar bailes, tudo isso é de enorme importância para afirmar o homem todo poderoso que gasta em excesso. Este estilo de masculinidade é denominado de hipermasculinidade⁵² por estar associado a muita bebida, muita comida, muito sexo e muita exibição de força física ou armada. Usar correntes de ouro, roupas de grife, tênis caros fazem parte do estilo, mas há pressões locais para que parte dessa riqueza seja empregada em festas e algum benefício para a localidade, pressões que se resolvem de diferentes maneiras. Por isso, jovens traficantes entrevistados sempre afirmaram que o que vem fácil sai fácil. Este é o padrão da hipermasculinidade ou exibição espetacular de poder masculino que não tem limites na lei. É fundamental, portanto, que sejam exposições públicas em que as arenas de desempenho são observadas por todos os moradores locais e, melhor ainda, descritas na mídia.

Mas a valorização do dinheiro no bolso, gasto conspícua e excessivamente, encontra-se em muitas outras cidades do mundo. Também na Índia, no Lesotho, na Colômbia, nos Estados Unidos, na França e na Inglaterra foram descritos usos similares

⁵¹ Mas este é apenas um dos estilos encontrados entre os pobres. Os sambistas, que existem no Rio desde o início do século XX, têm outro; trabalhadores manuais têm vários outros, negros pobres em ascensão têm projetos variados com investimentos diferentes na construção de uma identidade masculina. Entre muitos negros cariocas, inclusive os sambistas, o desprezo pelo dinheiro em prol dos valores da educação, do conhecimento técnico do que se faz, da honradez e da solidariedade está em suas inúmeras canções e senso comum, melhor dizendo, sabedoria. Entre eles, riqueza não significa nem maturidade nem valor masculino nem respeito pessoal. Homem que é homem não usa arma, briga no braço; homem que é homem não é covarde, homem que é homem não joga dinheiro fora.

⁵² Enquanto uma constelação de personalidade, a hipermasculinidade consiste de três dimensões: atitudes grosseiras para com as mulheres, agressão e domínio considerados como sinal de virilidade e o perigo como excitante. A empatia, o cuidado e a compreensão, sentimentos e atitudes femininas, não são vistos como de homens de verdade (Mosher & Sirkin, 1984).

do dinheiro sonante. Taussig (1997) afirma que *cash* é um fetiche com efeitos mágicos sobre todos, principalmente os parceiros e as mulheres. A estética do excesso e da largueza no consumo, na bebida e no sexo já havia sido descrita por Bataille (1967 e 1985) e por Bourdieu (1984 e 1992) como típicas da aristocracia em contraste com a pequena burguesia ascendente. Nesta, após uma fase de acumulação na juventude, como entre os migrantes em ascensão, os investimentos e o consumo tornam-se mais comedidos em função de projetos no futuro. Na Índia, migrantes hindus vivendo as contradições entre identidades modernas e tradicionais, são descritos como aqueles para os quais ter dinheiro no bolso é mais importante do que ter propriedades, e do que as próprias fontes deste dinheiro:

In some styles (of masculinity), especially associated with younger men, the source of money, although not irrelevant, is of less importance than the amount... Illegal money ...is at least better than no money at all. The very many young Hindus who are increasingly willing to make money in any possible way present a radical challenge to family and community insistence on the primacy of *manan* (dignity, status) and an orientation towards the symbolic capital of “salaried governmental job”. Migration helps to maintain one’s prestige by concealing one’s occupation and site of wealth accumulation from its moment of consumption, enabling and encouraging a focus upon the result, cash earned.” (Osella & Osella, 2000)

Entre traficantes vivendo nas favelas do Rio de Janeiro, as pressões das culturas tradicionais já não estão tão vivas por já terem sido muito mais abaladas pelas novas atrações do mercado global. Os jovens desistiram das estratégias para adquirir o estatuto de homem maduro respeitável, pai de família e responsável pela coletividade da qual fazem parte. A magia do dinheiro no bolso está presente desde o início de suas trajetórias. Por isso mesmo, como os grandes chefes ameríndios no Brasil, candidatos a traficantes excedem-se também no número de mulheres com que se relacionam e com as quais procriam simultaneamente. Quando morrem, muitas “viúvas” se encontram pela primeira vez e disputam o papel de viúva no enterro⁵³.

⁵³ Isto não acontece apenas com traficantes pobres das favelas. Bandidos de classe média, como Pedro Machado Lomba Neto, o Pedro Dom, morto pela polícia em 2005, tinham cinco mulheres intimadas a prestar depoimentos na delegacia de polícia. O encontro involuntário das jovens, inclusive uma estudante de classe média, foi marcado por brigas entre elas. Todas haviam conhecido Pedro Dom em bailes funk na maior favela da zona Sul, a mais rica da cidade.

As políticas sociais e a prevenção da violência

Para entender mais completamente o etos guerreiro ou da masculinidade violenta é preciso, entretanto, estender a perspectiva e voltar ao plano macro (Elias, 1993). Nesse caso, não é tanto a dominação de classe nem a dinâmica centro-periferia na vida doméstica e no mundo do trabalho que importa, mas o processo de constituição de uma formação social no tempo longo da história, processo este que mobiliza várias agências e está sempre sujeito a tensões e retrocessos. É neste contexto que ele interpreta a formação subjetiva do etos guerreiro.

O que descrevemos ao longo deste texto não tem nada a ver com a ética calvinista do trabalho nem com a ética do provedor, mas com o crime negócio, empreendimento capitalista organizado transnacionalmente. Nele, a liquidez é fundamental para facilitar os negócios rápida e secretamente, evitando movimentação de cheques, empréstimos e pagamentos a longo prazo. Tudo é feito com rapidez e pouca flexibilidade no pagamento, como se não houvesse confiança entre os parceiros. Por isso dívidas têm que ser pagas quase que imediatamente, o que provoca o uso da sentença de morte tão comum, mesmo em casos de dívidas relativamente pequenas como acontece no varejo. Estamos falando da Economia Subterrânea ou das Trevas, na era da globalização.

Também não descrevemos nenhuma nova cultura política de convivência tolerante que deveria presidir a diversidade cultural hoje existente nas principais cidades brasileiras. A formação subjetiva predominante entre os jovens atuantes nas quadrilhas é a do orgulho de ser homem por ser capaz de destruir fisicamente os que se opõem a eles, ou, nas palavras deles, de ter a “disposição para matar” sem vacilação o inimigo. Qualquer política pública de prevenção da violência tem que considerar como fazer para desmontar ou desconstruir tal constelação de personalidade, cujo traço principal é a oposição a tudo que possa ser identificado com o feminino: compreensão, cuidado, empatia com o sofrimento alheio, traços da civilidade.

Portanto, a violência acentuada com que jovens traficantes resolvem seus conflitos deve ser procurada mais profundamente na falta de socialização na civilidade e nas artes da negociação, próprias do mundo urbano cosmopolita mais diversificado, menos segmentado em grupos fechados de parentesco ou localidade, onde não predominam papéis sexuais contrastantes. Esta socialização na civilidade e na mediação de conflitos deveria estar presente em quaisquer programas sociais financiados pelo Estado, que também deveria coordená-los pela sua agenda e pelas suas prioridades. Só assim é possível desmontar o etos guerreiro ou a hipermasculinidade que levam os jovens a se destruir mutuamente.

Pois, do outro lado da moeda da globalização, está a possibilidade de termos culturas cada vez mais híbridas e criativas, assim como cidades cada vez mais cosmopolitas por conta da interação mais rápida e permanente entre pessoas nos quatro cantos do planeta. Para que a cultura tolerante do cosmopolita se torne realidade em todos os segmentos da população de países desiguais como o Brasil, é preciso atentar para os processos de construção de identidades, principalmente a masculina. Jovens pobres também podem e devem sentir orgulho por serem homens civilizados e não machos viris que destroem seus rivais e oponentes. Não se trata de “dar a palavra” a eles, fórmula de quem tem o poder, mas de educá-los na civilidade e na capacidade de negociar conflitos e de reunir-se para obter bens comuns. Ou seja, não dar a palavra, fórmula do dominador condescendente, mas preparar cada um desses jovens para dar a palavra aos outros, mesmo que estes não sejam do pequeno grupo de pares com os quais se identifica e interage. Nessa empreitada, não basta a formação de grupos musicais de identidades globais sob os holofotes do consumo massivo de estilos. É preciso que tradições locais, que reúnem pessoas de diferentes gerações, venham a conquistar espaço no mundo público de cada país e do planeta. Só então a promessa de um mundo interativo, global e cosmopolita poderá vir a se cumprir.

Bibliografia

- ARENDT, Hannah. (1963) *Eichmann in Jerusalem: A report on the banality of evil*. Nova Iorque: Vicking Press.
- ARLACHI, Pino. (1986). *Mafia Business, the Mafia Ethic and the Spirit of Capitalism*, Londres.
- BATAILLE, George. (1967). *La Notion de Dépense*, Ed de Minuit: Paris.
- (1985): *Visions of Excess: selected writings*, Manchester: Manchester University Press.
- BAUMAN, Zigmunt. (2007) *Miedo Líquido, la sociedad contemporánea y sus temores*. Barcelona: Paidós.
- BETTANCOURT, G. & GARCIA, M. (1994). *Contrabandistas, marimberos y mafiosos. Historia social de la Mafia Colombiana*. Bogotá: TM Editores.
- BOURDIEU, Pierre. (1984) *Distinction*, Londres: Routledge & Kegan Paul.
- BOURDIEU, Pierre WACQUANT, Loïc. (1992) *An invitation to reflexive sociology*. Chicago: The University of Chicago Press.
- BOURGOIS, Phillipe. (1996) *In Search of Respect, selling crack in el barrio*. Cambridge e New York: Cambridge University Press.
- BRETAS, Marcos Luiz. (1988) *A Guerra das Ruas; povo e polícia na cidade do Rio de Janeiro*, Tese de Mestrado em Ciência Política - IUPERJ, Rio de Janeiro. Publicada em 1997 pelo Arquivo Nacional, Rio de Janeiro (Prêmio Arquivo Nacional de Pesquisa, 1995).
- CALVI, Fabrizio. (1993) *La Vita Quotidiana Della Mafia dal 1950 a Oggi*, 1a. edição 1986; 3a. edi.: Milão: Biblioteca Universale Rizzoli.
- CASTEL, Robert. (1995) *Metamorphoses de la Question Sociale*, Paris: Ed. Fayard.
- CASTELS, Manoel & MOLLENKOPF, John. (ed.). (1992) *Dual City: Restructuring New York*. Nova Iorque: Russel Sage Foundation.
- CHALOUB, Sidney. (1986) *Trabalho, Lar e Botequim, o cotidiano dos trabalhadores do Rio de Janeiro da Belle Époque*, São Paulo: Editora Brasiliense.
- CORNWALL, A. & LINDISFARNE, N. (1996) *Dislocating Masculinity*, Londres: Routledge.
- DU GAY, Paul. (2000) "Representing Globalization", Em Gilroy, Paul et al. (ed.), *Without Guarantees, in Honour of Stuart Hall*, Londres: Verso.

- ELIAS, Norbert & DUNNING, Eric. (1993) *Quest for Excitement, Sport and Leisure in the Civilizing Process*, Oxford: Blackwell.
- FAGAN, Jeffrey. (2005) "Guns and Youth Violence", Em *Children, Youth, and Gun Violence*, Volume 12, Number 2, www.futureofchildren.org.
- FAUSTO, Boris. (1984) *Crime e Cotidiano*, São Paulo: Editora Brasiliense.
- FEATHERSTONE, Mike. (1997) *O Desmanche da Cultura*, São Paulo: Studio Nobel/ SESC.
- FONSECA, German. (1992) "Economie de la Drogue: taille, caracteristiques et impact economique". Em *Revue Tiers Monde*, n. 131, juillet-sep., Paris.
- GEFFRAY, Christian. (2001) "Effects sociaux, economiques et politiques de la penetration du narcotrafic en Amazonie Bresiliene". Em *International Social Science Journal*, UNESCO, v. LIII, no. 3: Londres e Paris.
- GUIMARAES, Heloisa. & DE PAULA, Vera. (1992) "Cotidiano escolar e violência", em Zaluar, Alba (ed.) *Educação e Violência*, Cortez Ed., S. Paulo.
- HALL, Stuart. (1980) *Resistance through Rituals*, Birmingham: Hutchinson, CCC.
- LABROUSSE, A. & KOUTOUSIS, M. (1996) *Géopolitique et Géostratégies des Drogues*, Paris: Economica.
- LINS, Paulo. (1997) *Cidade de Deus*, 1ª. edição. São Paulo: Cia das Letras.
- LUPPO, Salvatore. (2002) *História da Máfia*, São Paulo: Editora UNESP.
- MOSHER, D. L., & SIRKIN, M. (1984) "Measuring a macho personality constellation", Em *Journal of Research in Personality*, 18, 150-163.
- MYERS, G. P.; MCGRADY, G. A.; MARROW, C.; MUELLER, C. W. (1997) "Weapon carrying among Black adolescents: A social network perspective". Em *American Journal of Public Health*, 1038, American Public Health Association.
- OSELLA, Filippo & OSELLA, Caroline. (2000) "Migration, money and masculinity in Kerala". Em *Journal of the Royal Anthropological Institute*, 6 (117-133).
- REUTER, Peter. (1986) *Disorganized Crime: Illegal Markets and the Mafia*, Massachusetts: MIT Press.
- SALAMA, Pierre. (1993) "Macro-economie de la Drogue", GREITD-CEDI, mimeo.
- SASSEN, Saskia. (1991) *The Global City*. Princeton: Princeton University Press.

- SCHIRAY, Michel. (1994) "Les filières-stupéfiants: trois niveaux, cinq logiques". Em *Futuribles*, no. 185, Paris, mars.
- SILVA, Enid Rocha Andrade & AQUINO, Luseni Maria Cordeiro. (2005) *Desigualdade social, violência e jovens no Brasil*, Rio de Janeiro/ Brasília: IPEA.
- TAUSSIG, Michael. (1997) *The magic of the State*, Londres: Routledge.
- THOUMI, Francisco. (1994) *Economia, Política e Narcotráfico*, Bogotá: Ed. Tercer Mundo.
- TULLIS, LaMond. (1995) *Unintended Consequences; Illegal Drugs and Drug Policies in Nine Countries*, Boulder: Ed Lynne Rienner.
- UNDCP
- 1997: *World Drug Report*. Londres e Nova Iorque: Oxford University Press.
- VAN DER VEEN, H. T. (1998) "The International Drug Complex: When the visible hand of crime fractures the strong arm of the law", European University Institute, www.unesco.org/most.
- WIEVIORKA, Michel, (1997) "Le nouveau paradigme de la violence" Em Wierwoka, M. (ed.), *Un Nouveau Paradigme de la Violence*, Paris: L'Harmattan.
- ZALUAR, Alba (1985) *A Máquina e a Revolta*, São Paulo: Editora Brasiliense.
- (1994): *Condomínio do Diabo*, Rio de Janeiro: Editora da UFRJ.
- (1998): "Para não dizer que não falei de samba", em *História da Vida Privada no Brasil vol.IV*, São Paulo: Cia das Letras.
- (2000): "Perverse Integration: Drug trafficking and youth in the *favelas* of Rio de Janeiro", *Journal of International Affairs*, , v. 53, n. n. 2, p. 654-671: New York.
- (2001): "Violence in Rio de Janeiro: styles of leisure, drug use, and trafficking" *International Social Science Journal*, UNESCO, v. LIII, n. no. 3, p. 369-379: Londres e Paris.
- (2006): *Relatório Executivo da Pesquisa Domiciliar de Vitimização da Cidade do Rio de Janeiro (2005-2006)*, NUPEVI, Rio de Janeiro www.ims.uerj.br/nupevi

Outra segurança é possível

Jaume Curbet

O fim do Estado não é dominar os homens nem obrigá-los mediante o temor a submeter-se ao direito alheio, mas, ao contrário, liberar a cada um do temor, a fim de que possa viver, na medida do possível, em segurança, quer dizer, a fim de que possa gozar do melhor modo possível de seu próprio direito natural de viver e agir sem prejuízo para si nem para os outros. Assim, o verdadeiro fim do Estado é a liberdade.

(Baruch de Spinoza)

Aqueles que estão dispostos a ceder liberdades essenciais para obter um pouco de segurança temporal não merecem nem a liberdade nem a segurança.

(Benjamin Franklin)

A insegurança social global

A globalização contemporânea apresenta certamente manifestações que já estavam presentes em etapas anteriores; distingue-se, porém, por alguns elementos específicos e dá lugar a um mundo cada vez mais condicionado pelas Tecnologias da Informação e da Comunicação (TIC), pela dimensão mundial da economia, o desenvolvimento de estruturas de governança regionais ou as novas formas de regulação internacional. Mas também se distingue pelo que viria a constituir a globalização

negativa, pela exibição mundial de um capitalismo que, liberado de todo compromisso com a Justiça e a ecologia, estaria cumprindo o vaticínio de Marx, quer dizer, desatando as forças do caos social e o desastre ecológico, através da disseminação planetária dos riscos mais graves da industrialização e do consumo energético, assim como pela produção de problemas planetários sistêmicos: crescentes desigualdades, volatilidade dos mercados, lavagem de dinheiro, tráfico internacional de drogas, terrorismo em grande escala, aquecimento global e *aids*, entre outros (Held, 2005).

Dessa mesma forma, outro dos traços característicos desta *globalização negativa* é que, tal como expressou Graham (Bauman, 2007), cada vez somos mais dependentes de sistemas complexos e distanciados para o sustento da vida e, por causa disso, até os pequenos contratempos e falhas podem ter enormes efeitos em cascata sobre a vida social, econômica e ambiental, sobre todas as cidades, onde a maioria de nós vivemos a maior parte de nossas vidas, e que são lugares extremamente vulneráveis aos transtornos externos.

E se tudo isso fosse pouco, a humanidade, como bem descreve Dupuy em seus estudos mais recentes (2004, 2005), alcançou no transcurso do último século, nada menos que a capacidade de autodestruição. A ameaça ao planeta atualmente não é uma rodada mais de danos auto-infligidos (uma característica bastante constante da história humana) nem outro elo mais da extensa cadeia de catástrofes que tem sofrido reiteradamente a humanidade no caminho que percorreu até sua situação atual; mas, é, sim, um desastre que ponha fim a todos os desastres: uma catástrofe que não deixaria ser humano algum detrás de si para documentá-la, refletir sobre ela nem extrair lição alguma da mesma (nem, certamente, para aprender e aplicar dita lição). A humanidade de fato dispõe hoje em dia de todos os recursos necessários para perpetrar (deliberada ou automaticamente) um suicídio coletivo: aniquilar-se a si mesma levando consigo o restante da vida sobre o planeta.

Por conseguinte, a paz se vê ameaçada, no mundo contemporâneo, de uma forma nova embora não por isto menos inquietante. Indubitavelmente a paz civil se viu ameaçada, em todas as épocas, por tiranos, ditadores ou demagogos de todo tipo. Panikkar sustenta, contudo, que antes era possível identificar o verdadeiro ou suposto causante da desordem e combatê-lo. Atualmente, a paz se vê ameaçada pelo sistema.

Este anonimato do sistema e a ausência de uma alternativa viável tornam esta ameaça ancestral substancialmente mais perigosa. O homem moderno se sente ameaçado por circunstâncias externas difusas e inapreensíveis. É suficiente considerar as desigualdades humanas, as injustiças impressionantes, a insegurança individual, social e política - coisas que não melhoraram nos últimos trinta anos. De tal forma que, fenômenos indesejáveis, como podem ser o “terrorismo”, mas também o “crime organizado” ou a “insegurança dos cidadãos” são acolhidos – embora por razões muito diferentes – pelos defensores do *status quo* como os responsáveis (que se podem nomear) de um mal anônimo, endêmico e muito mais profundo. E o fazem, nem sequer necessariamente por má fé, por exigência intrínseca do sistema de defender-se, deslocando a atenção para problemas que suscitam um maior consenso social (Panikkar, 2002). Isto é o que também assinala Renner ao considerar o “terrorismo” como um mero sintoma de uma série mais ampla de preocupações que desembocaram numa nova era de desassossego. De maneira que os atos de terrorismo e também as perigosas reações que desencadeiam, deveriam ser interpretadas como os efeitos tragicamente visíveis de profundas pressões sócio-econômicas, ambientais e políticas - forças que em conjunto criam um mundo mais tumultuado e menos estável.

Não é assim que os governos ocidentais têm querido entender o chamado “terrorismo”. A “guerra contra o terror” ameaça deixar de lado a luta contra a pobreza, as epidemias no campo da saúde e a degradação ambiental, e subtrai os escassos recursos econômicos e o capital político das causas que estão na base da insegurança social global. Vejamos então: são precisamente esses fatores subjacentes – e a forma em que se traduzem em dinâmicas e tensões políticas – os desencadeantes-chave de boa parte da desestabilidade no mundo. Assim entendeu, no ano de 2003, o então secretário-geral das Nações Unidas, Kofi Annan, ao declarar lapidariamente: “Agora vemos, com uma horrível clareza, que um mundo em que muitos milhões de pessoas padecem uma brutal opressão e uma miséria extrema não será nunca seguro de todo, nem sequer para seus habitantes mais privilegiados” (Renner, 2005).

A insegurança própria desta era de globalização não se manifesta somente, pois, através do conflito violento, mas também mediante desastres de todo tipo. Renner (2005) traz um dado revelador a respeito: embora no ano de 2000 tenham morrido trezentas mil

pessoas em conflitos armados, por exemplo, a cada mês se produz a mesma cifra de mortes causadas por contaminação da água ou por falta de condições sanitárias. Então, mesmo se centramos nos riscos que se materializam em desastres como nos conflitos que descambam em violência, a guerra moderna contra os temores humanos parece produzir mais uma redistribuição social desses do que uma redução de seu volume. De maneira que, seja qual for o lugar em que aterrizem, os riscos e os conflitos globais se instalam ali como desastres e violências locais e se arraigam com rapidez, se interiorizam, e como não vêm precedidos de solução global alguma, procuram alvos onde descarregar a frustração resultante. Assim sendo, os perigos que mais tememos são os imediatos; e, por conseguinte, não admitimos outra coisa que não sejam soluções rápidas, que nos tragam um alívio instantâneo (embora inevitavelmente efêmero) a uns sintomas desagradáveis. Não nos importa que as causas do perigo possam ser complexas, a única coisa que desejamos é que os remédios sejam simples e estejam disponíveis para ser empregados de imediato. Isso acarreta que, como diz Bauman, nos irrite qualquer solução que não prometa efeitos rápidos e fáceis de alcançar e que, ao contrário, leve muito tempo antes de que se possam apreciar seus resultados. “Mais ainda nos irritam as soluções que requeiram que prestemos atenção a nossos próprios defeitos e faltas e que nos instem – no mais puro estilo socrático – a nos conhecermos a nós mesmos. E detestamos completamente a idéia de que, nesse sentido, são poucas ou nulas as diferenças entre “nós”, os filhos da luz, e “eles”, a camada da escuridão” (Bauman, 2007).

Sem dúvida, o medo, tampouco, é um traço exclusivo da época atual: numa seqüência longa de traumatismo coletivo, o Ocidente tem vencido a angústia *nomeando*, quer dizer, identificando, inclusive *fabricando* medos particulares (Delumeau, 2002) que podem acabar sendo, tanto no plano psicológico como no social, *manipuláveis*. Mas, sim, chama fortemente a atenção que, apesar de que vivamos (ao menos nos países desenvolvidos) certamente em algumas das sociedades mais seguras que já existiram, mesmo assim, contra toda evidência objetiva, também sejamos nós – as pessoas mais mimadas e crédulas de todos os tempos – os que nos sentimos mais ameaçados, inseguros e assustados, os mais inclinados a ser presos do pânico, e os mais apaixonados por tudo relativo à proteção e à segurança, de todos os membros, de qualquer sociedade

de que já se tenha tido notícia (Bauman, 2007). Até o ponto que *essa obsessão pela segurança* termina gerando, paradoxalmente, justo o contrário do que pretende: máxima insegurança (Trías, 2005). Assim, nossa intolerância a admitir a insegurança, não assumida voluntariamente, acaba se constituindo numa autêntica - e talvez a principal - fonte auto-abastecida de medo e ansiedade que tão insidiosamente nos aflige.

Não caberia esperar que esta massa autopropulsada de insegurança global não cristalizasse nas correspondentes expressões no âmbito da política e da economia. No plano político, Pavarini (2006) adverte que a insegurança se converte na preocupação política central, quando uma cultura neoliberal de governo se impõe hegemonicamente; de tal forma que o governo da segurança está estruturalmente conectado com o governo dos novos processos de exclusão social. Para Bauman, aliás, não há a menor dúvida de que a especial atenção recentemente centrada na insegurança e associada, de forma direta e exclusiva, à delinquência predatória e a violência interpessoal está estritamente relacionada com a crescente sensação de vulnerabilidade social, e que segue muito de perto o ritmo da desregulação econômica e da substituição (paralela à dita desregulação) da solidariedade social pela independência individual (Bauman, 2007). Quase inevitavelmente, portanto, a insegurança e seu correlato – a obsessão pela segurança – acabam monopolizando a agenda política mundial tanto como a dos Estados e, progressivamente também, a dos governos locais. Recentemente, Irene Khan, secretária-geral da Anistia Internacional, mostrava sua preocupação por essa “política do medo” e, em particular, é claro, por suas consequências:

A agenda mundial dita o medo, o que gera insegurança, intolerância e o menosprezo pelos direitos humanos em nome da segurança. O medo “ao outro”, ao terrorista, às armas de destruição em massa, fomentado por dirigentes sem escrúpulos, nos desemboca no beco sem saída do aniquilamento do Estado de direito e dos direitos humanos, no beco sem saída das desigualdades, da xenofobia e da violência. A política do medo se justifica pela ameaça de grupos armados que também esmagam os direitos humanos. Uns e outros se retroalimentam e o medo paralisa as mentes e outorga o poder a quem o souber manipular (Segura, 2007).

Embora não somente esteja clara a sinergia perversa que, no plano político, converte a insegurança social no melhor combustível para a locomotora neoliberal; no

âmbito econômico, também, “o mercado prospera, quando se dão condições de insegurança, tira vantagem dos temores humanos e da sensação de desamparo” (Bauman, 2007). A economia de consumo, de fato, depende da produção de consumidores, e os consumidores necessários para o consumo de *produtos contra o medo* têm de estar atemorizados e assustados e, ao mesmo tempo, esperançados de que os perigos que tanto temem possam ser eliminados e de que eles mesmos sejam capazes de fazê-lo (com ajuda do seu próprio bolso, é claro). Para essa percepção contribuem, numa proporção em absoluto desprezível, os meios de comunicação; posto que, como assinala Gil Calvo, “independente da fonte do risco, os meios estão sempre interessados em criar alarme social. É por isto que tendem a exagerar, por pura deformação profissional, os possíveis perigos que se cabe esperar dos riscos sociais. Embora ao fazê-lo, possam elevar o nível de periculosidade do simples risco normal até o catastrófico” (Gil Calvo, 2006). De fato, reconfigurar e reenfocar os medos nascidos da insegurança social global para convertê-los em preocupações locais pela segurança pessoal parece ser a estratégia mais eficaz e, praticamente, infalível; quando se aplica sistematicamente logra grandes benefícios com, relativamente, poucos riscos associados.

A insegurança pessoal

As preocupações locais quanto à segurança pessoal – centradas quase exclusivamente no risco de ser vítima da delinquência predadora e a violência interpessoal – têm ocupado, nas duas últimas décadas, os primeiros postos nas pesquisas de opinião sobre as questões que mais preocupam a *opinião pública*, e, por conseguinte, também a prioridade nas agendas políticas dos governos, quer sejam estatais, regionais ou municipais. Contudo, nosso competir, nossa tendência a pensar sempre em soluções *melhores* sem considerar sequer a possibilidade de enfrentarmos as causas do problema para eliminá-lo (Panikkar, 2002) relega, com frequência demais, a análise do problema e, por conseguinte, sua devida compreensão.

O que supõe na prática que o chamado *problema da insegurança cidadã* se tenha convertido num dos recursos, quando não no principal, mais usados – sem excluir a

demagogia mais descarnada – nas batalhas políticas (pelos votos) e midiáticas (pelas audiências). De maneira que se torna difícil, quando não simplesmente impossível, o debate informado e sereno sobre as dimensões do problema, suas causas e, sobretudo, as soluções realmente disponíveis. Os efeitos desta carência injustificável, longe de constituir uma simples anomalia técnica, adquirem uma relevância política colossal. Vale exemplificar, com algo não muito elaborado mas bem ilustrativo, até que ponto a precipitação em buscar soluções para o problema da insegurança dos cidadãos faz parte do problema em lugar da solução. O Brasil é considerado como um dos países mais violentos do mundo, e São Paulo uma das capitais mais violentas da América Latina. O indicador principal que permite sustentar este duvidoso privilégio, como é sabido, é a taxa de homicídios consumados: 57 para cada cem mil, em 2001, na cidade de São Paulo (vinte milhões de habitantes). Baseando-se neste dado, juntamente com a taxa de roubos (995 por cada 100 mil habitantes em 2002), se sustenta em boa medida a crença coletiva generalizada que afirma que as vítimas prediletas dos homicídios são os membros dos setores mais privilegiados da população – principalmente do sexo feminino –, a causa principal dos assaltos com violência e o perfil do homicida um desconhecido. Não é de surpreender, então, a reação dos setores sociais afetados: a insegurança ante o delito se constitui em problema social de primeira ordem; se intensifica a segregação urbana entre bairros ricos (fortificados) e bairros excluídos; a obsessão pela segurança monopoliza o primeiro lugar na agenda política e, conseqüentemente, surge o fenômeno de políticos que constroem sua carreira sobre a promessa de serem duros contra os delinquentes; a indústria privada da segurança progride de uma forma inaudita; e os meios de comunicação dedicam uma atenção sistemática a todos os fatos que reforcem no imaginário coletivo o medo da criminalidade. Contudo, um estudo dos homicídios em 2001 (57 a cada cem mil habitantes) revelou uma realidade bem diferente à configurada pelo imaginário coletivo: 93% das vítimas eram homens pertencentes às camadas sociais mais baixas; na metade desses casos, a vítima tinha ingerido uma quantidade substancial de álcool ou entorpecentes. De maneira que nem as classes privilegiadas são as vítimas prediletas dos homicídios, nem são as mulheres as mais vulneráveis, nem são perpetrados por desconhecidos, nem estão associados a um roubo (Sabadell e Demoulis, 2006). Quer

dizer, todo o edifício construído sobre a base do mito do rico como vítima da criminalidade de rua deveria vir abaixo, se não fosse a inusitada fortaleza que mostram as crenças – especialmente quando estão forjadas no medo, alimentadas por interesses econômicos colossais, ampliadas pelo meios de comunicação e manipuladas pela demagogia política - ante as evidências que procuram, em vão, desmenti-las.

Quer seja como resultado da existência de importantes interesses (corporativos, políticos e econômicos) diretamente vinculados à existência de níveis sustentáveis de insegurança cidadã; quer seja como consequência da predisposição psicossocial para descarregar as ansiedades vagas e acumuladas sobre um objeto visível, próximo e facilmente alcançável (“efeito bode expiatório”), ou ainda com uma maior probabilidade, como a sinergia perversa de ambos os fatores (quer dizer, a conjunção dos interesses criados na insegurança e a necessidade psicossocial de descarregar a ansiedade acumulada), a questão é que o chamado *problema da insegurança cidadã* constitui, sobretudo, um *problema mal formulado*; e os problemas mal formulados, como é bem sabido, não têm solução. Então, advertir que estamos enfrentando (inutilmente) um problema mal formulado se converte na condição prévia e de todo necessária para poder achar o caminho de saída deste autêntico *cul-de-sac*. São três, no meu entender, as razões principais que explicam este aparente despropósito descomunal. Em primeiro lugar, como vimos no ponto anterior, o problema da insegurança cidadã se constrói - pela falta de compromisso econômico e social por parte do Estado (Wacquant, 2006) -, desgarrando uma parte específica das preocupações quanto à segurança (a insegurança pessoal - que se materializa na esfera local) do resto (a insegurança social - a qual se gera em escala global).

Em segundo lugar, a formulação do problema da insegurança cidadã se sustenta na confusão (em boa parte, como se viu, interessada) entre a dimensão *objetiva* (a probabilidade de ser vítima de uma agressão pessoal) e a dimensão *subjativa* (o vago temor à criminalidade); de maneira que, sem necessidade de distinguir entre o risco real e o percebido – que, apesar de suas evidentes interconexões, aparecem claramente diferenciados, as demandas por segurança (a solicitação, por parte dos cidadãos, de serviços de proteção sejam públicos ou privados) se apóiam num vago temor à delinquência que, apesar de conter o risco real de se tornar uma vítima de agressões,

adquire vida própria à margem da evolução real dos índices de criminalidade. É lícito, portanto, insistir na aparente obviedade: uma coisa é o fato (dimensão objetiva) e outra a percepção (dimensão subjetiva).

A dimensão objetiva do fenômeno da insegurança cidadã se baseia na probabilidade estatística que têm as pessoas de se tornarem vítimas de algum ou vários tipos de delito, quer dizer no risco real. De maneira que é possível falar sem rodeios da existência de uma vulnerabilidade – quer dizer uma exposição ao perigo – que não sempre, nem necessariamente, corresponde ao nosso temor à criminalidade (baseado no risco percebido). À diferença do que acontece na dimensão objetiva do fenômeno da insegurança cidadã, o que prevalece na dimensão subjetiva é o temor à delinquência, quer dizer ao risco percebido. No entendimento que este temor à criminalidade pode se apresentar, por um lado, numa relação razoável entre o medo que experimenta o cidadão e seu nível de exposição certa e direta a uma ou diversas formas concretas de agressão criminosa, quer dizer como temor a um risco real; porém, por outro lado, como um medo difuso à delinquência que não precisamente corresponde ao risco real a que se acha exposto o cidadão que experimenta tal insegurança. Embora tanto num caso como no outro - o mal-estar do sujeito que experimenta alguma dessas formas de medo torna-se evidente e, em muitos casos, traumático -, não se trata, de nenhuma maneira, de uma distinção elementar.

A primeira vertente da insegurança – o medo de um risco real – se entende sem maiores dificuldades: o alerta instintivo que nos antecipa um perigo imediato para nossa integridade (numa função vital comparável à que cumpre a dor), a medida que nos comanda ações imediatas e apropriadas de prudência, constitui um elemento imprescindível para nossa sobrevivência. Pelo contrário, a segunda vertente da insegurança – este vago temor à delinquência que não se corresponde com o risco real – depende de um esquema explicativo mais complexo. É que o fato de anunciar publicamente esta preocupação com o problema da insegurança cidadã faz parte de uma estrutura ideológica muito estável, que inclui também outros elementos, como a adesão à manutenção ou o restabelecimento da pena de morte, assim como o sentimento de um excesso de imigrantes, inquietude em relação à ordem, ou pelo menos preocupação com a desordem, reivindicação punitiva, xenofobia ou, pelo menos, receio de perder uma

identidade coletiva. Não é raro, pois, que quem mais experimente esta sensação de insegurança cidadã não sejam, necessariamente, aqueles setores sociais que se acham mais diretamente expostos ao risco real à agressão pessoal; e, sim, aqueles que não dispõem nem de recursos nem de expectativa de tempo de vida requeridos para se adaptar às vertiginosas transformações econômicas, sociais e culturais que agitam a denominada era da globalização. Assim se explica que na configuração deste sentimento de insegurança apareçam misturados, com o vago temor à criminalidade, outros temores (próprios, em essência, da insegurança social global) que nada têm a ver com o risco real para a segurança pessoal.

O desenvolvimento dos sentimentos de segurança ou então de insegurança numa pessoa responderia, pois, basicamente, a sua posição social, ou melhor dito, a seu nível de *vulnerabilidade ante a insegurança social global*. No estágio atual do processo de globalização, como observa Hebberecht (2003), a população se divide numa parte competitiva (40% aproximadamente), uma parte ameaçada com a marginalização (30%) e uma parte marginalizada (30%). Assim sendo, o setor da população que mantém uma posição competitiva na economia global tem a possibilidade de pôr em prática novas formas de se relacionar socialmente, se sente muito identificada com a nova cultura global; no plano ideológico está muito influenciada pela moral neoliberal e se sente politicamente integrada. Esta parte competitiva experimenta, como regra geral e em diferentes planos, sentimentos de segurança e raramente sentimentos de insegurança e, também, pode obter proteção, tanto ante os efeitos negativos da globalização como ante os delitos que esses provocam, comprando no mercado privado de segurança. Por isso, percebe os delitos como riscos que se podem controlar. Outra parte da população se acha numa posição ameaçada pela marginalização econômica e também pela social, cultural, política e ideológica. Esta experimenta, em diferentes planos, sentimentos de insegurança e enfrenta os efeitos negativos da globalização com uma crescente sensação de vulnerabilidade ante diversos tipos de delitos. Seus sentimentos de insegurança quanto a sua posição econômica, social e política são provocados por esses diferentes tipos de delinquência. Esta parte da população se sente abandonada pelo Estado e, concretamente, pela polícia e a justiça, que já não lhe podem garantir a segurança ante a criminalidade: “quase todos sentem nostalgia por seguranças passadas, clamam por

atalhos que lhes permitam sentir-se menos inseguros, e procuram na autoridade e na polícia respostas que somente de maneira coletiva e paciente poderemos conseguir” (Subirats, 2007). Finalmente, a terceira parte da população se acha marginalizada e excluída nos planos econômico, social, cultural e político. É este terceiro setor o que recebe o maior impacto dos efeitos negativos da globalização. Além disso, uma parte desta população se torna ainda mais marginalizada pela intervenção da polícia e da justiça penal.

Chegados neste ponto, tudo indica então que as demandas de segurança, em nossa sociedade, se configuram a partir do risco percebido à criminalidade considerada como um todo indiferenciado (bem pouco tem a ver com uma fraude fiscal ou um delito ecológico ou com um homicídio passional ou o roubo num automóvel), mais do que a partir do risco real de se tornar vítima dum tipo específico de agressão - prioritariamente, por parte daquele setor da população que se acha ameaçado pela marginalização econômica e também pela social, cultural, política e ideológica. Isso explica por que as políticas públicas se orientem, prioritariamente, a responder às demandas de segurança duma população amedrontada (políticas de seguridade) do que a desativar os diferentes conflitos que se achem na origem das diferentes manifestações de delinquência (políticas sociais). De maneira que o círculo vicioso está montado: conflitos desatendidos que geram insegurança nos setores mais sociais mais vulneráveis; demandas por segurança que respondem ao risco percebido antes que ao risco real; políticas de segurança que pretendem tranquilizar a população atemorizada sem modificar as condições de produção desses temores; e, por conseguinte, insegurança crônica. E, quando esta insegurança vem de mãos dadas, como costuma acontecer, com uma exarcebação da identificação de nacionalidade ou de etnia – que se traduz em ressentimento contra invasores considerados inadmissíveis -, então se pode confundir, facilmente, o ladrão ou o batedor de carteiras, aquele quem não há meio de encontrar, com o estrangeiro, bem visível por sua parte. Desta forma, delinquente e imigrante podem se confundir numa figura absolutamente exterior a nós, de maneira que no merecem outra coisa a não ser a exclusão. “Cada coletividade – diz Glucksmann (2002) – organiza, sem muito esforço, a percepção dos perigos, dotando-se de um contrário irredutivelmente hostil, projetando toda a adversidade da natureza e dos homens sobre

um adversário ao qual considera absoluto”. É que o acúmulo de ansiedade numa coletividade necessita, periodicamente, descarregar-se de tal forma, que não ponha em perigo a sobrevivência da própria comunidade: esta é precisamente, desde tempos imemoriais, a função atribuída ao bode expiatório.

Tornam-se, assim, tão distantes, tão vagas e, sobretudo, tão inalcançáveis as causas da insegurança social que aflige este setor da população, que se faz imprescindível poder descarregar esta angústia sobre algum objetivo claro e concreto e, naturalmente, alcançável. Nas sociedades da abundância, se não tivessem disposto de imigrantes, teríamos que tê-los inventado. Na verdade, antes que começasse a ficar notória a chegada massiva de gente procedente de outros países, a função de bode expiatório seria cumprida, digamos, pelos viciados em drogas. Agora têm a preferência nessa função justamente os coletivos com uma super-representação de estrangeiros: as prostitutas e os cafetões, os grupos de crime organizado e, em geral, e sem muita discriminação mais, os estrangeiros.

Em terceiro lugar, o problema da insegurança cidadã torna-se indissociável da ausência generalizada de indicadores confiáveis que permitam dimensionar corretamente as distintas formas de delinquência e de violência, seguir sua evolução comparando-a com a de outras cidades, países ou regiões e, finalmente, medir o impacto real das distintas políticas de segurança. Então, a necessidade de dispor de indicadores confiáveis da evolução da criminalidade e a insegurança, mais do que uma questão meramente acadêmica, já se converteu numa exigência política de primeira ordem.

Na atualidade se dispõe, como descreve Torrente (2007), de três fontes de informação para dimensionar os riscos à insegurança pessoal que afetam uma comunidade: os controladores (polícia, tribunais, inspeções etc.), as vítimas e os transgressores. Para reunir dados de cada uma delas se pode recorrer a técnicas diversas. Entre as mais comuns, respectivamente, podemos encontrar as estatísticas policiais e judiciais, as pesquisas de pessoas vitimadas e as de auto-acusação. Os controladores oferecem, é claro, exclusivamente dados relativos aos problemas que administram e normalmente são cifras sobre infrações ou delitos processados. As vítimas podem relatar suas experiências, seus medos e suas demandas por segurança; oferecem, portanto, um leque de dados sobre a insegurança tal e como é vivida. Finalmente os

transgressores e os criminosos podem falar de suas atividades, visões e intenções; sempre, é claro, tratando-se de transgressões ou delitos reconhecidos. Cada uma das fontes e das técnicas empregadas, por medirem coisas diferentes, apresenta suas próprias limitações. Assim, mais da metade dos delitos penais não são denunciados e as sentenças condenatórias possivelmente não cheguem sequer a 8% das denúncias; além disso as estatísticas policiais tendem a super-representar *delitos de rua* - em detrimento dos de *colarinho branco* -, cometidos por homens jovens de classe social baixa. Por sua parte, as pesquisas quanto às vítimas encontram dificuldades para captar os acontecimentos com vítima coletiva; exemplifiquemos com os delitos contra o meio-ambiente, os cometidos por organizações e profissionais. Finalmente, as pesquisas de auto-acusação apresentam problemas graves de não-resposta.

Em seu conjunto, as distintas fontes tendem a super-representar as infrações e os delitos cometidos na via pública e a infra-representar os outros; por isso não existe uma fonte nem uma técnica ideal para avaliar a segurança pessoal. Tanto os sociólogos como os criminólogos costumam utilizar, em suas análises, diversas fontes. Apesar de tudo isso, as pesquisas sobre as vítimas são, ainda que com as limitações apontadas, a técnica que oferece uma visão mais próxima à realidade da população; pelo que tendem a ser utilizadas como base dos indicadores de insegurança subjetiva, quer dizer para medir o risco percebido. Uma dificuldade agregada na análise da insegurança pessoal radica não somente na falta de indicadores adequados (como já dissemos), mas também em suas próprias limitações; dado que sua escolha sempre implica uma seleção e, por conseguinte, não pode ficar isenta de controvérsias teóricas e políticas.

Apesar de todas essas limitações, por outro lado inevitáveis, entendo que a tarefa prioritária consiste em reformular a problemática da *insegurança pessoal* (associada exclusivamente ao perigo da criminalidade de rua), no contexto da *insegurança social global*, em termos que possibilitem enfrentá-la sem custos insustentáveis para a liberdade e a justiça; já que como adverte Borja,

somente se se sabem explicar os medos sociais, poderão implementar-se políticas e ações coletivas destinadas a satisfazer o que têm de legítimo e a destruir tudo o que possam conter de autoritarismo e intolerâncias. É preciso

reduzir os medos a suas mínimas expressões, ou ao mais misterioso e profundo. Caso contrário os medos explícitos demais ou as demandas de ordem muito urgentes farão desaparecer as liberdades (Borja, 2003).

Para tanto o Observatório de Risco de Catalunha, em seu Relatório 2007 (Torrente, 2007) propôs um sistema de indicadores (Quadro 1), a partir dos dados e as fontes disponíveis, destinado a facilitar o seguimento tanto da dimensão objetiva como da subjetiva do problema da insegurança cidadã, assim como das demandas por segurança e os possíveis efeitos das políticas de seguridade.

Quadro 1
Sistema de Indicadores sobre a segurança cidadã

Segurança objetiva

Âmbito de delinquência comum

Índice de prevalência global de vandalismo

Índice de prevalência e incidência global delitiva

Índice de prevalência por âmbitos ou categorias de infrações

Média dos custos econômicos por delito

Média dos custos psicológicos por delito

Âmbito de crime organizado

Média de detidos por detenção policial.

Âmbito de crimes de colarinho branco

Sanções fiscais.

Sanções sobre consumo.

Sanções laborais.

Sanções meio-ambientais.

Segurança subjetiva

Avaliação global da insegurança cidadã no município e bairro

Avaliação global de civismo para com o bairro

Tolerância

Valoração sobre as minorias.

Porcentagem de incidentes sofridos que não se consideram delitos.

Desigualdades em segurança e vulnerabilidade

- Sentimento de insegurança segundo o nível de renda familiar.
- Impacto econômico do ato penal segundo o nível de renda familiar.
- Taxa de vitimização segundo a nacionalidade de origem.
- Sentimento de insegurança segundo a solidão, saúde e satisfação.
- Sentimento de insegurança segundo a avaliação do ambiente urbano.

Demandas por segurança

Imagem social

- Prestígio social das instituições de segurança.

Demanda

- Índice de contatos informais com instituições de segurança.
- Índice de comunicação e denúncia de delitos às autoridades.

Satisfação

- Valorização dos serviços prestados por instituições de segurança.

Políticas públicas de segurança

Recursos

- Orçamento público em segurança pública.
- Quadros policiais.
- Polícias por cada 1.000 habitantes.

Atuações

- Intervenções policiais.
- Programas iniciados.
- Leis promulgadas.

Eficácia

- Avaliação das políticas públicas de segurança.
- Porcentagem de delitos e faltas solucionados sobre o total de denúncias.
- Detenções por cada cem denúncias.

Eficiência

- Delitos e faltas solucionados por cada policial.
- Detenções por cada policial.
- Delitos e faltas solucionados por cada milhão de euros de orçamento

O sistema de indicadores da segurança cidadã do Observatório de Risco da Catalunha, elaborado por Diego Torrente (2007), consta de seis grupos. Em primeiro lugar figuram os indicadores relativos às três dimensões básicas da insegurança pessoal: o risco objetivo, o risco percebido e o risco tolerável. Em seguida os indicadores relativos aos níveis de vulnerabilidade, às demandas de segurança e, finalmente, ao funcionamento das políticas de segurança. Cada um desses seis grupos de indicadores dá conta, respectivamente, de seis elementos relativamente autônomos embora completamente inter-relacionados na configuração conjunta do fenômeno da insegurança pessoal associada à delinquência.

No primeiro grupo, os indicadores relativos ao risco real (ou objetivo) medem o número e características dos incidentes registrados que afetam a segurança pessoal. Calculam-se com base em dados objetivos, ou objetivados, freqüentemente reunidos por um observador externo e de acordo com critérios previamente estabelecidos. As fontes podem ser institucionais (polícia, juizados, inspeções etc.) ou populares (pesquisas de vitimização). Esses dados, seguindo a fórmula clássica de $R=PxD$, deveriam dar conta tanto da incidência como do dano produzido. De fato, a insegurança pessoal pode ser gerada tanto por incidentes não classificados como delito (os atos de vandalismo ou contra o patrimônio público) como pelos delitos comuns, pelo crime organizado ou pelos crimes de colarinho branco. O problema consiste em que a visibilidade dos fatos, assim como a disponibilidade e qualidade da informação varia segundo o tipo de incidente e de fonte. Para os atentados contra o patrimônio e a delinquência comum utilizam-se os dados da Encuesta Pública de Catalunya [Pesquisa de Segurança Pública da Catalunha] (ESPC)⁵⁴. Para os crimes de colarinho branco utilizam-se dados procedentes de agências especializadas e, para o crime organizado, dados policiais.

Não há dúvida de que os atentados de vandalismo contra o patrimônio contribuem para a sensação de *insegurança pessoal*. Calcula-se a extensão do

54 As pesquisas de vítimas contam com certa tradição na Castalunya. A pesquisa de Vítimas da Área Metropolitana de Barcelona (atualmente realizada pelo Instituto de Estudos Regionais e Metropolitanos de Barcelona), precursora da Pesquisa de Seguriade Pública da Cataluña (iniciada no ano de 1998), funciona desde 1083 Isabaté, 2005). Oferece dados sobre vandalismo, delinquência comum, percepção de segurança, valorização da polícia. Por outro lado, não aprofunda outras questões como os delitos de colarinho branco, os valores e a tolerância, as incertezas vitais dos cidadãos, seus níveis de vulnerabilidade, as demandas por segurança.

vandalismo com base na porcentagem de pessoas que declaram na ESPC terem sofrido, pelo menos uma agressão com danos em alguma propriedade. Existem, contudo, diversos problemas com esse indicador. Em primeiro lugar os danos constituem tão somente uma parte das condutas anti-sociais. Em segundo lugar, referem-se exclusivamente a propriedades particulares e não a públicas. Neste último caso, já que as vítimas são coletivas, não se podem avaliar tais prejuízos mediante uma pesquisa com as vítimas. Pelo contrário, podem, sim, produzir-se apreciações subjetivas por parte das pessoas pesquisadas. Um terceiro problema radica no fato de que, apesar de que na maioria dos casos os estragos sejam pequenos, às vezes podem chegar a constituir infrações com prejuízos.

A extensão da delinquência comum (quer dizer, a que se produz no espaço público e a que gera mais consciência de vítima) se calcula com base no índice global de incidência e prevalência. Já que se trata de um indicador global e que mistura delitos diferentes, os dados são separados em seis âmbitos delituosos (veículos, domicílio, segunda residência, estabelecimentos comerciais, rural e pessoal). Os danos se expressam em forma de perda e custos econômicos ocasionados às vítimas, assim como o impacto psicológico declarado por estas.

O crime organizado e o de colarinho branco, evidentemente, causam um grande mal à sociedade, mas, geralmente, acabam pouco visíveis para os indivíduos. É por isso que as pesquisas com suas vítimas não podem oferecer bons dados a respeito. Por outra parte, as estatísticas policiais não distinguem quais crimes são considerados como crime organizado, quais de colarinho branco e, finalmente, como crime comum. O indicador proposto pelo Observatorio del Riesgo a fim de medir a extensão do crime organizado – apesar de que mede mais a eficiência da polícia do que a dimensão real deste tipo de criminalidade – se baseia na média de presos a cada detenção policial. Lamentavelmente, esta informação não aparece nos registros dos Mossos d'Esquadra (a Polícia Autônoma da Catalunha). O crime de colarinho branco refere-se às infrações cometidas por profissionais e organizações governamentais, assim como aos comportamentos passíveis de punição por parte daqueles em cargo público (quer se trate de pessoal em cargos de confiança ou de cargos oriundos de eleição). A dificuldade para revelar indicadores radica, obviamente, na extremadamente baixa visibilidade e

percepção social de ditas condutas, inclusive para a própria polícia. O único indicador factível são os dados de auditorias especializadas como as do Ministério da Fazenda ou as fiscalizações de trabalho ou consumo, entre outras. O problema consiste em que, por um lado, a capacidade para detectar esses casos é limitada, especialmente, em certos tipos de situações; e, por outro, as estatísticas produzidas por essas agências registram tão somente os casos que foram processados e, portanto, não permitem revelar o número total de casos sucedidos.

Os indicadores do risco percebido (insegurança subjetiva) refletem a percepção de insegurança ou ameaça que a população sente. Uma dificuldade é que, quando uma pessoa declara sentir-se insegura, não fica claro o que exatamente entende por isso. Quer dizer, não se sabe com certeza o quê sua declarada insegurança reflete: pânico, medo ou prudência. Atendendo a essa limitação, propõem-se dois tipos de indicadores de segurança percebida: por um lado, a avaliação do nível de segurança num bairro e num município e, por outro, o nível de civismo que percebe no lugar em que mora. Ambos os indicadores são extraídos da ESPC.

Os indicadores de tolerância ao risco medem as atitudes e as condutas dos indivíduos em resposta àqueles atos e àquelas pessoas que se associam com a insegurança. Essas respostas podem ser muito diversas. As pessoas podem experimentar maior ou menor empatia em relação aos outros e aos seus comportamentos. Também podem adotar procedimentos que consideram apropriados para aumentar sua segurança (instalar mecanismos de proteção, mudar de hábitos etc.) Os indicadores podem refletir, portanto, avaliações subjetivas sobre a gravidade ou sobre a inaceitabilidade de certos comportamentos, a percepção de ameaça procedente de certos grupos, ou a confiança nas medidas de autoproteção adotadas, entre outras. A ESPC, infelizmente, não reúne muita informação sobre isso; assim sendo, no sistema de indicadores proposto pelo Observatório del Riesgo, se incorporam os dois únicos indicadores disponíveis. O primeiro se refere à tolerância em relação às pessoas e o segundo em relação às condutas. O primeiro reflete a avaliação do pesquisado sobre a imigração. O segundo consiste na porcentagem de incidentes sofridos que não foram consideradas como dolosas pelas pessoas pesquisadas.

Também desta forma figuram outros indicadores que medem as desigualdades na segurança, ou se preferirmos, as diferenças nos níveis de proteção e vulnerabilidade das pessoas. Esta questão é importante porque a segurança objetiva e subjetiva dos cidadãos se correlaciona com a presença ou ausência de incertezas e vulnerabilidade nos diversos campos da vida dessas pessoas. Além de diferentes grupos se acharem mais expostos do que outros a certos riscos, os incidentes que lhes acontecem têm um impacto diferente em função de seu nível de vulnerabilidade. Desta forma, a saúde, a solidão, a situação econômica, a estabilidade no emprego ou a exclusão ou integração das pessoas são determinantes; como também o são o nível de bem-estar e de proteção social que recebem por parte do Estado. Da mesma maneira tanto o nível de agressões sofridas como de medo experimentado são maiores nas pessoas socialmente excluídas. Contudo, lamentavelmente, a conexão entre a insegurança social e a insegurança pessoal (insegurança cidadã) é um dos aspectos dos quais se dispõe de menos informação rigorosa.

Por sua parte, os indicadores de demandas de segurança reúnem as solicitações dirigidas a agências e organizações especializadas, quer sejam públicas ou privadas. Algumas dessas demandas de segurança são formais – como é o caso das denúncias ou os contratos de serviços particulares – e outras informais – quando se trata de simples contatos. Distinguem-se, nesse grupo de indicadores, os que tratam da satisfação com o serviço recebido, daqueles que permitem inferir a “predisposição à demanda” a partir da imagem social das instituições de segurança. A limitação desses indicadores é que, à exceção da denúncia penal, não tratam da natureza do serviço solicitado. Seja qual for o caso, as demandas por seguranças são múltiplas e nem todas requerem um resposta formal.

Finalmente, cabe ressaltar que os indicadores sobre políticas públicas de segurança fornecem os parâmetros básicos relativos aos objetivos e às prioridades na prática das instituições públicas em matéria de segurança, assim como o volume de recursos financeiros e humanos determinado nesse âmbito, assim como o grau de eficácia e eficiência obtidos. As prioridades são obtidas analisando os programas e as normativas desenvolvidas, mas sobretudo identificando como os recursos públicos são empregados. Tais recursos podem ser humanos e materiais, mas também organizativos e

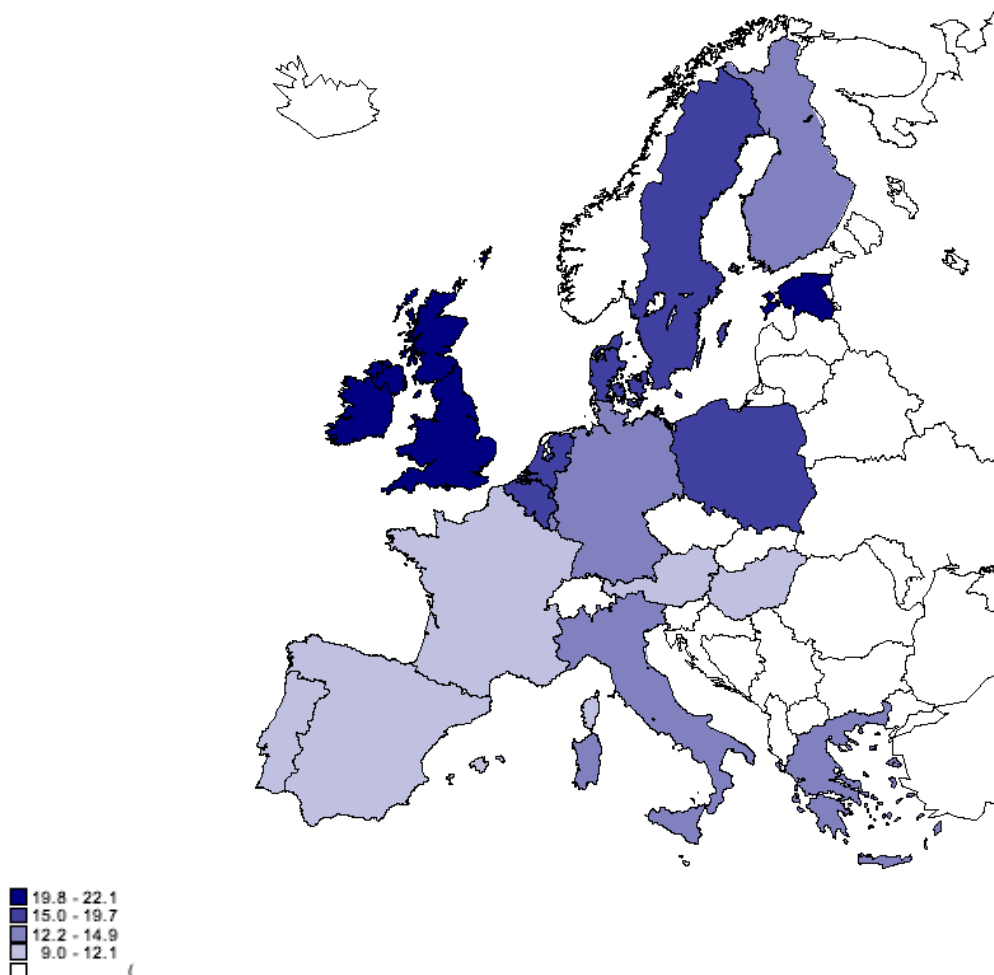
informativos. Os quadros das organizações policiais e as prestações orçamentárias constituem os indicadores relativos aos recursos humanos e materiais; dimensionar os recursos organizativos e informativos obviamente se torna bastante mais complexo. Por outra parte, a quantidade e a natureza das intervenções costumam considerar-se como indicadores de eficiência, embora isso não seja de todo certo, já que medem mais a atividade realizada do que os resultados obtidos. Assim sendo, os melhores indicadores de eficiência medem os resultados e não as atividades das organizações. O problema radica em saber o nível de responsabilidade que cabe atribuir às atuações das organizações na variação dos resultados registrados. Diante dessa dificuldade, habitualmente, se opta por usar indicadores de eficácia e eficiência nos quais se relacionam dados sobre a atividade da polícia com os recursos existentes.

Claro está que um elemento crucial para a devida compreensão do conjunto de indicadores que pretendem refletir a evolução da insegurança pessoal associada à delinquência é a possibilidade de compará-los entre as diversas cidades, regiões e estados. É com este propósito que no ano de 1989 teve lugar uma iniciativa internacional: Encuesta Internacional a Víctimas del Delito (a seguir, EIVD), Pesquisa Internacional a Víctimas da Criminalidade – da qual já se produziram cinco edições –, atualmente promovida pela United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute (UNICRI) com o objetivo de uniformizar o questionário e o *lay-out* das pesquisas sobre vitimização a fim de facilitar as comparações internacionais (Mapa 1).

A EIVD é a pesquisa internacional mais ambiciosa conduzida de forma sistemática e padronizada (empregando uma metodologia comum) num grande número de países, que examina a experiência de cidadãos com o delito, o serviço policial, a prevenção ao delito e os sentimentos de insegurança. Nas EIVD, pergunta-se aos sujeitos seleccionados se foram vítimas nos últimos cinco anos de uma das oito formas de delito contra a propriedade: roubo de carro, roubo no carro, ataque ao carro, roubo de motocicleta, roubo de bicicleta, roubo dentro de residências, tentativa de roubo nas casas, roubo de objetos (bens) pessoais e/ou de uma das três formas de delito contra as pessoas (assalto, abusos sexuais, agressões e ameaças).

Mapa 1

Índice de prevalência delituosa na Europa (2004)



Fonte: International Crime Victims Survey (The Hague: Ministry of Justice of Netherlands and National Institute for the Study of Criminality and Law Enforcement, La Haya, 2007).

Nota: A taxa de prevalência expressa a porcentagem da população vítima de um delito ao menos uma vez durante o ano de 2004. É baseada em dez delitos: agressão, abuso sexual, assalto, roubo de objeto pessoal, roubo de motocicleta e bicicleta, roubo de automóvel, roubo de objetos do interior do veículo, vandalismo no veículo, roubo em residência e tentativa de roubo na residência.

A razão para instaurar a EIVD foi a insuficiência de outros instrumentos, comparáveis internacionalmente, que medissem a natureza e a magnitude do delito. A quantidade de delitos registrados pela polícia é problemática em função das diferenças nos modos em que ela os define, arquiva e contabiliza. E uma vez que a polícia obtém quase toda a informação acerca dos delitos através dos informes das vítimas, enquanto as

vítimas não reportem todos os delitos, a cifra manipulada pela polícia pode variar de país a país em função do comportamento das vítimas na hora que fazem a denúncia. É também difícil fazer comparações das pesquisas de vítimas realizadas de forma independente em cada país por diferentes organizações, pois estas diferem no formato e no alcance. Até hoje as pesquisas foram realizadas em 24 países industrializados e em 46 cidades em países em vias de desenvolvimento e em países em transição. Nos países industrializados, cinco foram objetos da EIVD (1989, 1992, 1996, 2000 e 2004).

Uma segurança sustentável

Mas então, que espécie de segurança é possível? Ou, dito em outras palavras, o que podemos fazer para conseguir uma *segurança* que não implique arrasar a Liberdade e a Justiça? Sobretudo, como condição prévia e indispensável, nos urge submeter à crítica a própria noção de segurança. Trata-se de um mero refinamento intelectual? Cabe considerá-lo como uma obsessão doentia pelo diagnóstico? E em todo caso, somente corresponde aos académicos esta responsabilidade? Quero acreditar que, nas duas seções anteriores, se tenham fornecido elementos suficientes para, pelo menos, compreender melhor a necessidade de questionar estes lugares-comuns, tão mal intencionalmente difundidos. Agora, contudo, deveríamos mergulhar na desconstrução da noção dominante de segurança como primeiro passo na produção de uma nova visão de segurança capaz de enfrentar, equitativamente, a gama completa das inseguranças sociais contemporâneas:

1 . Por que, então, problematizar a noção mesma de segurança? No meu entender, as razões principais são quatro. Em primeiro lugar, porque se por um lado a idéia de segurança é certamente um valor – já que anuncia algo desejável –, contudo, como adverte Trías, trata-se de um valor peculiar, problemático, pois tende a engolir, de forma voraz e canibal, os outros valores (liberdade, justiça, qualidade de vida; igualdade, fraternidade), se considerado como máximo valor; seu efeito contaminante, então, pode ser desastroso: os arruina e termina arruinando-se a si mesma. E apesar disso, está idéia

está, como nenhuma outra, implantada na consciência da modernidade (Trías, 2005). Em segundo lugar, porque a segurança não é – contrariamente à concepção dominante – um termo politicamente neutro, mas, sim, o resultado da hegemonia social de uns valores, interesses e visão de mundo que se apresenta como a mais conveniente, como a única razoável (Subirats, 2007). Assim sendo, a segurança e, seu correlato, *a ordem*, tão necessários em qualquer sociedade, não podem continuar sendo considerados como mera conservação do *status quo*. Por uma parte, porque este *status quo* é inestável; e por outra, e principalmente, porque é injusto (Panikkar, 2002), radicalmente injusto; até o ponto que acaba insustentável “a distinção entre um assassinato como resultado de um ato individual intencional e o assassinato que é produto da preocupação exclusiva dos cidadãos egoístas dos países ricos por seu próprio bem-estar enquanto outras pessoas morrem de fome” (Dupuy, 2005). A terceira das razões se refere – tal como expusemos na primeira parte deste texto – à redução abusiva da *intolerável insegurança social* global à mais manipulável – por parte da política neoliberal dentro da lógica do mercado do medo *insegurança pessoal* diante da delinquência urbana; posto que, como afirma Wacquant, jurídica e politicamente é uma completa aberração separar a política relativa à *insegurança pessoal* do aumento da *insegurança social* que a alimenta tanto na realidade como no imaginário coletivo (Wacquant, 2006). E a última, embora não por isso menos importante, porque quando um conflito inerente a um problema social é catalogado como um *problema de segurança*, então salta às primeiras posições da agenda política, é tratado prioritariamente e açambarca os recursos públicos – não somente financeiros, mas também de autoridade – que até então lhe tinham sido negados. E, como se isso fosse pouco, a administração dos *problemas de segurança*, assim entendida, reclama, quase sempre e em boa medida irrefletidamente, alguma redução de liberdade em nome de um supostamente superior *direito à segurança* que, segundo parece, não seria possível garantir a não ser em contraposição direta com os outros direitos e liberdades. Mas não unicamente. Quando enfrentamos uma crise como um *problema de segurança*, então somente somos capazes de ver o perigo que contém e, por conseguinte, perdemos de vista a oportunidade que também nos oferece. Reduzindo, pois, a crise a um *problema de segurança*, tal como temos feito nas amedrontadas sociedades da opulência, não somente desdenhamos imprudentemente o potencial de

evolução que se manifesta em toda crise, mas, ainda por cima, reforçamos cegamente os poderes repressivos em detrimento de possíveis soluções baseadas no diálogo, tolerância e convivência (Curbet, 2007).

2. Acadêmicos e políticos, mas também os meios de comunicação, deveríamos reconsiderar, por sua vez e na medida do possível conjuntamente, tanto nossa forma de pensar como a de atuar. A sábia advertência de Goethe – “Toda reflexão sem experiência nos enlouquece; toda imersão na experiência sem reflexão, nos embrutece” – constitui uma imperiosa urgência a pensar na ação e a agir refletidamente. Assumir esse objetivo, supõe, em primeiro lugar, abordar o desajuste existente entre, por uma parte, os tempos longos e lentos da análise científica e, por outra, os tempos frenéticos e acelerados da política e dos meios de comunicação (Wacquant, 2006); posto que, em lugar de deter-se a refletir, os governos atuam, e se o pensamento sem ação é ineficaz, a ação sem pensamento também demonstra de sobra o ser, quando não se torna ainda mais prejudicial (Bauman, 2007). Em segundo lugar, é claro que esse compromisso fértil entre pensamento e ação também requer superar o esquema mecanicista do pensar próprio da mentalidade tecnocrática, o qual implica procurar sempre soluções sem nunca ir às causas. Bauman descreve plasticamente o beco sem saída ao que nos leva esta estrutura, embora generalizada e neurótica, de raciocínio:

Sendo modernos, estamos condenados a nos movimentar dentro da hélice da detecção e isolamento de um problema, a definição do problema e a solução deste, fases todas essas que são versões especificamente modernas, autopropulsadas e auto-aceleradas dos ciclos tradicionais de ação-reação e, por conseguinte, somos incapazes de conceber uma via alternativa para encarar as adversidades que inevitavelmente surgem, sucedendo-se com grande rapidez. Não conhecemos remédio algum contra os efeitos malsanos de um desvio, salvo o que possa supor outro novo desvio, nem terapia alguma para os perniciosos efeitos secundários de iniciativas administrativas - e manipuladoras da situação - de alcance estreito demais, salvo a implementação de outra igualmente estreita” (Bauman, 2007).

De fato, esta peculiar lógica, aplicada à insegurança pessoal, permite encastelar-se acriticamente em crenças que, apesar de serem desmentidas de forma reiterada e clara pela realidade, se mantêm imperturbáveis ao longo do tempo e através das situações mais diversas: diante de um aumento da criminalidade (ou, ainda mais, da insegurança), mais polícia e mais dureza nas penas; quer dizer, a perpetuação fatal da ancestral lei de Talião (o restabelecimento da ordem à base de infligir um dano equivalente). Então, se as armas, os recursos dissuasivos, as medidas físicas e eletrônicas de proteção, os mais

sofisticados dispositivos de vigilância e espionagem e os sistemas penais implacáveis, devessem bastar para garantir a ansiada segurança, como se explica que, no atentado de 11 de setembro, um punhado de terroristas decididos conseguisse atacar, impunemente, e com um sucesso tão espetacular, os centros nevrálgicos do país econômica e militarmente mais poderoso do mundo? (Renner, 2005).

3. A segurança não é nem ordem inalterável nem transformação constante; é, mais propriamente, a mediação entre ambos. O que não exclui mudanças profundas. Este ponto crucial mostra a dificuldade de uma autêntica segurança sustentável, posto que o equilíbrio entre ordem (estabilidade) e mudança (inovação) deve excluir a violência (embora não a força), entendendo por violência toda violação da dignidade do ser humano. (Panikkar, 2002). Um jogo de equilíbrios, em suma. Um primeiro equilíbrio indispensável: a segurança deve estar sempre em equilíbrio com os outros valores (liberdade, justiça, felicidade). Mas se se constitui num valor máximo, então se torna uma espécie de buraco negro que engole e tritura os outros valores, e o que se consegue, ao final, é a maior das inseguranças. Na realidade, somente a procura permanente de um equilíbrio dinâmico entre a segurança e o restante dos valores essenciais em toda sociedade humana (e que, embora não pareçam, compatíveis à primeira vista, se tornam igualmente cruciais) nos possibilitará eludir o fatídico dilema de Woody Allen (aplicável à falsa escolha, contudo tão insistentemente formulada, entre liberdade e segurança): “A humanidade está hoje, mais que em nenhum outro momento da história, numa autêntica encruzilhada. Um deles leva à desesperação e à desesperança mais absoluta. O outro, à extinção total. Rezemos para que tenhamos a sensatez de escolher corretamente”. (Allen, 2002) Simultaneamente, um segundo equilíbrio a respeitar: um novo governo da segurança deve, por um lado, mostrar-se tão implacável com as ameaças a essa como com as condições que as alimentam (Held, 2005). Torna-se, sem dúvida, necessária, talvez mais que nunca, a provisão de proteção frente às novas vulnerabilidades sociais; sem esquecer contudo que, na medida do possível, é preciso resolver os conflitos antes de que fiquem violentos. Isso significa dar primazia a uma *segurança de possibilidades* em lugar de uma *segurança de restrições* (Subirats, 2007). De tal forma que:

uma nova política de segurança deve ser, sobretudo, de natureza preventiva. Com frequência demais se considera a prevenção do conflito como uma tarefa limitada,

desesperada, quando parece iminente o irromper da violência. Mas a compreensão das causas básicas do conflito e a insegurança implica uma aplicabilidade muito mais ampla e antecipada, e não a tarefa de solucionar sintomas. [...]Existem muitas políticas sociais, econômicas e ambientais que podem ajudar a criar um mundo mais justo e sustentável e que são capazes de converter as vulnerabilidades compartilhadas em oportunidades para a ação conjunta. Tratam-se de políticas que têm lógica por si mesmas, mas que, além disso, têm a vantagem de criar uma segurança real de uma maneira que a força das armas não conseguirá jamais. (Renner, 2005).

4. Os processos – econômicos, sociais ou meio-ambientais – que têm lugar em escala local, podem ter conseqüências globais quase instantâneas, e vice-versa (Giddens, 1993). A essa altura do processo de globalização, já não parece que restem muitas dúvidas a respeito. A mobilidade dos capitais, os bens, as pessoas, as idéias e as substâncias contaminantes questionam cada vez mais a capacidade que tem cada um dos governos para cumprir, isoladamente, seus próprios compromissos sociais e políticos dentro de fronteiras claras (Held, 2005). Embora esta inadequação do Estado aos complexos processos de um mundo interconectado, não se manifeste numa única direção, mas, sim, em duas: para baixo (o Estado torna-se grande demais para abordar problemas locais) e para cima (o Estado torna-se pequeno demais para abordar os problemas globais) ao mesmo tempo, também no que se refere à segurança. Assim sendo, embora a proteção da segurança pessoal – junto com a moradia ou a educação, por exemplo – apareça, cada dia mais, como uma capacidade apropriada para ser desenvolvida em âmbitos delimitados territorialmente (preferentemente locais ou regionais), para a luta contra o terrorismo, o crime organizado global ou a crise ecológica (assim como a saúde mundial ou a regulação econômica global) se precisa de um tratamento multilateral e inclusive mundial. Sem perder de vista, também, a crescente dificuldade para estabelecer uma delimitação clara entre as distintas manifestações (locais e globais) de crime organizado. Assim, pois, os Estados continuam sendo da maior importância para a proteção e a manutenção da segurança e o bem-estar de seus cidadãos (Held, 2005); o que não contradiz o fato de que o objetivo da segurança, no mundo contemporâneo, exija um enfoque *global* (Curbet, 2006). Um novo equilíbrio, portanto – que se acrescenta aos dois expostos no ponto anterior –, e que incide na necessidade crucial de não desvincular, nem nos diagnósticos nem no formato de políticas, o tratamento local da insegurança pessoal frente a delinquência eminentemente urbana da insegurança social global.

5. Em nenhum caso se trata de negar a realidade da delinquência nem a necessidade social de lhe dar uma resposta, também penal, sempre que esta se mostre a mais adequada. Mas dificilmente poderá haver uma autêntica resposta – em todo caso uma reação-, enquanto não compreendamos devidamente sua gênese, suas causas diversas, seus processos específicos e, sobretudo, seu encaixe na engrenagem completa dos conflitos e, por conseguinte, na relação de forças, que entrecruzam nossas sociedades. Wacquant (2006) propõe um conjunto de passos nessa direção; dentre os quais me parece pertinente destacar aqui os seguintes: em primeiro lugar, precisamos de um debate sereno, racional, bem informado sobre as ilegalidades em seu conjunto – sua origem, mecanismos e implicações – que nos permita abordar uma questão que, embora possa parecer óbvia, acaba sendo crucial: por que a atenção costuma focalizar determinadas formas de delinquência (violência física, criminalidade urbana) em detrimento de outras (crimes de colarinho branco, infrações de leis fiscais ou laborais)?⁵⁵ Em segundo lugar, devemos evitar ao máximo as generalizações ao abordar a delinquência (não existe delinquência, mas sim, atos criminosos); de maneira que se distinga claramente entre os diversos atos criminosos com rigor e precisão em lugar de incorrer em confusões e aproximações impertinentes. Isso implica admitir que os atos criminosos não são tanto o produto de uma vontade individual autônoma e singular, como de um tecido de causas e de motivações múltiplas que se entrelaçam com base em lógicas muito variadas (depredação, bravata, alienação, transgressão, enfrentamento com a autoridade etc.), e que, portanto, exigem soluções também diversas e cuidadosamente coordenadas entre si. Em terceiro lugar, como dissemos anteriormente, não devemos confundir o aumento da preocupação com a criminalidade (insegurança subjetiva) com o incremento do crime em si mesmo (insegurança objetiva); porém também devemos distinguir entre as variações acidentais de um ano para outro e as tendências a longo prazo. Finalmente deveremos lembrar de considerar a ineficiência congênita do sistema penal e, em particular, do tratamento policial e penal da delinquência, o qual se mostra em geral pouco aplicável e, em casos demais – por pouco que se contabilizem os *efeitos colaterais* –, se revela pior do que a doença que pretende curar. Somente assim

⁵⁵ Esta questão abordo com maiores detalhes in *Temeratis Atemorits: A obsessão contemporânea pela Segurança* (2007).

poderemos abrir espaços à emergência de uma nova governança da segurança que compatibilize as medidas destinadas a evitar os efeitos mais daninhos de atos criminosos de todo tipo com o tratamento das causas que os originam.

6. O objetivo de um mundo razoavelmente seguro obriga, portanto, a uma compreensão adequada da insegurança social que permita empreender políticas adequadas de segurança, mas também a reorientar energicamente a globalização. Antes de tudo, então, torna-se necessária uma visão mais ampla e profunda que abrace a totalidade do processo de produção da insegurança social global; de maneira que, por um lado, nos permita entender as condições nas que se geram os conflitos e os riscos e, ainda com mais urgência, os processos que determinam a materialização de ambos em violências e desastres respectivamente e, por outro, que nos forneça um mapa da situação no qual se possam encaixar políticas locais de segurança efetivas. Compreender a dinâmica que leva a essa *insegurança social* a fim de gerar uma *segurança sustentável* exige, é claro, “reunir idéias de um amplo leque de disciplinas: ciências políticas, economia, sociologia, geografia, história, saúde pública e muitas outras.[...] Exige ir além das fronteiras acadêmicas e burocráticas[...] Exige, igualmente, fundir essas fontes de competência mediante a promoção do pensamento inter e transdisciplinário e a do desenvolvimento de uma linguagem compartilhada” (Renner, 2005) E, em todo caso, como diz Wacquant “a criminalidade é, em todas as sociedades, um problema sério demais para ser deixado na mão de falsos especialistas e ideólogos ou, pior ainda, na mão de policiais ansiosos em explorar o problema sem examiná-lo adequadamente nem dominá-lo realmente” (Wacquant, 2006).

Esta grande preocupação contemporânea com a segurança deveria traduzir-se num esforço sustentável destinado a identificar os processos econômicos e políticos que geram insegurança social, de maneira que se pudessem enfrentar os conflitos e os riscos antes de eles se materializarem irremediavelmente, em ocasiões demais, em violências e desastres; mas essa preocupação também deveria impedir que se persistisse em implementar políticas mal chamadas de segurança que, além de agravar os problemas - privatização da segurança supõe, na realidade, uma redistribuição forçosa dos efeitos negativos dos riscos e os conflitos⁵⁶ – , permitem que esses problemas se reproduzam

⁵⁶ Esta questão abordo com maior detalhamento in *A Globalização da (in)Segurança* (2006).

várias vezes. É urgente da mesma forma reorientar a globalização na direção da satisfação das necessidades humanas de uma forma equitativa, evitando, ou minimizando, a produção de riscos e conflitos e, em última instância, de insegurança social. O que certamente haveria de supor uma mudança radical com relação à situação atual, na qual os poderes globais se negam a considerar alternativas ao processo perverso que determina a radical incerteza da globalização, a qual inclui indissociavelmente, por uma parte, a produção de insegurança (como efeito previsível do desdobramento de um capitalismo liberado de todo compromisso social) e, por outra, a oferta de segurança (como capacidade do próprio sistema para obter os benefícios do problema que ele mesmo gera) como um dos negócios globais mais prósperos.

Bibliografia

ALLEN, Woody. *The Complete Prose of Woody Allen*. New York: Pan Macmillan, 2002. P. 336. ISBN 978-0330491983.

BAUMAN, Zygmunt. *Miedo líquido: La sociedad contemporánea y sus temores*. Barcelona: Paidós, 2007. P. 231. ISBN 978-84-493-1984-6.

BORJA, Jordi. *La ciudad conquistada*. Madrid: Alianza Editorial, 2003. P. 381. ISBN 84-206-4177-4.

CURBET, Jaume. *La glocalización de la (in)seguridad*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2006. P. 98. ISBN 84-7351-259-6.

—*Temeraris atemorits: L'obsessió contemporània per la seguretat*. Girona: CCG Edicions, 2007. P. 98. ISBN 978-84-96766-28-0.

—*Conflictos globales, violencias locales*. Quito: FLACSO [En proceso de edición].

DELUMEAU, Jean. *El miedo en occidente*. Madrid: Taurus, 2002. P. 653. ISBN 84-306-0457-X.

DUPUY, Jean-Pierre. *Pour un catastrophisme éclairé: Quand l'impossible est certain*. Paris: Le Seuil, 2004. P. 214. ISBN 2-02-0666046-6.

—*Petite métaphysique des tsunamis*. Paris: Le Seuil, 2005. P. 110. ISBN 2020821699.

GENERALITAT DE CATALUNYA (2006). *Enquesta de seguretat pública de Catalunya 2006* [en línea]. Barcelona: Departament d'Interior. [Consulta: 11 de junio de 2007]. http://www.gencat.net/interior/docs/int_espc06.htm

GIDDENS, Anthony. *Consecuencias de la modernidad*. Madrid: Alianza Editorial, 2004. P. 168. ISBN 84-206-2928-6.

GIL CALVO, Enrique. "Riesgo, incertidumbre y medios de comunicación". En CURBET, Jaume (ed.). *Los riesgos globales de la seguridad urbana*. Barcelona: Revista Catalana de Seguridad Pública Nº 16 (noviembre 2006). P. 97-107. ISSN 1138-2465.

GLUCKSMANN, André (2002). *Dostoievski en Manhattan*. Madrid: Taurus.

HEBBERECHT, Patrick. "Sociedad de riesgos y política de seguridad". En AGRA, Cândido da et al. (eds.). *La seguridad en la sociedad del riesgo: Un debate abierto*. Barcelona: Atelier, 2003. P. 353-364. ISBN 84-95458-92-6.

HELD, David. *Un pacto global*. Madrid: Taurus, 2005. P. 257. ISBN 84-306-0574-6.

PANIKKAR, Raimon. *Paz y desarme cultural*. Madrid: Espasa Calpe, 2002. P. 198. ISBN 84-670-0233-6.

PAVARINI, Massimo. "Políticas de seguridad y conflictos metropolitanos. Algunas reflexiones críticas sobre la experiencia italiana (Vivida de cerca e intensamente)". En BERGALLI, Roberto y RIVERA, Iñaki (coords.). *Emergencias urbanas*. Barcelona: Anthropos Editorial, 2006. P. 109-132. ISBN 84-7658-803-8.

RENNER, Michael. "Una nova definició de la seguretat". En WORLDWATCH INSTITUTE. *L'estat del món 2005: Redefinir la seguretat mundial*. Barcelona: Unescocat / Angle Editorial, 2005. P. 33-53. ISBN 84-96103-84-6.

SABADELL, Ana Lucia y DIMOULIS, Dimitri. “Criminalidad urbana y espacio público: El caso del PPP en la ciudad de Sao Pablo”. En BERGALLI, Roberto y RIVERA, Iñaki (coords.). *Emergencias urbanas*. Barcelona: Anthropos Editorial, 2006. P. 109-132. ISBN 84-7658-803-8.

SABATÉ, Juli. *L'enquesta de victimització de Barcelona i de l'Àrea Metropolitana, vint-i-dos anys: Una proposta d'anàlisi de la seguretat urbana des de l'administració local*. Barcelona: Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona, 2005. P. 247. ISBN 84-88068-84-0.

SEGURA, Antoni. “La política del miedo”. *El País*. Nº 10.955 (9 junio 2007). P. 17.

SUBIRATS, Joan. “El pim pam pum de la seguridad”. *El País*. Nº 10.953 (7 junio 2007). P. 40.

TORRENTE, Diego. “El risc d'inseguretat ciutadana”. En INSTITUT D'ESTUDIS DE LA SEGURETAT. *Informe 2007 de l'Observatori del Risc*. Barcelona: 2007. [En proceso de edición]

TRÍAS, Eugenio. *La política y su sombra*. Barcelona: Anagrama, 2005. P. 163. ISBN 84-339-6220-5.

WACQUANT, Loïc. *Castigar els pobres: El nou govern de la inseguretat social*. Barcelona: Edicions de 1984, 2006. P. 340. ISBN 84-96061-66-3.

QUARTA PARTE

Construção de identidades e produção solidária. Economia social e
luta pela terra

Dinâmica local, movimentos sociais e luta pela terra: reflexões sobre experiências recentes no Brasil

Leonilde Servolo de Medeiros

Um conjunto de mudanças na sociedade contemporânea, características do que Giddens chama de radicalização da modernidade (Giddens, 1991), tem imposto às Ciências Sociais a reflexão sobre a relação entre processos globais e locais. Partindo do marco teórico do seminário “Inovações locais frente a inseguranças globais: Brasil e Espanha”, o texto que se segue procura mostrar os caminhos pelos quais um conjunto de transformações econômicas, sociais e políticas, ocorridas no meio rural brasileiro nos últimos 40 anos, produziu respostas locais a situações de desagregação (ou ameaça de desagregação), muitas delas resultando em construção/afirmação de novas identidades, políticas de reconhecimento de determinados grupos sociais, de afirmação de direitos e de criação de novos direitos. Ao mesmo tempo, procuramos mostrar como a possibilidade de construção de reações eficazes (no sentido de produzir o reconhecimento e garantir direitos), depende da existência e/ou da construção de laços que ligam grupos localizados a outros grupos e organizações, permitindo que as lutas de resistência se articulem entre si, ultrapassem as demandas imediatas e locais, bem como o universo do que se poderia classificar como o dos “interesses”.

Se o termo globalização tem sido utilizado principalmente para se referir a um processo avassalador, a análise de alguns processos contemporâneos tem mostrado a importância de se entender as reações locais, mas articuladas, visibilizadas e viabilizadas por processos que vão muito além do local. Carências e necessidades são traduzidas em diferentes planos de interlocução: o local, onde elas aparecem em seu imediatismo e

onde se produzem as primeiras traduções; o regional e o nacional, onde essas traduções se multiplicam e se encontram com a linguagem dos interesses, dos direitos, das políticas públicas; o global, onde se produzem novos encontros e traduções, por meio de um trabalho político de construção de pontos comuns. Mais do que fases sucessivas ou espaços diferenciados, trata-se de um complexo processo de interrelação permanente, de constante produção de sentido, que densifica o significado das lutas locais ou particulares.

Uma questão chave é perceber, por um lado, como se constituem localmente os novos atores e, por outro, como se produz a articulação com as organizações, como se produzem projetos e linhas de ação, de forma a ter poder de interferir nos desenhos institucionais, na formulação de propostas e na própria constituição de um ator coletivo, capaz de ser sujeito de mudanças, de colocar em questão um padrão de distribuição de recursos e, muito mais que isso, trazer a debate valores e construir utopias, capazes de orientar ações concretas. De alguma forma, os movimentos sociais fornecem novas chaves para a releitura do lugar desses grupos no mundo e estimulam a capacidade de intervir. Nessa perspectiva, as definições identitárias são cruciais e uma chave para pensar mudança social. Para tanto, há que considerar o impulso renovador e utópico das lutas sociais, lembrando que as utopias não se criam num vazio, mas se alimentam dos arsenais disponíveis, das histórias e experiências, dos acúmulos anteriores, das opções que foram se fazendo ao longo da história, da memória que se tem delas, das tradições efetivas ou “inventadas” (Hobsbawn, 1984). Esses impulsos utópicos, no entanto, se realizam por meio de homens concretos que atuam em situações específicas, mediados por lideranças, organizações que, de alguma maneira, procuram dar forma e resposta ao encontro entre demandas, resistências, experiências anteriores. E o fazem buscando apoios, selando compromissos, criando oposições, enfim, movendo-se e, ao mesmo tempo, constituindo o que Bourdieu (1989) chama de “campo”. Assim, falar na dimensão local dos movimentos sociais é falar em ações locais de organizações e pessoas que personificam essas tensões e disputas. Assim como a especificidade das mediações que as fazem possíveis, dado que, desde há muito tempo, nem os movimentos sociais nem as políticas públicas são estritamente locais (ainda que também o sejam). Na

realidade, a meu juízo, a eficácia dos movimentos sociais é tanto maior quanto mais rompem com esse caráter local, ainda que não deixem de dialogar com ele.

O presente capítulo se propõe a discutir algumas dimensões do processo pelo qual um conjunto de transformações econômicas, sociais e políticas que se tem produzido no meio rural brasileiro nos últimos quarenta e cinquenta anos provocaram respostas a situações de desagregação (ou sob ameaça de desagregação), muitas das quais resultaram na construção/afirmação de novas identidades, políticas de reconhecimento de determinados grupos sociais, de busca e afirmação de direitos e de criação de novos direitos.

Pretendo, nas páginas que se seguem, desdobrar o tema a partir de conflitos que se têm verificado nas áreas rurais brasileiras, em especial nos últimos 20 ou 30 anos, em especial os relacionados ao acesso à terra, e que apontam para um extraordinário processo de mudanças na forma do aparecer político das populações rurais, em sua relação com o Estado brasileiro, nas propostas de organização e nos laços que vêm sendo construídos com organizações internacionais, permitindo a reapropriação de maneira afirmativa do tema da globalização⁵⁷. O pressuposto é o de que, se as ações dos movimentos são locais, mobilizando grupos e demandas específicas, há que considerar que há nelas dimensões que ultrapassam o local, porque de há muito nem os movimentos sociais, nem as políticas públicas são locais (embora também o sejam). Na verdade, parece-me que a eficácia dos movimentos sociais é tanto maior quanto mais conseguem romper essa localidade, mas sem deixar de falar dela e para ela.

Mudanças recentes: formas de insegurança e risco no meio rural brasileiro

No Brasil, processos de modernização da produção agropecuária, já embrionários desde a década de 50, aceleraram-se nos anos 70, produzindo profundas mudanças, que resultaram em insegurança e risco para populações e modos de vida. Embora a instabilidade tenha sido, ao longo de nossa história, uma marca das populações rurais, o

⁵⁷ Refiro-me, em particular, ao lema da Via Campesina: “Globalicemos la lucha, globalicemos la esperanza!”

novo ritmo alterou sua qualidade. A bibliografia disponível tem insistido na importância desses fenômenos. Apoio estatal à pesquisa agropecuária, crédito farto e barato, concessão de terras públicas a grupos empresariais, bem como incentivos fiscais para ocupação de áreas novas resultaram no aumento de índices de produtividade, introdução de novos cultivos, incorporação ao processo produtivo de áreas antes consideradas impróprias para a agricultura⁵⁸. Ao longo desse processo, as atividades agrícolas incorporaram-se às cadeias industriais, tanto à montante (produção de máquinas e sementes, por exemplo), quanto à jusante (na transformação do produto), tornando a agropecuária apenas uma parte de complexos produtivos, conhecidos como “agronegócio”.

A essas mudanças correspondeu a expropriação dos que viviam como “colonos” ou “moradores” no interior das grandes unidades produtivas⁵⁹. Esses trabalhadores passaram ou a viver nas periferias das pequenas cidades do interior, retornando ao trabalho agrícola de forma intermitente e eventual; ou migraram para as grandes cidades, em busca de trabalho ou ainda procuraram “terras livres”, buscando se estabelecer nas fronteiras agrícolas como produtores autônomos, sob a forma de *posseiros*. Palmeira e Leite (1998:112), criticando a ligação automática entre expropriação e modernização e/ou proletarianização, afirmam que:

(...) o que a mecanização, a criação de uma infra-estrutura custosa (da qual a irrigação é o melhor exemplo), e a utilização sistemática dos chamados insumos modernos, bem como os padrões gerenciais centralizadores que introduzem, vão fazer é criar, para além da impossibilidade estrutural de restabelecimento dos contratos tradicionais provocada pela expropriação, uma limitação de ordem técnica (...). Sendo um processo que envolve luta, a expropriação não tem um resultado certo e, em determinadas circunstâncias, a ruptura das relações sociais tradicionais é a condição mesma para que o trabalhador dependente transforme-se num camponês autônomo, mesmo que em condições precárias e por pouco tempo.

⁵⁸ Graziano da Silva, 1982 e 1995; Delgado, 1985; Palmeira e Leite, 1998, entre outros.

⁵⁹ Designações utilizadas para nomear, respectivamente, trabalhadores das fazendas de café e de açúcar. Com características diferenciadas regionalmente, havia vários aspectos em comum, como a residência no interior da propriedade, acesso a um lote de terra para cultivo de alimentos, trabalho familiar no produto comercial, trabalhos gratuitos na conservação de cercas, caminhos internos etc, dependência pessoal em relação ao proprietário da terra.

Como se verá mais adiante, o processo de expropriação implica múltiplas possibilidades, uma das quais seria a revitalização da luta pela terra, com uma forte participação dos “expropriados” nas décadas seguintes.

A modernização também atingiu populações que viviam no entorno das grandes unidades como pequenos agricultores: estes passaram a viver sob a pressão dos grandes proprietários que necessitavam ampliar seu estoque de terras e que tornavam sua permanência inviável, quer procurando comprar suas parcelas, quer se apropriando de parte de suas condições de sobrevivência, como é o caso, por exemplo, de áreas de *chapadas*, antes destinadas ao pastoreio em comum, transformadas em áreas destinadas a plantios voltados à exportação ou a fins industriais (celulose, siderurgia, por exemplo). Os lavradores ficavam assim apenas com áreas onde se praticavam atividades agrícolas para subsistência e para mercados locais, mas que se tornavam inviáveis pela ruptura do sistema agrícola em que se inseriam. Outra vertente foi o avanço dos grandes capitais sobre áreas de floresta ou de ocupação mais rarefeita, em especial na região Norte, traduzindo-se em forte pressão sobre populações indígenas e sobre *posseiros* que estavam alocados em suas vizinhanças, vindos de outros processos de expropriação em busca de “terras livres”. Em outras regiões ainda, a transformação abrupta de processos produtivos deu-se pela implantação de pastagens para criação de gado bovino, como foi o caso dos seringais nativos do Acre, abandonados por décadas pelos seringalistas, mas onde se mantinha uma exploração extensiva de borracha por seringueiros que permaneceram nas suas “colocações”.

O processo de modernização também se impôs a áreas em que predominavam agricultores familiares, plenamente integrados ao mercado, mas que foram levados ao cultivo de um único produto, abandonando as tradições policultoras que os marcaram por gerações. Essas mudanças, a médio prazo, implicaram numa profunda diferenciação social e, em diversos casos, na perda (para os bancos) ou na venda da terra, cujos preços estavam em constante elevação, para fazendeiros interessados em ampliar seus cultivos ou mesmo para deixá-la valorizar-se.

Como pano de fundo desses processos estava a valorização das terras, a introdução de novos cultivos como a soja (de início, no sul do país); programas de apoio a outros produtos (Pro-álcool); e a crescente integração da produção às agroindústrias,

como é o caso das frutas (uva, pêssago, tomate etc); de pequenos animais (aves, porcos) ou dos grãos (milho, soja, plantios florestais).

Esse conjunto de mudanças gerou situações de extrema vulnerabilidade para as populações do campo que, mais do que nunca, também passaram a ser vistas sob a marca do “atraso” – ao mesmo tempo, evidenciando a precariedade das condições de vida nas áreas rurais -, e como portadoras de um modo de vida a ser superado pelos padrões modernos e urbano-industriais de produção e comportamento. Mas que também, do ponto de vista que interessa à nossa argumentação neste texto, geraram formas generalizadas de resistência, que provocaram profundas mudanças no meio rural brasileiro.

As resistências eram localizadas, com ou sem apoio sindical, sendo mais notórios os casos das lutas dos seringueiros no Acre contra a transformação das matas nativas em pastagens; a resistência contra a construção de barragens para usinas hidroelétricas tanto no Sul (Itaipu), como no Nordeste (Itaparica) ou no Norte (Tucuruí); de *posseiros*, em especial em áreas onde era mais forte a pressão dos grandes capitais pela terra (Pará, por exemplo); de pequenos agricultores contra as formas de subordinação às agroindústrias (nos estado do Sul); de agricultores que, nesse processo, perderam suas terras e passaram a lutar para ter acesso a ela (em diversos pontos do país).

Embora o sindicalismo rural, em diversas localidades e em sua instância nacional (Contag), procurasse responder ao que ocorria fazendo denúncias aos poderes públicos, mostrou-se frágil para fazer frente ao processo avassalador em curso. Frente a isso, grande parte desses processos de resistência se verificou num contexto de repressão, e contando com o apoio da Igreja.

No presente artigo, quer a partir de pesquisas que vimos desenvolvendo sobre assentamentos rurais (Medeiros e Leite, 2004; Leite *et alii*, 2004) ou sobre movimentos sociais rurais no Brasil contemporâneo (Medeiros, 2002; 2003; 2006 e 2007), quer de estudos feitos por outros autores, buscamos mostrar o significado dessas resistências no aparecimento de novos sujeitos, constituição de identidades e experiências produtivas. Também procuramos evidenciar como, em diversas situações, essas lutas produziram efeitos locais e, simultaneamente, para além dos locais onde se deram, provocando quer

mudanças institucionais e legais, quer articulações políticas mais amplas. Passaram assim a colocar em xeque não apenas a situação de carência vivida por um ou outro grupo em particular, mas as próprias bases do modelo de desenvolvimento em curso. Com isso, o rural passa a disputar socialmente novos significados, revigorando as resistências locais, as tradições, ao mesmo tempo em que essas populações, articulando-se entre si e com lutas globais, passaram a veicular novas propostas e utopias.

As formas da resistência

Desde o final dos 70, o cenário político brasileiro vem sendo marcado pela emergência de uma enorme diversidade de organizações que, falando em nome de diferentes segmentos de trabalhadores, tem colocado o acesso à terra como um tema central⁶⁰. São atores envolvidos nesse processo (muitas vezes com disputas entre si), tanto os que construíram a identidade “sem terra”, como também trabalhadores que, mesmo que de forma instável, já tinham acesso a esse recurso, produziam, passaram a ser ameaçados de expulsão e resistiram a sair. É o caso de “moradores”, “foreiros”, “seringueiros”, *quilombolas*, dos que se beneficiavam de áreas de uso tradicionalmente coletivo, *posseiros*, enfim uma enorme gama de situações cuja marca comum é a ausência de título de propriedade, gerando situações de instabilidade e risco, em especial quando se acelerou a mercantilização da terra.⁶¹ A possibilidade de nomear essas situações como formas específicas de conflito e de produção de identidades por si só já é indicativa da complexidade do processo em curso.

Os conflitos presentes no campo são, em sua origem, pontuais, com uma referência direta às condições de vida e trabalho e reivindicações de caráter bastante localizado: trata-se não da luta por terra em geral, mas do investimento em permanecer

⁶⁰ Toda periodização sempre oferece riscos. No tema em pauta, mais ainda, uma vez que ainda está para ser sistematizada adequadamente a amplitude dos conflitos que recortaram o meio rural nos anos 70.

⁶¹ Embora desde a Lei de Terras de 1850 constituam-se as condições legais para a transformação da terra em mercadoria, até hoje persistem, embora cada vez mais minoritárias, situações de uso desse bem sem a mediação da compra. José de Sousa Martins, em sua extensa obra, tratou de diferenciadas manifestações desse processo e de suas implicações tanto econômicas, quanto, principalmente, sociais e políticas. Ver, entre outros, Martins, 1980, 1981 e 2002.

numa determinada parcela, onde estão suas lavouras, sua casa, seu grupo social de referência, sua “comunidade”. Foi essa a base de resistência de *posseiros* no Pará (Assis, 2007; Magalhães, 2003), dos seringueiros no Acre (Paula, 1991), de “foreiros” na Paraíba (Novaes, 1997), ou de lutas pelo acesso ao uso comum de terras, como no caso das quebradeiras de coco de babaçu (Almeida, 2006; Andrade, 2005), ou ainda de direito de permanência em terras tradicionalmente cultivadas, como no caso dos *quilombolas*. Grosso modo, poderíamos incluir, numa leitura sobre a centralidade da terra nos conflitos do Brasil contemporâneo, também pequenos proprietários, de base familiar, que, buscando crédito, seguro, melhores condições de comercialização de sua produção ou de integração com o agronegócio também estão lutando por se manter na terra, com base num padrão familiar de produção.

É por meio da resistência que essas populações se fazem ver: as demandas locais, de grupos delimitados, acabam por produzir o reconhecimento de determinadas categorias, um reconhecimento que é social e é político.

Ainda na década de 70, situações localizadas de mal-estar coletivo passaram a ser catalizadas em especial pela ação de setores da Igreja, por meio das comunidades eclesiais de base. Esse esforço resultou em iniciativas organizativas, muitas das quais passaram despercebidas na sua época, mas cujos resultados, de caráter local (uma tomada de sindicato por um grupo de oposição, uma ocupação de terra, uma resistência à saída de terras há muito ocupadas etc.), foram se acumulando e produzindo novas experiências, trocadas em encontros em paróquias, por vezes em sindicatos. Ao longo dessa década e da seguinte, uma multiplicidade de organizações catalisaram essas demandas e, a partir de sua manifestação local, transformaram-nas em articulações mais amplas. O Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra, organizações de seringueiros, de quebradeiras de coco de babaçu, de pequenos proprietários etc, por dentro da organização sindical nos moldes existentes, disputando seus princípios ou negando-os, criando novos formatos organizativos, alimentaram um processo de transformação de enorme significado no campo brasileiro.

Essas práticas mostraram que o meio rural, em que pese o questionamento se ele era residual ou não, se estava com os dias contados ou não, se era símbolo do atraso ou não, era palco de intensas disputas políticas que ganharam, ao longo dos anos, crescente

visibilidade. Essas disputas indicam ainda a pouca eficácia explicativa de modelos analíticos que propõem destinos inexoráveis ou que não conseguem perceber os significados históricos que resistências localizadas podem assumir. Além disso, a dimensão em grande medida conservadora dessas lutas (dinamizadas pelo apego não à terra em geral, mas a um lote concreto; às relações locais, a modos de vida tradicionais), acaba se encontrando com críticas socialmente elaboradas ao modelo produtivista hegemônico, invertendo os sinais do que se concebe como atrasado ou como moderno.

Para entender essas resistências, no entanto, é necessário pensar em diversos processos entrelaçados. Um deles é o de reconhecimento de novos sujeitos e identidades. Como aponta Silva (2000:126-7), comentando a teoria do reconhecimento de Axel Honnet:

(...) na medida em que experiências negativas deixam de expressar apenas o infortúnio de indivíduos isolados e passam a expressar a experiência compartilhada de muitos outros, emerge o potencial para uma ação coletiva voltada para o alargamento dos padrões de reconhecimento. Mas tudo isto depende dos recursos simbólicos à disposição dos movimentos sociais. Porque, por meio desses recursos, os movimentos sociais podem mostrar que a experiência de desrespeito é típica de todo um grupo de pessoas e, com isso, ajudar a estabelecer as condições culturais para a resistência e a revolta.

No caso dos trabalhadores do campo, esses recursos são encontrados tanto na concepção de reforma agrária, vinculada pelos sindicatos e respaldada nos princípios do Estatuto da Terra, quando naquela difundida pela Igreja, iluminada por releituras bíblicas à luz da Teologia da Libertação. A Bíblia e a lei serviram, pois, como princípios legitimadores da luta. Por meio deles e de uma intensa disputa simbólica, procurou-se trazer uma imagem de determinadas categorias e grupos, antes invisíveis, que emergiram na cena política como portadores de demandas e que passaram a falar a linguagem dos direitos que, progressivamente, se contrapunha à do favor.

Como já reiterado, esses processos foram nucleados por organizações que fizeram e fazem a mediação entre as carências cotidianas e as bandeiras políticas e metas no mais das vezes elaboradas em outros espaços sociais, mas cuja eficácia política e simbólica depende de uma tradução plausível. De tal forma que essas bandeiras possam

minimamente espelhar as agruras e, ao mesmo tempo, oferecer alternativas tangíveis, dotadas de sentido. Assim, a própria possibilidade de reconhecimento e visibilidade das lutas no campo se dá no entrecruzamento do local com o nacional e, em alguns casos, com o global.

Ao longo dos anos 80/90 e no início do século XXI, esse processo teve efeitos objetivos: a aprovação de uma linha especial de crédito para agricultura familiar; o reconhecimento desse segmento como grupo social com um lugar definido e demandas específicas e, mais recentemente como profissão. Ao lado disto, o reconhecimento, pelo Estado, da legitimidade da luta por terra, expresso na intensificação do ritmo de realização de assentamentos rurais, a criação de reservas e assentamentos extrativistas - num esforço de junção da preservação ambiental com a manutenção das condições de subsistência das populações que vivem nas florestas; a constituição de novos modelos de assentamentos, levando em conta necessidades locais (assentamentos sustentáveis do Norte, por exemplo); reconhecimento de áreas tradicionalmente ocupadas e das populações que nelas viviam, como é o caso dos *quilombolas*, por exemplo. Enfim, tornam-se visíveis os efeitos das lutas políticas sobre o Estado que, por mais que redefina as demandas desses grupos particulares e as ajuste a uma outra linguagem que é produto de outras disputas, também as reconhece e age sobre elas criando novos patamares para essa mesma luta, na medida em que institui direitos. Ainda seguindo os passos enunciados por Silva (2000), pode-se dizer que a luta por reconhecimento amalgamou-se à luta por direitos, não em geral, mas os direitos derivados do próprio reconhecimento de grupos sociais e de identidades específicas.

Ao longo desse processo, produziu-se, pelo menos entre as diferentes organizações porta-vozes dos trabalhadores, um debate em torno do que significa desenvolvimento, trazendo um conjunto de elementos, que apontavam para a percepção de que desenvolvimento não é um processo inelutável, ao qual as vontades não se contrapõem, nem muito menos que é feito pelas vontades, mas que é produto de disputas políticas e simbólicas. Ou seja, nada está definido *a priori*. Temas novos entraram nessa discussão, adjetivando-a, principalmente com termos “sustentável”, “equitativo”, “local”, etc., e tirando o debate dos termos estritos do crescimento econômico. Ao mesmo tempo, temas e identidades locais foram sendo progressivamente incorporados

nessas definições. Não sem tensões (inclusive com concepções bastante comuns no interior das organizações porta-vozes dessas resistências, que levam a pensar o mundo em termos de categorias homogeneizadoras), a diferença, o diverso, o plural, ganharam espaço.⁶²

Se essas lutas tiveram efeito sobre o Estado nacional e sobre projetos em disputa, também provocaram mudanças sobre os espaços locais, criando novas interlocuções e alterando disposições de força e disputas por poder.

Experiências das lutas pela terra

As lutas por terra no Brasil são produto de experiências diversificadas que encontram à frente desde o latifúndio tradicional e em crise, a *grilagem*, até as modernas formas de apropriação da terra para valorização/especulação ou pelo que vem sendo chamado de “agronegócio”. Na verdade, essa enumeração só faz sentido de uma perspectiva didática, uma vez que essas figuras se entrecruzam no tempo e no espaço e contam com redes de articulação e solidariedade dos que vêm a defesa da propriedade da terra como um princípio fundante.

Nos últimos cinquenta anos, diversas organizações representantes dos trabalhadores do campo colocaram o tema da terra e da Reforma Agrária no centro de suas demandas. Nas décadas de 1950 e 1960, marcando os conflitos sociais que antecederam o golpe militar de 1964, as Ligas Camponesas e as associações de lavradores tiveram um papel destacado. Ao longo dos Anos 70, em plena ditadura, a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag) difundiu concepções de direito à terra e usou a legislação existente como base para suas reivindicações. Sem embargo, estas se faziam principalmente por meio de demandas ao Estado e constituíam o que Palmeira (1985) denominou “via administrativa de orientação dos conflitos. Em

⁶² No início dos anos 90, por exemplo, o lema “unidade na diversidade” foi adotado pelo Departamento Nacional dos Trabalhadores Rurais da CUT, que agregava as oposições ao sindicalismo contaguiano. Hoje, o esforço político levado adiante pelo MST e Via Campesina, de ressignificar a categoria “camponês” não exclui o reconhecimento de que o termo é um enorme guarda-chuva, capaz de abrigar desde o pequeno proprietário, até assentados, pescadores, ribeirinhos etc.

meados dos Anos 70, com a aparição da Comissão pastoral da Terra, ligada à Igreja Católica e com o objetivo de ser o porta-voz e apoio nas situações de conflito que se estendiam e se intensificavam no campo, cresceu o número de denúncias sobre o processo de expropriação em curso, assim como da insuficiência das formas de ação preconizadas pela Contag. Ao final dos Anos 70, com o apoio da Igreja através da Pastoral da Terra, iniciaram-se as ocupações que conformaram a base do que logo seria a organização de luta pela terra mais conhecida do Brasil: o Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra (MST).

O surgimento do MST introduziu novos temas e questões e inaugurou um campo de debates pela representação dos trabalhadores do campo, pelas concepções de reforma agrária que englobavam tanto o sindicalismo rural sob a direção da Contag, como outras organizações que se multiplicaram, sobretudo a partir dos Anos 90. O MST patenteou uma nova forma de luta: os acampamentos e as ocupações, que se converteram na maneira por excelência que determinados grupos sociais tinham de expressar à sociedade suas demandas. Desde finais dos Anos 80, essa forma de ação se generalizou e foi utilizada por diferentes vertentes do sindicalismo rural e outros grupos em luta pela terra, que se denominaram a si mesmos “movimentos” (Sigaud, 2000; Rosa, 2004).

Como foi dito acima, embora o MST não seja a única experiência digna de atenção, quando se pensa a luta pela terra no Brasil contemporâneo (e seus desdobramentos no cenário nacional), vamos explorar alguns aspectos das experiências dessa organização como forma de ilustrar algumas das reflexões que fizemos nas partes anteriores deste *paper*, buscando ressaltar inovações locais, sua importância na revalorização dos espaços rurais e sua resignificação, além das tensões decorrentes dos encontros e desencontros que essa luta provoca.

Olhando a história do MST da perspectiva da dialética local/global, verificamos que ele nasce de lutas locais. Na dimensão mais visível das narrativas acadêmicas e políticas sobre sua origem, normalmente se coloca como momento inaugurador a expulsão de “colonos” que há algum tempo viviam na reserva indígena de Nonoai e que, sem ter para onde ir, acamparam em terras desocupadas e que já haviam sido objeto de desapropriação pelo governo estadual no pré-64. Uma série de elementos acabou por transformar essa experiência localizada num fenômeno bastante singular. Do conjunto

das famílias expulsas da reserva, parte se dispersou e outra foi abrigada pelo governo estadual no Parque de Exposições de Esteio, de onde seriam encaminhadas para projetos de “colonização” nas regiões Norte e Centro-Oeste do país. Parte das que ficaram dispersas iniciaram um acampamento em Encruzilhada Natalino e logo receberam apoio da Igreja, através do padre do local. Como relata Marcon (1997), tomando como ponto de partida o princípio de que “a terra é um dom de Deus para todos”, a CPT ajudou a deslegitimar o conceito de propriedade privada, utilizado para justificar a concentração de terra e contribuiu para o estabelecimento de novos pressupostos éticos, com base no Direito e na legitimidade de acesso à terra.

O trabalho da CPT foi fundamental para garantir a continuidade do acampamento e sua crescente visibilidade. No entanto, não era essa a única experiência de luta por terra: elas eram inúmeras nos estados do Sul, onde as terras se valorizavam intensamente em consequência do processo de modernização em curso. A Pastoral da Terra, com sede em Goiás, acumulava outras experiências de luta, de posseiros, de foreiros, com outro formato, mas que também colocavam com centralidade o tema do acesso à terra. Assim, se as lutas eram particulares e localizadas, de alguma forma a ação da Igreja as tirava do isolamento quando as articulava na caracterização de uma questão agrária, definia os adversários para além deste ou daquele proprietário de terras; demandava a intervenção do Estado, questionava sua omissão e principalmente quando reunia trabalhadores de diferentes regiões e permitia a troca de experiências e a constituição de uma linguagem comum. Nesses encontros, elaboraram-se diagnósticos, demandas, formas de luta.

Um dos efeitos mais visíveis desse processo foi, cinco anos depois da experiência de Encruzilhada Natalino, a formalização do MST como organização, num encontro que já reunia representantes de diversos estados do País. Alguns anos mais tarde, o movimento se propunha a uma abordagem nacional, a partir da “exportação” das experiências sulinas, por meio da migração de lideranças para diversos estados do país, onde eram outros os acúmulos e trajetórias da luta por terra.

Esse foi o ponto de partida para uma espécie de nacionalização do termo “sem terra”, com o qual passaram a se identificar trabalhadores de diversos pontos do país, inclusive urbanos, dispostos a se engajar na luta pela terra. Novaes (1997), referindo-se à

constituição da expressão “camponês” como identidade política no início dos anos 60, no Nordeste, já apontava para a dimensão política da construção das identidades:

(...) naquele momento, a matéria prima para a construção da identidade política camponesa, não foi buscada apenas nas semelhanças de situações de trabalho ou de situação em relação à terra. Neste nível, a identidade englobou a diferença, comportou a inclusão de diferentes categorias de trabalhadores do campo. Também não podemos dizer que a matéria prima para a construção desta identidade possa ser encontrada nos valores comunitários pré-existentes. Não havia uma “comunidade de valores” partilhada e prévia, pronta para fazer manifestar o *ethos* camponês. (...) é o enfrentamento e a delimitação de espaços que estão na base do processo de construção da identidade *camponês*. (...) a definição social de *camponês* é, sobretudo, uma definição política. Ela remete à maneira pela qual os trabalhadores articularam e ordenaram experiências sociais coletivamente vividas em um processo concreto de confronto e diferenciação (Novaes, 1997: 54/5).

Desde então, esse processo se complexificou e aprofundou, indo muito além dos encontros característicos dos anos 80: ele consolidou-se numa sofisticada organização, inovadora em relação a outras experiências existentes, difundindo quer propostas de organização da produção (e que deram origem a todo um sistema de cooperativas, tratado mais adiante), quer por meio de organizações formais voltadas à formação, envolvendo desde cursos de capacitação de lideranças e de técnicos para atuar nos assentamentos, até uma escola nacional de formação de lideranças (Escola Nacional Florestan Fernandes). Tais iniciativas se, por um lado, têm um importante papel na produção da identidade “*sem terra*”, como pertencimento ao MST e adesão a uma causa; por outro, produzem lideranças e concepções que as deslocam de suas experiências locais. Nesse processo, refletir sobre o local passa a ser mediado não apenas por essa experiência vivenciada, mas por uma articulação estratégica entre o local e o nacional, mediada por concepções históricas, avaliações de conjuntura e apostas políticas do Movimento como um todo.

As lutas por terra empreendidas desde o final dos anos 70 levaram à constituição de um número significativo de assentamentos rurais⁶³. Tanto por seu crescimento

⁶³ Convém lembrar que nem todos os assentamentos foram produto da luta do MST. Há vários que foram resultado de lutas sindicais, da CPT etc. Por outro lado, em diversas regiões, disputas políticas têm gerado cisões e a produção de outros “movimentos”, multiplicando as siglas (MLST, MCC, MLT etc).

numérico, como por sua visibilidade política, assentamentos e assentados se tornaram o centro de uma disputa em torno da pertinência da reforma agrária, natureza de seu público, perfil das políticas públicas que deveriam ser orientadas para esses núcleos etc. Além de alimentar polêmicas sobre a importância do que se vem discutindo no debate acadêmico e político, como “*desenvolvimento local e sustentável*”.

Para o MST, a existência desses assentamentos desde logo colocou a questão de como organizar essas novas unidades criadas de forma a que elas se tornassem exemplo das virtualidades contidas na reforma agrária e servissem como estímulos à continuidade da luta, mas também pudessem se tornar experimentos de novas formas de organização, que apontassem para novos arranjos sociais e formas de relacionamento, baseados na cooperação e não na competição. Desde meados dos anos 80, pode-se dizer que mais do que implantar um novo projeto produtivo, tratava-se para o MST de fazer experimentos locais que fossem laboratórios de produção de novos homens e de um novo padrão de sociabilidade.

Já no final dos anos 80, o MST começou a experimentar nos assentamentos sob seu controle a coletivização da produção, procurando incentivar formas de organização que preservassem/construíssem valores baseados na solidariedade. A divisão de trabalho resultante era vista como um caminho para tornar mais densa a vida social nos assentamentos. Fazia parte ainda da sua proposta a necessidade de, por meio da exploração coletiva, obter facilidades no acesso a crédito e a adoção de tecnologias cujo uso seria inviável em produções de pequena escala. Para viabilizar as explorações coletivas, foram implementados os “*laboratórios organizacionais de campo*”⁶⁴.

No entanto, desde o início, houve muita resistência dos assentados a essas propostas. Diversos estudos de caso⁶⁵, mostram um certo distanciamento entre o momento da luta pela terra (agregador e construtor de um “nós”) e o posterior, do assentamento, onde se colocam questões concretas em torno da sobrevivência, de como

⁶⁴ Os laboratórios foram implementados com base nas teorias de organização de Clodomir Moraes, antigo dirigente das Ligas Camponesas e, durante seu exílio, nos anos 1970, consultor da FAO na América Central. DE acordo com Souza (2000), citando documentos do MST, para o Movimento o objetivo central do Laboratório é constituir-se num aprendizado para a formação das cooperativas nos assentamentos, acreditando que a ‘profissão de agricultor’ desaparecerá através da setorização da produção, “uns vão estar na lavoura, outros no setor de animais, outros no da horta, outros na cozinha, na creche, no setor de formação, etc.” (MST, 1993, p. 31).

⁶⁵ Brenneisen, 2002; Cazella, 1992; Navarro, 2002, Souza 2000, entre outros.

produzir, construir a casa, reestruturar a vida. Esses dois momentos têm sido marcados por tensões e conflitos entre as propostas do MST e o cotidiano dos assentados. Trata-se de um tempo crucial em que a afirmação do ideal dos assentamentos como espaço de produção, cooperação, gestação de novas formas de organização se confronta com as histórias de que cada família é portadora, com seus desejos, expectativas e projetos de futuro.

Essas tensões, constitutivas da vida social, acabaram sendo apropriadas e trabalhadas de diferentes maneiras. Do ponto de vista da história do MST, há várias indicações de que esses conflitos contribuíram para reajustes de propostas, como forma mesmo de sobrevivência, uma vez que, se a organização perde a capacidade de falar com suas bases, de produzir uma tradução capaz de ser aceita, de seus anseios, ela corre um sério risco de se deslegitimar e perder sua capacidade de representação ⁶⁶.

A ênfase em formas cooperativas de trabalho resultou na criação do Sistema Cooperativista dos Assentados (SCA), para difundir e estimular a cooperação nos estados onde o MST agia. Em 1992, formou-se a Confederação das Cooperativas de Reforma Agrária do Brasil (Concrab), com base em quatro cooperativas centrais estaduais (Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná e Espírito Santo). Passados quase quinze anos de sua organização, o SCA conta com mais 160 cooperativas distribuídas em diversos estados brasileiros e organizadas em centrais estaduais e na Concrab, a nível nacional. Atualmente, são três os tipos de cooperativas: as de Produção Agropecuária (CPA), de Prestação de Serviços (CPS) e de Crédito. Paralelamente, há inúmeros grupos coletivos, semi-coletivos e associações. Na visão do MST, mais do que uma forma de organização produtiva, as cooperativas ligadas ao SCA...

(...) devem ser uma ferramenta de luta para a conquista da reforma agrária e a transformação da sociedade. O seu caráter de luta deve se manifestar internamente através da formação político-ideológica, da mística, da capacidade de crítica e autocrítica e externamente através da participação nas lutas do MST e da classe trabalhadora e das ações de solidariedade, com a finalidade de romper com a lógica de exclusão social dos trabalhadores (www.mst.org.br/setores/concrab, acesso em 15/12/2005).

⁶⁶ Representação aqui não é pensada como um ato formal, mas como um processo de constituição de atores políticos (Bourdieu, 1989).

No entanto, ao longo da história do MST esse foi um dos principais pontos de conflito, tanto maior quanto mais a organização se expandia por outras regiões, portadoras de outras tradições históricas distintas. Se os modelos que enfatizam a cooperação inspiram-se num formato fundado na racionalidade do empreendimento, tendo em vista tanto as necessidades de reprodução do Movimento quanto a de se inserir de forma consistente nos mercados locais e regionais, a realidade mostrou um forte desencontro entre essa racionalidade e a que preside a tomada de decisões no âmbito das famílias, regidas por princípios distintos. Não por acaso, desde meados dos anos 1990, nos cadernos de formação do MST e nos textos de seus principais ideólogos encontra-se uma forte preocupação com os valores, a cultura das suas bases. Da mesma forma, cresceu a ênfase sobre a importância de organização em núcleos e setores, na formação, na discussão, na mística como forma de sensibilizar e trazer os assentados para as propostas, por caminhos que utilizam simultaneamente razão e emoção, disciplina e coerção.

Do ponto de vista dos assentados, nesse percurso foram se constituindo regras mais ou menos rígidas de disciplina, afirmando-se hierarquias e produzindo-se um permanente embate entre as normas impostas, o desejo dos membros do grupo, em suas peculiaridades e os ganhos que as mútuas concessões podem trazer para a visibilização, reconhecimento, continuidade do grupo e obtenção de ganhos, tanto materiais como simbólicos. Assim, no interior dos assentamentos vem se reproduzindo um conflito entre saberes e experiências ali acumulados e a reprodução do pressuposto de que os agricultores “ainda” não estão prontos para o que se deseja, levando a um confronto entre os ideais do Movimento e as aspirações individuais. No caso da proposta de cooperação agrícola, ela acabou se mantendo principalmente entre grupos dotados de experiências comuns anteriores, seja por serem membros de uma mesma família extensa, seja por relações de proximidade, muitas vezes constituídas nos acampamentos ou mesmo antes. Isso indica que, para a implementação desse novo formato organizativo, outros elementos se faziam necessários, envolvendo redes de relações pessoais e de confiança mútua.

Nesse esforço mútuo de tradução, várias possibilidades se delineiam. Os que abriram mão de sua participação em cooperativas, insistindo no acesso a um lote

individual para trabalho com a família, passaram ou a trabalhar de forma totalmente individualizada, ou com base em associações com fins específicos, como é o caso de associações de máquinas ou de cooperativas exclusivamente para venda de produtos e/ou compra de insumos etc. Chama a atenção o fato de que, mesmo rompendo com algumas das propostas do MST, muitos assentados atribuem a sua mudança de situação à ação dessa organização (por vezes, traduzida na reprodução de uma relação paternalista)⁶⁷.

Em resumo, o modelo coletivizante foi sendo flexibilizado, para que o MST mantivesse, pelo menos em parte, a força da adesão que conseguiu durante a ocupação e acampamento.

Público da luta por terra e desafios enfrentados

A reflexão sobre o significado dos movimentos sociais nas mudanças no plano local impõe olhar para os trabalhadores que se envolvem na luta por terra, público bastante diversificado e portador de experiências, projetos de vida e estratégias familiares também bastante distintas, como a bibliografia sobre o tema tem mostrado. São trabalhadores que foram, em algum momento de suas vidas, proprietários de terra, mas acabaram perdendo-a; assalariados rurais já expropriados, vivendo de trabalhos eventuais e habitando as periferias de pequenas e médias cidades do interior do país; parceiros e arrendatários em busca de maior segurança e de um patrimônio; trabalhadores que há muito viviam afastados das atividades agrícolas e que se dispuseram a voltar a elas levados pela falta de perspectivas de emprego permanente nas cidades e por medo das condições de violência comuns às periferias urbanas.

Esse conjunto diferenciado de pessoas vai para os acampamentos ou busca um lugar nos assentamentos não só para se tornarem agricultores, mas também à procura de

⁶⁷ O documentário *Sonho de Rose*, realizado por Tetê Moraes expressa bem esse conjunto de ambigüidades internas aos assentamentos onde o MST tem hegemonia.

segurança, de um lugar estável para viver, de moradia, de uma renda complementar a outras atividades que exercem etc. Estamos longe de um campesinato clássico: trata-se de uma multiplicidade de atores que a luta política busca tornar “camponeses”.

Os resultados não estão definidos unicamente pelo acesso à terra, mas a partir de um conjunto de elementos que se explicitam ao longo do tempo⁶⁸. A literatura também vem assinalando que a opção de acampar ou de ocupar terras não se realiza de forma isolada, mobilizando indivíduos atomizados, nem é determinada por algo que se possa chamar de uma “tomada de consciência política”. Nesta decisão têm importância redes de amizade, parentesco, religião, fidelidades políticas anteriores etc., permitindo que se supere uma leitura simplista das relações entre as pessoas, pretensamente construídas apenas pela racionalidade dos interesses e/ou da militância (Sigaud, 2000; Rosa, 2004).

Perceber esse encontro de situações diferenciadas, a complexidade das redes em que os *assentados* estão imersos, os distintos projetos que convivem em um assentamento, a existência de grupos com laços anteriores entre si, é fundamental para captar a densidade do processo de construção social que neles tem lugar e os conflitos que emergem. A bibliografia tem mostrado que, nesse contexto, a própria hegemonia das organizações presentes no momento dos acampamentos e das ocupações é posta à prova, já que nem sempre as propostas dos mediadores coincidem com os desejos que eclodem, uma vez garantido o acesso à terra. O mesmo se pode dizer das diretrizes da burocracia estatal, que busca criar um determinado modelo de produtor, mas nem gera as condições adequadas para sua viabilização, nem pode administrar a complexidade das relações envolvidas nos processos em curso no plano micro social.

Um olhar sobre o cotidiano dos assentamentos mostra diversas ordens de constrangimentos, dificultando que a utopia da “nova sociedade” proposta pelas organizações de representação seja alimentada de forma contínua, tendo que passar pelos problemas provocados pelos conflitos derivados da superposição de diferentes hierarquias de poder. A literatura sobre assentamentos é pródiga na análise de divergências internas, grande parte delas fundadas na resistência de muitas famílias em aceitar as novas regras (tanto as trazidas pelos organismos do Estado, como pelas

⁶⁸ São relativamente recorrentes casos de abandono de lotes ou mesmo de venda. Para uma aproximação desse fenômeno, tanto quantitativa como qualitativa, ver Bruno e Medeiros (2001).

organizações de representação) que, muitas vezes, se confrontam com as experiências acumuladas anteriormente.

No entanto, em que pesem as disputas entre propostas distintas, o recorrente desencontro entre os desejos dos trabalhadores, imersos no seu cotidiano, e as propostas das organizações e das agências estatais, foram múltiplos os efeitos dos assentamentos não só no plano nacional, mas também, e talvez principalmente, no plano local. A seguir, com base nas pesquisas que coordenamos (Heredia et alii, 2004; Medeiros e Leite, 2004), apresentamos uma breve síntese desses efeitos.

Os assentamentos foram realizados em diversos pontos do país, embora distribuídos de forma diferenciada segundo as regiões. Em termos nacionais, no período entre 1964 e 1994, foram assentadas 218.534 famílias. Entre 1995 e 2002, 579.733. Entre 2003 e 2005, 245.100.⁶⁹ Ou seja, cerca de um milhão de famílias foram atingidas por programas de acesso à terra.⁷⁰ Há uma acentuada concentração de famílias assentadas na região Norte, indicando uma tendência, que se mantém ao largo do tempo, de realizar assentamentos em áreas de fronteira, no mesmo espírito que guiou os projetos de colonização dos anos 70. Entretanto, na década de 90, cresceu o número de famílias assentadas na região Nordeste, fruto da conjugação de dois fatores: a crise dos cultivos de exportação típicos da região (cana de açúcar e cacau) e entrada do MST, aproveitando-se do potencial gerado pela crise para organizar famílias para a ocupação de terras (Leite et alii, 2004). Nas regiões Sudeste e Sul, os altos preços das terras tornaram muito lento o ritmo dos assentamentos, dadas as dificuldades de proceder a desapropriações. Apesar do aumento de sua quantidade, a criação de assentamentos não gerou mudanças no quadro de concentração da propriedade da terra no âmbito nacional, estadual, ou mesmo nas regiões em que se inserem. Quando muito, produziram alterações em municípios onde sua concentração era maior, como é o caso do Pontal de Paranapanema, em São Paulo (Bergamasco et al., 2004); do Sudeste do Pará (Heredia et

⁶⁹ Segundo dados do MDA/ Incra. Até o momento em que finalizamos a redação da presente versão, ainda não estavam oficialmente disponibilizados dados de 2006.

⁷⁰ Esse número é polêmico uma vez que, nos últimos 10 anos, não houve concordância entre governo e organizações representativas de trabalhadores sobre o número real de famílias assentadas. Durante o governo FHC, uma das críticas era de que o governo considerava como famílias assentadas a capacidade de assentamento das terras desapropriadas. No governo Lula, a crítica foi ao fato de se considerar como assentadas famílias que já estavam na terra, muitas vezes em situações de conflito, e cuja situação foi regularizada. De toda forma, para nosso interesse aqui, o que importa assinalar são os efeitos das lutas sobre a ação governamental, que reconheceu o conflito e o solucionou por meio do acesso à terra.

allii, 2004); da região canavieira nordestina (Heredia et alii, 2004). No entanto, não são insignificantes seus efeitos.

Um dos mais importantes efeitos da luta pela terra refere-se à dimensão produtiva, importante argumento político sobre a eficácia da reforma agrária e da validade de se investir em tal tipo de política pública, em uma situação de escassez de recursos. Assinalar a dificuldade dos assentamentos para se integrar à lógica mercantil tem sido um dos argumentos prediletos dos que defendem a tese de que eles representam um desperdício de recursos. Os dados das pesquisas disponíveis, no entanto, constituem-se em fortes indicadores de que muitos assentamentos vêm ativando a vida econômica em regiões antes estagnadas, diversificando a produção, introduzindo novos cultivos, em especial quando se tratava de áreas tradicionais de monoculturas ou de pecuária extensiva. Gera-se ali uma produção que, normalmente, não é contabilizada nas estatísticas oficiais, já que é pequena e nem sempre passa por mecanismos formais de comercialização. Mas nem por isso é menos importante quando se presta atenção a seus efeitos na ativação e diversificação do comércio agrícola local, no enriquecimento da dieta alimentícia, na recomposição de solos desgastados pela monocultura ou pela pecuária. Em que pese o uso predominante dos canais tradicionais de comercialização, com a presença frequente dos *atravessadores*, que retêm a maior parte dos ganhos, são diversas as experiências de cooperativas de produção e comercialização que, em alguns casos, vêm mostrando-se mecanismos eficazes de garantia de melhores resultados econômicos para os produtores e de exercício de autogestão (Heredia et alii, 2004; Medeiros e Leite, 2004).

A condição de “*assentado*” possibilitou a essa população, na maior parte dos casos pela primeira vez na vida, o acesso a crédito para produção, por mais que essa integração ao mercado financeiro esteja marcada por um conjunto significativo de dificuldades (entraves burocráticos, demora no recebimento dos recursos, endividamento). O volume de crédito mobilizado em função dos assentamentos tem repercutido no comércio local, em especial nas pequenas cidades, dinamizando-o pelo aumento da demanda de instrumentos agrícolas, insumos, sementes, material de construção, etc.

Os assentamentos também vêm criando oportunidades de trabalho agrícola e não

agrícola. A implementação dos projetos, de forma geral, possibilitou, para uma população que no momento anterior vivia uma instável e precária inserção no mundo do trabalho, a centralização de suas estratégias de reprodução familiar no próprio lote, embora na maioria dos casos, recorrendo a outras fontes de renda complementares e trabalho fora do mesmo (pequeno comércio, construção civil, trabalhos domésticos etc.). Desta forma, a renda das famílias é produto de uma complexa combinação de diferentes contribuições, sendo a proveniente das atividades do lote uma delas, embora, na maioria das vezes, a mais importante. As situações estudadas também oferecem pistas para uma reflexão mais profunda sobre o significado dos assentamentos rurais, em especial nas áreas mais urbanizadas, com disponibilidade de estradas e facilidade de transporte: mais que recriar um modo camponês de vida, os assentamentos estão caminhando para formas de fusão entre atividades urbanas e rurais, agrícolas e não agrícolas, revelando estratégias de inserção no mercado de produtos e trabalho que se diferenciam de uma série de idealizações correntes sobre o que significam os assentamentos rurais e trazendo dificuldades relacionadas tanto a muitas das propostas de suas organizações de representação, como à formulação de políticas públicas.

Nesse processo, os assentados, em geral portadores de um passado de pauperização e carências, tornaram-se bastante dependentes dos recursos públicos. Para além desse histórico pessoal, as áreas objeto de intervenção também são, no geral, marcadas pela falta de infra-estrutura (estradas em condições inadequadas para escoar a produção, dificuldades de transporte, ausência de energia elétrica, de saneamento básico, algumas vezes, dificuldades até mesmo de acesso à água potável), pela dificuldade de acesso a escolas e serviços de saúde, pela precariedade na assistência técnica e no apoio à produção. Este fato tem consequências múltiplas. Por um lado, a capacidade de pressionar/negociar dos assentados torna-se fundamental para que os recursos sejam destinados aos grupos e cheguem no momento adequado para viabilizar a semeadura, o escoamento da produção, a construção de infraestrutura e outras atividades, o que torna esse contingente dependente das organizações envolvidas com o assentamento, dificultando rupturas radicais com elas, apesar de contextos de conflitos e divergências. Desta forma, para as organizações envolvidas na luta pela terra, em especial o MST, investir nas negociações/pressões políticas para viabilizar os assentados, é também uma

condição para a continuidade da própria luta pela reforma agrária, tanto no plano imediato, como para justificá-la frente à sociedade, tendo em conta os custos financeiros e inversões políticas que ela representa. Por outro lado, os assentamentos se tornam um espaço propício para a reprodução dos tradicionais laços de clientela também com os políticos locais, que entram na disputa por trazer “benefícios” a essas unidades.

Os assentamentos se converteram em uma alternativa para um conjunto de pessoas que elegem o acesso à terra como possibilidade de vida e que teriam escassas oportunidades de inserção no mercado de trabalho formal: tratam-se de famílias com escolaridade bastante baixa ou nula, descapitalizadas do ponto de vista econômico e cuja inserção no mercado de trabalho, urbano ou rural, encontrava sérias dificuldades. Essa situação de precariedade implicou inclusive a ruptura de laços familiares, ocasionando migração para outros municípios ou regiões em busca de melhores oportunidades. Os assentamentos parecem estar atuando, em alguns casos, como mecanismos de recomposição dessas famílias, tanto contribuindo para a reconstituição de laços antes desfeitos ou ameaçados pela necessidade de migração de filhos, pais, irmãos, em busca de alternativas de sobrevivência, como também atuando como uma forma temporária de amparo para familiares em situação precária (Heredia et alii., 2004).

A maior estabilidade e as possibilidades de reordenamento das estratégias de reprodução familiar, em geral resultaram em uma melhora das condições de vida dos assentados, aumentando sua capacidade de consumo, não só de gêneros alimentícios, mas também de bens em geral, como roupas, calçados, móveis, eletrodomésticos etc. Com isto, acaba havendo um impulso para o comércio local, tendência que se acentua nos casos de municípios com elevada concentração de assentamentos.

A contribuição econômica dos assentamentos, as formas de sociabilidade e organização que neles tiveram lugar levaram a que, em muitos lugares, os assentados conseguissem obter o reconhecimento social e político ante os demais grupos sociais, superando uma tensão que aparecia inicialmente, muitas vezes marcada por uma visão de que eram “forasteiros” ou “agitadores” (especialmente nas áreas onde os assentamentos foram o resultado de acampamentos e ocupações de terra).

As investigações citadas mostraram também que eles passaram, em alguma medida, a contar no jogo político local. De alguma maneira, a experiência da luta por

terra e a organização que ela supõe, a capacitação política comum principalmente entre aqueles ligados ao MST, promoveram o encontro entre trabalhadores e a luta por direitos, produziram líderes, impuseram novas iniciativas políticas ⁷¹.

A constituição de um assentamento (em diversos casos, de mais de um assentamento no âmbito de um mesmo município ou região), tende a introduzir novos elementos e agentes sociais que ocasionam alterações nas relações de poder. Tratando-se de áreas de conflito fundiário, seja envolvendo resistência ou ocupação de terras, o simples fato de ocorrer uma desapropriação e um assentamento significa o reconhecimento do conflito por parte do Estado, o que se concretiza em sua intervenção mediante desapropriação. Com isto, ocorrem mudanças nas relações locais, visto que ela envolve graus diferenciados de negociação com o proprietário que pode ou não ser membro da elite local, mas que, de qualquer forma, resulta em uma cunha que se insere nas relações até então prevalecentes. Diversas agências públicas, estatais ou não, dirigidas à implantação e viabilização dos assentamentos passam a atuar na região. Isso é particularmente visível nos municípios menores, onde os assentados alcançam maior importância relativa e onde a crise econômica mostrou facetas extremamente perversas. Nessas situações, o aparecimento de novos atores, a disputa política que se produz em torno da representatividade populacional (e eleitoral) dos assentados, fazem com que sua presença promova reestruturações de relações que precisam ser melhor conhecidas e discutidas. Estas reestruturações alcançam inclusive áreas de agricultura familiar, que vêm incorporando rapidamente algumas das experiências reivindicativas e organizativas dos assentamentos, tais como associações e cooperativas.

A entrada de novos agentes e a realocação de trabalhadores, muitas vezes de outros municípios, por si só criam uma disputa em torno de quem deve ser assentado, que prioridades estabelecer, etc. São diversas as menções a situações em que, no caso de uma desapropriação, prefeitos reivindicam lugar para os trabalhadores sem terra de seu município. Com essa intervenção, os laços tradicionais de patronagem muitas vezes podem ser questionados ou reestruturados sobre novas bases, tornando-se o assentamento um espaço importante no sentido de questionar sua resistência, promover

⁷¹ Segundo Heradia et alii (2004), embora só 8% dos entrevistados tivessem feito curso de capacitação, 80% dos que participaram de atividades desse tipo o fizeram após a chegada ao assentamento.

sua ruptura, criar novos laços ou, em algumas circunstâncias, fortalecê-los.

Na bibliografia são relatados numerosos casos de assentados que disputaram cargos de vereadores e mesmo prefeituras, que entraram nas disputas sindicais, que começaram a participar de conselhos de diferentes tipos, como cooperativas locais, associações, além de projetarem-se como líderes do MST para além do âmbito local. Atuar nestes espaços significa ter poder de falar pelos e para os *assentados* e, conseqüentemente, buscar ser ouvido/legitimado por eles e pela sociedade. Ou seja, são formadores de opinião que, de uma ou outra forma, tiveram e têm importância fundamental na constituição dos interesses desse segmento social e para seu reconhecimento social. São cargos que representam também a possibilidade de disputar com estas mesmas elites em torno do que quer dizer “estar do lado dos assentados” ou forçando-as a justificar suas posições contrárias, trazendo o assentamento para o centro do debate político local. Isto é particularmente visível nas áreas onde é forte a presença do MST, pela capacidade que esta organização tem de formar líderes e capacitá-los para o debate político e econômico. Mais especificamente, pode-se dizer que esta entidade é, ela mesma, efeito da constituição dos assentamentos.

Sob esta perspectiva, o que está em jogo é a própria legitimação da ação sobre os conflitos de terra frente à sociedade: atuar sobre eles por meio da repressão ou da ação que a incorpora como reivindicação legítima, orientar recursos, receber para conversar/negociar as organizações que se declaram porta-vozes das demandas dos trabalhadores, são diferentes facetas do debate político. Suas vicissitudes acabaram por produzir também o reconhecimento e a legitimação do repertório de ações que se gera nesta disputa, fazendo dos acampamentos e ocupações uma forma de ação estimulada sempre que os governos se mostrem reticentes quanto à demanda por terra, reproduzindo os ciclos de mobilizações e, assim, mantendo o lugar da luta por terra no imaginário social.

Considerações finais

Pode-se olhar os processos que se verificam no meio rural brasileiro sob uma dupla perspectiva: por um lado, o reconhecimento que a luta pela terra vem impondo;

por outro, os conflitos cotidianos no interior dos assentamentos que revelam a vitalidade desse universo que está sendo criado e que repõe, dia a dia, os dilemas da representação política e do sequestro da palavra que às vezes a acompanha. Nessa complexidade cabe situar as formas de ação que buscam superar as diversas formas de expropriação presentes na sociedade brasileira. Essa possibilidade abre caminho para que se possa pensar, sem idealizações, a luta pela terra como um espaço privilegiado para entender os processos que avançam para um questionamento da situação de pobreza como um fenômeno político, buscando seu enquadramento num espaço também político.

De forma direta e indireta, a demanda pela terra, os assentamentos e as organizações que lhes dão voz e os preparam apresentam, no debate político, alternativas possíveis de bens produtivos, de formas de organização social e de reordenamentos dos lugares sociais. Estas se articulam com outros temas e questões, tais como a conservação ambiental, a qualidade dos alimentos produzidos ou os modelos tecnológicos utilizados. Ademais, põem em questão um determinado modo de construção e reprodução da vida nas cidades, transportando o eixo do debate de uma questão pensada em si mesma, para uma reflexão sobre os modelos de desenvolvimento onde o rural e o urbano são faces de uma mesma moeda.

Finalmente, é preciso ressaltar que essas lutas produziram múltiplas articulações e permitiram reforçar e ampliar os horizontes utópicos. No caso do MST, por exemplo, são muito fortes os laços com a Via Campesina, que projeta lutas em torno da defesa das formas camponesas de viver e produzir, articulando as potencialidades desse modo de vida com a possibilidade de oferecimento de alimentos de qualidade, de manutenção da diversidade cultural etc. Não por acaso, é nessa articulação que se fortalece a luta contra as sementes transgênicas, erigidas como símbolo de um modelo produtivo globalizante e massificador.

Bibliografia

ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. 2006. “Quilombolas, Quebradeiras de Coco Babaçu, Indígenas, Ciganos, Faxinaleses e Ribeirinhos: movimentos sociais e a nova tradição”. *Revista Proposta*, Rio de Janeiro, v. 29, n. 107/108.

ANDRADE, Maristela de Paula e Figueiredo, Luciene Dias . “Na lei e na marra - a luta pelo livre acesso aos babaquais”. 2005. *Olhar Crítico Sobre Participação e Cidadania na Construção de Políticas Públicas*, Rio de Janeiro: Actionaid Brasil. CDRom.

ASSIS, William Santos. 2007. *A construção da representação dos trabalhadores rurais no Sudeste paraense*. Rio de Janeiro: CPDA/UFRRJ. Tese de doutorado a ser defendida em fevereiro de 2007.

BERGAMASCO, S. M., Pessoa Pereira *et al.* (2004), «A diversidade dos impactos locais e regionais dos assentamentos rurais em São Paulo» in Medeiros, Leonilde y Leite, Sérgio (eds.), *Assentamentos rurais. Mudança social e dinâmica regional*, Mauad, Río de Janeiro.

BOURDIEU, Pierre. 1989. *O poder simbólico*. Lisboa: Difel; Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.

BRENNEISEIN, Eliane Cardoso. 2002. *Relações de poder, dominação e resistência*. Cascavel: Edunioeste.

BRUNO, Regina e Medeiros, Leonilde Servolo de. 2001. *Percentuais e causas das evasões nos assentamentos rurais*. Brasília, Convênio FAO/Incra.

CAZELLA, Ademir Antonio. 1992. *Assentamentos rurais e cooperação agrícola. Políticas conflitantes. O caso do assentamento 30 de outubro*. SC. Rio de Janeiro: CPDA/UFRRJ. Dissertação de mestrado.

DELGADO, Guilherme. 1985. *Capital financeiro e agricultura*. São Paulo/Campinas: Ícone/Unicamp.

GIDDENS, Anthony. 1991. *As conseqüências da modernidade*. São Paulo:Edunesp.

GRAZIANO DA SILVA, José. 1982. *A modernização dolorosa*. Rio de Janeiro: Zahar.

GRAZIANO DA SILVA, José. 1995. “A industrialização e a urbanização da agricultura brasileira”. In: *Brasil em artigos*. São Paulo: Seade.

HOBBSAWN, Eric. 1984. “Introdução. A invenção das tradições”. In Eric Hobsbawn e Therence Ranger. *A invenção das tradições*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

LEITE, Sérgio *et alii*. 2004. *Impactos dos assentamentos. Um estudo sobre o meio rural brasileiro*. São Paulo: Edunesp.

MAGALHÃES, Sonia Barbosa. 2003. “Direitos e projetos: uma leitura sobre a implantação dos assentamentos no Sudeste do Pará” in José de Souza Martins (coord.) *Travessias. A vivência da reforma agrária nos assentamentos*. Porto Alegre. Editora da UFRGS.

MARCON, Telmo. 1997. *Acampamento Natalino. História da luta pela reforma agrária*. Passo Fundo: Editora da Universidade de Passo Fundo.

MARTINS, José de Souza (2000). *Reforma agrária. O impossível diálogo*. São Paulo. EDUSP.

MEDEIROS, Leonilde Servolo de. 2002. *Movimentos sociais, disputas políticas e reforma agrária de mercado no Brasil*. Seropédica: EDUR e Unrisd.

_____, Leonilde Servolo de. 2003. *História da luta pela terra no Brasil*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo.

_____, Leonilde Servolo de. 2006. “Dimensiones de la lucha por la tierra em el Brasil contemporáneo y la conformación de espacios públicos” in Hubert C. de Gramond. Buenos Aires: CLACSO.

_____, Leonilde Servolo de. 2007. “O Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra - notas sobre a produção de um movimento social”. In Jorge Ferreira e Daniel Aarão. *História das Esquerdas no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira: 2007 (no prelo)

_____, Leonilde e Leite, Sérgio (orgs). 2004. *Assentamentos rurais. Mudança social e dinâmica regional*. Rio de Janeiro: Mauad.

NAVARRO, Zander. 2002. "Mobilização sem emancipação - as lutas sociais dos sem terra no Brasil. *In* Boaventura de Sousa Santos (org.). *Produzir para viver. Os caminhos da produção não capitalista*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

NOVAES, Regina. 1997. *De corpo e alma. Catolicismo, classes sociais e conflitos no campo*. Rio de Janeiro: Graphia.

PALMEIRA, Moacir e Leite, Sérgio. 1998. Debates econômicos, processos sociais e lutas políticas. *In* Luiz Flávio Carvalho Costa e Raimundo Santos (orgs.) *Política e reforma agrária*. Rio de Janeiro: Mauad.

_____, M. (1977), *Casa e Trabalho: notas sobre as relações sociais na plantation tradicional*. *In* Contraponto, ano II, n.º 2, novembro.

_____, M. (1985), A diversidade da luta no campo: luta camponesa e diferenciação do campesinato. *In* Vanilda Paiva, ed., *Igreja e questão agrária*, Loyola, São Paulo.

PAULA, Elder Andrade. *Seringueiros e sindicatos. Um povo da floresta em busca da liberdade*. Rio de Janeiro: CPDA/UFRRJ. Dissertação de Mestrado.

ROSA, Marcelo de Carvalho. 2004. *O engenho dos movimentos. Reforma agrária e significação social na zona canavieira de Pernambuco*. Rio de Janeiro: IUPERJ. Tese de doutorado.

SIGAUD, Lygia. 2000. “A forma acamapamento. Notas a partir da versão pernambucana”. *Novos estudos*, 58.

SILVA, Josué Pereira da. 2000. “Cidadania e reconhecimento” in Leonardo Avritzer e José Maurício Domingues (orgs). *Teoria Social e modernidade no Brasil*. Belo Horizonte: Editora da UFMG.

SOUZA, Maria Antonia. 2000. “Formas cooperativas de produção em assentamentos rurais do MST (Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra): dimensões educativas in *Revista on line Bibl. Prof. Joel Martins*. Vi, 2, fevereiro. www.fae.unicamp acesso em 03 de janeiro de 2007.

STEDILE, João Pedro e Fernandes, Bernardo Mançano. 2001. *Brava gente. A trajetória do MST e a luta pela terra no Brasil*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo.

Uma economia para reconstruir a dignidade humana e preparar outra sociedade

Jordi Garcia Jané

Ignoramos como será o mundo dentro de 30 ou 40 anos, porém sabemos que será muito diferente daquele que conhecemos hoje. Seja como for, ele deverá ter encarado alguns dos maiores desafios que a humanidade já teve pela frente: as conseqüências da mudança climática, o esgotamento da principal fonte de energia (o petróleo) e a necessidade de acolher os 2,5 bilhões de pessoas excedentes (passando dos 6,5 bilhões atuais para os 9 bilhões que possivelmente a população alcançará em meados deste século). Além disso, estes desafios insustentáveis acontecem em um período de crise do sistema-mundo moderno, que nos deparamos com o declínio da potência hegemônica mundial (os EUA) diante de adversários não ocidentais (China e outros estados asiáticos), o despontar de uma nova crise econômica que pode ser desencadeada por várias causas (a não sustentabilidade do déficit na balança comercial norte-americana, a explosão de novas bolhas financeiras e/ou imobiliárias, o encarecimento do preço do petróleo, etc.), e um contexto de guerra global permanente e de crescente desigualdade social, o que acarreta populações supérfluas, grandes fluxos migratórios, bem como pobreza e exclusão. Nos encontramos, pois, às portas de um período especialmente conturbado que pode nos conduzir a um cataclismo social no mundo todo ou, inclusive, ao suicídio como espécie.

São poucos os que duvidam da relação direta entre o fato de a humanidade ter chegado à situação limite e o modo pelo qual produzimos e distribuímos os bens que servem para satisfazer nossas necessidades. Isto é, a questão está relacionada à economia, na sua versão substantiva, tal como nos ensinou Polanyi, e mais precisamente

à economia capitalista. A utopia liberal do mercado auto-regulado veio a ser, no momento de sua realização, uma doce ilusão (pois nunca o mercado foi auto-regulado, como pregavam os neoclássicos), ou melhor, um pesadelo. O capitalismo não foi capaz de satisfazer as necessidades materiais mais básicas da população (mais de 1,1 bilhão de pessoas sobrevivem com menos de um dólar por dia; 1 bilhão não dispõem de água potável...), nem há previsão de que consiga fazê-lo (dados de 2003 revelam que 54 países eram ainda mais pobres naquele ano que em 1990). Desde o período neolítico, nunca estivemos tão perto de nossa extinção como espécie. Nunca existiram tantas pessoas morrendo de fome, nem um muro tão intransponível entre os ricos – 20% da população – e os miseráveis – os 80% restante: uma desigualdade de 150 para 1, segundo dados de 1998,¹ enquanto por volta da metade do século XVIII a proporção era somente de 2 para 1.

Uma realidade com muitos pretendentes

É certo que, nos últimos decênios, o capitalismo vem se estendendo sem parar, tanto na sua amplitude geográfica (alcançando os países que erroneamente chamávamos de socialistas reais, quando deveríamos ter adjetivado seu “socialismo” de irreal) quanto em profundidade (por meio da conversão cada vez maior dos valores de nossa vida cotidiana em produtos), porém mesmo agora o capitalismo continua não sendo o único modo de produção existente. Exatamente neste instante, milhões de pessoas no planeta estão tratando de resolver suas necessidades materiais sem recorrer ao trabalho assalariado ou à empresa capitalista. Seja porque não lhes resta outra opção, pois não são empregáveis pelo capitalismo – situação da maioria –, seja por convicção própria – caso da minoria -. Estou pensando nos milhões de mulheres que proporcionam 60% dos alimentos consumidos por nossa espécie,² mas, a propósito deste artigo irei me referir sobretudo aos 800 milhões de cooperativistas estabelecidos pelo mundo todo⁷². Há 150 anos, homens e mulheres realizam experiências cooperativas, na maioria das vezes em

⁷²

ALIANZA COOPERATIVA INTERNACIONAL. Http: [//www.coop.org](http://www.coop.org).

pequena escala, a fim de melhorar suas condições de vida e reconquistar sua dignidade como pessoas. Todas estas experiências populares constituem formas diferentes das capitalistas de situar-se diante e dentro da economia; são iniciativas socialmente invisíveis, ou no mínimo pouco divulgadas e em todo caso banalizadas, que buscam não o lucro mas a satisfação de necessidades, formas governadas pelo apoio mútuo, a igualdade e a democracia, ou seja, iniciativas comprometidas com suas comunidades e com o território. Estas experiências são uma das melhores razões para conservarmos a esperança em um mundo mais justo, livre, fraterno e em paz com a natureza.

Algumas delas cresceram tanto que são internacionalmente reconhecidas, tais como o complexo cooperativo de Mondragón, no País Basco, que dá trabalho a mais de 50 mil pessoas, o banco popular cooperativo Desjardins, no Quebec, com mais de quatro milhões de sócios, ou as cooperativas de consumo Seikatsu no Japão, que agrupam 200 mil famílias.

Seus protagonistas parecem tão atarefados no cotidiano de seus projetos que não se preocupam em refletir sobre o que estão fazendo, nem que seja para lhes dar um nome, o que, ao meu ver, é um erro. Por sua vez, nem os pesquisadores nem as administrações públicas chegaram a um acordo sobre como rotular o fenômeno: Economia social? Economia solidária? Terceiro Setor? Terceiro Sistema?... Não é uma questão simples. Situa-la e defini-la é mais difícil ainda: que realidades econômicas são diferentes das capitalistas e, ao mesmo tempo, bem similares entre si para poderem ser designadas a um mesmo setor? Quais são as características de tais iniciativas?

Insisto: conceituar todas ou uma parte das iniciativas econômicas que não são nem empresa privada capitalista, nem administração pública, os critérios para incluir ou excluir algumas delas, inclusive o modo como nomeá-las, não somente dependem de contextos geográficos e históricos distintos, como também, e, sobretudo, de opções políticas diferentes. Nenhuma análise é inocente.

O neoliberalismo preferirá denominá-las da seguinte forma: Terceiro Setor, Terceiro Sistema ou *Non-profit organizations*, e se deterá basicamente nas fundações e nas associações, ao empregar como critério designador que sejam iniciativas sem intenção de lucro, isto é, que não possam repartir benefícios entre seus membros. Por sua vez, alguns autores pós-capitalistas, vinculados seja a enfoques neo-marxistas, seja de

sócio-economia, quando as nomeiam as designam como economia cooperativa, economia social, economia solidária, sócio-economia solidária ou economia popular solidária, e pensam nas cooperativas, em outras empresas de gestão democrática (as sociedades trabalhistas no Estado espanhol, as Sapo francesas, etc.), nas associações mutualistas e em algumas outras associações, pois seus critérios designadores serão basicamente dois: que sejam organizações democráticas e que busquem a satisfação de necessidades próprias ou sociais em detrimento da intenção de lucro, o que não impede a possibilidade de dividir um volume limitado do excedente obtido.

Por último, no meio está a social-democracia, que também denomina tais experiências como economia social ou solidária e que emprega igualmente os critérios de primazia da satisfação de necessidades em detrimento do lucro e o critério de democracia, ainda que na hora da verdade relativize a importância desta última, a confundindo aos poucos com uma vaga participação, o que lhe permite incorporar ao setor tanto tipos democráticos (cooperativas, associações mutualistas...) quanto outros que não o são (fundações, empresas de inserção,...).⁴

Se por acaso ainda não deixei claro, digo agora abertamente: minha perspectiva de análise atende aos enfoques pós-capitalistas. Mesmo que os rótulos políticos estejam muito gastos de tanto que nós humanos os defraudamos, me sentiria confortável se me chamassem, por exemplo, de eco-socialista. Considero não apenas desejável como também factível substituir a atual economia capitalista por uma economia socialista de organização participativa, de natureza não expansiva e regulada por uma combinação de mercado e planejamento macro-econômico democrático.⁵

A partir deste enfoque, por que me atrevo a chamar de economia social ou economia solidária àquelas realidades econômicas não capitalistas? Em primeiro lugar, por exclusão de seu maior termo rival, Terceiro Setor. Para mim, e desconfio que também para alguns de seus defensores, ainda que não se manifestem, o termo terceiro sugere que se trata de um setor subalterno, de terceira categoria. O primeiro, e portanto o setor considerado como mais importante, seria formado pelo mercado e pelas empresas capitalistas. O segundo corresponderia ao Estado. E o terceiro ficaria reservado para o que não é nem uma coisa nem outra, as sobras, porque esta é outra das conotações do terceiro setor: trata-se de um conceito residual, definido pelo que não é (nem empresa

capitalista nem setor estatal) e não pelo que é. Finalmente, ao enumerarmos os setores econômicos e terminarmos com o terceiro, se falamos de Terceiro Setor estaremos sugerindo que com esses três se esgota o campo econômico.

Devo dizer que não compartilho totalmente destes pontos de vista. Primeiro, como é possível que em uma sociedade auto-intitulada democrática deixemos em último lugar logo a economia regida por uma organização democrática e por uma vocação social? Sob minha ótica, trata-se de uma perversidade ética incompatível com os fatos, dado que as cooperativas e as associações mutualistas surgiram antes das empresas estatais; e a organização cooperativa da produção é anterior ou, no mínimo, contemporânea à empresa competitiva, pois a primeira atividade econômica humana, a caça, constitui uma empresa coletiva e cooperativa. E, segundo, porque outros setores da economia, os não monetarizados, são deixados de lado, como a auto-produção, a permuta, o voluntariado, assim como a economia doméstica e a economia do cuidado, sem os quais, sobretudo este último, o mundo não funcionaria nem uma semana.

Por outro lado, não vou negar que algumas conotações dos termos “economia social” e “economia solidária” provocam em mim certa desconfiança. “Economia social” alude ainda a um enfoque metodológico próprio das ciências sociais e poderia provocar confusão, mesmo que entre ambas se verifique certa sintonia. Quanto à economia solidária, a acepção caritativa ou filantrópica do vocábulo *solidariedade*, uma entre as acepções possíveis, poderia induzir a acreditar que a economia solidária é equivalente a uma economia de reparação e, portanto, circunscrever seu objeto social às atividades de inserção sócio-trabalhista, o que não corresponde à realidade.

Porém, por outro lado, percebo razões para empregar ambos os termos que me parecem mais poderosos que as objeções. Falar de economia social é enfatizar a necessidade de reintegrar a economia à sociedade, depois de uma longa separação entre as duas, na teoria, pela escola neoclássica, e na prática, pelo capitalismo. Referir-se à economia social contribui para recuperar uma idéia crucial para qualquer projeto emancipatório: a economia deve estar a serviço da sociedade e não a sociedade a serviço da economia. Como diz Pérez Adán, “o fim da empresa não é ganhar dinheiro, mas fornecer os melhores bens e serviços durante o maior tempo possível ao maior número

de pessoas”⁶. É o serviço e não o benefício o que deveria justificar a troca de bens e a economia capitalista.

Falar de economia social supõe, ainda, afirmar indiretamente que, embora exista uma economia que é social, existe também outra que não é, a empresa capitalista, pois esta busca primordialmente a maximização do benefício em detrimento da utilidade social e dos trabalhadores (a quem trata como pura força de trabalho ou recursos humanos), seja porque, mesmo buscando uma utilidade social (é o caso da empresa estatal), trata seus trabalhadores da mesma forma que a empresa capitalista e trata os beneficiários, os usuários, como sujeitos passivos e isentos de responsabilidades. A economia não pertencerá à sociedade enquanto não considerar como cidadãos de plenos direitos – entre eles, o direito a participar na tomada de decisões – as pessoas dos diferentes grupos de interesse que colaboram, de um modo ou de outro, em sua atividade econômica.

Por outro lado, utilizar o termo economia solidária nos adverte da extrema importância da solidariedade neste tipo de iniciativa e ajuda a traçar um elo com as iniciativas empresariais não capitalistas mais criativas e com as organizações que as agrupam, a maioria presente nos fóruns sociais mundiais, e que se reconhecem exatamente como economia solidária.

Empresa democrática e social

Como definir, então, a economia social ou solidária? Proponho a seguinte definição: aquela constelação de experiências integradas por agrupações de pessoas que se reúnem para desenvolver uma atividade econômica, com organização democrática e autonomia de gestão, que lhes permite satisfazer necessidades próprias ou da coletividade em detrimento da intenção de lucro. Repassemos brevemente os componentes de tal caracterização.

Falo em constelação porque se trata de um conjunto muito heterogêneo de iniciativas, de fronteiras difusas e não estabelecido definitivamente, porém em mudança constante.

Falo em agrupamentos de pessoas já que não é o capital o que é reunido, como no caso de uma sociedade anônima, nem é a administração pública que os cria. As experiências de economia social ou solidária nascem das classes populares, quando os setores populares se unem (não por acaso Braudel as chamou de "economia do andar de baixo"); mais que isso, constituem um dos frutos mais preciosos da auto-organização.

As pessoas se agrupam, afirmamos, para realizar uma atividade econômica, isto é, se unem para produzir ou consumir bens ou serviços continuamente no tempo; tal atividade econômica é um meio para satisfazer necessidades que possam ser também econômicas (dispor de uma fonte de renda), sociais (ter acesso a uma moradia, por exemplo) ou culturais (obter livros ou formação que seja de qualidade e a um preço razoável, por exemplo). A respeito disso, pode ser esclarecedor lembrar a definição de cooperativa oferecida pela Aliança Cooperativa internacional (ACI): "associação autônoma de pessoas que se uniram de forma voluntária para satisfazer suas necessidades e aspirações econômicas, sociais e culturais em comum mediante uma empresa de propriedade conjunta e de gestão democrática " (grifo meu).

A organização democrática constitui um requisito básico destas iniciativas. Em um âmbito de igualdade de direitos e deveres, todos os seus membros contribuem com bens próprios ao capital social e ao mesmo tempo decidem segundo o preceito democrático de uma pessoa, um voto; ou seja, todos participam na propriedade e na gestão. A eventual distribuição de benefícios não está vinculada ao capital contribuído por cada sócio, mas a fração divisível é distribuída em função da participação de cada um na atividade cooperativizada. Nas organizações da economia social, a democracia é entendida como um imperativo ético (o direito de quem trabalha de decidir sobre seu trabalho, assim como sobre o destino do excedente que seu trabalho produziu), como uma exigência antropológica (pois permite desenvolver as potencialidades do ser humano) e inclusive como uma vantagem competitiva (a participação democrática aumenta a produtividade no trabalho).

Prossigamos. A atividade econômica deve ser realizada com “autonomia de gestão”, isto é, a empresa ou entidade deve gozar de autonomia com relação a terceiros,

senão deixaríamos de nos referir a uma organização e falaríamos, em vez disso, do apêndice de outra.

E, também são muito importantes as iniciativas cujo objetivo principal é satisfazer umas necessidades próprias ou da coletividade em detrimento da intenção de lucro. Referimo-nos a necessidades, sendo próprias ou da coletividade, querendo expressar que, às vezes, o principal beneficiário da atividade da empresa ou entidade de economia social é o mesmo grupo humano que a dirige (é o caso das cooperativas, das sociedades trabalhistas, das associações mutualistas e das redes de troca), enquanto que em outros casos quem dirige a organização não é seu maior beneficiário (caso das associações). Em ambas hipóteses, a satisfação daquela necessidade (seja ter um emprego, dispor de produtos a um custo menor ou ajudar um grupo em situação de exclusão) pode proporcionar ainda a distribuição de uma parte do excedente produzido, mas outra parte sempre deverá ser deixada como propriedade coletiva e indivisível.

Se tivesse que resumir o que é a economia solidária ou social, o faria com um par de adjetivos: democrática e social. Assim, a economia social ou solidária seria o conjunto de empresas que são, ao mesmo tempo, democráticas e sociais. Sendo assim, a economia social ou solidária estaria constituída no Estado espanhol e, sob um ponto de vista generalizante, pelas diferentes vertentes do cooperativismo, pelas sociedades trabalhistas, pelas associações mutualistas, pelas redes de troca de produtos, serviços ou conhecimentos e por algumas associações governadas democraticamente, autônomas de qualquer empresa ou instituição, e dedicadas a gerir serviços que gerem atividade econômica. Para termos uma idéia de sua importância quantitativa, estima-se que no Estado espanhol existam, em 31 de dezembro de 2006, restringindo-nos apenas ao “núcleo duro” da economia social (cooperativas e sociedades trabalhistas), 25.555 cooperativas e 17.722 sociedades trabalhistas, nas quais trabalham 448.046 pessoas, 8.428 a mais que o ano anterior.⁷

Encontramos organizações da economia social em todas as fases do ciclo econômico. Sem irmos muito além, na Catalunha, temos na produção do setor primário, mais de 600 cooperativas agrárias, que reúnem dezenas de milhares de sócios e representam 37% de toda a produção agropecuária catalã; no setor industrial, mais de 700 cooperativas industriais como a Mol-Matric (uma cooperativa de Barberà del Vallès

recuperada pelos trabalhadores em 1981 e onde trabalham cerca de 70 pessoas) ou como a Cristalerías San Miguel (que fabrica e desenvolve artigos em vidro soprado, segundo o processo artesanal tradicional); sociedades trabalhistas como La Vola (dedicada a serviços ambientais) ou Telecsal (eletricidade industrial). No setor dos serviços, existem mais de mil cooperativas de trabalho: cooperativas de advogados como a Col·lectiu Ronda, serviços de entregas ecológicos como a Trévol, cooperativas de iniciativa social que trabalham com os grupos mais desfavorecidos como a Escaler e a EAS, ou cooperativas mistas (de trabalhadores e de consumidores) de serviços sócio-educativos como a Entorn, e cooperativas culturais (de teatro, do setor musical, que administram locais para espetáculos...), etc. No setor comercial, podemos pensar nas lojas de comércio justo ou em cooperativas comerciantes de produtos de consumo responsável como a Grup Aqueni ou a Arç Intercooperació. Na fase de consumo, encontramos desde as clássicas cooperativas de distribuição alimentícia como a Consum ou a Mútua de Pa i Queviures de Manlleu, até cooperativas de saúde (SCIAS, o grupo cooperativo de saúde mais importante da Europa), fornecedoras de livros (Rocaguinarda ou a Virtual de la UOC) ou, geralmente, de produtos de papelaria, educativos e culturais como a Abacus (550 mil sócios de consumo e 360 mil de trabalho). Na fase do crédito, devemos nos referir a iniciativas como a cooperativa de crédito da Caixa d'Enginyers (65 mil sócios) ou a Coop 57, uma cooperativa de serviços que financia projetos das cooperativas e associações sociais.

Em outros países, e, sobretudo em outras regiões, os tipos societários que formam a economia social ou solidária irão variar, conforme a realidade e a legislação de cada lugar. Mas, de qualquer forma, serão iniciativas econômicas igualmente caracterizadas por sua organização democrática e sua finalidade social.

Se partimos dos exemplos abstratos para a realidade, é evidente que um grupo de pessoas que atue conforme critérios democráticos e sociais, independentemente da forma jurídica que tenha adotado, será uma economia social ou solidária. Os dirigentes de uma associação podem burlar o imperativo legal de não lucratividade, a fim de conceder retribuições elevadas e outros benefícios, enquanto utilizam voluntários de maneira arbitrária ou mantêm em condição precária outros trabalhadores, sem que estes tampouco possam participar das decisões da associação. Pois bem, penso que estas

associações não constituem uma economia social. Da mesma forma, a título de exemplo, às vezes nos deparamos com empresas constituídas como sociedades limitadas, mas regidas por um funcionamento mais democrático e com uma vocação social superior a muitas cooperativas. Assim sendo, estas "sociedades limitadas" estão mais próximas da economia social ou solidária do que estas "cooperativas".

As contribuições da economia solidária

O que podemos esperar de todas estas iniciativas? Cada vertente política espera coisas distintas, ainda que alguns de seus efeitos benéficos sejam reconhecidos pelo mundo todo. Não se discute, por exemplo, que a economia social ou solidária melhora as condições de vida dos setores populares, o que é realizado através de canais variados: proporcionando alimentos a preço baixo, gerando emprego estável e de qualidade, conferindo créditos a setores esquecidos pelo sistema bancário tradicional, permitindo uma assistência de saúde de maior qualidade a alguns segmentos da população, proporcionando moradias acessíveis, etc.. De fato, tal como aponta Fraisse, o apoio institucional à economia solidária se efetua necessariamente invocando as seguintes razões: reforçar a coesão social, criar capital social, gerar emprego, etc.⁸ Não é à toa que na Catalunha, por exemplo, e no Estado espanhol em geral, o fomento institucional da economia social seja de responsabilidade dos setores de Trabalho, sendo do governo catalão ou do espanhol, e não dos de Economia.

No entanto, além dessa área de consenso, cada uma das três vertentes políticas a que nos referimos anteriormente (neoliberal, social-democrata e pós-capitalista) oferece uma visão de futuro diferente acerca da economia. Estas visões sobre a economia solidária habitam, com maior ou menor intensidade, pureza e consciência, as mentes de muitos de seus protagonistas (sócios de cooperativas, mutualistas...), assim como os organismos representativos do setor.

Com o respaldo das teorias econômicas neoclássicas, os neoliberais consideram a economia social como uma economia de reparação ou paliativa, uma espécie de sub-

economia provisional à espera de que o mercado, quando se liberar, segundo eles, “da rigidez imposta pelo Estado intervencionista”, volte a proporcionar às pessoas um emprego assalariado.

A economia social, mais conhecida como Terceiro Setor, é vista inclusive como um útil cavalo de Tróia para privatizar serviços públicos, que cairão finalmente nas mãos das grandes companhias capitalistas (como começa a ocorrer com os serviços sociais de proximidade, pelo menos na Catalunha), ou inclusive como um recurso gratuito para abrir novos mercados até que, quando se tornarem rentáveis, sejam engolidos pelas empresas “de verdade”, as capitalistas (como ocorreu no mercado da energia eólica).

Por sua vez, a social-democracia considera a economia social um setor que repara as falhas do mercado, especialmente o desemprego. Também a utiliza como uma forma de continuar oferecendo os serviços de bem-estar social do Estado a um custo de trabalho inferior. Finalmente, os social-democratas mais radicais, imbuídos de um keynesianismo reformulado, sonham em converter a economia solidária em aliada para a tarefa de construir uma economia que adjetivam como plural, na qual coexistiria o setor da empresa capitalista privada, imprescindível para produzir o excedente que depois o Estado deveria redistribuir,⁹ porém, sujeito a uma regulação maior do que a atual e aliado a um setor estatal mais potente e a um setor de economia social ou solidária mais desenvolvido que hoje.

Sob esta ótica, são também atribuídas à economia social a sua contribuição para a prática e a difusão dos valores de democracia, responsabilidade e solidariedade. A economia social seria uma espécie de escola de cidadania ativa e um elemento de coesão da comunidade, conquistas também valorizadas pelas vertentes pós-capitalistas. Em todo caso, para a social-democracia a economia solidária será sempre um complemento da empresa capitalista.

E, além de construir espaços onde se aprende a produzir e a viver de forma não capitalista, o que mais oferece a economia social do ponto de vista pós-capitalista? Ora, em segundo lugar, ela é identificada como o embrião de uma futura economia distinta da capitalista; os princípios, valores e lógicas de funcionamento da economia social ou solidária, da cooperativa de trabalho por exemplo, que é possivelmente sua forma mais genuína, constituem alguns pilares básicos do que poderia ser esta nova economia. E

isso por três razões: porque se trata de uma empresa democrática, porque é mais sustentável que a capitalista e porque é tão ou mais eficaz do que esta.

Sua natureza democrática, já foi comentada anteriormente. Já o fato de ela ser uma empresa ecologicamente mais sustentável que a capitalista, possui várias explicações. As empresas da economia social ou solidária costumam ser mais sustentáveis ecologicamente, uma vez que sua vinculação com os territórios que ocupam as torna mais suscetíveis à necessidade de preservar o meio ambiente, pois seus trabalhadores e famílias seriam igualmente afetados por sua degradação. Por outro lado, mesmo se quisessem, tampouco poderiam abdicar das normas meio-ambientais locais transferindo-se para outro lugar, pois são empresas de pessoas, não de capital. Por último, possuem menor tendência ao crescimento que as companhias capitalistas pois, atingidos as metas de rendimento, uma maior produção acarretaria mais sócios trabalhadores e, conseqüentemente, o benefício individual continuaria sendo o mesmo, dada a necessidade de dividir o suposto aumento de excedentes também entre os novos sócios.

Por fim, muitos considerariam insuficientes as virtudes da democracia e a sustentabilidade, as empresas e entidades da economia solidária fossem menos eficazes nas suas metas produtivas do que as convencionais. Porém, não é bem assim. Os estudos realizados correlacionam positivamente a participação dos trabalhadores nas empresas com sua produtividade. Para não me estender, sugiro a quem interessar a leitura das exposições de Schweickart e Lucas Martín sobre tal questão.¹⁰

Eis que chegamos a uma verdade inconveniente para muitos: a empresa capitalista não justifica, pois existe outra forma de empresa que, sendo tão ou mais eficaz que aquela, é ainda democrática e mais sustentável. Isto é o que desagrada tanto aos neoliberais quanto a muitos social-democratas, que a economia social venha a demonstrar que não existe outra justificativa ao domínio capitalista do que a pura correlação de forças. Talvez seja por isso que, quando se referem à economia social, tentam ocultar esse fato ignorando a importância do critério democrático ou destacando tão somente seu papel criador de empregos ou na coesão social.

E, por inversão, e esta seria a terceira contribuição da economia social sob a ótica pós-capitalista: a economia social ou solidária é valorizada por seu efeito de demonstração, ao mostrar que uma outra economia é, além de necessária, possível.

Em quarto lugar, alguns autores acreditam que a economia social ou solidária pode estar produzindo uma identidade social distinta, um novo sujeito para a mudança social. Este fenômeno se restringiu às regiões da periferia nas quais as iniciativas de economia solidária constituem a forma econômica dominante de um determinado território, sendo o principal meio de vida da população do lugar, que se encontra freqüentemente em conflito com os governos. São, de certa forma, comunidades em resistência, onde as relações de produção não capitalistas são reforçadas por relações cotidianas igualmente não capitalistas, assim como pelos valores solidários que geram a luta reivindicativa. Refiro-me a muitos assentamentos do MST no Brasil, a alguns movimentos piqueteiros na Argentina, a territórios aymaras como a cidade de El Alto na Bolívia ou aos municípios zapatistas em Chiapas. Nessas circunstâncias, vai se formando um novo sujeito social, que Orlando Nuñez denomina trabalhador-produtor,¹¹ progressivamente desconectado do sistema capitalista, portador de interesses opostos ao mesmo e impulsionador, ombro a ombro com outros sujeitos populares, de um bloco social contra-hegemônico.¹²

Por enquanto, não parece haver possibilidade de estes processos se instalarem no centro do sistema, em sociedades como a nossa, nas quais a economia capitalista continua precisando do trabalho assalariado da maioria dos cidadãos (mesmo sendo em condições cada vez mais precárias) e onde o Estado ainda não prescindiu de sua responsabilidade de proporcionar a cada cidadão os mínimos recursos para não morrer literalmente de fome. De todo modo, em um cenário de crise econômica e energética como este que se aproxima, não é despropositado imaginar que tal fenômeno chegue também a se reproduzir nos países centrais.

Ao mesmo tempo que alguns de nós acreditamos que a economia pós-capitalista já vive no seio da economia social e solidária, também guardamos a esperança de que futuramente venham a surgir espaços de economia solidária que representem o que foram Amberes, Veneza, Hamburgo e muitas outras cidades livres para o fim do feudalismo: os primeiros territórios livres de uma nova sociedade.

Cinco objetivos estratégicos para o desenvolvimento da economia social ou solidária

Para finalizar, proponho alguns objetivos estratégicos para o desenvolvimento da economia social. Restrinjo-me principalmente à realidade que mais conheço, a Catalunha, embora tenha a impressão de que tais propostas possam ser aplicadas facilmente à economia social de todo o Estado espanhol e talvez de outros países, sobretudo europeus. Proponho tais questões sob minha perspectiva, a pós-capitalista, ainda que, provavelmente, a maioria das propostas interesse igualmente àqueles que partam do princípio social-democrata. Segundo Villasante,¹³ as estratégias para superar o capitalismo não devem se limitar ao dilema clássico de reforma ou revolução, mas construir grandes alianças que superem pouco a pouco o poder instituído. Por outro lado, embora algumas das medidas propostas não sejam suficientes, ao meu ver, para construir um mundo substancialmente melhor, não as torna menos necessárias ou, em outras palavras, e parafraseando Benjamim, se ainda não temos força suficiente para aplicar os freios de emergência desta locomotiva desgovernada chamada capitalismo, que nos leva ao precipício, tentemos juntos reduzir sua velocidade enquanto buscamos a maneira de detê-la.

1. O aprofundamento na cultura de gestão própria

Nenhuma fórmula jurídica garante a democracia, nem autonomia de gestão, a ausência ou limitação de lucro de uma organização. Isto não se dá apenas por conta da tendência intrínseca dos meios (a organização) a se tornarem fins (o objeto social), como também, no nosso caso, porque as organizações da economia solidária constituem pequenas ilhas de autogestão em um vasto oceano de capitalismo, operam imersas em um sistema socioeconômico global, em geral adverso e, conseqüentemente, são mais influenciadas que influentes. Daí sua tendência ao isomorfismo institucional, que faz com que muitas cooperativas e sociedades trabalhistas acabem parecendo gotas d'água diante das empresas convencionais, ou que muitas associações gestoras de serviços

sociais acabem se tornando entidades paraestatais, e seus membros algo como funcionários de segunda categoria.

Faz-se necessário consolidar um modelo de gestão próprio das entidades e empresas da economia social, diferente dos que possuem tanto a empresa privada convencional quanto a empresa estatal; um modelo de gestão próprio que esteja enraizado nos fins, nos valores, nos princípios e nas melhores práticas do cooperativismo (por ser este o subsetor da economia social com um *corpus* teórico prático mais elaborado), e que se aproveite também de contribuições organizativas dos outros subsetores da economia social e dos movimentos sociais,¹⁴ assim como de critérios organizativos que se desprendam do paradigma da complexidade.¹⁵

Em outra ocasião me referi a três patologias que, ao meu ver, afetam parte do mundo cooperativo: o economicismo, a tecnocracia e o egoísmo de grupo.¹⁶ Por economicismo, entendo conceber a cooperativa como uma organização que tem como única finalidade obter o máximo de benefício econômico. Por tecnocracia, entendo a concentração da maioria das decisões da cooperativa nas mãos dos chamados dirigentes cooperativos, sejam membros do conselho reitor, seja a gerência ou os líderes informais. Por último, entendo por egoísmo de grupo o descompasso dos interesses legítimos dos agentes não cooperativistas com os objetivos da cooperativa, sejam estes os assalariados, outras cooperativas ou o entorno social. Acredito que se não combatemos tais tendências, nos valendo de um modelo que se aproveite exatamente da sua própria identidade para obter vantagens competitivas no mercado, muitas cooperativas acabarão desaparecendo ou serão assimiladas à empresa capitalista.

No caso específico das associações, as tendências tecnocráticas somadas à sua dependência econômica do Estado as tornam progressivamente menos solidárias e menos críticas, ao mesmo tempo que as burocratiza e dissolve a ampla base humana que as criou. Ao final, são cooptadas pelos órgãos públicos e tornam-se associações paraestatais.

2. A multiplicação das iniciativas

Como vimos, os projetos da economia social ou solidária têm sua origem na auto-organização da sociedade para satisfazer necessidades que muitas vezes não são proporcionadas nem pela empresa privada capitalista, e nem pelo Estado, tais como postos de trabalho, a melhoria das próprias condições de vida (consumo, moradia, educação, crédito...), a ajuda a grupos em situação de exclusão, o apoio a projetos de transformação social, a implementação da solidariedade, da igualdade, da democracia e do trabalho emancipado, etc. Estes são, portanto, frutos da força do cidadão, da criatividade social.

Ondas de economia solidária surgem periodicamente. No Estado espanhol, com a crise do final da década de 1970, nasceu um cooperativismo basicamente industrial que deu sangue novo a um setor mais maduro, muito reduzido e coagido pela ditadura franquista. Na década de 1980, apareceram novos tipos de organizações de economia solidária, como as sociedades trabalhistas, as associações dedicadas a gerir serviços sociais, as empresas de inserção... Desde meados dos anos 90, estão aparecendo iniciativas inovadoras de economia solidária vinculadas aos novíssimos movimentos sociais (movimento alter-globalizador, de comércio justo, movimento okupa...), como as feiras de troca, as redes de permuta, os grupos de compra de produtos agro-ecológicos, as hortas urbanas comunitárias ou micro-utilidades financeiras como os bônus solidários.

Tão importante quanto a consolidação de todas estas iniciativas, é que a *onda* não passe. O nascimento contínuo de novas experiências inspiradoras, que sejam atrativas e replicáveis, constitui o maior antídoto contra as inevitáveis tendências à institucionalização, a mercantilização e a burocratização. É preciso ainda potencializar o enriquecimento mútuo representado pela relação entre iniciativas econômicas solidárias muito diferentes entre si e evitar que sejam produzidas cisões no setor, como pode ter acontecido em outros países.

A administração pública pode ajudar tais iniciativas? Pode e deve, na minha opinião, nem que seja para contrabalançar os saborosos pacotes de ajudas que oferece às empresas capitalistas. E precisa fazê-lo com mais afinho do que agora, mas, ao mesmo tempo, delicadamente, sem gerar dependência. A auto-organização não ocorre por decreto e, além disso, leva tempo. Medidas como a implantação de cláusulas nos concursos públicos que priorizem as empresas democráticas e sociais, a ajuda financeira

na etapa inicial dos projetos e diante de grandes investimentos, ou a difusão e o fomento da economia social nos programas educativos são fundamentais para corrigir a desigualdade inicial enfrentada pelas as empresas de economia solidária em comparação às convencionais.

Contudo, as principais limitações da economia social não podem ser solucionadas desta maneira. Por ser fruto da auto-organização popular, para que a economia social germine, o terreno deve ser rico em redes sociais e em práticas de ajuda mútua. Sem vínculo social não existe cooperação e sem cooperação não existirão pessoas de mentalidade cooperativa capazes, diante de uma necessidade, de responder coletivamente e formar uma empresa ou entidade de economia solidária, seja qual for o tipo. Logo, se nos perguntarmos novamente, “A administração pública pode ajudar tais iniciativas?”, podemos dar uma segunda resposta, em complemento à primeira. Claro que pode! Qualquer medida econômica, social, política, territorial, urbanística, cultural, que contribua para construir uma comunidade e lhe conferir poder, a criar capital social, ou capital-confiança, como preferem alguns, estará contribuindo indiretamente para desenvolver a economia solidária.

3. A prática da inter-cooperação até a criação de mercados sociais

A maioria das iniciativas de economia social precisam, para se consolidar, de uma inter-cooperação entre elas, como uma forma de aproveitar sinergias produtivas que as tornem mais eficientes.

Existem duas grandes formas de inter-cooperação: comprar, vender e emprestar mutuamente, e promover novas iniciativas econômicas compartilhando os excedentes, como no caso, por exemplo, das cooperativas de segundo grau. A inter-cooperação, portanto, pode ocorrer através de compras conjuntas, caixas de crédito, em projetos empresariais conjuntos, em redes de trocas de serviços, etc..

Um grau superior de inter-cooperação, e que, a meu ver, deveríamos ter como meta a médio prazo, é a constituição de mercados sociais. O mercado social seria um conjunto de trocas regulares de bens e serviços em um determinado território, produzidas com critérios democráticos, igualitários, ecológicos e solidários, que

permitam satisfazer uma parte significativa das necessidades das pessoas, entidades e empresas que façam parte dele, como consumidoras ou como consumidoras e produtoras ao mesmo tempo.¹⁷

De fato, a Catalunha, durante o período de 1932-1936, testemunha o nascimento de um mercado social que cooperativou a vida de uma boa parte das classes populares catalãs. Infelizmente, o avanço fascista impediu esta experiência, como várias outras:

As cooperativas de consumo constituíram as cooperativas de segundo grau (fábrica de chocolate, de massas para sopa, de bebidas gasosas...); todas estas fábricas eram propriedade das cooperativas de consumo... em seguida foi fundado o Banc Cooperatiu, a chamada Caixa de Crèdit Agrícola i Cooperatiu, e faltava apenas fechar o círculo mediante a criação de uma companhia de seguros cooperativos.¹⁸

Sem dúvida, a existência dessa rede de economia social, integrada por pessoas (consumidores responsáveis), empresas, grupos de empresas e cadeias produtivas inteiras cujas trocas econômicas seriam realizadas substancialmente entre eles mesmos, proporcionaria uma força insuspeita a cada entidade em particular e à economia social como setor, e permitiria uma parte significativa da população a trabalhar, a consumir e se manter por meio de relações sociais não capitalistas.

4. O desenvolvimento de sua vertente sóciopolítica e cultural

Hoje em dia existe na Catalunha e, no Estado espanhol em geral, muitos exemplos de economia social, porém, poucos movimentos dedicados a este tipo de economia. Complementar a vertente empresarial do setor com uma vertente sóciopolítica e cultural constitui outro objetivo-chave, que é ainda mais importante caso ele pretenda, um dia, se tornar alternativa.

A economia social deve estabelecer alianças estratégicas com os movimentos sociais transformadores, como os de consumo responsável, o movimento alter-globalizador, o movimento ecologista, o movimento de bairros ou os sindicatos mais combativos. De fato, historicamente, os movimentos sociais tem sido o catalisador do surgimento de muitas cooperativas.¹⁹ Agora seria o caso de elaborar projetos comuns, de criar espaços compartilhados, de participar reciprocamente nas atividades do outro,

de coordenar o compromisso solidário das organizações de economia social e também os projetos destes movimentos e, naturalmente, de atrair os ativistas como sócios trabalhadores e como consumidores.

5. *Sua visualização social como um modelo atrativo*

A economia solidária é pouco conhecida e, menos ainda, reconhecida. Embora o mundo tenha mais pessoas trabalhando em cooperativas do que nas empresas transnacionais (100 milhões em comparação a 86 milhões, respectivamente), o poder, e também o reconhecimento, destas últimas é muito superior. É preciso que se reconheça com urgência a economia solidária como o instrumento idôneo para satisfazer necessidades pessoais beneficiando, ao mesmo tempo, à comunidade.

Notas:

1. PNUD. *Informe sobre el desarrollo humano*. Barcelona: Mundi-Prensa Libros, 1997. ISBN 978-84-7114-668-7.

2. VILLASANTE, Tomás R. *Desbordes creativos. Estilos y estrategias para la transformación social*. Madrid: Los libros de la catarata, 2006. P. 142. ISBN 84-8319-266-7.

3. ALIANZA COOPERATIVA INTERNACIONAL. Http: // www.coop.org.

4. Para conhecer mais estes diferentes enfoques, se pode ler, a partir de um ponto de vista neoliberal, PEREIRA VILLASANTE, Luis. *Cooperativismo y competitividad*. Valencia: Florida Centre de Formació, 1997. ISBN: 84-6057109-2, y BAREA, José; MONZÓN, José Luis. *La Economía Social en España en el año 2000*. CIRIEC, 2002. ISBN 978-84-95003-21-8. a partir de um ponto de vista social-democrata, VARIOS AUTORES. *Hacia una economía plural*. AZNAR, Guy, et. al. Barcelona: Ed. Miraguano, 1999. ISBN 978-84-7813-185-3; o TOMÀS CARPI, Juan A. "La economía social en un mundo en transformación". *Revista CIRIEC-España*, No. 25, 1997. Por

último, sob um ponto de vista pós-capitalista, podemos ler ARRUDA, Marcos. *Humanizar lo infrahumano*. Capellades: Ed. Icaria, 2005. ISBN 84-7426-895-8; o GARCIA, Jordi; VIA, Jordi y XIRINACS, Lluís M. *La dimensión cooperativa. Economía solidaria y transformación social*. Montevideo-Barcelona: Ed. Nordan e Icaria, 2006. ISBN 978-9974-144-8.

5. A propósito de modelos socialistas democráticos que sejam viáveis, recomendo SCHWEICKART, David. *Más allá del capitalismo*. Barcelona: Ed. Sal Terrae, 1997. ISBN: 84-293-1230-7, y VARIOS AUTORES. *Derecho a decidir*. España: El Viejo Topo, 2006. ISBN 84-96356-79-5.

6. ADÁN, José Pérez. "La aportación de la socioeconomía al debate sobre el sentido de la economía en el mundo moderno". *Anthropos*, 188 (1981). P. 32-40.

7. Dirección General de Economía Social del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

8. FRAISSE, Laurent. "Economía solidaria y democratización de la economía". En LAVILLE, Jean-Louis (compilador). *Economía Social y Solidaria. Una visión europea*. Buenos Aires: Universidad Nacional General Sarmiento, 2004. P. 238. ISBN 987-9423-34-8.

9. LAVILLE, Jean-Louis (compilador). *Economía Social y Solidaria. Una visión europea*. Buenos Aires: Universidad Nacional General Sarmiento, 2004. P. 227. ISBN 987-9423-34-8.

10. SCHWEICKART, David. *Más allá del capitalismo*. Barcelona: Ed. Sal Terrae, 1997. ISBN: 84-293-1230-7, y LUCAS MARTÍN, Antonio. *La participación en el trabajo*. Buenos Aires: Ed Lumen, 1995. ISBN 950-724-515-4.

11. NÚÑEZ, Orlando. "Cap a una economia popular, associativa i autogestionària a Nicaragua", entrevista de Hèctor Gravina para *Nexe, Quaderns d'Autogestió i Economia Cooperativa* No. 1 (enero de 1998). Barcelona: Federació de Cooperatives de Treball de Catalunya. P. 89-98.

12. Sobre os "espaços livres" no território argentino, ver ZIBECHI, Raúl, *Genealogía de la revuelta*. Montevideo: Ed. Nordan, 2003. ISBN: 987-20834-1-x. Sobre o mesmo autor, com relação a El Alto (Bolívia), ver *Dispersar el poder. Los movimientos como poderes antiestatales*. Barcelona: Ed. Virus, 2007. ISBN-10: 84-

96044-85-8. em geral, os livros e artigos deste autor (muitos na web) permitem acompanhar a evolução destes processos em toda América Latina.

13. Idem, 2. P. 171 y 419.

14. GARCIA JANÉ, Jordi. "L'empresa dels nous moviments socials". *Nexe*, No. 6 (junio de 2000). Barcelona: Federació de Cooperatives de Treball de Catalunya. P. 7-14.

15. Sobre uma aplicação do paradigma da complexidade na gestão empresarial, ver VÁZQUEZ, Alfonso. *La imaginación estratégica*. Barcelona: Ed. Granica, 2000. ISBN: 84-7577-832-1.

16. GARCIA JANÉ, Jordi. "Cooperativisme: regeneració o assimilació". *Nexe*, No. 18 (junio de 2006). Barcelona: Federació de Cooperatives de Treball de Catalunya. P. 79-86.

17. GARCIA JANÉ, Jordi. "Objectiu: mercat social", *Nexe*, No. 9 (enero de 2002). Barcelona: Federació de Cooperatives de Treball de Catalunya. P. 55-61.

18. PLANA I GABERNET, Gabriel. *El cooperativisme català o l'economia de la fraternitat*. Barcelona: Universitat de Barcelona, 1998. P. 490. ISBN: 84-923874-0-8.

19. FAIRBAIRN, Brett. "Social Movements and Co-operatives: Implications for History and Development". *Review of International Cooperation*. No 1/2001. Alianza Cooperativa Internacional. P. 24-34.

QUINTA PARTE

Mudança institucional e tecnologias de inclusão social

Novas formas de governar: limites e oportunidades

Quim Brugué e Ricard Gomà

Hoje já se tornou lugar comum falar de quão desacreditada está a política, do desprezo pela democracia e da crise do modelo tradicional de administração pública. São declarações tão difundidas que já parecem nos preocupar apenas retoricamente, como um penoso exercício de reconhecimento de evidências, também penosas, diante das quais não sabemos como reagir.

Contudo a fragilidade da política e da administração não provoca somente o desprestígio daqueles que a ela se dedicam, mas também, e isto é mais grave, prejudica nossa capacidade para resolver os problemas coletivos. Sem política não podemos administrar os conflitos nem construir um projeto compartilhado. A necessidade da política para poder viver juntos, sendo diferentes, sempre esteve presente, embora a crescente diversidade e o pluralismo da sociedade atual tornem essa necessidade ainda mais intensa. Hoje nos deparamos com o paradoxo de querer responder a uma crescente complexidade social (cada vez somos mais diferentes, mais diversos, mais plurais) com uma crescente renúncia àquilo que haveria de nos permitir equilibrar essa mesma complexidade, quer dizer, a política (Bauman, 2001 e 2006; Innerarity, 2006). Este paradoxo também se pode expressar como a incoerência entre a explosiva emergência de uma nova sociedade (com novos problemas) e o persistente estancamento na velha política e na velha administração (Subirats, 2003).

Encontramo-nos, então, diante de um objetivo crucial: é necessário inventar uma nova tecnologia político-administrativa capaz de responder aos novos problemas da nova sociedade. Uma forma de atuar que não somente redescubra o espaço público e os conflitos de interesses que nele se produzem, mas que, além disso, aceite a

complexidade desses conflitos e a necessidade de enfrentá-los. Uma política e uma administração que permitam desbloquear a paralisia que nos levou à crescente desconexão entre as novas complexidades e as velhas simplicidades. Uma política e uma administração que se possam exercer, quer dizer, que possam e sejam capazes de transformar o conflito em ação, de intermediar interesses e de, em suma, satisfazer aquele objetivo tradicional de substituir a guerra (ou o mercado) na resolução dos conflitos sociais.

E nessa nova tecnologia de regulação e administração dos conflitos sociais, o diálogo - a deliberação – deve desempenhar um papel fundamental. A velha política elitista, assim como os modelos tradicionais de administração pública, se baseava numa única resposta, ditada pelos técnicos e imposta pelas autoridades. A nova política tem de assumir a complexidade de perspectivas, tem de incorporar a diversidade de vozes e tem de articular mecanismos de diálogo que descubram respostas complexas para questões complexas (Kettl, 2002). A nova política não pode ser ditada pelos técnicos, mas discutida entre indivíduos diversos. A nova política não se impõe de cima para baixo, mas interage, compactua e busca cumplicidade. A participação e o diálogo são, então, essenciais para a nova política, embora quando passemos do discurso à realidade as dificuldades sejam enormes e o que parecia uma evidência pode converter-se numa quimera (Brugué, 1996 e 2004; Hajer e Wagenaar, 2003).

Somos muitos – ou ao menos pensamos que somos – os que compreendemos a necessidade de modificar nossas formas de governar e administrar os assuntos públicos, embora continuemos enormemente desconcertados sobre como concretizar nossas intenções. Entendemos que a complexidade e a diversidade de nossas sociedades reclamam maneiras também mais complexas de regulá-la e administrá-la, apesar de não sabermos muito bem como pôr mãos à obra. Os conceitos e as idéias foram se sobrepondo, enquanto as tecnologias não têm avançado no mesmo ritmo.

Elaboramos teorias e incorporamos uma série de novos termos para descrevê-las: *governance*, redes, pós-burocracia, racionalidade deliberativa etc.(Barzelay, 1992, Hammer e Champú, 1993; Hecksher e Donnellon, 1994; Kickert, 1997; Kkoiman, 1993 e 2003). Ficamos, porém, sem palavras na hora de torná-las concretas. Um mutismo que, do nosso ponto de vista, tem duas razões. A primeira tem a ver com as próprias

dificuldades, extraordinárias e freqüentemente não reconhecidas, de algumas propostas que fazemos alegremente demais talvez. A segunda razão é que, de fato, não dispomos do vocabulário necessário nem para começar a pensar como trabalhar de uma maneira que nunca foi sequer definida. Vamos nos referir, brevemente, a estes dois pontos: o primeiro serve para reconhecer nossos limites; enquanto o segundo nos convida a explorar além deles.

Finalmente é importante destacar o papel que os municípios, os governos de proximidade, podem e devem desempenhar na concretização de uma nova política. As prefeituras são ao mesmo tempo os níveis governamentais mais pressionados pela emergência de uma nova sociedade e os espaços mais propícios para a inovação. Os governos locais são, portanto, quem melhor entende os objetivos de uma cidadania com a que interagem praticamente sem intermediários e quem dispõe de maior flexibilidade e capacidade de resposta. Deste modo, tanto a explicitação das dificuldades como, sobretudo, a exploração das oportunidades têm uma especial projeção nos níveis de governo mais próximos, quer dizer, no âmbito local.

Explicar as dificuldades para conhecer nossos limites

Começar pelas dificuldades pode parecer um mau começo, mas pensamos que é imprescindível. Falar das novas formas de governo e administração supõe referir-se a uma oportunidade e nela se encontra boa parte do potencial da nova política. Mas isso não quer dizer que seja fácil. A passagem da teoria à prática exige mais seriedade e muito mais rigor do que se lhe aplicou até o momento. Começar sendo conscientes das dificuldades é, pois, uma necessidade se não queremos nos limitar a falar de sonhos e quimeras.

Identificamos três grandes tipos de dificuldades, cada uma com um alcance e uma dimensão diferente, embora todas elas façam referência a questões de fundo:

1. Dificuldades culturais: da racionalidade tecnocrática à racionalidade deliberativa?

Embora proclamemos a bondade do diálogo como a nova tecnologia para tomar decisões e para executá-las, é certo que, com frequência, nossos genes – culturalmente condicionados – não opinam do mesmo modo. Nossa sociedade, desde o Iluminismo, venera a racionalidade e o conhecimento científico como as fontes mais confiáveis para saber o quê temos de fazer e como temos de fazer. Podemos entender discursos e conceitos mais ou menos novidadeiros, mas sua capacidade para desmontar nossa confiança tecnocrática, secularmente construída, não é tão imediata. Jürgen Habermas pode estar mais na moda do que Max Weber, mas isso não significa que a sociedade tenha interiorizado a substituição da *racionalidade tecnocrática pela racionalidade deliberativa* (Habermas, 1989; Gutmann e Thompson, 1996).

Continuamos, por conseguinte, aferrados em nossas certezas técnicas, entre outras razões porque representam um pretexto que nos proporciona certa segurança. Nossos genes resistem à mudança de modelo cultural, não unicamente por preguiça ou inércia intelectual, mas sim sobretudo por medo. Pela vertigem que produz reconhecer que, justo no pior momento, quando mais preocupados estamos sobre nosso futuro, comprovamos que nossas bruxas particulares desapareceram; aqueles especialistas capazes de nos ninar e tranquilizar com seus acalantos feitos de estatísticas e fórmulas matemáticas.

A notícia na realidade não é o aparecimento de uma racionalidade deliberativa, mas a do desaparecimento da *racionalidade tecnocrática*. A notícia não é a emergência de um novo paradigma: a notícia é o desaparecimento das seguranças que nos proporcionava o paradigma antigo. E não são boas notícias. Muitas e muitas vezes somos levados pelo entusiasmo, nos parece que ao proclamar o diálogo e a complexidade estamos anunciando uma boa nova quando, na realidade, estamos afundando muitos cidadãos no desamparo (Bauman, 2006). Devemos, por conseguinte, lidar com as notícias com prudência e, sobretudo, reconhecer que existem fortes inércias e resistências à mudança cultural que nossas propostas exigem. Devemos lidar com os novos tempos e os discursos com paciência e calma, já que não podemos converter nossas propostas em ameaças.

2. Dificuldades políticas: da banalização e espetáculo aos matizes e argumentos?

A mudança cultural é muito difícil, entre outras razões porque o meio político tampouco a favorece. A política atual, levada a cabo superficial e precipitadamente, pela pressão e a centralidade dos meios de comunicação, passou a fazer parte do mundo do espetáculo, onde a única coisa que conta é a frase curta, a mensagem com apelo ou o ataque ao adversário. Os políticos e os meios de comunicação formam um estranho casal e, em sua tortuosa relação, estão despojando a política de pedagogia, estão eliminando sua capacidade de argumentar e, em suma, estão transformando aquilo que deveria ser uma forma civilizada de abordar os conflitos num cenário para a exibição e a gritaria (Sampedro, 2003).

A política deveria ser debate; mas se converteu em monólogo, em *slogans* que não pretendem explicar coisa alguma nem convencer a ninguém. Seu único objetivo é ser proclamados em voz alta. A política deveria representar a sofisticada arte da persuasão, do discurso, do enfrentamento dialético e da busca de conclusões de síntese. Contudo, hoje a política não parece estar para floreios: a política tende à banalização, enquanto a maioria dos políticos se limita a trocar mensagens propagandísticas com uma mídia que, já sem pudor, unicamente se interessa por vender mais ou conseguir mais audiência (Canovan, 1999; Innerarity, 2006)

Os meios de comunicação marcam os ritmos e, uma vez que aceitaram e reconheceram que sua missão é o entretenimento, usam a política para esse fim. E os políticos? Aparentemente contentes por aparecer na televisão. Não queremos fazer juízos morais sobre esta nova realidade, embora possamos sim detectar sem contemplações demais algumas conseqüências perversas. Por um lado, o espetáculo afasta a política dos matizes, das sutilezas, da gama de cinzas que na realidade encontramos em nossas comunidades. O espetáculo dos enfrentamentos em preto e branco pode ser divertido e atraente para o grande público, embora não seja gratuito. O preço, de fato, é muito elevado e se paga com uma má fama cada vez maior da política. As ardilosas brigas políticas cheias de espertezas são tão divertidas como as sinuosas

vidas dos ex-BBB, mas depois não podemos esperar que a atividade política seja vista como algo digno e respeitável.

Por outro lado, esse espetáculo elimina a própria essência da política, entendida como capacidade de chegar a acordos que sintetizem as diversas posições. Hoje aquele que cede é um covarde e quem negocia um pusilânime. A política não se entende como equilíbrio, mas como “vitória ou derrota”. Costumávamos pensar que a política representava a continuação da guerra por outros meios, mas cada vez mais nos referimos a ela através do vocabulário bélico, dentro da lógica de vencedor e vencido. Com o declínio da política, ou com uma política redefinida como enfrentamento, onde fica o diálogo? Como vamos, com essa palha, construir a nova política que a nova sociedade exige?

a) Dificuldades sociais: da individualização ao espaço público?

Diante das dificuldades culturais e políticas, as dinâmicas sociais tampouco nos oferecem um panorama muito alentador. A cidadania se vê hoje impregnada por um intenso processo de individualização. Aquela velha idéia segundo a qual “a união faz a força” se percebe como um obsoleto ridículo, ao mesmo tempo em que se consolida um imperativo “vá à luta”. Temos de ser empreendedores em nossos projetos, tanto profissionais como pessoais, de maneira que os outros são vistos como competidores e o contexto no qual nos movimentamos não é mais do que um mercado. O individualismo galopante nos afasta de qualquer projeto coletivo (Sennett, 2000).

O espaço público, em consequência, já não é o lugar onde, através do diálogo, transformamos os interesses particulares em interesses coletivos, mas um cenário onde se alardeiam em público os interesses privados. Estamos, os cidadãos, preocupados demais com nossos próprios projetos para nos ocupar daqueles que são de todos. Não pretendemos construir uma sociedade, mas nos concentramos em nossos assuntos pessoais. Estamos de fato abdicando de nossa condição de cidadãos e, segundo parece, preferimos ser consumidores. Substituímos definitivamente a ágora, a praça grande, pelo centro comercial (Bauman, 1999)

O processo de individualização pode gerar importantes tensões sociais, já que são muitos os que, sozinhos, somos frágeis demais para enfrentar os desafios de hoje colocados (Beck, 1998; Gomà e Subirats, 2001; Bauman, 2005; Wacquant, 2006). Embora os problemas sejam de todos, os assumimos individualmente. E assim se vai em frente. Além disso, porém, esta crescente individualização ajuda pouco na construção de uma política e uma administração deliberativa: como vamos perder tempo descobrindo e promovendo projetos coletivos com os outros, quando, segundo nos dizem, deveríamos nos concentrar na capacidade individual? Como podemos construir uma nova política sem cidadãos e sem um espaço público onde construir os projetos coletivos?

Metáforas para explorar além de nossos limites

A falta de vocabulário é uma maneira de nos imporem as tecnologias de sempre. Podemos imaginar, mas não pensar e, desta maneira, ficamos sem capacidade para concretizar propostas alternativas. Temos livros, referências, definições, tipologias, experiências e debates sobre como formatar e melhorar nossas atuais formas de governo e de administração, mas estamos diante de um papel em branco quando pretendemos (re) inventar as formas políticas e administrativas. Um dos recursos criativos mais eficazes frente às páginas em branco são, no nosso entender, as metáforas. Elas nos permitem explorar com novas palavras, desconstruir conceitos que pareciam indiscutíveis e, sobretudo, liberam nossa imaginação das cadeias do já dito e escrito tantas e tantas vezes.

Não é uma tarefa fácil, mas recorrendo a quatro metáforas – que nem são tão originais assim – tentaremos a seguir explorar além dos estreitos limites de nossas atuais formas políticas e administrativas de trabalhar.

1. Primeira metáfora: da máquina ao organismo

Uma das primeiras lições que aprendemos desde a infância é que devemos calar e obedecer. Não se deve conversar com os colegas enquanto o professor estiver falando nem se interrompem as conversas das pessoas mais velhas. Nossos idosos e nossos professores monopolizam a palavra, pois sabem o que nos convém e nos explicam aquilo que nos interessa saber. Escutamos nossos idosos porque estão numa posição de autoridade, mas também porque aceitamos sua experiência e seus conhecimentos. Estas são as bases que permitem o desenvolvimento de nossa ordem social, assegurando a continuidade dos comportamentos e o cumprimento das regras que regulam a convivência.

“Escutar e calar” é, por conseguinte, uma forma de reconhecer a sabedoria daqueles que a foram acumulando, mas é também uma receita infalível para resistir às mudanças. O equilíbrio não é fácil de conseguir: a sabedoria sem capacidade de mudança pode ser paralisante, já a novidade sem sabedoria pode converter-se numa moda sem qualquer conteúdo. Qualquer sociedade deve, então, enfrentar o desafio de procurar o ponto de equilíbrio que permita usar o conhecimento acumulado sem renunciar à capacidade de inovação que os novos tempos exigem.

A administração do presente, em outros termos, requer conciliar o respeito ao passado com o olhar ao futuro. Este objetivo se apresenta hoje com especial intensidade, já que nos encontramos mergulhados num meio especialmente mutante, dinâmico e turbulento. Neste contexto pode ser tão grave não reconhecer a sabedoria do passado como recusar a inovação; tão perigoso é entrincheirar-se nas certezas do ontem como se deixar levar pela frívola sedução da novidade pela novidade.

Este é o principal desafio que hoje os responsáveis devem enfrentar; um desafio que, no nosso entender, se pode formular nos seguintes termos:

- Em primeiro lugar, pelo fato de que nosso mundo era relativamente estável e previsível há não muito tempo, o pêndulo tendia, sem maiores dificuldades, para o lado da experiência e da sabedoria. O governo e a administração se impregnaram da cultura do “escuta e cala”. As instituições de uma democracia representativa cada vez mais elitista, assim como os procedimentos e as regras de nossas tecnocracias administrativas, se converteram na materialização de uma tecnologia social baseada nos preceitos da mecânica. Quer dizer, as coisas funcionam porque cada peça desempenha seu papel e, sobretudo, porque a ninguém ocorre que poderia mudá-lo. Cada peça realiza uma tarefa

que lhe foi designada e cala, fica quieta. Ou pareceria sensato a alguém que existisse um carro onde a roda pretendesse fazer o trabalho do volante?

- Em segundo lugar, também é necessário reconhecer que a situação mudou e que nosso mundo já não é nem estável nem previsível. São recorrentes as referências à complexidade de nossa sociedade e como esta afeta as formas de governo e administração. A diversidade, a mudança, o dinamismo, o pluralismo ou, de novo, a complexidade exige que o pêndulo se mova, pois todas essas características são pouco propícias a serem abordadas a partir da lógica do “escuta e cala”. Uma lógica que, como mencionamos, impregna as formas de governo (elitista) e de administração (tecnocrática). Uma lógica dominada por uma tecnologia mecânica onde se pode exigir das máquinas que realizem bem seu trabalho, mas não se lhes pode pedir que pensem sobre a finalidade, o sentido ou os resultados do mesmo. Uma lógica que, infelizmente, reduz nossas capacidades de responder ao futuro.

- Assim, por conseguinte, e, depois de citar o que funcionava no passado e destacar o que não funciona hoje, finalmente nos resta questionar como o faremos no futuro. Como faremos para, sem renunciar à experiência e à sabedoria dos mais velhos, incorporar a flexibilidade e o dinamismo dos jovens? Como conseguiremos governar e administrar nossa sociedade, aperfeiçoando as contribuições da democracia representativa e da administração burocrática e, ao mesmo tempo, transformando-as para dar lugar a novas tecnologias baseadas no diálogo, na flexibilidade e na adaptação à nova complexidade?

Contrastando com a implacável inconsciência da máquina, os organismos vivos têm memória genética e se renovam permanentemente. Combinam a experiência e a sabedoria de suas estruturas celulares com comportamentos autopoieticos que lhes permitem certas margens de liberdade. Os organismos fazem o que está previsto, porém também pensam e, desta maneira, se adaptam e tomam decisões. Esta visão organicista, em suma, nos ajuda a encontrar o equilíbrio entre a sabedoria acumulada e a flexibilidade diante da mudança. Como dotar nossas mecanizadas instituições políticas e administrativas das lembranças e das capacidades adaptativas dos organismos vivos? Esta é uma pergunta crucial para renovar nossas tecnologias da intervenção social. A seguir tentaremos contribuir não tanto para a resolução, como para o debate sobre essa indagação. Para isso, nos referimos em seguida a como modificar os processos decisórios (do balcão de bar à mesa da cafeteria), como alterar o funcionamento de nossas organizações (da ilha ao arquipélago) e como liderar este processo de transformação (do masculino ao feminino).

2 Segunda metáfora: do balcão de bar à mesa da cafeteria

As instituições políticas tradicionais têm acentuado não unicamente a lógica representativa, mas também a elitista. Não unicamente designamos representantes, mas os convertimos ademais em *cowboys* solitários. Isolados numa extremidade do balcão, esses *cowboys* constroem sua fama de implacáveis pistoleiros através de seus olhares distantes e seus misteriosos comportamentos. Seu poder parece misturar-se com sua solidão e sua distância; de maneira similar a como sucede com nossos representantes políticos.

Escolhemos nossos representantes e lhes delegamos tudo: poder, conhecimento, responsabilidade. Para o bem e para o mal. Nossos políticos monopolizam as decisões e assumem sozinhos os sucessos e os fracassos de suas ações. Como os *cowboys* de antigamente, nossos representantes de longe nos lançam olhares inescrutáveis: talvez não sejam altivos, mas sim paternalistas e condescendentes. Um velho *cowboy* catalão sintetizou esta posição do poder respondendo às demandas de seus cidadãos com um lacônico: “Isto não é da minha responsabilidade”.

Hoje os *cowboys* solitários somente existem no cinema. De forma parecida, os políticos que exercem sozinhos seu poder delegado estão condenados ao fracasso. Devem abandonar a extremidade do balcão e sentar-se junto dos outros para conversar (Brown y Isaacs, 2005; Fox e Millar, 1995). Em termos institucionais isto significa, do nosso ponto de vista, recuperar a política como síntese (não como resposta) e como diálogo (em lugar de ser um monólogo).

- Com frequência se definem os atuais problemas da política em termos de excessiva distância entre os governantes e os governados, embora, como temos visto, isto pareça ter sido uma regra de sucesso durante um bom período de tempo. Na realidade, talvez o problema não seja a distância; mas, sim, a proximidade excessiva. Os governados estariam literalmente em cima dos governantes, convertendo o exercício da política numa corrida para atender as demandas, por fazer o que nos pedem. A política não é resposta, mas síntese. A política consiste em equilibrar interesses, não em satisfazê-los. A política significa construir projetos coletivos, não satisfazer desejos particulares. A política nos permite viver juntos, sendo diferentes, porque articula renúncias e não aceita imposições. Com frequência parece que nem os políticos nem os cidadãos se encontram muito confortáveis com tais definições, mas será imprescindível aceitá-las já que, de outra maneira, os primeiros

inevitavelmente fracassarão em sua impossível vontade de responder a tudo e a todos enquanto os segundos inevitavelmente verão frustradas suas expectativas e incrementadas as tensões em suas comunidades.

- Como corolário do anterior, a política deveria deixar de estabelecer relações do tipo oferta-demanda e incorporar relações de diálogo. Os responsáveis políticos devem conversar com os diferentes interesses cidadãos, sentar-se nas mesas e descobrir com um café na mão – quer dizer, recuperando certa calma – o que vamos fazer. Somente através do diálogo a política poderá recuperar dois atributos que lhe são imprescindíveis hoje: inclusão e criatividade. Falar nas mesas de um café significa incluir a todos nas conversações, já que sem esta capacidade de inclusão de diversas perspectivas não poderemos trabalhar numa sociedade cada vez mais diversa. Ao mesmo tempo, conversando aprendemos com os outros, nos enriquecemos mutuamente, descobrimos e, em suma, incorporamos a criatividade; imprescindível para uma política que deve imaginar o futuro num mundo cada vez mais incerto.

Alguns têm visto na participação cidadã a maneira de avançar nessa direção. Além das metodologias participativas e das experiências que propiciaram, preferimos centrar-nos no conceito de diálogo e apresentar alguma idéia muito genérica sobre como desenvolvê-lo nas instituições políticas.

De saída, a metáfora da mesa da cafeteria é uma maneira de exemplificar o diálogo e de contrastá-lo com suas duas distorções mais frequentes; o monólogo e a boataria. Diante do discurso unidirecional realizado em posições de superioridade (técnica, política, intelectual ou do tipo que for), a mesa da cafeteria ilustra um espaço de confiança onde é possível ouvir e falar - em igualdade de condições. Numa mesa de café todos somos iguais. Ao mesmo tempo, frente ao caos das maliciosas conversas ao pé do ouvido que se produzem em qualquer evento de grande porte, a mesa de café permite manter uma conversa centrada e organizada. Saboreando um café não somente se favorece a igualdade no diálogo, mas se proporciona regras implícitas que favorecem os revezamentos, as conclusões, a identificação de pontos mortos e de acordos.

A metáfora da mesa do café, em suma, nos serve para ilustrar aquilo que de maneira mais solene chamamos *uma deliberação*. Uma deliberação é, intuitivamente, um diálogo construtivo, um debate organizado e capaz de produzir conclusões. Na mesa de uma cafeteria se dão os três elementos fundamentais para a deliberação (Fishkin, 1991; Gutman e Thompson, 1996; Elster, 1998; Macedo, 1999; Estlund, 2002):

- Em primeiro lugar, a possibilidade de limitar o tema de debate, de saber de que estamos falando. A dimensão do espaço facilita que todos falem do

mesmo e que sejamos capazes de delimitar os conteúdos de nossa conversação.

- Em segundo lugar, se garantem tanto as possibilidades de ser ouvido como de argumentar e contra-argumentar com os outros. Em volta de uma mesa em uma cafeteria é impossível excluir alguém e tampouco é possível que alguém se iniba com os assuntos de conversa. O próprio espaço proporciona, pois, uma dinâmica de diálogo e inclusão.

- Finalmente, uma vez que se tenha terminado o café, é possível relatar os conteúdos do diálogo e precisar tanto os acordos como os desacordos que tenham surgido. Talvez não possamos recordar nem o monólogo erudito de um expositor (*relaxamos* excessivamente a partir do quarto *slide*), nem os variados temas que salpicaram as conversas de um evento qualquer (distráimo-nos entre um drinque e outro), mas, compartilhando uma mesa de café com conhecidos é mais difícil não saber do que falamos e como foram abordados os assuntos.

Nossas instituições políticas e administrativas deveriam incorporar espaços e tecnologias pensadas para recriar essas mesas de café. As experiências existem e freqüentemente têm sido muito satisfatórias, mas ainda não temos sido capazes de incorporá-las de maneira natural nas atividades do dia-a-dia.

a) Terceira metáfora: da ilha ao arquipélago

À parte sua tendência ao monólogo, inclusive às vezes a fofocas difamatórias, nossas instituições políticas e administrativas têm funcionado tradicionalmente a partir da especialização e segmentação. Embora possam estar fisicamente próximos (inclusive compartilhando um edifício), cada um dos nossos pedaços institucionais é como a ilha de Páscoa, situada no meio do nada. Uma ilha isolada, como deve ser. Uma ilha com uma história trágica, marcada pelo colapso de suas formas de vida, pela incapacidade de adaptar-se a seu próprio futuro, um exemplo de como uma sociedade pode desaparecer. Uma ilha que Pablo Neruda compreendia muito bem e que chamou, significativamente, *a rosa separada*. Uma metáfora do isolamento político-administrativo e das conseqüências que este pode provocar.

Diante do isolamento e o posterior colapso da ilha de Páscoa, florescia o arquipélago das Pitcairn ou o conjunto das Marquesas, ilhas perdidas no Pacífico oriental, mas intimamente conectadas entre si há vários milênios. Não somente se

encontram fisicamente próximas, mas sobrevivem, conjuntamente, intercambiando recursos numa complexa rede de interdependências mútuas. Não se trata de uma simples colaboração entre projetos independentes de sobrevivência, mas, sim, de uma interdependência que nos obriga a nos referir a um projeto coletivo. O arquipélago atua como metáfora das redes, de instituições onde suas diversas partes talvez não compartilhem proximidades nem continuidades físicas (são ilhas), mas, isso sim, relações (formam um arquipélago).

É evidente que qualquer organização deve ser entendida como a soma das partes. É exatamente na necessidade de descompor as tarefas e de distribuí-las entre os diferentes agentes, onde encontramos a razão de ser das organizações, sejam do tipo que forem. Ao mesmo tempo, uma organização também serve para evitar que as partes se dispersem, para integrá-las num projeto comum, coordenando os esforços na perseguição de um resultado coletivo. Qualquer organização, como se visualiza nos organogramas, representa uma maneira de fragmentar e integrar simultaneamente. A fragmentação é a parte mais visível de qualquer organização, já que se manifesta - inclusive fisicamente - na existência de diferentes departamentos, edifícios, escritórios ou espaços de trabalho. A integração é um assunto mais sutil.

Tradicionalmente tem se abordado a integração a partir da autoridade. A autoridade é o cimento que mantém as partes juntas, que evita que a fragmentação se decomponha. Cada parte da administração se limita a fazer o que lhe corresponde; ao passo que o trabalho da autoridade consiste em controlar que as tarefas realizadas são as previstas e em garantir que cada parte possa desenvolver sua capacidade da melhor forma possível.

A autoridade é o cimento organizativo, à medida que serve tanto para manter cada um em seu lugar (fragmentação) como para evitar que esqueçam que pertencem a uma única organização (integração). A autoridade, portanto, é o atributo que dota de conteúdo as relações entre as diferentes partes de uma organização. A autoridade nos diz o que temos de fazer, o que podemos esperar que façam os outros, qual é nosso lugar, qual é o lugar dos outros e como e com quem devemos nos relacionar. A autoridade é a referência que permite às partes fazerem parte de um todo. Precisamos, pois, de uma ilha dominante, uma ilha maior e forte que exerça autoridade sobre o arquipélago. Se

esta não existe, como acontece com frequência, o arquipélago desaparece e as ilhas ficam isoladas, à mercê de suas próprias capacidades de sobrevivência.

É evidente, contudo, que quando a autoridade é o cimento organizativo, qualquer possibilidade de diálogo desaparece. A autoridade nos indica a todos onde estamos e aquilo que temos de fazer: não nos resta, pois, nada mais por falar. A possibilidade de construir uma nova política e uma nova administração passa, portanto, por uma necessidade de aposentar a autoridade como cimento organizativo. Precisamos de uma organização onde as partes se integrem através da comunicação e do diálogo. Para consegui-lo temos de satisfazer dois requisitos básicos: que as partes disponham de certa margem de manobra - se não for assim, não vale a pena falar de coisa alguma - e que as relações que se estabeleçam entre eles se dotem de confiança - se não for assim, se termina por não falar ou por converter o diálogo numa farsa. Num arquipélago não dominado por uma ilha central, as interações são voluntárias e geram pautas de relações estáveis e duradouras (Kooiman, 2003; Lane e Bacmann, 1998).

A confiança entre as partes é, pois, o eixo de uma estrutura institucional baseada nas redes. A confiança, portanto, deixa de ser uma coisa intangível para se converter num objeto de gestão. Como podemos administrar esse fator? Como geramos a confiança indispensável para trabalhar em rede, como um arquipélago? Uma forma de abordar essas questões é considerar a possibilidade de produzir confiança refletindo sobre o que alguns têm identificado como seus três momentos: a criação, a implementação e a consolidação (Chile e Faulkner, 1998).

- No momento de iniciar a relação – o diálogo entre as partes – é necessário estimular a formação da confiança através do *cálculo*; quer dizer, dando a conhecer às diferentes partes os custos e os benefícios da relação que se inicia. As diferentes ilhas de um arquipélago são conscientes que precisam umas das outras e que os custos da relação (viagens, mal-entendidos, inclusive guerras) ficam compensados pelo benefício de sua própria sobrevivência.
- Uma vez superado este primeiro momento, chega a hora da implementação. Nesta segunda etapa, a compreensão entre as diferentes partes é crucial: a confiança não pode desenvolver-se, se não se compreendem os objetivos e as formas de atuar dos outros. São as viagens e os intercâmbios, repetidos ao longo dos séculos, a única forma de converter as reticências iniciais em relações que se sucedem com naturalidade.
- Finalmente, a confiança se consolidará, quando à compreensão se suceda a identificação entre as partes; quando estas sintam que fazem parte de um mesmo projeto, que dispõem de um objetivo comum e que compartilham um

mesmo estilo de fazer as coisas. Quando as ilhas saibam e sintam que fazem parte de um arquipélago.

Administrando esses momentos adequadamente, poderemos conseguir uma organização onde a lógica de *cada um com o seu* dará lugar à lógica deliberativa do *com todos juntos faremos tudo*. Também conseguiremos, e isso é tanto ou mais importante, fazer funcionar uma dinâmica deliberativa que temos postulado como um ideal, mas que apresenta dificuldades práticas de grande envergadura. Muitas e muitas vezes resumimos essas dificuldades usando uma expressão popular: *com todos juntos faremos tudo... mas, ao final, resta a casa por varrer*. Quer dizer, umas formas políticas e administrativas que tendem ao caos, a esfumaçar as responsabilidades, tendem à paralisia organizativa. Essa tendência é especialmente forte quando *formalizamos* a administração de redes, quando pretendemos fomentar o diálogo através da simples superposição de espaços reticulares sobre as estruturas administrativas tradicionais. Esses espaços – planos transversais, por exemplo – geram muitas distorções na organização e são insuficientes para facilitar o diálogo entre as ilhas organizativas. Criar espaços onde se possa falar não é suficiente (embora seja necessário). Mas o que é necessário é que os envolvidos queiram falar e que tenham a confiança imprescindível para utilizar esses espaços.

Um exemplo pode ilustrar o que tentamos explicar. Uma administração arquipélago seria aquela onde o arquiteto, antes de desenhar o plano do próximo *centro cívico*, falasse com o assistente social, com o economista e com os vizinhos. Nos diálogos entre esses profissionais e esses cidadãos, o arquiteto acabaria desenhando um projeto melhor, um projeto que respondesse à diversidade de usos do equipamento e se amoldasse aos critérios de viabilidade técnica e financeira. Se, ao contrário, o arquiteto se limita a se sentar em sua mesa e a projetar aquilo que lhe parece profissionalmente mais conveniente, então é provável que apareçam problemas posteriores.

A pergunta é como provocar esse diálogo em grupos variados? A resposta mais imediata se limita a utilizar os instrumentos já conhecidos: quer dizer, a desenhar uma nova linha – agora horizontal – no organograma. Trata-se de criar um espaço ou um circuito onde os arquitetos, os economistas e os vizinhos se vejam *obrigados* a falar. O que acontece freqüentemente é que esses espaços obrigam os indivíduos a se encontrarem, mas não a falarem e menos ainda a se compreenderem e praticamente

nunca a levarem em consideração uns aos outros. Pode-se obrigar um arquiteto a assistir a uma reunião, embora se não lhe interessar o que ali se comenta, ele se limitará a voltar à sua mesa de trabalho, onde encontrará uma infinidade de razões para continuar fazendo o que lhe pareça o mais certo. O que mais interessa - e aqui se encontra a importância da confiança - não é o espaço para falar, mas a firme vontade de utilizá-lo. Não nos interessa que o arquiteto compareça às reuniões, mas que quando tome um lápis para começar a desenhar pense: “*Seria bom saber que uso vão dar a este equipamento*”. Se o arquiteto chega a pensar isto, serão inúmeros os espaços de diálogo: a disposição para falar com os outros será suficiente.

b) Quarta metáfora: do masculino ao feminino

Quando falamos de tecnologias para transformar nossas capacidades de governo e administração, com frequência esquecemos a importância da liderança. As tarefas de direção têm-se limitado tradicionalmente a distribuir tarefas e responsabilidades entre as diferentes partes da estrutura administrativa. Trata-se, portanto, de uma liderança vertical muito útil para dizer às pessoas o que devem fazer, bem como para controlar que o façam. Para fomentar um diálogo entre as partes é uma liderança pouco indicada.

As lideranças para uma nova política e uma nova administração deveriam favorecer comportamentos diretivos mais articuladores do que instrutores, mais sedutores do que autoritários, mais animadores do que controladores, mais mediadores do que executivos. Sem uma nova liderança não construiremos uma nova política e uma nova administração. Precisamos, portanto, de uma liderança que seja ao mesmo tempo forte e transformada (Heifetz, 1997).

A deliberação à que nos referimos anteriormente exige dos gestores capacidades novas: gerar confiança, construir diálogos, garantir resultados, propiciar colaboração, trabalhar em equipe. O perfil deles, conseqüentemente, não demanda tanto conhecimentos tecnocráticos como habilidades relacionais. Estamos pensando numa liderança que não se exerce porque sabe o que fazer e como, mas porque é capaz de estimular, articular e aproveitar a inteligência coletiva que sua organização contém.

Esta nova liderança, em suma, deveria personificar a mudança de mentalidade que está na raiz das novas tecnologias administrativas e governamentais. Sem esta mudança de *chip*, a introdução de novidades operativas mais ou menos interessantes está destinada ao fracasso. Por esta razão, antes de finalizar este documento, queremos nos referir a dois conceitos que podem ilustrar a amplitude da troca de *chip* que estamos preconizando. Todos aqueles que, de uma maneira ou de outra, trabalhamos na administração pública necessitaríamos de uma pequena intervenção cirúrgica que nos inserisse dois chips: o da *paciência* e o da *feminilidade* (Clarke e Newmnan, 1997; Broussine e Fox, 2002).

Que pretendemos dizer, embora seja intuitivamente, com essas duas idéias? Em primeiro lugar, temos de ser conscientes de que a nova política e a nova administração nos pedem tempo. Não tem sentido invocar retoricamente a necessidade de falar com outros departamentos, de escutar os cidadãos ou de alcançar acordos entre todos, se, como costuma acontecer, antes inclusive de nos sentarmos à mesa já temos pressa de nos levantar. O diálogo com frequência é percebido na prática como uma distração, como uma perda de tempo. Uma administração e um governo deliberativo, se queremos usar estes termos, têm de resolver problemas complexos, não ir rapidamente. Ambas as coisas não são excludentes, é verdade, mas agora pretendemos sublinhar a centralidade do fator externo (a resolução de problemas complexos) frente à tradicional obsessão interna (eficiência e rapidez) que tem caracterizado o discurso dominante sobre a modernização administrativa.

Em segundo lugar, a própria lógica eficientista dominante tem favorecido estilos de trabalho proativos, resolutivos, expeditos, agressivos. Estilos que associamos com as visões mais estereotipadas do papel masculino: uma administração de machos que reivindica os valores da competência, dos safanões, do não se deixar pisar, da conquista através do próprio esforço, da dinâmica ganhadores-perdedores. Frente a essa lógica, estamos reivindicando valores como os da colaboração, do diálogo, do compromisso, do tempo para os relacionamentos, da capacidade para se colocar no lugar do outro, ou do gosto para prestar atenção. Esses valores fazem parte do universo feminino – por estereotipado que possa parecer assim nomear. É por esta razão, que apostamos que as lideranças se tornarão mais femininas.

Em última instância, uma administração deliberativa é como aquelas mães que esperam seus filhos na saída do colégio, falando umas com as outras; relacionando-se, comunicando-se, construindo redes. Sua atitude contrasta com a de muitos pais, grandes profissionais e experts *buscadores* de crianças. Os pais, com uma atitude tecnocrática e competitiva, não se distraem falando com ninguém, mas se concentram em realizar sua tarefa com a máxima rapidez e eficiência. Quando a criança ainda não terminou de atravessar o portão da saída, o pai já o pegou, atravessaram o pátio e imediatamente entram no carro. Na direção de casa, como um raio, satisfazendo todos os indicadores de economia e eficiência que pudéssemos ter. Este profissionalismo, contudo, pode provocar que na manhã seguinte todos estejam vestidos com roupa de esporte menos o nosso: não nos demos conta de que tinham mudado o dia da aula de ginástica. Também nos obriga, quando por alguma razão não podemos ir buscar nosso filho, a terceirizar a tarefa, a pagar outro profissional para que realize o serviço.

Enquanto isso, as mães continuam falando. Parecem não ter pressa. Às vezes, quando a criança sai da sala de aula experimenta um momento um pouco perdida, brincando com seus amigos enquanto as mães continuam conversando à vontade. Se algum pai acompanha sua mulher, podemos observar como perde a paciência e fica nervoso diante da ineficiência das mães que perdem tempo, que se distraem e que não se concentram em seu trabalho. Essas mães, porém, estão, sim, fazendo seu trabalho, e muito bem por sinal! Não são rápidas, é verdade, mas sabem que no dia seguinte vão precisar de uma cartolina, trocam informação sobre atividades extracurriculares, comentam seus problemas, sabem o que acontece na escola e como são os professores de seus filhos, explicam umas às outras onde comprar roupas com preços baratos, e se ajudam umas às outras quando assim precisam. Talvez sejam tecnicamente piores, mas seu serviço é infinitamente mais rico, mais sofisticado, mais complexo, mais completo, muito melhor para as crianças. É exatamente assim como gostaríamos de construir uma administração pública ao serviço das pessoas e de seu bem-estar.

Bibliografia

- BARZELAY, Michael. (1992) *Breaking Through Bureaucracy: A New Vision for Managing in Government*. Berkeley: University of California Press.
- BAUMAN, Z. (1999) *Trabajo, Consumismo y Nuevos Pobres*. Barcelona: Gedisa.
- BAUMAN, Z. (2001) *En Busca de la Política*. Barcelona: Paidós.
- BAUMAN, Z. (2005) *Vidas Desperdiciadas*. Barcelona: Paidós.
- BAUMAN, Z. (2006) *Miedo Líquido*. Barcelona: Paidós.
- BECK, U. (1998) *La Sociedad del Riego*. Barcelona: Paidós.
- BROUSSINE, M. i Fox, P. (2002) "Rethinking Leadership in Local Government: The Place of *Feminine* Styles in the Modern Council", *Local Government Studies*, 28 (4), pp. 91-106.
- BROWN, J. y Isaacs, D. (2005) *The World Café. Shaping Our Futures Through Conversations that Matter*. San Francisco: Berret-Koehler Publishers.
- BRUGUÉ, Q. (1996) "La Dimensión Democrática de la Nueva Gestión Pública", *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*. INAP, nº 5-6.
- BRUGUÉ, Q. (2004) "Modernizar la Administración desde la Izquierda: Burocracia, Nueva Gestión Pública y Administración Deliberativa". *Revista del CLAD*, nº 29.
- CANOVAN, M. (1999) "Trust the People! Populism and the Two Faces of Populism". *Political Studies*, nº 47.
- CHILD, J. i Faulkner, D. (1998) *Strategies of Co-operation. Managing Alliances, Networks and Joint Ventures*. Oxford: Oxford University Press.
- CLARKE, J. i Newman, J. (1997) *The Managerial State*. Londres: Sage.
- ELSTER, J. (1998) *Deliberative Democracy*. Cambridge: MIT Press.
- ESTLUND, G. (eds.) (2002) *Democracy*. Oxford: Blackwell
- FISHKIN, J. (1991) *Democracy and Deliberation: New Directions for Democratic Reform*. New Haven: Yale University.
- FOX, C. i Miller, H. (1995) *Postmodern Public Administration. Towards Discourse*. Londres: Sage.
- HAMMER, M. y Champy, J. (1993) *Reengineering the Corporation: A Manifesto for Business Revolution*. Londres: Brearley.
- HECKSCHER, C. i Donnellon, A. (eds.) (1994) *The Post-Bureaucratic Organization. New Perspectives on Organizational Change*. Londres: Sage.

- HEIFETZ, R.A. (1997) *Liderazgo sin Respuestas Fáciles*. Barcelona: Paidós.
- KICKERT, W. *et al* (1997) *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*. Londres: Sage.
- GOMÀ, R. y Subirats, J. (eds.) (2001) *Autonomia i Benestar*. Barcelona: UB-UAB.
- GUTMANN, A. y Thompson, D. (1996) *Democracy and Disagreement*. Cambridge: Harvard University Press.
- GUTMANN, A. y Thompson, D. (2004) *Why Deliberative Democracy?* Princeton: Princeton University Press.
- HABERMAS, J. [1962] (1989) *The Structural Transformation of the Public Sphere*. Cambridge: MIT Press.
- HAJER, M.A. y Wagenaar, H. (eds.) (2003) *Deliberative Policy analysis. Understanding Governance in the Network Society*. Cambridge: Cambridge University Press.
- INNERARITY, D. (2006) *El Nuevo Espacio Público*. Madrid: Espasa.
- KETTL, D.E. (2002) *The Transformation of Governance*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- KOOIMAN, J. (1993) *Modern Governance*. Londres: Sage.
- KOOIMAN, J. (2003) *Governing as Governance*. Londres: Sage.
- LANE, C. i Bacmann, R. (eds.) (1998) *Trust Within and Between Organization*. Oxford: Oxford University Press.
- MACEDO, S. (ed.) (1999) *Deliberative Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- SENNETT, R. (2000) *La Corrosión del Carácter*. Barcelona: Anagrama.
- SAMPEDRO, V. (2003) (eds.) *La Pantalla de las Identidades. Medios de Comunicación, Políticas y Mercados de Identidad*. Barcelona: Icaria.
- SUBIRATS, J. (ed.) (2003) *Elementos de Nueva Política*. Barcelona: CCCB.
- WACQUANT, L. (2006) *Castigar los Pobres*. Barcelona: Edicions de 1984.

Barcelona: a política de inclusão social no contexto de redes de ação

Xavier Godàs e Ricard Gomà

A inclusão social como paradigma de ação

As desigualdades sociais já não são mais medidas somente por critérios econômicos, mesmo que estes continuem sendo fundamentais. Existem outros fatores a serem considerados, tais como a precariedade do trabalho, os déficits educativos, as necessidades especiais e a dependência, a sobrecarga de tarefas domésticas, o conjunto de discriminações em função do sexo ou orientação sexual, o enfraquecimento das relações comunitárias, a ruptura de vínculos afetivos, ou as violações da cidadania de base etno-cultural.

Entendemos por exclusão social o processo através do qual determinadas pessoas ou grupos vêm sistematicamente bloqueado seu acesso a posições que lhes permitiriam uma subsistência autônoma, dentro do contexto social no qual se desenvolvem (Castells, 1998).

Sendo assim, o propósito da ação política democrática é gerar sociedades inclusivas. Nelas é necessário conjugar tanto aquelas exigências materiais de existência quanto as que se referem ao vínculo social, que oferecem segurança vital, bem como enlaçar a diversidade social e o direito à diferença, proporcionando, assim, igualdade

social e o acesso a todo tipo de bens e recursos fundamentais, inclusive os direitos civis, políticos e sociais.

Partindo desta perspectiva, o desenvolvimento da população passa por sua participação plena em quatro âmbitos da organização social: *o espaço econômico e de renda*, que supõe uma vinculação à ocupação e ao conjunto de tarefas geradoras de desenvolvimento econômico, sendo sujeito à redistribuição social efetuada pelos poderes públicos; *o espaço político e da cidadania*, que implica uma capacidade de participação política e acesso efetivo aos direitos sociais; *o espaço de relações e dos vínculos*, estreitamente relacionado ao mundo afetivo, bem como as relações de reciprocidade inerentes à família e às redes sociais comunitárias; *o âmbito da cultura e da formação contínua* como elementos imprescindíveis de adaptação pessoal às condições estruturais características da sociedade da informação (IGOP, 2003; Subirats, 2004).

Por outro lado, a complexidade inerente aos processos de exclusão social exige que as políticas de abordagem sejam caracterizadas pela *integralidade*, derivada de uma visão holística dos problemas sociais, e concebida como integração de recursos e serviços no contexto de programas de trabalho individuais, em grupo ou comunitários; *pela transversalidade* na articulação das respostas, superando, assim, os setores impenetráveis entre os diversos agentes que trabalham com a população, e assumindo as lógicas de interdependência, de capacidade de influência mútua, de poder das relações; *pela proximidade territorial*, como norma de atuação chave que implique responder com flexibilidade à diversidade de problemas estabelecidos no território; *pela participação* entre os diversos agentes sociais e profissionais e a cidadania, dado que o comprometimento do cidadão com a ação política é um requisito primordial de uma sociedade inclusiva.

A Barcelona social

A sociedade ‘barcelonesa’ mudou muito nos últimos anos. A imigração e as novas diversidades culturais fazem parte do cotidiano. Assim como as formas de inserção no mercado de trabalho e moradia apresentam uma grande diversificação, a

família se recompõe em diferentes modelos; nossa população idosa representa um grupo muito importante e em constante crescimento; as pessoas com necessidades especiais reclamam, com razão, o pleno direito de exercício de sua liberdade como cidadão, entre outros exemplos que poderíamos enumerar.

Além disso, há também o fato incontestável de que Barcelona segue uma trajetória geral de progresso. Ainda que as desigualdades entre os bairros mais favorecidos e os que apresentam desigualdades sociais mais acentuadas continuam significantes, estas vêm diminuindo consideravelmente. Por exemplo, durante o período 1991-2001 a taxa de greve foi reduzida em 21%, a instrução insuficiente caiu 54%, a proporção dos títulos superiores aumentou 62%, e a expectativa de vida ao nascer aumentou em quase três anos.

Porém, a cidade também apresenta um conjunto de situações de risco social e exclusão, que devem ser abordadas para seguir o caminho do progresso. A título de exemplo mostramos as seguintes:

Em Barcelona há homens e mulheres com sérios problemas econômicos. Sabemos que a cidade tem uma taxa de *pobreza relativa*⁷³, que afeta aproximadamente 12% de sua população, e uma taxa de *precariedade relativa*⁷⁴, fixada em 6,2%. Somadas estas duas taxas, vemos que a vulnerabilidade econômica em Barcelona atinge [significantes] 18% de sua população.

É preciso considerar ainda que o contexto da vulnerabilidade econômica e de relações é permeado pela exclusão social extrema, expressada irrefutavelmente pela população sem-teto. Estamos diante de um grupo que sofre um profundo desarraigamento dos vínculos sociais básicos, aqueles que requerem segurança e afetividade em um entorno próximo e familiar; que apresentam graves problemas de subsistência econômica e transitam entre a miséria, as ocupações ocasionais, e os subsídios institucionais; que apresentam deficiências de saúde significativas e um consumo freqüente de drogas ilícitas. No decorrer de 2006, as equipes municipais de

⁷³ Cerca de 50% da renda média, o que significa algo em torno de 375 euros mensais.

⁷⁴ Cerca de 60% da renda média, o que significa algo em torno de 450 euros mensais.

assistência social atenderam nas ruas, entre primeira acolhida e tratamento, um total de 3.153 pessoas.

Na cidade vivem cerca de 332.800 pessoas com idade superior a 65 anos, 21,1% do total da população. Sendo 220 mil completamente autônomas para desenvolver as atividades da vida cotidiana. No entanto, existe um risco de exclusão social associado ao fato de envelhecer que se expressa em três dimensões: econômica (pobreza relativa); afetiva (solidão); sócio-sanitária (dependências variadas).

Quanto à *pobreza relativa*, sabe-se que há 123.627 idosos (sobretudo mulheres) que dispõem de uma renda inferior ao Salário Mínimo Interprofissional (540,90 euros), e cerca de 9 mil recebem pensões não contributivas de aposentadoria (com o valor médio de 300 euros mensais). Com relação ao *risco de isolamento afetivo*, é necessário assinalar que 83.104 pessoas com idade superior a 65 anos vivem sozinhas, sendo 66.533 mulheres. No que tange à questão da dependência, o envelhecimento marca o paradigma do que será um aumento de problemas sócio-sanitários: cerca de 164 mil idosos têm mais de 75 anos, e 90 mil estão acima dos 80.

Em Barcelona, a população considerada ‘incapacitada’ configura quase 93 mil pessoas. O risco de exclusão relacionado com as ‘incapacidades’ parte de três circunstâncias: a intensidade das necessidades especiais (são cerca de 19.600 portadores de graves necessidades especiais), a idade (sobretudo o envelhecimento extremo) e o déficit de cobertura em assistência social. Neste ponto é necessário considerar que cerca de 19.550 pessoas portadoras de necessidades especiais recebem subsídios inferiores à linha da pobreza relativa, e que atualmente⁷⁵ a aquisição de equipamentos de assistência especializada é insuficiente.

Durante os 10 últimos anos, ocorreu uma grande mudança sócio-demográfica em Barcelona, como consequência do processo migratório. É preciso levar em conta

⁷⁵ O Programa de Equipamento de Assistência Social acordado com o Governo Catalão corrigirá boa parte desta situação.

que em 1999 viviam na cidade 40.903 pessoas imigradas e registradas no cadastro municipal (2,7% da população total), chegando em 2002 a 113.809 (7,6%); em 2005, 230.942 (14,6%); e em 2006, 260.058 pessoas (15,9%).

Hoje em dia os imigrantes representam um papel fundamental nas áreas de atividade econômica tais como a indústria turística, a construção, ou os serviços de atendimento ao público. Também protagonizam uma parte significativa da atividade comercial nos bairros e, progressivamente, aumenta sua presença em ocupações de maior qualificação de trabalho. Não é à toa que 28% dos imigrantes possuem educação superior.

A partir de uma perspectiva rural, a imigração também foi responsável por um aumento da diversidade. Atualmente Barcelona abriga 165 nacionalidades (36 delas dispõem de comunidades superiores a mil pessoas), e lá são faladas mais de 218 línguas. Tal diversidade é concretizada em um arsenal de expressões culturais, tradições e costumes materializados em estilos diferentes, tanto de vida quanto de sistemas ideológicos.

Estas contribuições se somam (atualmente) à demanda de assistência social por parte de um segmento significativo destes grupos. Atemo-nos ao fato de que, no decorrer de 2006, os serviços sociais de assistência primária atenderam 42.444 pessoas, das quais 20% eram de origem imigrante.

Estes e outros problemas em termos de risco de exclusão estabelecem que as políticas sociais municipais adotem como desafio a redução dos fatores de risco potencializadores ou desencadeantes de processos de exclusão social. Assim, elas devem oferecer oportunidades para que todos os cidadãos tenham acesso aos direitos sociais de cidadania; melhorar a assistência às pessoas que já se encontram em situação de exclusão social, e fornecendo um leque de serviços — públicos, privados e associativos — que, articulados em rede, facilitem processos de inclusão; gerando contextos para a participação do cidadão, além de estabelecer uma ação consensual que faça frente às situações de exclusão.

Sob tais premissas surge o Programa Municipal para a Inclusão Social da Prefeitura de Barcelona.

O Programa Municipal pela Inclusão Social: um panorama

O Programa Municipal pela Inclusão Social (2005-2010), impulsionado pelo então Conselheiro de Bem-estar Social e agora Secretário Municipal Ricard Gomà, foi aprovado no Plenário Municipal em 4 de março de 2005. Entretanto, antes disso, o mesmo Conselho Municipal aprovou em 2004 um Programa de Atuação Municipal 2004-2007, que trazia uma proposta de elaboração de um programa de atuação para a abordagem das situações de pobreza e exclusão social em Barcelona. Agora dispomos de um Programa que, em termos gerais, se compromete a atuar em prol de uma cidade onde as pessoas possam desenvolver seus projetos vitais em condições de máxima liberdade e igualdade, fato este que contribui para a geração de contextos de relações sociais nos quais sejam proporcionadas condições e valores de autonomia, solidariedade, fraternidade e reconhecimento das diferenças.

O Programa parte de uma análise exaustiva das diversas realidades que configuram a exclusão social na cidade. Alguns dos vetores de exclusão mais relevantes devem ser abordados a partir de políticas supra-municipais, de subsídios adequados para que se promova uma ocupação de qualidade, assegurando-se, também, o direito a uma moradia digna.

Porém, isto não impede que a contribuição do governo local seja crucial na configuração de cidade e sociedade inclusivas. Os municípios, ao estarem permanentemente ligados à realidade social, constituem os espaços da inclusão. Daí a necessidade de concretizar uma política municipal neste sentido, que também contemple a relação com os níveis autônomo e estadual como eixo estratégico de atuação.

O Programa estrutura um conjunto de seis linhas estratégicas como eixos normativos do trabalho a ser desenvolvido: 1. Estimular o debate para favorecer um processo geral que articule um sistema público e universal de serviços sociais e de atendimento à dependência; 2. Situar a assistência social primária como dispositivo básico de inclusão no território, e abastecê-la de uma infra-estrutura mais completa, de melhor formação, e com um maior número de equipes humanas; 3. Conceber a assistência social especializada como mecanismo de inclusão de grupos vulneráveis

(pessoas idosas frágeis, pessoas portadoras de necessidades especiais, famílias vulneráveis e infância em risco, grupos de pessoas imigrantes); 4. Desenvolver programas de inclusão de ações transversais, especialmente na área de habitação, de inserção no mercado de trabalho, e o trabalho em rede das equipes sociais, da saúde e da educação; 5. Fortalecer a participação e a ação comunitária conforme as relações das políticas de inclusão; 6. Favorecer o conhecimento, a troca de experiências e a cooperação, com o fim de investir mais consistência e capacidade de impacto na ação política e social.

Do conjunto destas linhas estratégicas destacam-se 12 objetivos operacionais, que por sua vez se concretizam em 37 ações. Não cabe a nós informarmos o grau de realização do Programa e no que ele consiste. No entanto, a título de exemplo, iremos nos deter brevemente em algumas das realizações mais relevantes:

Desde 2003 o orçamento municipal vinculado à política de inclusão social vem ganhando um aumento muito importante: vai desde os quase 59 milhões de euros de 2003 aos 93,2 milhões de 2007 - 58,4% de aumento acumulado. Até o momento, tal percentual possibilitou que cerca de 115 mil pessoas tenham sido atendidas nos serviços vinculados ao Programa de Inclusão. Algumas destas pessoas podem ser definidas de acordo com os grupos dos quais fazem parte.

A população sem-teto dispõe hoje (2007) de uma rede integrada por cinco centros de abrigo noturno, três novos centros diurnos e um parque de habitações de inclusão social⁷⁶. No final de 2007 alcançará cerca de 60 unidades. Além disso, a intervenção social na população sem-teto é regida por um modelo misto de dispositivos de inclusão que define uma rede compartilhada de centros municipais e conveniados. O conjunto permite a existência de 736 centros de assistência noturna e 220 de assistência diurna, que serão ampliados com o funcionamento de novos equipamentos durante o mandato municipal 2007-2011.

⁷⁶ A função deste serviço é oferecer às pessoas ou famílias em situação de exclusão social uma moradia temporária e compartilhada, com apoio sócio-educativo, que facilite o processo de inclusão e a preparação para viver de maneira autônoma. O contrato com o usuário inclui um plano de trabalho e a permanência no local por um período de seis meses, renovável por até um ano. Os destinatários são pessoas ou famílias com autonomia suficiente para assumir o cuidado e a manutenção do local e dos filhos (caso os tenha), assim como o compromisso de se co-responsabilizar, conforme as próprias necessidades, pelas despesas correntes.

Um total de 12.116 pessoas, em sua maioria idosa, recebe serviços de assistência domiciliar. Tais serviços atendem a famílias ou a indivíduos nas suas próprias casas e procuram sua relação com o entorno mais próximo. Há também a tele-assistência, que consiste em um dispositivo tecnológico doméstico de alarme, conectado por linha telefônica com um centro de controle. Isso permite ao usuário, em caso de urgência, entrar em contato com a central e obter uma solução imediata para seu problema. Até setembro de 2007 a tele-assistência atendeu 26.310 pessoas (em sua maioria idosos e que vivem sozinhos, ainda que o serviço também contemple as pessoas portadoras de necessidades especiais relativamente independentes). Isto quer dizer que 30,8% das pessoas idosas e solitárias que vivem em Barcelona dispõem deste serviço, que em cobertura se situa claramente acima dos 12% alcançados pelo Programa Gerontológico do Estado.

Em 1995, a Prefeitura aprovou o Programa de Acessibilidade, que previa a eliminação de barreiras físicas e a plena acessibilidade do espaço público de Barcelona até o fim de 2006. Durante os últimos anos houve importantes progressos que possibilitaram boa parte da realização do Programa. Alguns indicadores dão conta disso muito bem: 945 quilômetros de via pública estão acessíveis (85% do total), 100% da frota de ônibus da TMB está adaptada. Além disso, houve uma duplicação do número de usuários portadores de necessidades especiais que recebem o serviço de transporte porta-a-porta, transporte público especial para pessoas com séria restrição de movimentos. Em 2007 foram realizadas 263 mil viagens.

Atualmente, são atendidas cerca de 25.580 pessoas no Serviço de Atendimento a Imigrantes, Estrangeiros e Refugiados (SAIER), o serviço especializado de imigração. Quanto aos serviços de mediação (técnicas de diálogos e compreensão mútua para a resolução de conflitos), no decorrer de 2007, o serviço de mediação intercultural e interpessoal realizou cerca de 1.200 intervenções, e desenvolveu cerca de 30 projetos de mediação cultural e local. Por outro lado, está sendo estimulado o Programa de Acolhida da Cidade. Este é hoje em dia um trabalho essencial. É realizado de acordo com a rede de entidades e associações da cidade e visa atender questões cruciais do processo de acolhida e acomodação: idioma, conhecimento da cidade, saúde, moradia, ensino, assistência jurídica, mediação social.

A participação social como eixo de atuação

A participação e a transversalidade foram características primordiais para a constituição do processo de elaboração do Programa de Inclusão. A participação permitiu incorporar as opiniões e as propostas do conjunto de protagonistas institucionais, associativos e comunitários que atuam no terreno da inclusão. A transversalidade facilitou a integração de ações que desde os diferentes setores e distritos da Prefeitura são estimulados a corrigir as situações de exclusão.

Um Programa de inclusão protagonizada que se baseie somente no que a Prefeitura pode oferecer resulta insuficiente, dada a importância dos recursos sociais que existem na cidade. Sendo assim, para Barcelona, o desenvolvimento de políticas de inclusão parte da perspectiva que nos proporciona o conjunto da cidade, com seus diversos operadores que atuam no âmbito do bem-estar social.

Vamos por partes. Começemos pelo conceito de participação ressaltado pelo Programa. A perspectiva é que o governo local seja obrigado a desenvolver um papel ativo na criação e consolidação de redes de ação, de acordo com a pluralidade de agentes que atuam no território. A articulação de novas estruturas para o trabalho horizontal e intersetorial implica passar da simples coordenação de agentes ao trabalho em rede, começando pela superação dos departamentos impenetráveis da administração. Isto implica estabelecer um profundo compromisso com a participação. O progresso das dinâmicas comunitárias, o fortalecimento das redes sociais e o envolvimento de novos agentes na ação, constituem critérios relacionais que fazem entender a participação não como uma mera consulta, mas como co-responsabilização nas decisões e nas ações que devem ser tomadas (Blanco e Gomà, 2002).

1. Uma trajetória histórica de dinâmica relacional

Dizer que a cidade é um todo interdependente é uma afirmação óbvia. A partir do âmbito do social, tal fato exige que um Programa destinado a melhorar a capacidade

integradora da cidade deva ser integral e transversal, superando os departamentos da administração e a exaustividade ferrenha das competências político-administrativas (Brugué, 2003). Nele estiveram envolvidas nove áreas do governo — Bem-estar Social, Cultura, Educação, Mulher, Saúde, Direitos Cívicos, Trabalho, Moradia, Urbanismo —, os dez distritos, e um bom número de entidades representadas no Conselho Municipal de Bem-estar Social, assim como a Associação Barcelona para a Ação Social e a Mesa de Entidades do Terceiro Setor, entre outras. A seguir, iremos nos deter à relação com as associações.

A Prefeitura de Barcelona tem uma experiência significativa na articulação de redes deste tipo, que lidam com aspectos de participação institucional e consulta nos processos de elaboração de políticas públicas. Iremos nos limitar aqui a descrever a ação comunitária, o Conselho Municipal de Bem-estar Social, a Associação Barcelona pela Ação Social, e o Acordo Cidadão por uma Barcelona Inclusiva.

Ação Comunitária

A cidadania constitui um fator chave na abordagem de processos de mudança social. Hoje, governar a cidade implica necessariamente estabelecer sólidas alianças com o denso tecido associativo barcelonês e acordar consensos de ação com as populações dos bairros. Por tudo isso, os processos de planejamento e gestão comunitária estão sendo reforçados e incrementados, em diversos campos, simultaneamente.

Projetos Comunitários no contexto dos Serviços Sociais de Assistência Primária (SSAP). O trabalho comunitário desenvolvido pelos centros de serviços sociais se define por um arsenal de projetos e ações que são orientadas para a inclusão social de pessoas e grupos vulneráveis. Atualmente, estão em desenvolvimento 38 destes projetos, nos quais estão envolvidos 253 profissionais dos SSAP, colaboram cerca de 460 entidades e são atendidas cerca de 4.700 pessoas.

Os Programas Comunitários Urbanos. São relacionados aqui os bancos do tempo e outras redes de troca solidária, e o desenvolvimento do voluntariado social, totalizando 39 ações de diversos tipos.

Os bancos do tempo e as redes de troca solidária são serviços comunitários promovidos pela Prefeitura em diferentes bairros da cidade, satisfazendo um amplo leque de necessidades da vida cotidiana mediante diferentes habilidades pessoais, colocadas à disposição pelos habitantes, no banco ou rede de troca solidária dos quais fazem parte. Em nenhum caso essas relações são estruturadas mediante transações monetárias. A unidade de valor é o tempo pessoal dedicado a resolver as necessidades dos habitantes. Há bancos do tempo em Ciutat Vella (Casco Antigo, Raval, Barceloneta), Gràcia, Sant Andreu (Bon Pastor), e Sant Martí (La Farinera). Em breve estará disponível um Banco do Tempo *on-line*.

Do outro lado está o desenvolvimento do voluntariado social. A prefeitura realiza um programa de desenvolvimento do voluntariado com o objetivo de dar apoio às entidades que se nutrem de voluntariado social, para então promover a captação, a formação e a ambientação de voluntários e voluntárias junto à ação social da cidade. Assim, são estabelecidos convênios de colaboração com organizações especializadas neste campo, como, por exemplo, a Cruz Vermelha, a Fundação *Amics de la Gent Gran*, Banc dels Aliments, a *Cáritas*, a *Fundação Arrels*, entre outros.

Os Programas de Desenvolvimento Comunitário. Constituem ações integradas estimuladas pelo tecido social de um bairro, junto aos serviços públicos de proximidade. Seu objetivo geral é melhorar a qualidade de vida e as relações ativas de convivência e solidariedade local. Os programas visam obter resultados por meio de projetos de ação que compreendam múltiplas dimensões da vida do cidadão (sociais, educativas, culturais, ambientais, urbanísticas, trabalhistas).

No decorrer de 2007 funcionaram em Barcelona 16 Programas de Desenvolvimento Comunitário nos diferentes distritos da cidade. A Prefeitura e o Governo Autônomo foram responsáveis por 50% de seu financiamento. A evolução orçamentária dos programas de desenvolvimento comunitário indica claramente a ampliação desta colaboração inter-institucional. Em 2006, entre o Governo Autônomo, a

Prefeitura e cerca de 20% de outras fontes de financiamento, foi possível um orçamento de um milhão de euros, mais de 30% de aumento do orçamento disponível em 2003.

O Conselho Municipal de Bem-estar Social (CMBS)

Trata-se de um órgão consultivo e de participação criado em 1988. É composto por um Conselho Plenário presidido pelo Conselheiro de Bem-estar Social. Constituem o CMBS um conjunto de 71 pessoas representantes de entidades sociais, associações empresariais e grêmios, grupos políticos municipais, centrais sindicais, entidades universitárias e profissionais, obra social das caixas econômicas, serviço catalão de ocupação, arquidiocese da cidade e representantes do poder judiciário e do Ministério Público, além de especialistas e observadores de prestígio reconhecido na atuação do Conselho. O Conselho em seu conjunto conta com a participação de até 535 cidadãos, 140 entidades e 34 especialistas.

No CMBS são trocadas informações, experiências e conhecimentos. Suas funções são:

1. A redação de relatórios sobre temas de interesse.
2. O fortalecimento da coordenação entre instituições que atuam no campo do bem-estar social.
3. A concentração de atuações com as entidades.
4. Análise crítica das atuações que são desenvolvidas na cidade junto ao contexto de bem-estar social.
5. O fortalecimento de iniciativas relacionadas aos estudos e análise realizados em cada um dos grupos do Conselho.
6. A informação, debate e divulgação das questões relativas à qualidade de vida da/na cidade.

O Conselho dispõe de uma comissão permanente, integrada por 33 pessoas que se reúne em caráter bimestral, entre representantes políticos, técnicos municipais,

especialistas e porta-vozes dos diferentes grupos temáticos de deliberação. São os seguintes: idosos, mulher, infância, famílias, dependentes químicos, saúde, ação comunitária, pobreza.

O Plenário do CMBS tem como objetivo a apresentação do balanço das atuações estimuladas pelo Consistório diante das demandas decorrentes do trabalho dos diferentes grupos temáticos que formam o Conselho. Neste contexto de diálogo bi-direcional, os representantes de cada um dos grupos enviam à Prefeitura suas propostas a fim de que sejam incluídas no planejamento de futuras políticas de bem-estar social. A capacidade de influência do CMBS é mais notável. Podemos citar dois exemplos: tanto o Serviço de Atendimento a Imigrantes, Estrangeiros e Refugiados, quanto o próprio Programa de Inclusão Social, têm sua origem nas antigas recomendações do CMBS.

A Associação Barcelona pela Ação Social (ABAS)

A ABAS é constituída formalmente em 1999 com o intuito de envolver todas as instituições e entidades sociais na definição e execução da estratégia barcelonesa na questão da ação social. Atualmente reúne um total de 69 instituições e organizações da cidade. Estrutura sua atividade por meio da Assembléia e da Comissão Diretora, formada pelos principais agentes sociais da cidade: administração pública, empresariado, sindicatos, universidades, escolas técnicas e entidades sociais da cidade.

Os objetivos explicitados nos estatutos da Associação têm o denominador comum do que se entende por governo: a) Promover a reflexão e o debate sobre prioridades, critérios de atuação e projetos estratégicos para a ação social e o sistema de serviços sociais da cidade; b) Estimular compromissos de ação entre as instituições e entidades públicas e privadas que atuam na cidade; c) Criar contextos operativos de participação para aproveitar todo o potencial de análise e propostas dos profissionais da cidade; d) Proporcionar posicionamentos e orientações nos âmbitos de decisão que influenciem na ação e nos serviços sociais. Esta associação tem suas origens na dinâmica de trabalho desenvolvida em torno do processo de elaboração do Programa Integral de

Desenvolvimento dos Serviços Sociais da Prefeitura de Barcelona.⁷⁷ Tal processo trouxe um excelente exemplo de atividade conjunta público-privada entre instituições públicas, profissionais, empresariais e diversas entidades sociais. Hoje essa função estratégica é personificada pela elaboração participativa do Contexto Estratégico de Ação Social e Cidadania, e a partir deste se busca conhecer o conjunto de necessidades e demandas sociais de Barcelona que deverão sustentar a política social do futuro.

2 Mais um passo: o Acordo Cidadão para uma Barcelona Inclusiva

No desenvolvimento da estratégia de inclusão social, o conjunto das estruturas de participação descritas têm e terão um papel fundamental. Não é à toa que o mesmo Programa possui uma dimensão participativa muito forte, expressada na sua quinta diretriz estratégica. Nela é ressaltado o desenvolvimento de um Acordo Cidadão para uma Barcelona Inclusiva.

Uma comissão específica da Associação Barcelona para a Ação Social vem construindo este novo cenário de participação e ação. O ponto culminante deste processo se deu em 5 de abril de 2007, quando 375 entidades de diversas naturezas assinaram a constituição do Acordo Cidadão para uma Barcelona Inclusiva e um conjunto de compromissos derivados.

Definido sucintamente, o Acordo é um espaço de diálogo, troca e compromisso de trabalho compartilhado entre a Prefeitura e o conjunto de entidades, redes comunitárias e agentes econômicos que atuam em Barcelona no contexto da inclusão. São dois seus objetivos gerais: de um lado, gerar sinergias e fortalecer as dinâmicas de

⁷⁷ O livro *Blanco de los Servicios Sociales de Atención Primaria* estabeleceu o objetivo de estimular um processo de reflexão aberto e participativo para entrar em concordância com relação aos desafios atuais nos Serviços Sociais de Assistência Social Primária, e identificar recomendações de atuação para o futuro.

inclusão sobre a base de objetivos comuns; de outro, aprofundar-se na prática da democracia participativa mediante uma coalizão cidadã orientada para a superação de todo tipo de desigualdades.

O Acordo tem o compromisso não formal — ainda que expressado e avaliado em repetidas ocasiões pelo conjunto de participantes — de variar as regras do jogo da relação entre a Prefeitura e as entidades e os demais agentes sociais, democratizando-as e tornando-as mais transparentes e centradas nas premissas da co-decisão e da ação acertada. O que significa que existe consenso suficiente para rever algumas atuações contrárias ao caráter essencialmente participativo do Acordo. Por enquanto, está sendo revista a política de subvenções a partir do contexto da Ação Social e Cidadania, para que possa ser dada cobertura apenas àqueles casos que requeiram apoio imediato e parcial a um projeto ou dinâmica associativa. São transferidos das subvenções para os convênios os projetos que requerem uma relação mais sistemática e de compromisso com a administração. O trabalho conjunto tem melhor resultado com fórmulas conveniadas de relação.

Outra questão é superar o caráter informal da bi-lateralidade nas relações. Basicamente, o propósito político é formular contextos de relação conveniados entre grupos de entidades e a administração. Semelhante prática facilita o aumento do potencial de impacto social ao trazer para a ação diversos agentes sociais. Como exemplo, vale dizer, só vamos indicar que no contexto do Acordo foram destinados em 2007 cerca de 2,6 bilhões de euros, quantia que foi utilizada no apoio à atividade de 190 entidades sociais da cidade, 91 das quais por meio de convênios que compreendem diversos contextos de inclusão: grupos vulneráveis (fundamentalmente a população sem-teto e sem cobertura de necessidades básicas), inserção sócio-trabalhista, ação comunitária, integração social e interculturalidade (apoio à acolhida de pessoas imigrantes recentes), assistência à infância e à adolescência, promoção e assistência social aos idosos, ação comunitária e voluntariado social, apoio a famílias cuidadoras, desenvolvimento da autonomia e a assistência a pessoas portadoras de necessidades especiais, colaboração entre empresas e entidades de ação social.

Como funciona o Acordo

O Acordo Cidadão é regido com base em um processo permanentemente aberto a novas incorporações de entidades e organizações sociais que manifestem sua vontade de ser incorporadas à rede. A cada ano o compromisso será renovado, serão detalhados os avanços conquistados e formulados novos desafios.

O compromisso assumido entre as diferentes entidades e a Prefeitura consiste em desenvolver um trabalho conjunto conforme as diferentes capacidades de cada agente, de acordo com os princípios estabelecidos no Programa Municipal para a Inclusão Social. De modo geral, os signatários se comprometem a difundir os valores e princípios que fundamentam o Acordo, dando visibilidade às práticas de construção participativa de uma cidade inclusiva; dinamizando a rede como espaço de aquisição e troca de conhecimento, aprendizagem mútua e concentração de compromissos comuns de ação; e estimulando redes temáticas de ação (com problemas específicos), a fim de aprofundar o trabalho compartilhado, e ao mesmo tempo direcioná-lo aos objetivos estratégicos e operativos comuns.

Para facilitar a relação, a rede do Acordo dispõe de uma página na Internet que facilita a coordenação e a transmissão de informação. Seu conteúdo é definido por um diretório de agentes, contendo informação relevante sobre temas chave, uma agenda de atividades e exposição de projetos e iniciativas de interesse. Além disso, o portal tem uma função dinâmica: coletar as propostas ou idéias que venham a surgir, proporcionando orientação. Isso implica identificar os agentes envolvidos e facilitar a troca entre eles com o objetivo de fornecer-lhes o apoio necessário no processo de elaboração de um programa operativo de desenvolvimento de um projeto singular.

Por sua vez, os compromissos adquiridos pela Prefeitura são: realizar um diagnóstico compartilhado dos serviços que oferecem as entidades e a própria Prefeitura, fato que deve permitir saber com precisão o conjunto de possibilidades de assistência no contexto de cada rede; compartilhar informação sobre as atividades, tendo à disposição um portal temático para cada uma das áreas objeto de ação; articular um catálogo de serviços de parceria entre a Prefeitura e cada conjunto de agentes temáticos. O

Consistório também se compromete a estabelecer vínculos de caráter econômico mediante convênios com cada uma das entidades que compõem as redes.

As redes temáticas de ação

Atualmente estão em pleno desenvolvimento três redes de ação pela inclusão social: assistência à população sem-teto, centros abertos de infância, e inserção sócio-trabalhista. Estão em fase de construção mais três: acolhida e interculturalidade, apoio a famílias que cuidam de pessoas com doenças crônicas, e a rede B3 de colaboração entre empresas e entidades sociais.

Rede de assistência à população sem-teto. Consta de vinte organizações de diversos tamanhos (bairro, distrito ou cidade) e diferentes linhas de intervenção. São desde grandes organizações como a Cruz Vermelha ou a Cáritas, a pequenas associações de bairro como Yaya Luisa, passando por entidades experientes como ASSIS, Fundació ARRELS, Obra Social Sta. Lluïsa de Marillach ou Sant Joan de Déu. Esta rede tem como missão fortalecer a capacidade de ação na assistência à população sem-teto no seu processo de recuperação de uma maior autonomia pessoal e dos vínculos sociais. Seus objetivos são: aproveitar o potencial de conhecimento existente para melhorar a orientação e a eficácia das respostas, promover a cooperação entre serviços e recursos de inclusão social e relacional, e estimular fortemente ações inovadoras.

Rede de centros abertos. Consta de 15 centros relacionados. São serviços diurnos que realizam uma tarefa preventiva, fora do horário escolar, de assistência e educação de crianças e adolescentes em situação de risco social. Oferecem apoio, estimulam e aprimoram a estruturação e o desenvolvimento da personalidade, da aquisição de habilidades básicas e da auto-realização através do lazer. O objetivo da Rede é melhorar as condições de socialização e crescimento pessoal. Atualmente Barcelona dispõe de 42 casas infantis e ludotecas municipais. Além disso, as entidades de iniciativa social administram um bom número de centros abertos e espaços sócio-educativos extra-

escolares. Levando-se em conta esse tipo de dados semelhantes, é evidente a vantagem colaborativa que proporciona a rede.

Rede de inserção sócio-trabalhista. Colaboram nela mais de quarenta entidades de diversas orientações: desde sindicatos como CC.OO. (Confederação Sindical das Comissões Operárias) até associações de mulheres orientadas para a inserção no mercado de trabalho como a SURT (Associação de Mulheres para a Reinserção Trabalhista), passando pela Fundação Secretariado General Gitano ou empresas orientadas para a inclusão como a Raval Text. Sua missão é propiciar um contexto no qual seja possível compartilhar, amplificar e reorientar a estratégia de inclusão sócio-trabalhista contando com a participação do conjunto de agentes mais importantes e com experiência na inserção de pessoas portadoras de necessidades especiais.

Rede de acolhida e interculturalidade. Consta de oito entidades relacionadas por meio de convênio. É organizada com a intenção de gerar espaços compartilhados de informação, orientação, assessoramento e cobertura de necessidades básicas a pessoas e famílias recém-chegadas, que se instalam na cidade em condições de fragilidade social e relacional. O objetivo é facilitar a colaboração entre as entidades que trabalham no âmbito da imigração e nos serviços sociais de base da Prefeitura.

Rede de apoio a famílias que cuidam de pessoas com doenças crônicas. No momento, seis entidades fazem parte dela. Nasce com o objetivo de fortalecer as capacidades pessoais e emocionais dos grupos familiares que fazem parte dos grupos que cuidam de pessoas com doenças neuro-degenerativas, assim como outras doenças crônicas graves. As entidades da Rede oferecem apoio direto às famílias (formação, ajuda mútua, assistência psicológica), ou serviços de assistência domiciliar especializada.

Rede B3 de colaboração entre empresas e entidades sociais. A rede B3 (Barcelona, Benefícios, Bem-estar) tem uma estrutura e uma lógica de funcionamento diferente das outras cinco. Nesta rede podem participar todas as empresas comprometidas com projetos de responsabilidade social corporativa que queiram trabalhar com entidades de

ação social. Os critérios de relação são estabelecidos pela Associação Barcelona pela Ação Social (ABAS). Atualmente mais de trinta empresas estimularam cerca de setenta projetos de colaboração com entidades. Nesta Rede se destaca a implementação (maio de 2007) do Banco de Recursos não Alimentícios de Barcelona, iniciativa que surge da união dos projetos de gestão de excedentes realizados pela Associação Cívica la Nau e pelo Instituto de Reinserção Social (IRES). As entidades que administram este Banco contam com 65 empresas que lhes entregam seus excedentes, para que sejam distribuídos para mais de 150 entidades sociais de toda a cidade.

Para concluirmos

De tudo o que foi dito, é necessário ter em mente:

Primeiro, que uma estratégia de relação sustentada com o tecido associativo que seja baseado tanto na reflexão estratégica, e na decisão por consenso, quanto na ação compartilhada, leva tempo e requer a superação de algumas dificuldades. Por enquanto, a administração local deve flexibilizar seus procedimentos para dar lugar a uma relação aberta e participativa com os agentes sociais. No entanto, a volubilidade eleitoral da política convencional pouco serve para projetos desta natureza, dado que os frutos substanciais da relação não seguem a cronologia nem as necessidades inerentes aos processos eleitorais. Por outro lado, o particularismo que se alastra em boa parte dos protagonistas da sociedade civil, bem acostumados a sustentar uma relação bilateral com a administração local, deverá viabilizar uma conduta relacional entre os diversos agentes guiados por critérios de grande importância. Esta última questão significa, por exemplo, que no processo de articulação do Acordo Cidadão por uma Barcelona Inclusiva, as mudanças na política de relações afetam a todos os agentes por igual, e que o esforço exigido não compete exclusivamente ao governo e à administração locais, mas ao conjunto de protagonistas envolvidos.

Segundo: a dimensão participativa da política de inclusão social de Barcelona busca que a ação se oriente para a obtenção de resultados tangíveis. Um pré-requisito

para isto é admitir que o governo local (como todos os governos atuais) deve promover o interesse geral (neste caso, uma cidade inclusiva), proporcionando uma interação estratégica e, ao mesmo tempo, baseada em ações condizentes com a multiplicidade de organizações e contribuições cidadãs que regem a dinâmica social. Para que isso ocorra é necessário estar claro que governos e administração já não são mais oniscientes nem onipotentes, se é que alguma vez o foram. É, portanto, graças às alianças cidadãs promovidas pela política municipal que surge a possibilidade de conhecer melhor os problemas que acometem a dinâmica social, esboçar com maior precisão as possíveis respostas e ganhar, assim, eficácia e eficiência, multiplicando, desta forma, a capacidade de impacto social das políticas sociais.

Bibliografia

- Castells, Manuel (1998). *La era de la información. Economía, sociedad y cultura*, vol. 3. Madrid: Alianza Editorial.
- IGOP, Universidad Autónoma de Barcelona (2003). *Un paso más hacia la Inclusión Social*. Madrid: Ed. Plataforma de ONGs de Acción Social.
- Subirats, Joan (dir.) (2004). *Pobresa i exclusió social. Una anàlisi de la realitat espanyola i europea*. Barcelona: Fundació La Caixa.
- Blanco, Ismael y Gomà, Ricard (coords.), (2002). *Gobiernos Locales y Redes Participativas*. Barcelona: Ariel.
- Brugué, Quim (2003). “Modernitzar l’administració pública des de l’esquerra”, en *Nous Horitzons*, nº 10.
- Associació Barcelona per l’Acció Social (2003). *Libro Blanco de los Servicios Sociales de Atención Primaria*. Barcelona: Sector de Serveis Personals de l’Ajuntament de Barcelona.

Seguridade Cidadã: os múltiplos desafios para a institucionalidade social da América Latina⁷⁸

Aldaíza Sposati

Introdução

Entre os países da Europa (e mesmo do sul da Europa, como a Espanha) e países da América Latina, ocorre uma distância político-histórico institucional, para além da geográfica, no processo de consolidação de direitos sociais para todos. Embora essas distâncias históricas afastem uma realidade da outra, a consolidação de uma sociedade pautada na seguridade social sob a expansão do capitalismo globalizado, no terceiro milênio, termina por trazer algumas questões comuns.

É possível ainda afirmar que, quanto mais ocorre a aproximação local entre as duas realidades e nela a vivência do cotidiano com os seus múltiplos conflitos sociais, geracionais, familiares, do ciclo de vida, da violência, entre tantos motivos, mais se delineiam pontos comuns para a construção da seguridade cidadã.

Parte-se do entendimento que seguridade cidadã, tem por campo um conjunto de garantias sociais, para além daquelas advindas das relações laborais, e que se expressam como certezas de apoios e acessos sociais face a situações de exclusão social, fragilidade, vulnerabilidade e risco social nas relações familiares, comunitárias e societárias. A centralidade está na satisfatória convivência social que constrói identidades, laços afetivos, difusão cultural. Em síntese, sentido humano e do humano na sociedade e, sobretudo reconhecimento de cidadania.

⁷⁸ Texto preparado para o Seminário Internacional realizado em: Barcelona: 5 e 6 de março de 2007, sob o tema: *Inovações Locais frente a inseguranças globais: Brasil e Espanha*. Promoção: Fundação CIDOB-IBEI – Centro de Investigação, Docência, Documentação e Divulgação de Relações Internacionais e Desenvolvimento de Barcelona e do Instituto de Governo e Políticas Públicas da Universidade Autônoma de Barcelona, associados à FGV-PEEP – Programa de Estudos sobre Esfera Pública da EBAP – Escola Brasileira de Administração Pública. Rio de Janeiro.

Para alguns partidários das teses da subsidiariedade, esse campo de garantias sociais - para além das laborais - deveria ser do âmbito da sociedade civil e não do Estado. Aqui se defende que as garantias de seguridade cidadã devem ter a presença da regulação social do Estado, assim como a seguridade laboral. Nesta há uma série de modelos de gestão desde os privatistas e individualistas com forte predomínio do mercado, até modelos mais solidaristas - públicos e coletivos - com forte predomínio do Estado.

Seguridade supõe certeza de apoio, cobertura face a riscos e eventualidades. Trata-se de um conjunto de medidas, normas, leis, procedimentos adotados em um país que trazem garantias quer para o cidadão quer para a sociedade. Nesse sentido é que a seguridade é um dos fatores possíveis para afiançar sustentabilidade, por manter uma situação mais ou menos constante ou estável, por longo período.

Parte-se do suposto que a seguridade cidadã é igualitária, solidária, pública com direção universal. No caso, ela deve assegurar alguns padrões básicos fundamentados em parâmetros éticos, humanistas e científicos. Por estar se discutindo e efetivando o tema em uma sociedade de mercado, sem dúvida a seguridade cidadã há de conter corretivos de mercado, embora não seja esse seu propósito último. O modelo de seguridade cidadã se confronta com modelos individualistas, focalistas, dirigidos a situações de miserabilidade e pobreza.

As mudanças do processo produtivo, as alterações dos contratos de trabalho, o alcance do envelhecimento da população, as mudanças na família e suas relações de provisão e dependência entre homem e mulher, têm indicado e operado mudanças na seguridade laboral regida pelo modelo de seguro social.

No debate sobre seus rumos, a seguridade-laboral tem revelado o confronto entre: a) teses atuariais, preocupadas com a capacidade financeira do sistema de seguros para fazer frente às mudanças sem provocar déficit; b) teses laborais, preocupadas em assegurar os direitos do trabalho e do trabalhador, construídos ao longo de sua jornada de dispêndio de força de trabalho, e que requer o direito a uma velhice digna, quando o ciclo de vida não lhe permite mais uma relação salarial.

No campo da seguridade de cidadania são outras teses que predominam. De um lado, as propostas neoliberais pautadas no Estado Mínimo, fortes defensoras de

subsidiariedade, que não admitem o trânsito do reconhecimento de necessidades sociais, do campo privado para o público. A diluição dessas necessidades em indivíduos pode ter três tipos de respostas, ainda que sempre condicionadas ao modelo *work-fare*, isto é, a contrapartidas do beneficiário em trabalho. Um nível de respostas seria provido pelo trabalho de organizações da sociedade, sem fins lucrativos – o terceiro setor, nem Estado nem Mercado –, conhecidas como *ONGs*, ou *Organizações Não Governamentais*. Um segundo nível de respostas seria produzido pela denominada *filantropia empresarial*, cujas ações podem ser dedutíveis de impostos ao afirmarem a responsabilidade social da empresa, o que acrescenta dividendos de marketing a seus produtos. Um terceiro nível seriam ações focalizadas do Estado, cujo mérito programático residiria exatamente na boa focalização com alta capacidade seletiva, através de teste de meios, de maneira a alcançar indigentes e pobres.

Em contraponto às teses neoliberais permanece a defesa do universalismo, isto é, a capacidade de provisão do Estado de um conjunto de necessidades sociais para todos os cidadãos indistintamente. A prática do universalismo social, iniciada em países Escandinavos e do centro da Europa na metade do século XX, apresentou, porém um esgotamento de respostas nas últimas décadas desse século.

As modificações da família, do papel da mulher na sociedade e no trabalho, da fecundidade, da longevidade, da mudança de velocidade do crescimento econômico, do processo produtivo, dentre outros fatores, demonstraram as insuficiências do modelo de bem estar concebido pós-Segunda Guerra. Desemprego, exclusão social, pobreza e aumento da desigualdade são fenômenos típicos da América Latina, mas têm também sua presença nos Estados de capitalismo consolidado.

O redesenho da seguridade de cidadania, pautado na universalidade, tornou-se uma exigência e gerou uma nova zona de conflito: o enfrentamento da pobreza, da miséria, da precarização social seriam também parte da seguridade cidadã? Poderiam ser considerados sob a ótica da universalidade ou estariam fadados à focalização?

As relações multinacionais da globalização, ao relativizar o peso das questões nacionais aos acordos multilaterais, reforçaram por sua vez uma nova dimensão da vida social: o recorte local. Cabe aqui uma distinção. Não se trata do *local* sob a tradicional ótica do comunitarismo, incentivado pela sociologia americana como forma de solução

de problemas pela própria comunidade. Trata-se do *local* como recorte da qualidade de vida cotidiana, onde o processo de reprodução social e suas condicionantes manifestam-se no âmbito das relações institucionais, convivenciais, familiares e pessoais. Neste *local* como território da vida e do viver, emergem responsabilidades, necessidades, violências, culturas, imaginários, desejos, forças, possibilidades.

Este novo recorte aproxima a noção de seguridade cidadã da vida das pessoas em uma cidade, um bairro ou uma região de uma cidade, fortalecendo as relações entre cidadania e democracia. Por consequência, as instituições estatais locais vêm-se compelidas a gerar “novas formas de governar” que possam responder a essa multiplicidade de questões próprias ao convívio societário neste terceiro milênio.

Este artigo vai se debruçar sobre uma experiência de gestão local no campo da seguridade cidadã, na cidade de São Paulo. Essa experiência põe em questão o modo de relação entre Estado e ONGs, para construir na esfera pública uma rede de respostas sociais no campo da seguridade cidadã.

A superação de interditos à seguridade cidadã

A relação segurança-insegurança social, referida à cidadania e não à regulação social do trabalho, é ainda um grande desafio às políticas sociais na América Latina, que talvez não consiga ser transposto com facilidade.

A herança do disciplinamento social para o trabalho subordinou a idéia de segurança ao vínculo formal com um patrão. Ou, em outros termos, à subordinação formal do trabalhador ao capital. Ter emprego formal seria a garantia de renda, até a morte, com possibilidade de afiançar um arrimo à viúva e aos filhos menores de 18 anos. A subordinação da seguridade social ao trabalho, embora tenha sido um instrumento de organização dos trabalhadores na sociedade industrial, não somente favoreceu a luta salarial. Em contraponto, os avanços nas cláusulas sociais do trabalho geraram graves consequências para a efetivação da seguridade cidadã - isto é, baseada no reconhecimento da cidadania para todos. Alguns destaques são aqui realizados, como indicadores para aprofundamento do tema, sobretudo sobre os interditos à expansão da

seguridade de cidadania - que são expressão quer da regulação social neoliberal, quer da história autoritária de nossas sociedades.

O primeiro destaque nesse processo é a presença da relação de cidadania baseada na distinção entre trabalhadores formais e informais. Sendo dedicada aos primeiros, a legislação social do trabalho (travestida de seguridade) e, aos segundos, a maioria ressalte-se⁷⁹, coube a alternativa de reconhecimento social tão só na categoria de *pobres*, *miseráveis* e *excluídos*, sendo destinados à benemerência privada ou pública. Portanto, uma dualidade de acesso social, quer do ponto de vista do Direito, quer, por consequência, da possibilidade de reconhecimento da cidadania.

O alcance da seguridade de cidadania significa a superação dessa dualidade entre todos os cidadãos, transformando os acessos sociais em direitos universais, isto é, decorrentes da certidão de nascimento e não do registro formal de trabalho ou à subordinação a um padrão.

O segundo destaque para exame do tema se detém na relação direta entre democracia e cidadania. O avanço da efetivação extensiva dos direitos de cidadania, ao supor o reconhecimento da igualdade e da equidade entre todos os cidadãos de um país, constrói a noção, e a busca, da seguridade fundada na cidadania.

Os países latino-americanos viveram o século XX sob ditaduras civis e militares, cujo enfrentamento marcou seu DNA democrático pela associação entre democracia social e democracia política. Esta vivência de Estados ditatoriais trouxe forte desconfiança quanto ao papel democrático do Estado e uma supervalorização das organizações populares e/ou sociais como efetivas representantes dos interesses populares. Face a essa desconfiança, a construção da responsabilidade social do Estado foi sendo pragmaticamente decodificada por meio de uma discussão do volume de recursos financeiros do gasto/custeio social alocado, e preferencialmente transferido para a gestão direta por meio de organizações sociais, e não pela burocracia de Estado. Em decorrência disto, por exemplo, no Brasil, não foi dada a necessária importância à construção da capacidade estatal em operar sob princípios republicanos. Por vezes a concepção de avanço democrático acaba sendo identificado pelo padrão de relações dos

⁷⁹ Alguns países latino-americanos como Uruguai e Argentina conseguiram em décadas passadas altos índices de empregabilidade formal, todavia hoje também registram forte percentual de trabalho informal.

órgãos estatais com ONGs, tendo estas o significado do novo, enquanto incorporação de interesses populares.

A relação entre a institucionalidade existente em um país e uma nova institucionalidade democrática, é o terceiro destaque no exame dos impedimentos à efetivação da seguridade de cidadania. Fleury (2002) diz que “a expansão da cidadania requer processos inovadores de gestão pública que permitam/induzam a construção de novos sujeitos políticos e sua inserção no exercício do poder político e apropriação da riqueza social”.

No caso latino-americano, não foi instalado o suporte institucional para uma esfera pública efetivamente democrática. Vive-se uma “esfera pública restringida”. A importância dessa constatação de Fleury (2002) encontra cotejo no pesquisador Esping-Andersen (1998) que realiza estudos comparados de sistemas sociais. Ele conclui que é preciso muito cuidado ao processar generalizações sobre o impacto da sociedade pós-industrial nos modelos de bem estar social (1998). Não podem ser absolutizados os impactos dos fatores externos e econômicos da globalização sem ponderar sobre os fatores internos ou domésticos de cada país. Modelos de bem estar pautados tão só na concepção de falha de mercado, certamente são mais suscetíveis aos fatores exógenos do que modelos de forte institucionalidade pautada em lutas por direitos sociais. A fragilização dos sindicatos na Inglaterra tornou-a mais suscetível à erosão do bem estar do que a França, onde a institucionalidade reativa foi preservacionista de conquistas historicamente obtidas.

O meio ambiente da institucionalidade é fator de destaque e aqui reside, certamente, um campo sugestivo de análise de experiências latino-americanas e européias, desde contextos locais até nacionais.

Estas considerações não querem significar menosprezo pelos efeitos e determinantes da globalização da economia, ou permitir que se tomem os exemplos de Brasil e Espanha como contextos isolados. Significam sim, a possibilidade de identificar particularidades, isto é, reações próprias à História, cultura e economia de cada país que certamente ficam ocultas quando se ouve o costumeiro: “agora é tudo desmanche social”. Entre otimismo e pessimismo há o traçado da História, que vai acumulando

forças sociais em diversas direções, de modo a compor a dinâmica do campo social onde a cidadania tem sua vitalidade.

Um quarto destaque, diz respeito à centralidade do enfrentamento da exclusão social e, até mesmo, à segregação (*apartheid*) de parte da população categorizada como *pobre*. O avanço da seguridade cidadã supõe assegurar a condição de cidadãos àqueles reconhecidos como *pobres* e *miseráveis*. Um dos modos de gerar interditos à expansão da seguridade cidadã tem sido a manutenção de ações sociais dirigidas a *pobres* e *miseráveis*, em paralelo às políticas sociais asseguradoras de direitos. A concepção de focalização neoliberal adotada pelas agências internacionais, financiadoras de projetos e programas sociais nos países latino-americanos, veio fortalecer esse suposto excludente. Novo dilema: ações sociais para *indigentes*, *pobres* e *miseráveis*, embora tenham financiamento internacional, bloqueiam o alcance de direitos e avanço da seguridade de cidadania quando pautadas pelo caráter paliativo, emergencial e focalista. É bom ter claro que programas sociais, como meras iniciativas de governos, não têm necessariamente continuidade já que não são políticas de Estado. São concessões que selecionam o acesso pela condição de necessitado, isto é, pela renda *per capita* familiar (Sposati, 1990). Volta-se no caso, a aplicar o próprio padrão trabalho-renda da regulação salarial para o trabalhador informal e não o direito à sustentabilidade de uma condição digna de vida.

Programas sociais de caráter emergencial - de curta duração, ou com atenção voltada para agravamentos -, não podem ser considerados programas de seguridade social. A brevidade na atenção promovida por programas sociais não constrói as pré-condições necessárias à sustentabilidade da noção de seguridade ou à ruptura do circuito da pobreza, como afirmam alguns analistas.

A resistência ao Direito Social – que algumas regulações pseudo-sociais e mais economicistas adotam – revela a concepção de que a seguridade social ou direito social concebido fora da legislação social do trabalho traz embutida a idéia da reiteração da tutela. O famoso “não dê o peixe, mas ensine a pescar” é uma frase repetida como mantra para os que assim pensam. Muitos terminam por considerar que o acesso ao Direito é uma forma de assistencialismo que deve ser combatida com a inclusão produtiva de usuários de programas sociais. Por decorrência, treinamentos em ocupações

e colocações no mercado (formal e/ou informal), em geral nos denominados “*bad jobs*”, passam a ser a “*porta de saída*” preconizada como desejável por não implicar em Direitos Sociais e se pautarem em saídas individuais que exigem o esforço, “*o suor do rosto*” de cada um.

Um quinto destaque nesse processo alia a premissa do Estado mínimo neoliberal com a vivência de Estados totalitários e privatistas na América Latina. A ausência de um Estado Social forte ou consolidado, afora o campo previdenciário, é marca latino-americana. A forte presença da Igreja e suas obras sociais, mesclando atenção e cuidados sociais com evangelização e conversão, estendem a rede social religiosa em múltiplas organizações de irmandades, fraternidades, solidariedades. Essa rede social é centenária. Opera, via de regra, com subvenções e isenções estatais. De outro lado, há uma rede bastante jovem, com ONGs constituídas a partir de movimentos sociais, que lutam por direitos e é movida pelo objetivo de exercer o controle social do Estado. Esta jovem rede permanece com baixa credibilidade no Estado, na política pública, nos agentes institucionais estatais, e se entende como mais habilitada a operar atenções sociais em padrões que atendam efetivamente os direitos da população. Todavia, seus marcos referenciais de ação são orientados pelos respectivos estatutos pelos quais são reconhecidas legalmente, como pessoas jurídicas enquanto associações sociais sem fins econômicos. Essa multiplicidade de marcos referenciais leva à fragmentação da atenção e de cuidados sociais entre essas organizações. Suas ações não se referem às demandas como universo, mas a grupos de atendimentos, a destinatários de sua missão institucional. Não há, no caso, a possibilidade de efetivar direitos sociais para todos ou de realização de cidadania. Trata-se de modelo social pautado na ampliação da atenção social exercida pela solidariedade civil, que não atinge a esfera pública. Esta solidariedade centraliza sua ação no âmbito privado, e de pequenos grupos, e opera de costas para o espaço público, a não ser em momentos especiais onde realiza campanhas para divulgar slogans, recolher fundos, ou para denunciar a inoperância do Estado. A mídia as incentiva através do estímulo à prática de doações em espécie ou de bens pela sociedade civil e pela responsabilidade empresarial.

Este culto solidário, quase uma religiosidade civil, propaga-se fortemente nas sociedades latino-americanas e, em específico, na brasileira. Pouco se teria a dizer desse

fenômeno para o tema da seguridade social se ele não secundarizasse a responsabilidade pública ou se não se opusesse a efetivação de direitos sociais.

A reflexão sobre seguridade cidadã, abordada nesse artigo, parte da consideração de que cidadania social é necessariamente um componente essencial de uma sociedade democrática e justa. O alcance dessa seguridade cidadã exige a institucionalidade da política social com inserção efetiva em ampla esfera pública. Desse modo, o social aliado ao favor, apadrinhamento de benesses sociais ou políticas não se coloca no mesmo rumo da democracia. No caso brasileiro ainda persiste no DNA das políticas sociais um fator genético pouco saudável, tanto no campo público como privado, que associa atenção social ao exercício do dom ou da vida, conforme analisa Marcel Mauss em seu ensaio de 1950 (Mauss, 2003).

A análise de Evelyne Huber (1985) sobre o futuro do bem estar nos países latino-americanos identificou um conjunto de recomendações aqui sintetizadas:

- a) As políticas de bem estar devem ser concebidas amplamente e não confinadas ao seguro social;
- b) O modelo inicial da política social adotada é de grande importância; se ele for desenhado a partir de programas segmentados e desiguais será muito difícil colocá-lo posteriormente numa direção universalista e igualitária face as resistências que serão geradas;
- c) Os problemas centrais para América Latina são pobreza, subemprego e falta de emprego; a pobreza afeta ampla proporção de pessoas em idade de trabalho e seus filhos, e não somente velhos e doentes; por consequência, modelos de bem estar baseados em soluções tradicionais de emprego não são apropriados, pois incluem aqueles sem acesso ao emprego formal ou estável;
- d) Lidar com essa realidade exige a adoção de esquemas livres de contribuição (ou que incluam exigências mínimas de contribuição) que sejam alcançáveis para aqueles que estão no setor informal;
- e) É preciso um sistema de pensões em nível básico, financiado pelo orçamento público, baseado na cidadania. Esse sistema poderia ser

complementado por um sistema de pensões contributivas. Torna-se necessária a combinação entre um sistema de pensões não contributivas e outro contributivo, cujas facilidades de acesso devem ser semelhantes;

- f) É imprescindível a ênfase em cuidados primários e preventivos de saúde nas áreas mais pobres sob caráter público;
- g) Devem existir subsídios para alimentos básicos sob a forma de programas de nutrição para crianças pobres e suas mães. Os subsídios são fundamentais e são mais eficientes do que a distribuição de alimentos ou de cartões de alimentos;
- h) A presença de programas de emergência financiados por instituições internacionais contribuem para amenizar a pobreza desde que não sejam paliativos;
- i) É preciso superar o uso da política social para fins clientelistas, usando-a como distribuidora de cargos públicos a partidos políticos. Reduzir o poder discricionário de burocratas e de políticos, minimizando as oportunidades de corrupção e apadrinhamento é uma grande questão a enfrentar.

O trânsito entre a persistência de ações sociais fragmentadas para a adoção de um modelo incluyente baseado em direitos sociais é seguramente um desafio em múltiplos planos. A ruptura com as heranças societárias da escravidão e do colonialismo são conquistas indiscutíveis para o alcance da expansão do universo da cidadania a todos.

Nos últimos dias de novembro de 2006 foi lançado pelo BID e Editora Planeta o livro “*Universalismo Básico: una nueva política social para América Latina*”, com artigos de especialistas latino-americanos sobre o alcance do desenvolvimento social no patamar da extensão da cidadania nominada de “universalismo básico”.

Parte da constatação de que as políticas sociais na América Latina têm sido incapazes de efetivar mudanças duradoras, e de fundo, nas condições de vida da população. Do mesmo modo que Evelyne Huber, a reflexão desenvolvida parte da constatação geral de que as políticas sociais são insuficientes em cobertura e financiamento, precárias na qualidade de suas atenções e pouco relevantes para garantir seguridade social à população. O *universalismo básico* é entendido enquanto acesso a

uma política de cobertura de riscos somada ao acesso à renda, serviços e bens com qualidade similar a todos e operada a partir dos princípios de cidadania.

A proposta de única referência latino-americana nesse modelo social, parte do suposto que a competitividade externa das nações depende do progresso material do povo de uma nação e este progresso deve ser alavancado pelo desenvolvimento social cujos objetivos devem desenvolver as potencialidades existentes nessa direção.

A perspectiva indicada do *universalismo básico* fundamenta-se na concepção de direitos e na responsabilidade público-estatal. Todavia, não se apresenta como caminho estatizante. De um lado fortalece a construção de uma direção política para as políticas sociais latino-americanas que indique patamares comuns e básicos para todo o povo latino-americano ter acesso como direito de cidadania.

O modelo de *universalismo básico* não se centra unicamente na proteção social concebida *stricto sensu*. Ele mescla a concepção de proteção com desenvolvimento social não só como reação a leituras tutelares, mas pela causalidade de ausência de oportunidades sociais e democráticas ao povo. Portanto é, antes de mais nada, uma concepção baseada na democratização de acessos e desenvolvimento de potencialidades. Este é um novo sentido a política social ativa. Não se trata da instituição de contrapartidas de trabalho, de *bad jobs*, como os modelos de traço neoliberal. Em contraponto, centra-se na sustentabilidade, isto é, no desenvolvimento de capacidades de hoje para o futuro.

A proposta do *universalismo básico* é includente do convívio com programas direcionados a situações de pobreza, entendendo-as como direitos pertinentes ao princípio da equidade. No caso, esses programas exerceriam o papel de conter processos de deterioração da qualidade de vida que poderiam vir a reduzir o desenvolvimento de capacidades alavancadoras do desenvolvimento pessoal e social de um povo latino-americano. O acesso a essas atenções seletivas deve ser combinado com garantias de satisfação universal a serem operados no patamar de direitos e condições básicas e dignas de vida e de viver.

Vencer a exclusão, fenômeno de natureza sócio-político-cultural supõe alcançar a esfera pública na condição de cidadão. Nesse sentido, a intermediação das tradicionais organizações filantrópicas, elevadas a categoria pós-industrial de ONGs (mediação da

esfera privada) pode se tornar uma interdição ao acesso à esfera pública pelos cidadãos reiteradamente apartados.

Considerada a importância da institucionalidade para o fortalecimento da cidadania, a presença dessas organizações na seguridade/inseguridade cidadã tornou-se um tema de destaque na América Latina. Mas também nos novos modelos de bem estar que tomam a solidariedade social como processo cívico fundamental e que, na contramão, encolhem a esfera pública e a possibilidade para que todos se tornem sujeitos de seu processo social.

Avançar a discussão da seguridade de cidadania e examinar a viabilidade de sua expansão exige considerar o grau de inclusão/exclusão dos sujeitos na ordem simbólica relacional de uma sociedade. Não se trata de mera decorrência da ordem econômica embora a pobreza como contraponto perverso à acumulação da riqueza seja, sem dúvida, um dos componentes de exclusão social nas sociedades pós-industriais.

Quando nesta reflexão se associa cidadania e política social, parte-se de três supostos que vem se mostrando de alto significado para os países e sociedades latino-americanas. Primeiro quanto à constituição da política social como campo de lutas e forças sociais, muito ao contrário de um padrão administrativo de acessos. Segundo, quanto à falsa construção que distingue cidadania ativa da passiva, e termina por entender as atenções sociais públicas como formas tuteladoras, como mero usufruto administrativo pelo Estado provedor, descolando-as da condição de acesso a direitos e ao reconhecimento da cidadania “ativa”. Terceiro, o acesso à processualidade jurídica na efetivação de direitos sociais tem se mostrado forte campo de luta pela cidadania principalmente no Brasil que possui leis (situação *de jure*) mais avançadas do que a efetivação de direitos (situação *de fato*) (Huber, 1998).

Analisar e discutir experiências de inseguridade/seguridade cidadã incorpora na sociedade pós-industrial novos referentes, quer quanto ao acesso a tecnologias, quer quanto à relação espaço-tempo.

A tecnologia da comunicação, por exemplo, permite o acesso à comunicação telefônica (pela via celular) a cidadãos, famílias, comunidades que não dispõem em seu território de infra-estrutura de cabeamento, e mesmo de infra-estrutura sanitária. O celular substitui o endereço para quem não tem acesso aos serviços de correio. O mesmo

se pode dizer ao acesso informatizado à comunicação que vem substituindo, por exemplo, as bibliotecas inexistentes. São novos paradoxos incompreensíveis aos mais conservadores que não conseguem entender o motivo pelo qual o mais pobre gaste seus poucos recursos em um cartão telefônico ou na taxa de uso da “*lan house*”.

A nova velocidade de acesso e comunicação trás novas relações entre o local e o global. As conquistas objetivas de qualidade de vida e de viver, no território onde ocorre a reprodução social quebram barreiras de exclusão na direção da seguridade de cidadania.

Este complexo cenário é visível sobretudo no Estado local, na configuração cotidiana de riscos sociais e enfrentamento de inseguranças sociais.

Os cinco destaques aqui abordados buscam assinalar alguns dos principais interditos para alcance da seguridade de cidadania na América Latina. A ruptura desses interditos seguramente exige lutas, processos, alternativas de diversos alcances, do local ao nacional, ao latino-americano e ao internacional. Com este propósito este *paper* aborda alguns caminhos que vêm se mostrando sugestivos como opção para a seguridade cidadã desde o nível local.

Dois recortes analíticos antecedem o relato da experiência, como aproximações para melhor entendê-la. O primeiro destaca o que se convencionou denominar como *interditos à seguridade cidadã* a partir de um olhar latino-americano e os desafios postos para sua superação. O segundo recorte trata a particularidade da construção de um sistema único de assistência social pautado em direitos de cidadania e dever do Estado. A partir dessas duas aproximações é que se particulariza a experiência desenvolvida em São Paulo.

Nova forma de governar a proteção social não contributiva: a experiência brasileira

O Brasil vem desenvolvendo uma experiência particular em sua história que é a de construir a unidade político governamental de conceituação e operação da política de

proteção social não contributiva. Este processo vem exigindo forte alteração no arcabouço institucional dos municípios, governos regionais e governo federal, para construir a esfera pública nessa política superando o tradicional assistencialismo; alterando a organicidade da ação estabelecendo a hierarquização de proteções; a unificação de iniciativas gerando o aumento da cobertura e do perfil redistributivo da política social.

Está em curso a transição de políticas de governo para o patamar de políticas de Estado e, com isto, a construção de possibilidade de constituição de direitos sociais no campo dessa proteção. Trata-se de um esforço em ampliar legalmente a proteção social superando sua vinculação ao trabalho formal. Nesse processo, a noção de seguro social contributivo é ampliada para a concepção de seguridade social incluindo novos decretos não contributivos, como garantias básicas de direitos à reprodução social.

Esse campo de direitos, para além daqueles que advêm do vínculo empregatício-contributivo, tem por horizonte a expansão do acesso à inclusão social. Trata-se, no caso, de uma inflexão estratégica do tema combate à pobreza *stricto sensu* abrindo-o para o campo de desenvolvimento com inclusão social. Esse trânsito tem como principal dificuldade fazer transitar o caráter de focalização de políticas sociais para sua universalização. Um fator da realidade brasileira - embora perverso em si - que impulsiona essa transição é a alta desigualdade social do país e, conseqüentemente, o alto percentual de pobreza. Trabalha-se com uma incidência média de 40% da população brasileira em situação de pobreza, mas em algumas cidades esse percentual chega a 90%. Face a essa realidade, o conceito residual de focalização não encontra concretude na realidade e vem sendo operada mais uma “universalização restrita” isto é, com prioridades de inclusão.

Embora políticas sociais, como no campo da previdência social, educação e de saúde, sejam concebidas pela Carta Constitucional brasileira de 1988 como universais e universalizantes, de fato há ainda muito para concretizar esse patamar. Mesmo assim, a política de assistência social que catalisa a maior parte de proteção social não contributiva também se propõe universal. Este sentido de universalidade difere da idéia de educação como bem público, ou da saúde como bem da sociedade. A previdência social como seguro é direito laboral contributivo. A assistência social tem sua

universalidade referida a quem dela necessita - o que poderia lhe dar um caráter tão só de uma prática reativa. Na concepção em curso no Brasil, ela está sendo encaminhada como política pró-ativa; para tanto, a ela foram acrescidas duas funções para além da proteção social: a vigilância social e a defesa de direitos socioassistenciais.

É a consolidação dessas duas funções, em todas as esferas de governo, que vai permitir a transição da relação com indivíduos para o compromisso com a demanda. Isto vem exigindo a construção de indicadores de vulnerabilidades e riscos e a construção de novos instrumentos de gestão capazes de identificar a incidência territorial de demandas, bem como medir a gradualidade de ocorrências entre fragilidades, vulnerabilidades e riscos sociais.

Por outro lado, a defesa de direitos gera a necessidade de concretização de meios e resultados a fim de concretizá-los como aquisições e atenções a que os cidadãos em vulnerabilidades e riscos sociais fazem jus no campo do direito de usuários e de cidadania.

Trata-se de uma estratégia conceitual e operativamente universalizante, com capacidade de superar o assistencialismo e a política de favor. É preciso tornar claro que há resistências a essa transformação para aqueles que têm por centralidade a regulação do Mercado e não do Estado.

Outra alteração em curso é a mudança do patamar das relações estatal-privado na implementação de políticas sociais que tem convocado o Estado Brasileiro a exercer novo papel de regulação social construindo a referência republicana no social ou a dimensão pública de gestão. Essa mudança de patamar ocorre tanto nas relações Estado-Mercado no campo da previdência social, da educação e da saúde, como no campo da assistência social. Isto significa inovar em estratégias de regulação as múltiplas e históricas iniciativas da sociedade na forma de benemerência e filantropia que recorrem ao financiamento público (isenção, subvenção, convênios) sem vínculo com a política pública.

Em 1994, o governo brasileiro, pautado na experiência mexicana do PROSOL, subordinou a ação do Estado à Solidariedade Civil. O *New Labour* inglês, na opção da terceira via, tem incrementado a presença da solidariedade social entendendo-a com potencial de resolução dos problemas sociais pós-fordismo. O próprio líder trabalhista de

posição mais à esquerda, Gordon Brown, em seu discurso na Conferência Anual do Conselho Nacional de Organizações Voluntárias em 2004, afirmou que “a ação voluntária e o trabalho caritativo estavam atendendo à comunidade” (www.ncvo-vol.org.uk).

O governo brasileiro desenvolveu a partir de 1994 o então Programa Nacional Comunidade Solidária, gerido pela primeira dama e esposa do presidente. No caso, tratou-se de um estímulo para o desenvolvimento no país de uma cultura moderna de “voluntariado” e de, como afirma Camurça, (2005), “em tempos de des-institucionalização o estímulo à caridade, à ajuda ao próximo até como *self-religion* pode assumir contornos de uma ‘religião civil’ comum aos brasileiros”

Em 1997, o Programa Comunidade Solidária lançou um Programa de Voluntários direcionado à modernização da cultura dos voluntários para prestarem serviços eficientes. No caso, tratou-se da passagem, como diz Camurça, das ações que permaneciam “abaixo da linha d’água”, para uma modernidade que as transformasse em reservas de ação social ou capital social. Tratou, portanto, do reconhecimento do “ethos de sociabilidade” nessas ações que são fortalecedoras da coesão social.

Mapa 1

municípios com regulação formal da relação de parceria entre Estado e ONGs no campo da assistência social. (Brasil, 2005).



Fonte: Perfil dos Municípios Brasileiros – Assistência Social. IBGE, 2006:74

Pode-se dizer que a regulação de parcerias sob o caráter público e cidadão não deixa de ser uma tentativa de ultrapassagem dessa linha d'água mas que busca superar a “visão de mundo religioso” por um “visão de mundo republicano” pautada em direitos e cidadania.

A lógica da cultura cívica ou cívico-social não pode se limitar aos princípios de reciprocidade e solidariedade, ele precisa incluir os princípios de igualdade, equidade e liberdade próprios de uma sociedade de direitos.

1. *SUAS – Sistema Único de Assistência Social brasileiro*

O trânsito da assistência social, fundada na caridade e/ou ajuda da pobreza, para o campo dos direitos é um dos mais difíceis de ser processado. A cultura focalista preconizada pelo neoliberalismo só veio acentuar a destituição de direitos no campo da assistência social como sempre ocorreu historicamente na América Latina ou na Europa. De outra parte, as distâncias da desigualdade nas condições de vida, a partir do avanço

tecnológico, foram ampliando o “*gap*” das condições reais de precariedade da população e o alcance das políticas sociais. A exemplo disso, a educação não pode mais se ocupar do acesso à escola sem considerar o acesso a material escolar, uniforme, transporte alimentação. A redução salarial, o desemprego, a inconstância do trabalho informal foram reduzindo as possibilidades das famílias em afiançar pré-condições aos filhos para educação, para o tratamento da saúde e, mesmo, para alimentação.

Uma das tendências, de costas para a cidadania, é a de apartar os mais pobres fazendo da assistência social x política de aquisições mínimas para acessos sociais, ao lado das demais políticas sociais. No caso, se trata de um modelo em que cada uma das políticas sociais nega condições objetivas na vida da população.

Estes fatos colocam uma nova questão: o quanto de cada uma das coberturas sociais deve ser completado pelo próprio cidadão, pela família e o quanto dessa cobertura o Estado, ou o serviço público, efetivamente se ocupa. A exemplo disto, pergunta-se até onde o Estado se ocupa de tratamentos contínuos, para além dos emergenciais, que incluam provisão de próteses, óculos, fraldas descartáveis para idosos, etc. ou, até onde isto precisa ser suprido pela família.

Outro destaque é a superação, ou não, do caráter imediatista da assistência social, considerada como política para suprir emergências como um pronto socorro social. Em contrapartida, se coloca o seu grau de avanço na perspectiva preventiva e, com ela, a possibilidade de reduzir/eliminar vulnerabilidades, reduzir riscos e monitorar as sequelas de riscos sociais.

O Brasil implantou, desde 2004, o SUAS - Sistema Único de Assistência Social - que tem por perspectiva afiançar proteção social básica e especial através de benefícios e de serviços a famílias e cidadãos em situação de risco social e vulnerabilidades sociais. Portanto, a assistência social tem como público alvo não só a população com insuficiência de renda e uma política de transferência de renda, mas também aqueles em situação de vulnerabilidade social (pela idade, deficiências e outras fragilidades) ou em situação de violação de direitos (por violência, abandono, trabalho infantil, entre outros). Neste caso, ela deve manter uma rede de serviços capazes de possibilitar aquisições, desenvolver potencialidades, restaurar sequelas de riscos, prevenir novos riscos, fortalecer vínculos. Opera a partir da centralidade na família e no território, de modo a

produzir forte aproximação com as condições cotidianas da reprodução social é a estratégia operativa da política. O desafio é o de ampliar a proteção social brasileira e construir eficácia e eficiência na rede de proteção social – além da política de transferência de renda – no enfrentamento e prevenção das situações de vulnerabilidade, risco social e pobreza. O sistema de gestão do SUAS é federativo e envolve os três níveis de gestão: local/municipal, estadual/regional e nacional/federal.

A *proteção social especial* se destina a oferecer serviços de proteção socioassistenciais voltados à família cujos membros se encontram em situação de risco pessoal ou social, garantindo a segurança da acolhida, condições de restauração da vida e superação de riscos e vitimizações vividas. Esta é caracterizada pela criação de espaços e serviços públicos de atenção especializada, que tem porta de entrada unificada através do CREAS – Centro de Referência Especializado de Assistência Social. Que se localiza nos territórios de maior vulnerabilidade a partir de “famílias referenciais”.

A proteção social especial deve incluir formas de atenção ao “risco”, “violência” e “negligência”, mas, sobretudo o processo de reconstituição dos sujeitos, em sua vida cotidiana e no exercício cidadão.

A *proteção social básica* introduz a concepção de prevenção na assistência social o que revoluciona seu conceito, fundado em ações emergenciais. Isto supõe a implantação de um conjunto de serviços e benefícios capazes de criar, a partir de famílias e dos territórios de sua vivência, condições de redução de vulnerabilidades e expansão de capacidades e resiliência para enfrentar a reprodução social e a constituição de cidadania. Tem por unidade básica o CRAS – Centro de Referência de Assistência Social.

Quadro 1

riscos de abandono	<ul style="list-style-type: none"> • crianças e adolescentes em situação de rua e abandono • adultos em situação de rua • idosos e deficientes em situação de rua e abandono • idosos vivendo sós sem serviço de cuidados e apoio
--------------------	---

risco de violência física, psíquica e sexual	<ul style="list-style-type: none"> · crianças e adolescentes sob violência física familiar · crianças e adolescentes vítimas de violência sexual, do exercício de prostituição e do tráfico humano · crianças e adolescentes obrigados ao trabalho
risco de agressões climáticas e por calamidades	<ul style="list-style-type: none"> · pessoas e famílias vivendo em área de risco sujeitados a deslizamentos · pessoas e famílias vítimas de enchentes · pessoas e famílias vítimas de incêndio · pessoas e famílias vivendo ao desabrigo em baixas temperaturas
risco por viver em territórios degradados	<ul style="list-style-type: none"> · coletivos com vivência em territórios degradados com incidência de tráfico e drogadição ou práticas transgressoras
risco por exclusão sócio-cultural	<ul style="list-style-type: none"> · coletivos étnicos com necessidades especiais e vivência de exclusão como: indígenas, quilombolas, zonas de fronteira e incidência de migração
risco de ruptura da coesão familiar pela ausência de condições de sustento de condições básicas de vida	<ul style="list-style-type: none"> · famílias em desemprego, sem renda ou renda precária, com fragilidade para manter e educar os filhos.
risco de vivência em agregado familiar sem condição de educar os filhos	<ul style="list-style-type: none"> · famílias vulneráveis pela constituição uniparental, pela presença de alcoolismo, drogadição, cumprimento de pena, com crianças e adolescentes institucionalizados.
risco de crianças e adolescentes pela vivência em famílias com vulnerabilidade sócio-econômica	<ul style="list-style-type: none"> · pobreza e indigência de crianças e adolescentes · crianças e adolescentes com deficiência e vivência de situação de pobreza e indigência · crianças e adolescentes migrantes em situação de pobreza e miserabilidade
risco de crianças e adolescentes de vivência institucionalizadas	<ul style="list-style-type: none"> · crianças e adolescentes impedidos de construção de projetos pessoais de vida pela contínua vida institucionalizada

	<ul style="list-style-type: none"> crianças e adolescentes impedidos de vivência em família substituta/guardiã e ou adoção por ausência de oportunidades
risco de ausência de condições familiares para adolescentes e jovens abrangidos por medidas de proteção e socioeducativas	<ul style="list-style-type: none"> famílias com vulnerabilidades psico-afetivas e sociais para a acolhida e a restauração de condições de adolescentes e jovens em medidas de proteção e socioeducativas
risco de ausência de acesso e jovens em medidas socioeducativas em meio aberto por transgressão à lei sem possibilidade de oferta de trabalho socioeducativo de restauração	<ul style="list-style-type: none"> adolescentes e jovens em medidas socioeducativas impedidos da frequência a ação socioeducativa qualificada para sua restauração e de acolhida na convivência familiar
risco de ausência de convívio familiar e comunitário a crianças, adolescentes e jovens em confronto com a lei	<ul style="list-style-type: none"> crianças e adolescentes apartados do convívio familiar e comunitário
risco de crianças e adolescentes pela ausência de locus institucional de defesa de seus direitos	<ul style="list-style-type: none"> crianças e adolescentes agravados em seus direitos
risco de pessoas idosas, mulheres, pessoas com deficiência serem violadas em seus direitos	<ul style="list-style-type: none"> mulheres, idosos e pessoas com deficiência violentados ou agravados pelo não acesso a seus direitos e com vivência de vitimização
risco de pessoas e famílias viverem em território sem acesso à atenção à saúde e/ou	<ul style="list-style-type: none"> territórios vulnerabilizadores das condições de vida pela ausência de condições básicas e infraestrutura

à educação básica

risco de pessoas idosas e com deficiência sem condições de se auto manter pelo próprio trabalho	· pessoas idosas e com deficiência incapacitadas para auto-manutenção
riscos pela ausência de atenção às fragilidades do ciclo de vida	· pessoas em momento de vida que as tornam mais frágeis e vulneráveis em decorrência da idade ou de outra situação que as impeçam de obter condições de vida e viver
risco pela ausência de condições de convívio, de manifestação, opinião, necessidades em espaço público	· pessoas sem acesso a oportunidades de convívio e com impedimento de exercer representação de seus interesses pela ausência de espaços públicos para tal exercício
risco de ruptura de coesão familiar pela ausência de serviços de apoio ao fortalecimento familiar	· famílias sem acesso a serviços de orientação e apoio
risco de ruptura da coesão familiar na educação dos filhos pela ausência de políticas de benefícios familiares	· famílias com maior número de filhos, monoparentais, com situações de fragilidade e sem acesso a benefícios para educação dos filhos

Um dos grandes desafios é o de modelar iniciativas de cada ente federativo a uma política nacional pactuada em níveis, instâncias, representações e aprovadas por um Conselho Nacional de Assistência Social de constituição paritária entre governo e sociedade.

A primeira base do sistema ou um dos seus pilares de sustentação é a denominada matricialidade sócio-familiar.

A proteção social ao ciclo de vida é, no cotidiano das relações, atribuída à família ou à convivência familiar. Este caráter inaugura a necessidade de uma política de fortalecimento das famílias.

Este é, sem dúvida, um ponto comum na proteção social. Nos países de industrialização avançada ou de Estados Sociais consolidados, onde o apoio às famílias se traduz há muito tempo em transferência de benefícios para educação dos filhos, há inclusive uma política de crescimento do valor do benefício a partir do maior número de filhos.

No Brasil sempre existiu um obstáculo a benefícios dessa natureza, por entender que seriam fomentadores da procriação e de famílias numerosas. Críticas existem de que os idosos possuem mais apoio do que as crianças.

O modelo de proteção social de assistência social tende a dar prioridade à atenção à família do cidadão, sem, todavia perder de vista o indivíduo.

A institucionalidade criada para essa política de direitos supõe a instalação de conselhos paritários de caráter deliberativo nas três esferas de gestão. Segundo o Perfil dos Municípios traçado pelo IBGE, 98,8% dos 5.564 municípios brasileiros conta com tais conselhos (IBGE, 2006). Sendo que no Acre é que ocorre a menor proporção de composição paritária dos conselhos com 95,5%. Em 53,5% dos conselhos municipais os representantes da sociedade civil são eleitos em fóruns democráticos. A menor incidência desse processo democrático ocorre nos municípios de pequeno porte (até cinco mil habitantes) com 43,3%. A região Centro-Oeste do país concentra o maior percentual de indicação de membros da sociedade civil (27,3%) para o conselho e não de sua eleição. Dos municípios maiores, acima de 500 mil habitantes, em 91,4% das experiências os membros da sociedade civil são eleitos. Pesquisa amostral, realizada pelo Núcleo de Estudos e Pesquisas de Seguridade e Assistência Social – Nepsas da PUC-SP, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - aponta que muitos desses conselhos são presididos pela esposa do Prefeito, que é também, a autoridade municipal nessa área (43%) (Sposati, 2005 – NEPSAS/CNAS).

Outro mecanismo de democratização de gestão é a instalação de Fundos municipais, estaduais e o federal, de modo a permitir a transparência na aplicação do orçamento da assistência social. Em 91,3% dos municípios está instalado o Fundo

Municipal, que já opera como unidade orçamentária em 86,4% das situações. Todavia, em 58,3% dos casos, o ordenador de despesa do fundo é ainda o Prefeito e não o gestor da área. Outra fratura neste mecanismo democrático é o registro de que 55,2% dos recursos para a função programática da assistência social nos municípios não está vinculada ao Fundo Municipal.

As ações de assistência social desenvolvidas pelos municípios foram tipificadas pelo IBGE em 14 modalidades, como demonstra o quadro 2.

Quadro 2

Incidência de proteções de assistência social nos municípios brasileiros. (IBGE, 2006).

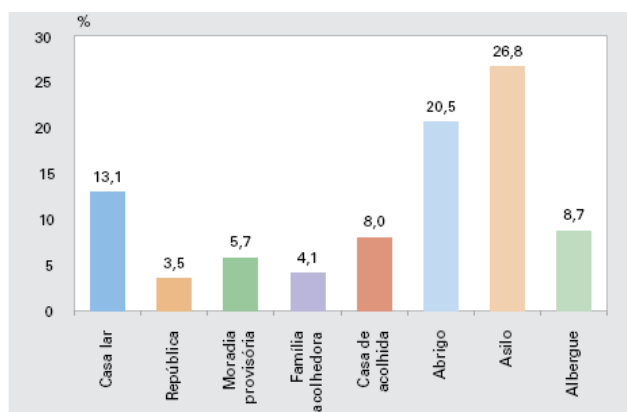
Proteção	tipo de atenção	municípios	
		nº	%
proteção especial	abordagem de rua	1152	21
	abrigo	1217	22
	habilitação e reabilitação	1953	35
	execução de medidas sócio-educativas	2407	43
	atendimento psico-social	3360	60
proteção básica	atividades sócio comunitárias	2786	50
	defesa de direitos	3681	66
	atividades educativas, lúdicas e culturais	3799	68
	Atenção socioeducativa	3884	70
	atenção domiciliar	4166	75
	auxílio material ou em espécie	4445	80
	atenção sócio-familiar	4601	83
	total	5564	100

Dentre os serviços instalados, destacam-se aqueles voltados para a segurança de acolhida (temporária ou permanente) através de abrigo, onde a modalidade asilar, representando 26,8%, é a mais presente e, em contrapartida, a alternativa mais democrática, de república, aparece nessa pesquisa com uma incidência de 3,5% .

Estes serviços estão presentes em 35% dos municípios, sendo que este percentual se reduz para 23,2% nos municípios de até 5 mil habitantes e sobe para 82,9% naqueles acima de 500 mil habitantes.

Gráfico 1

Incidência percentual de serviços de acolhida nos municípios brasileiros. (Brasil, 2005).



Fonte: Perfil dos Municípios Brasileiros – Assistência Social. IBGE, 2006

O plantão social ou familiar, porta de entrada do sistema, que está sendo denominada de Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), está presente em 52,3% dos municípios com maior incidência de casos (em 88,6% nos municípios acima de 500 mil habitantes).

Somente 36% dos municípios brasileiros contam com centros de atenção à pessoa com deficiência, todavia eles são registrados em 82,9% dos municípios acima de 500 mil habitantes.

Nos municípios brasileiros, a presença de centros de atenção a adolescentes em conflito com a lei é de 17%, sendo que nos grandes municípios essa cobertura, embora seja maior que 63%, demonstra ainda a baixa efetivação da municipalização dessa atenção. Os centros de convivência para criança e adolescentes já se apresentam em 53% dos municípios; já aqueles destinados especificamente à juventude só têm presença em 11% dos municípios.

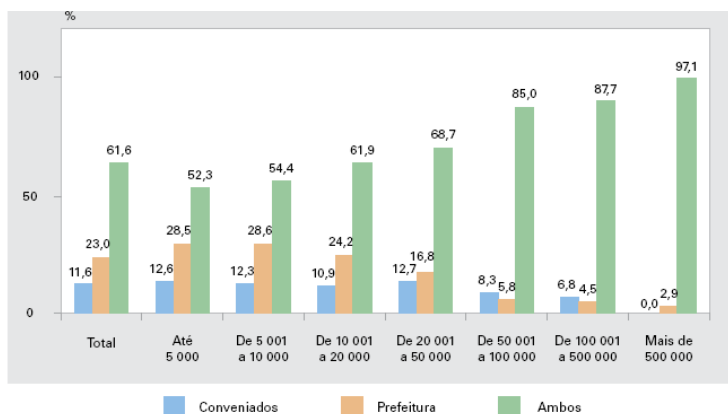
Os dados desse extenso levantamento, feito em 5.564 municípios, permitem um grande olhar sobre a rede de proteção social não contributiva existente - ora maior, ora menor e, certamente, com qualidades processuais bastantes distintas.

Mas, o que se pretende chamar atenção aqui é sobre o modo de gestão das atenções ou modalidades de serviços - se estatais (pela prefeitura) ou privadas (por organizações sociais).

É interessante notar que o modo de gestão conveniado cai para 6,3% no Nordeste, onde crescem para 37,5% as ações desenvolvidas só pela Prefeitura. Há, tradicionalmente, ausência de parcerias nessa região. Por outro lado, o Sudeste e o Sul contam com alta concentração de agentes institucionais capacitados e mantêm a ação direta da Prefeitura em torno de 15% na área da assistência social.

Gráfico 2

Incidência percentual de modos de gestão dos serviços de assistência social nos municípios brasileiros. (Brasil, 2005)



Fonte: Perfil dos Municípios Brasileiros – Assistência Social. IBGE, 2006:86

Esse diagnóstico tem por objetivo afirmar que necessariamente o modelo de gestão da assistência social, para ser direcionado para o campo dos direitos, precisa incorporar formatos efetivamente públicos nas relações de parceria. Ocorre que uma das teses do Estado mínimo é a da redução da gestão direta, passando encargos para a sociedade civil. A experiência que se traz, é a de instalação de uma forma pública de gestão de parcerias no campo da política social na cidade de São Paulo no ano de 2003.

Uma experiência de transição da gestão privada para gestão pública não estatal de serviços socioassistenciais na cidade de São Paulo

Teve início na cidade de São Paulo, em 1965, a introdução da terceirização dos serviços municipais de assistência social, quando o então Prefeito estabeleceu regras para que organizações sociais gerissem prédios municipais construídos e equipados para o funcionamento de creches para crianças de 0 a 4 anos, mediante o recebimento pela Prefeitura de um reembolso mensal pelo trabalho realizado. Esse processo de ações municipais realizadas sob convênio cresceu e se estendeu da área de creches para outros serviços socioassistenciais configurando, em 1977, um setor administrativo próprio na burocracia municipal para a gestão de serviços sociais conveniados. As organizações

candidatas a ter convênio para realizar serviços de assistência social com a Prefeitura de São Paulo apresentavam-se, eram selecionadas e passavam a receber importâncias mensais significativas, em geral por volta de 50 mil dólares mensais. No mais das vezes, as organizações continuavam a realizar o que sempre realizavam, mas se comprometiam com a Prefeitura a atender “x” pessoas, recebendo para isso um pró-bônus da municipalidade que não tinha por objetivo cobrir custos ou determinar padrões de operação e muito menos de resultados. Esse processo de conveniamento foi recebendo ao longo das gestões municipais trato político personalista a partir de governos pouco democráticos a populistas. Foi se distanciando das demandas sociais e se tornando uma forma ágil de subvencionar e/ou transferir mensalmente recursos financeiros públicos para organizações sociais tratadas individualmente e sem qualquer publicização do processo burocrático de concessão de verbas do orçamento público para uma organização privada que também não prestava contas públicas. O tráfico de influências e favores foi crescendo até o ponto em que gestores políticos anulavam, segundo seu interesse, avaliações dos agentes técnicos institucionais sobre a capacidade de uma determinada organização social de cumprir um convênio.

Assim, o processo de reivindicação social de cidadãos foi sendo deslocado para organizações sociais que passaram a demandar maior transferência mensal de recursos municipais sob pena de, sem isto, ser interrompida a assistência prestada. Mães, pais e crianças se manifestavam em atos públicos não propriamente pela evidência de que aqueles momentos fariam converter em um direito a ajuda que recebiam, mas por que o prefeito *estava cometendo uma maldade* com aquela organização *que era tão boa para o cidadão* e sua família, e que iria ser fechada pois a Prefeitura não lhe repassava os recursos financeiros.

É evidente que essas rápidas observações, que retratam situações de décadas de movimentos e lutas, contém uma infinidade de nuances que não cabe detalhar aqui.

O debate sobre as relações entre Estado Municipal e organizações sociais privadas adquiriu preponderância quando se começou a lutar pelo direito constitucional do cidadão à assistência social, segundo os artigos 203 e 204 da CF88. Como já dito por Huber, o Brasil é mais avançado “*ad jure*” do que “*de fato*”.

Durante o ano de 1993 foi iniciado, na Câmara Municipal de São Paulo, um Fórum de Organizações de Luta pela Política de Assistência Social que vivenciei como parlamentar. A consolidação desse fórum através de seminários, debates, tinha caráter suprapartidário e objetivava construir a proposta de São Paulo para a política nacional de direitos socioassistenciais.

O fórum catalisou um debate que já vinha ocorrendo desde dezembro de 1990 (portanto há três anos) entre o Fórum de Entidades Conveniadas e a Secretaria Municipal responsável. Na ocasião, esse Fórum gerou um documento denominado Política de Convênios, que já considerava a assistência social como campo de exercício da cidadania, o que exigia que, tanto a sociedade civil, quanto a própria Secretaria devessem oferecer espaços para que a população trabalhadora se reconhecesse como cidadã (Chiachio, 2006). De certo modo, tratava-se de um acréscimo ao que se fazia ao criar espaços de discussão, ainda que não propriamente a constituição do caráter público daquilo que era realizado. A ação não ultrapassava como política o âmbito da Secretaria Municipal. Nesse sentido, propunha a incorporação de uma comissão tripartite, na gestão das organizações conveniadas, formada por representantes de usuários, dos funcionários e da própria organização, para controlar os recursos financeiros e acompanhar os serviços prestados. À época, as organizações criaram uma Associação Municipal de Entidades Sociais Conveniadas (AMESC), de direção progressista. Todavia, todos os avanços efetivados de 1985 a 1992 foram sendo “bombardeados” pelas gestões conservadoras do período 1993 a 2000, conhecidos como período da gestão Maluf-Pitta.

Ocorreu em 1993, como já dito, o deslocamento do polo de luta pelos direitos socioassistenciais do Executivo para a Câmara Municipal. Nesse novo *locus*, entre outras medidas, como a da instituição do Conselho Municipal de Assistência Social, foi dado início à construção de lei municipal reguladora das relações de parceria entre as organizações sociais e Prefeitura, para a prestação de serviços socioassistenciais sob a orientação da Cidadania e do Direito.

Ainda que a redação do projeto de lei tenha sido iniciada em 1993, foram necessários sete anos para ser aprovada e sancionada. O processo de debate de seu conteúdo ocorreu através de tribunas populares, audiências públicas, redação de

substitutivos. Somente ao término do período de governos conservadores, em 2001, é que se tornou fato sua sanção como lei de municipal.

Em síntese, esta lei estabelece regras públicas para as parcerias na gestão dos serviços de assistência social. Os procedimentos e compromissos de parceria devem assegurar o caráter público da ação e a cidadania dos usuários.

A efetivação dessa nova regulação exigiu a construção de um sistema informatizado de gestão dos eventos do processo de conveniamento, de modo a dar transparência a todo o trâmite da realização formal da parceria. Esta medida flagrou a existência de 43 operações burocráticas então existentes, que puderam ser reduzidas para 14 eventos técnico-administrativos, entre os quais audiências públicas e apresentação de recursos. Foi instalado um sistema de conveniamento com acesso público, cujo evento inicial era a certificação de organizações *on-line*.

O segundo passo nesse processo, de passagem de relações privadas para a esfera pública, exigiu clarear a descrição de cada modalidade de serviço socioassistencial, as respectivas aquisições e padrões de funcionamento que deveriam ser efetivados para a atenção do usuário. Esta definição permitiu o dimensionamento dos processos de trabalho, recursos humanos, meios e instrumentais.

O terceiro passo nesse processo foi o dimensionamento da demanda para os serviços socioassistenciais dentre as 31 unidades territoriais da cidade de São Paulo, introduzindo as bases para a gestão descentralizada da rede de serviços.

A rede de serviços instalada em parceria alcançava, em 2002, cerca de 750 unidades entre as atenções de proteção social básica e especial, e era desenvolvida por cerca de 440 organizações. Oito organizações tinham capacidade de concentrar múltiplos serviços exercendo forte poder juntamente com outras, como a Prefeitura. Foram denominadas de “G-8 das conveniadas”, com forte presença religiosa, católica e protestante e, por consequência, com grande poder de mobilização social.

As ações diretas do município, isto é, serviços prestados por funcionários municipais para além dos serviços administrativos, tinham uma incidência de baixa repercussão como portas de entrada da rede, entre uns 5% a 7%, sobretudo através dos Centros de Referência de Assistência Social – CRAS. Embora o conjunto de serviço fosse denominado de rede, as organizações conveniadas não operavam de forma

articulada como sistema mútuo de transferência e contra-referência de atenções e serviços. Cada unidade de serviço era praticamente auto-referida, estabelecendo por sua conta quem iria ser seu usuário, nem sempre obedecendo a territorialização das demandas, conforme estabelecido pela política de ação aprovada.

As novas regras supunham também o estabelecimento das prioridades na atenção aos usuários, e a constituição do Banco de Usuários para toda rede, com possibilidade de acompanhamento de resultados.

É preciso ressaltar que o Brasil tem forte marca nas atenções assistenciais. Mesmo após a proclamação da República em 1889, o Estado manteve essas atenções vinculadas às obras sociais da Igreja Católica, ofertando-lhes subvenções além da isenção de taxas e impostos. A presença de serviços públicos no campo social se apoiava a existência de colégios, hospitais, asilos, orfanatos religiosos. O social teve no Brasil seu reconhecimento tardio como responsabilidade pública. Para além da previdência social (1923) e da educação pública (1946), os demais compromissos sociais do Estado brasileiro só foram regulados pela Constituição Federal de 1988. A partir dela foram iniciadas as lutas para retirar os direitos do papel e torná-los fatos com institucionalidades, orçamentos e processualidade compatível.

Ressaltam-se essas marcas da conjuntura brasileira para que se tenha clareza do significado que foi regular serviços socioassistenciais em uma cidade brasileira, no caso São Paulo, quando ainda estava em vigor no país, a noção baseada nos usos e costumes de iniciativas sociais, projetos sociais e não de serviços de caráter continuado e rede territorializada.

Esta compreensão desenvolvida em 2002/2003 em São Paulo foi, em significativa parte, absorvida pelo Governo Federal em 2004/2005.

Deve-se ressaltar ainda que a caracterização dos serviços socioassistenciais permitiu construir referencial coletivo, o que os descaracterizou como iniciativas pontuais e/ou isoladas de organizações que, apesar de receberem recursos do orçamento público, não os apresentavam como serviço público.

O quarto passo, na transição do referencial privado para o público, fundado em uma política de direitos, foi a fixação do valor de cada ação de assistência social praticada pelos serviços, sendo fixadas as unidades de custo de cada atividade de modo a

ter uma planilha pública de custo/custeio que também introduzisse um diferencial a maior, para a instalação de serviços em áreas de risco e de maior concentração de famílias em vulnerabilidade.

É preciso lembrar que, via de regra, a presença das organizações sociais não é freqüente em áreas de maior risco social ou em áreas rurais. Portanto, a localização da rede socioassistencial na cidade era mais consequência dos interesses das organizações do que da incidência territorial da demanda. Elas localizavam-se com maior intensidade em regiões da cidade de concentração de segmentos médios de renda como V. Mariana e Pinheiros, pela presença e interesse da ação voluntária e filantrópica principalmente para mulheres de classe média e média alta.

Não é freqüente, em órgãos públicos ou privados, manter a avaliação dos resultados das atenções de assistência social ou ainda desenvolver leitura da totalidade das demandas. A noção da iniciativa de “fazer o bem, não importa a quem ou a quantos” era predominante. A rede socioassistencial tem operado mais pela lógica da “porta de entrada”, isto é, pela presença ou capacidade de alguma providência aos necessitados ou aos que sofrem, do que pela lógica da qualidade de atenção a uma necessidade e os resultados alcançados, no caso a avaliação. Para tanto é preciso avaliar o progresso dos usuários na porta de saída.

Portanto, a nova regulação das parcerias em patamar público implica na adoção de indicadores de resultados que ultrapasassem a capacidade de atendimento de cada serviço e se refiram aos resultados do processo de atendimento realizado.

Na continuidade dessa experiência institucional – em operar a passagem da regulação individual para a pública – no que diz respeito às atenções de assistência social da cidade de São Paulo, e visando afiançar que ela passasse a adotar normas técnicas de custo e custeio, os resultados das propostas normativas foram enviados para a aprovação das câmaras técnicas do Tribunal de Contas do Município. Para que, desta forma, na condição de órgão aferidor da adequabilidade e probidade da ação municipal, pudesse realizar a análise técnica dos padrões de economicidade pública nos valores estabelecidos para a Tabela de Custo e Custeio dos Serviços Socioassistenciais.

Após a aprovação das normas, o passo seguinte na processualidade institucional foi a de preparar os editais públicos de chamamento de interessados em desenvolver

cada um dos serviços socioassistenciais. Pela lei, os editais deveriam ser publicados em jornais de grande circulação na cidade, tornando efetivamente pública a responsabilidade do órgão gestor municipal. Os interessados deveriam apresentar suas propostas em dois envelopes lacrados. O primeiro relativo à documentação jurídico-contábil da organização social e seu currículo de experiências; o segundo, com a proposta técnica para desenvolvimento do serviço a que se candidatava ser parceira de execução. Cada uma das 31 regiões da cidade constituiu uma Comissão de Avaliação, composta por três técnicos responsáveis por emitir parecer sobre as propostas apresentadas. Este parecer só poderia ser formulado após o chamamento público e a realização de audiência pública gravada, com ata lavrada, na presença de interessados e com emissão de convite formal aos Conselhos de Direitos, representações locais e Conselho Municipal de Assistência Social e coletivo de organizações da região.

Todas as decisões deveriam ser tornadas públicas, com direito a apresentação de recurso pelo requerente, em instâncias que poderiam chegar até o Conselho Municipal de Assistência Social (de composição paritária entre governo e sociedade civil), cujos representantes eram eleitos entre usuários, trabalhadores e organizações em sessão plenária com presença do Ministério Público.

A formalização da parceria transformou-se em ato público e todo o elenco de serviços conveniados com capacidade e valores de cada serviço publicado em Diário Oficial do Município para pleno conhecimento.

A destinação formal do supervisor técnico para cada serviço e os instrumentos de supervisão técnica e administrativa passaram a ser normatizados para todas as 31 equipes regionais.

O resgate desta experiência no contexto deste artigo tem por objetivo tornar claro que constituir a seguridade cidadã desde o nível local, enfrentando as situações de exclusão e dos excluídos, exige trabalhar, reorientar a institucionalidade local onde de fato os acessos a um novo patamar incluyente, fundado no padrão público e na cidadania, se operam.

Nesse sentido é que, embora convicta de que deva ser instalada a atenção pública direta, isto é, com serviços e pessoal vinculados à gestão pública direta não se pode negar a relação histórica e factual com o conjunto de forças locais.

A situação da institucionalidade da assistência social paulistana era frágil e anti-cidadã, não só pela ausência de atenções públicas diretas, mas, sobretudo, pela ausência de regulação pública clara e aberta para a sociedade dos serviços de atenção socioassistencial. Eles apareciam como projetos sociais de entidades sociais, individualmente consideradas. Neles a aplicação do recurso público era operada através de decisões individuais dos quais uma organização não tinha acesso a outra, muito menos os usuários e a sociedade.

Entende-se que o novo padrão foi implantado em São Paulo e exigiu referencial coletivo na construção de uma esfera pública não estatal.

É certo que o processo conteve momentos tensos, reações, oposições a estas realidades.

Em paralelo foram realizadas oficinas sobre a relação Estado-Sociedade Civil com especialistas - pesquisadores, militantes e intelectuais – sobre a questão. Percebeu-se, nesses momentos de discussão, os antagonismos entre a defesa do papel de ONGs com autonomia do Estado e, por outro lado, a responsabilidade do Estado em ter serviços diretos.

A mediação Estado-ONGs é ainda matéria de muita polêmica e pouco aprofundamento quanto ao significado dos modos dessa relação para a extensão da cidadania no Brasil.

É possível a uma ONG consolidar a cidadania sem adentrar à esfera pública e o reconhecimento estatal? Entendo que não.

As múltiplas formas de relações dos órgãos federais com ONGs não são publicizadas. Só aparecem em questionamentos sobre a probidade administrativa dos gestores aos transferir dinheiro público com exercício ou não de apadrinhamento ou de atenção a interesses pessoais.

A experiência iniciada em São Paulo é inédita por ter alcançado o estatuto de lei municipal cuja aprovação e regulação demorou dez anos - de 1993 a 2003. Seguramente os efeitos dessa nova regulação, ainda de impacto recente para exame das alterações que produziu, demanda a realização de estudo específico. Cabe salientar, porém, que somente 24% dos municípios brasileiros informaram (IBGE, 2006) que possuem regulações de parceria para as ações em convênio no campo socioassistencial. Como

48% desses municípios estão na região sudeste e 73% dos municípios do Estado de São Paulo indicam possuir alguma regulação, nessa perspectiva pode-se supor que algum “efeito exemplo” tenha ocorrido a partir da experiência paulistana.

Algumas questões-síntese a partir da experiência

Desde o início se construiu a análise sobre a seguridade cidadã como um caminho necessário para romper com o modo hegemônico de institucionalidade da seguridade que subordina a proteção social ao exercício do trabalho formal. Esse caminho supõe a efetivação de nova institucionalidade de gestão, em diferentes planos, para que seja efetivamente capaz de soldar, em sua processualidade, o princípio do reconhecimento dos direitos de todos os cidadãos à seguridade social, independente do seu modo de inserção produtiva ou no trabalho.

A institucionalidade de gestão de seguridade adotada em um país é reveladora do grau de responsabilidade republicana do Estado com a democracia e a cidadania. Os Estados latino-americanos têm assumido, sob diferentes formas institucionais, seus compromissos sociais, ora de modo mais privatista, ora mais estatal, ou num modelo mix. O Brasil, país de forte legislação baseada em direitos sociais, mas de frágil processualidade jurídica para efetivá-los como direito de cidadania à proteção social não contributiva, vem fortalecendo a construção de uma política pública de direitos no campo da assistência social através da implantação do Sistema Único de Assistência Social, o SUAS. Esta implantação supõe articular a ação de 5.564 municípios, 26 Estados e 1 Distrito Federal a partir de uma Política Nacional sob a égide de direitos.

Ocorre que as práticas municipais se dão intensamente através de organizações sociais sem fins lucrativos ou voluntários que mantêm relações mais ou menos formais com o Estado local, regional ou nacional.

A presença das organizações sociais, via de regra religiosas apresentando respostas sociais, a partir de sua missão estatutária vem atravessando séculos. Só agora, no terceiro milênio é que o Estado brasileiro vem se apresentando como interessado em assumir sua responsabilidade na esfera pública. Todavia, não dispõe de rede pessoal

própria, de recursos humanos alocados no Estado, e de financiamento para realizar toda essa implantação.

O comportamento dos 5.564 municípios é ambíguo na relação com organizações sociais mantendo desde relações informais, personalistas até algum tipo de formalização (22%).

No período 2002-2004 foi implantada na cidade de São Paulo uma regulação formal entre o Estado Municipal e as organizações sociais, sob orientação de uma política favorecedora da cidadania e do alcance das metas do Plano Municipal de Assistência Social.

Esta experiência pode ser examinada sob diferentes ângulos:

- possibilidade de avanço nos direitos de cidadania;
- possibilidade de avanço na qualidade dos serviços e de sua cobertura;
- possibilidade de avanço na relação estatal-privado a partir da publicização das relações de parceria e construção de uma esfera pública não estatal.

O processo de reconhecimento da cidadania no acesso e usufruto de um serviço social tem múltiplas faces. Ele vai desde a construção da certeza que é do direito do demandante ser incluído na atenção até sua luta pela qualidade da atenção na resolução de suas necessidades.

A construção da processualidade da atenção social requer a caracterização ao acesso como público, e não como de ajuda de uma ou outra organização. Operando como “de direito” instala-se o princípio da possibilidade de recurso pelo direito negado. Portanto, o não atendimento pode ser, de pronto, sinal de insegurança ou caminho em acesso a segurança, desde que não ocorra pelo apadrinhamento, em geral político personalista.

Isto supõe a ampliação do alcance da esfera da Justiça em múltiplas institucionalidades de acesso a luta oficial por direitos através de Defensorias, Ouvidorias e mesmo, de Juizados de Pequenas Causas. A transição para o campo do Direito extrapola o âmbito Executivo, devendo se articular o mesmo objetivo ao Legislativo e ao Judiciário. A atenção à segurança não contributiva ainda se apresenta

como uma ajuda, ou, quando muito, como um Direito difuso que não tem auto-aplicabilidade na demanda por sua efetivação.

O próprio Judiciário concebe, no Brasil, a Defensoria Pública direcionada à pessoa carente e não ao cidadão na condição de direito de cidadania. A processualidade jurídica no Brasil não incorpora os direitos do usuário do serviço público. Existe o Direito do Consumidor de serviços privados, operado em Delegacias de Defesa do Consumidor que não inclui, evidentemente, os direitos dos usuários de serviços públicos.

A ruptura da ideologia liberal, fortalecedora de atenções privadas e convalidadoras da atenção pública como ajuda pontual, precisa ser efetivada para que novas regulações possam se implantar. Este processo é de alcance nacional e não só local.

Uma grande questão posta para o alcance da seguridade cidadã é: relações de parceria entre Estado e Sociedade Civil são fatores inibidores ou efetivadores da cultura de cidadania? Ou, de outro modo, construir uma esfera pública não estatal na relação entre órgão gestor da assistência social e organizações sociais da sociedade civil avança em direção à seguridade da cidadania.

Para aqueles que defendem que o processo de coesão social supõe menos Estado e mais sociedade civil organizada, a regulação desenvolvida significa a terceirização e o “uso” de ONG como força de trabalho. Algumas reflexões começam a ser desenvolvidas quanto à caracterização de algumas ONGs como prestadoras de serviços não lucrativos e a consequente perda de sua capacidade institucionante na sociedade.

O espanhol Garcia Ferrer, pesquisador e professor de políticas e serviços sociais, afirma que:

as organizações de voluntariado estão sendo reconhecidas socialmente como antíteses de um sistema público de serviços sociais vistos como excessivamente burocráticos e paternalistas; sem dúvida o modelo de welfare tem sido construído sob o princípio de inclusão, isto é, sob os direitos de todos os cidadãos em receber bens e serviços; por outro lado, as organizações voluntárias se baseiam no princípio de exclusão, a partir de uma especialização programática dirigida a grupos e/ou segmentos, tendo portanto os acessos às suas atividades mais restritos para as pessoas que deles necessitam”. (Ferrer, 2002:90).

A mera aplicação de conceitos modernos não transpõe o padrão de caridade para o de cidadania.

O que se discute aqui não é a existência de caridade na sociedade, mas a aplicação do orçamento público na caridade privada como ocultamento de direitos sociais.

Análise realizada por Nick Fyfe, Fiona Smith e Hellen Thimbrell sobre as organizações voluntárias na Inglaterra e Escócia, mostram como a alternativa neoliberal, denominada neocomunitarismo, demonstra que o Governo deseja que as organizações voluntárias representem papel proeminente na distribuição de serviços públicos.

Nesse modo de pensar, o Governo entende as organizações do terceiro setor como locais para promover a coesão social através do incremento do capital social. Mas, por outro lado, há uma intenção em fazer recuar a ação do Estado da responsabilidade em prestar atenção às novas exclusões sociais, deixando-as por conta da solidariedade social.

Destacam-se necessárias considerações à forte proposta em circulação de organização das sociedades contemporâneas através do terceiro setor e com isto realizarem a ultrapassagem do confronto entre o império do Estado ou do mercado.

No Brasil a relação entre Estado e ONGs a partir do Governo Nacional é ambígua. Muitas dessas relações têm sido denunciadas como veículos de corrupção por serem organizações fantasmas ou inabilitadas em sua capacidade para gerir importâncias significativas do orçamento público.

A presença de ONGs onde há ausência de Estado termina por configurar uma opção de acesso mais ágil para a população produzindo efeitos mais a curto prazo. Todavia, como já dito, não se tem indicadores de resultados que permitam avaliar a eficácia e eficiência desta mediação ou se efetivam o reconhecimento da cidadania e o alcance de direitos.

Não há clareza, ou melhor, determinação institucional para que as ONGs que operam com recursos públicos tenham por obrigatoriedade aplicar regras públicas de transparência de gestão entre as quais a de que sejam submetidas auditorias de Tribunais de Contas e do Ministério Público como se faz com a ação pública direta.

A questão que se coloca é: se o avanço da inclusão e da cidadania para o povo latino-americano supõe a combinação entre democracia social e política, será que a mediação de organizações sociais não dilui o exercício da democracia política?

As organizações sociais podem ocupar vazios ideológicos e constroem nichos especializados de defesa de interesses concretos. Todavia, algumas operam a noção de caridade pela ajuda sem incluir a perspectiva do direito.

A análise de Garcia Ferrer mostra a ruptura das organizações com a dimensão da totalidade, da demanda, da perspectiva pública. Sem dúvida, estas são bastante significativas como interditos à conquista do direito e de cidadania.

A experiência da cidade de São Paulo que buscou construir uma nova institucionalidade com base na esfera pública entre o Estado Municipal e as ONGs para a efetivação de serviços socioassistenciais foi referida a uma política pública com instrumentos públicos da aferição, fiscalização e controle. Maria Helena Jamur ao analisar a solidariedade como uma noção tensionada entre o público e o privado afirma *“não se deixar seduzir pelo entusiasmo excessivo presente nos discursos que fazem a apologia do espontaneísmo e do voluntarismo da iniciativa privada no campo social”* (Jamur, 2005:497).

Acresce ao final do seu artigo: “é somente através do debate público que se poderá constituir um signifiicante fundamental em nosso país, através da ação de sujeitos de direitos atuando politicamente numa sociedade democrática, que ainda está por se constituir plenamente” (Jamur, 2005: 499).

A constituição de nova institucionalidade de perfil democrático a partir da instância local e/ou das cidades tem necessariamente que encaminhar a direção dessa relação entre o gestor público e as forças locais, portanto não pode se privar da resolução da questão aqui abordada. Isto necessariamente, coloca em cena as relações de parceria com o terceiro setor - seja como força paralela, seja como força central para a extensão da cidadania.

Embora ainda não tenha sido realizado um estudo de fundo sobre os efeitos da regulação das parcerias como esfera pública não estatal na cidade de São Paulo, um fato merece destaque. O avanço da representação de usuários de serviços socioassistenciais

nos *locus* decisórios de gestão parece ser um saudável indicador de vínculo entre democracia política e social e, portanto, um avanço de cidadania.

No caso específico, destaca-se a condição de representante de usuários de um ex-morador de rua que foi eleito membro do Conselho Municipal de Assistência Social exercendo essa representação por mais de um ano. Foi eleito também membro do Conselho de Monitoramento das Políticas de Atenção à População em Situação de Rua com objetivo de arbitrar eticamente como foro recursal as questões advindas da operação dos serviços.

Este representante partilhou de passeatas, reivindicações e foi indicado para compor uma Comissão de Representantes da População em Situação de Rua a comparecer no Palácio do Planalto para cerimônia de assinatura de decretos presidenciais instituindo medidas para regulação da política destinada à população em situação de rua. Este mesmo ex-usuário de serviços, agora lutador por direitos do trabalho dos catadores de papel, fez o discurso de representação de seu segmento diante do Presidente e da mídia presente⁸⁰.

Em reunião anterior a esse fato, há alguns meses, quando conversávamos em São Paulo sobre as ações municipais para a população em situação de rua, esse representante me fez a seguinte pergunta: “Sempre discutimos as portas de saída dos serviços para a população que vivia nas ruas. Agora estão querendo discutir as janelas de oportunidades. Será que não estamos perdendo espaço em sair pela janela e não pela porta?”

Entendo que esses fatos são emblemáticos dos múltiplos caminhos que o processo de reconhecimento de cidadania de segmentos tradicionalmente excluídos e sem representação pública percorre. Outro exemplo interessante é o da organização de prostitutas que em sua defesa criaram uma associação e através dela introduziram uma nova marca fashion de moda, a DASPU, em contraste com uma butique de grifes internacionais que serve à classe alta brasileira, cuja marca é DASLU. A DASPU fez apresentações nacionais e agora internacionais em mostras de moda fashion. Claro que

⁸⁰ Refiro-me a Sebastião Nicomedes de Oliveira e aos decretos 5940 de 25/10/06 e 5941 de 26/10/06. O primeiro obriga que os órgãos da administração pública federal selecionem seus resíduos recicláveis destinando-os às associações e cooperativas de catadores. O segundo cria o Grupo de Trabalho Interministerial responsável por apresentar, em 60 dias, propostas para inclusão da população em situação de rua. O último decreto é um passo da regulamentação da alteração feita na LOAS, que inclui especificamente o segmento de população em situação de rua (Lei 8742/03).

este exemplo trata de outro tipo de trajetória para construir a visibilidade na esfera pública. No caso se trata de uma disputa no mercado privado e não no acesso à política pública.

Seguramente, os espaços de discussão pública com organizações de usuários nos diversos *locus* de decisão e pactuação, criam oportunidades de desenvolvimento de novas capacidades.

O processo de mudança ocorre, mas em que velocidade? Com que abrangência? Com que vínculo nas relações locais? Nacionais, internacionais? Certamente responder a estas questões depende de múltiplos fatores.

A relação de parceria entre Estado e sociedade civil pode ter múltiplas direções:

- ser um meio alternativo do Estado optar por um recurso racional, substitutivo da sua ação direta, alterando para menos o custo efetivo de serviços públicos e profissionais de bem estar;
- ser um meio de defesa de mínimas responsabilidades para o Estado e estimulando que a proteção social não contributiva seja assumida por voluntários e organizações sociais como manifestação do revigoramento da sociedade civil;
- ser “parceiro júnior” portanto, sem a necessária exigência de continuidade de financiamento de serviços que podem ser cortados e ter contrato encerrado a qualquer pressão fiscal, sem que com isso ao Estado seja imputada a redução/anulação de um serviço público;
- será que a mediação das organizações sociais não é um meio também de quebrar a força de vozes da periferia, dos excluídos em um terceiro setor, dominado por grupos da sociedade menos áridos às relações com o Governo?;
- será que as organizações do terceiro setor devem se transformar em um “Estado sombra” isto é, reforçando a autoridade do Estado sobre a provisão do bem estar através do crescimento da fiscalização administrativa e do controle regulador?.

Certamente muitas questões podem e devem ser constituídas, mas sem dúvida é necessária a afirmação pela qual uma nova institucionalidade para a seguridade-cidadã, para a efetivação da inclusão, para a expansão da cidadania necessariamente requer - a opção clara pela constituição de uma esfera pública e acessos sociais na relação entre Estado-ONGs.

Bibliografia

CAMURÇA, Marcelo A. Seria a Caridade a “religião civil” dos brasileiros? In *Revista Praia Vermelha* 12. 1º semestre de 2005 – UFRJ/PPGSS, 2005 p.p. 42-62.

CHIACHIO, Neire B. *Caráter Público da Gestão Governamental com organizações sem fins lucrativos. O caso da Assistência Social*. Dissertação de Mestrado apresentado no Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social da PUC-SP, 2006.

DEACON, Bob. From ‘Safety Nets’ back to Universal Social Provisions. In *Global Social Policy Review*, Sage Publications, vol. 5, april 2005 p.p. 19-28.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. After Golden Age? Welfare State Dilemmas in a Global Economy. In Esping-Andersen, Gosta (ed) *Welfare States in Transition. National Adaptations in Global Economies*. London. Sage Publications/UNRISD. 1996 pp 1-31.

FERRER, Jorge Garcés. *La nueva sustentabilidad social. Bases teóricas del modelo sociosanitario*. Editorial Ariel. Barcelona, 2000.

FLEURY, Sônia. *A expansão da cidadania*. Artigo apresentado no VIII Congresso Internacional do Centro Latinoamericano de Administração para o Desenvolvimento (CLAD). Lisboa, 8 a 10 de outubro de 2002, www.clad.org.ve.

FYFE, N; TIMBRELL, H.; SMITH, F. The third sector in a devolved Scotland: from policy to evidence. In *Critical Social Policy Review*, vol. 26 (3) 2006, Sage Publications. London, 2006 p.p. 630-641.

GORZ, André. *Metamorphoses du Travail. Quête du Sens. Critique de la raison économique*. Galilée. Paris, 1988.

HUBER, Evelyne. Options for social policy in Latin América: Neoliberal, versus Social Democratics Models. In Esping-Andersen, Gosta (ed) *Welfare States in Transition. National Adaptations in Global Economies*. London. Sage Publications/UNRISD. 1996 pp. 141-191.

IBGE – *Perfil dos Municípios Brasileiros. Assistência Social*. RJ, IBGE, 2006.

IPEA – Instituto de Pesquisa e Economia Aplicada. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – *Políticas Sociais Acompanhamento e Análise*. Edição Especial, 13, abril, 2007 (<http://www.ipea.gov.br>)

JAMUR, Marilena. Solidariedade: uma noção tensionada entre o privado e o público. In *Revista de Administração Pública – RAP* nº 3, maio/junho 2005 –FGV-RJ 2005, p.p. 471-504.

MAUS, MARCEL. *Sociologia e Antropologia*. S. Paulo. Cosac & Naify, 2003.

MESA-LAGO, Carmelo. Models of Development, Social Policy and Reform in Latin America. In Mkandawire, T (ed) *Social Policy in a Development Context*, p.p. 175-202. UNRISD/Palgrave Macmillan. Basingstoke, 2004.

MKANDAWIRE, Thandika (ed) *Social Policy in a Development Context*. UNRISD and Palgrave/Macmillan Basingstoke, 2004.

MOLINA, G. LICHIA, I. (org) – *Universalismo Básico: una nueva política social para América Latina*. Editorial Planeta/INDES/BID, 2006.

SPOSATI, Aldaíza. A assistência social e a trivialização dos padrões de reprodução social. In Sposati, Falcão, Fleury. *Os direitos (dos desassistidos) sociais*. Cortez Ed. São Paulo, 1989. (5ª ed./06).

SPOSATI, Aldaíza. A gestão da assistência social na cidade de São Paulo (2001-04). In *Revista de Administração Pública – RAP* nº 3 maio/junho. 2005. FGV-RJ, 2005 p.p. 505-573.

SPOSATI, Aldaíza. Políticas de Assistência Social. In Gaspar, Akerman, Garibe (org) *Espaço Urbano e Inclusão Social. A gestão pública na cidade de São Paulo, 2001-2004* São Paulo, Fundação Perseu Abramo, 2006 p.p. 81-93.

SPOSATI, Aldaíza. *Fotografia da Assistência Social no Brasil na perspectiva do SUAS*. Pesquisa desenvolvida pelo NEPSAS/PUC-SP sob o patrocínio do CNAS/SNAS/MDS. Brasília, dez/2005.

SEXTA PARTE

Construção de subjetividade, atores políticos e consciência social.

Participação e consciência social. O Orçamento Participativo de Porto Alegre e a demopédia⁸¹

Luciano Fedozzi e Eva Machado Barbosa*

Introdução

O tema da participação na instância local de governo vem ocupando lugar de destaque na agenda política nacional e mundial nos últimos quinze anos, em decorrência das profundas mudanças socioeconômicas, políticas e culturais que no processo de globalização impactaram diversas dimensões da vida social, tanto nos países capitalistas centrais, como na periferia do sistema. Enquanto o mercado e o poder econômico subjacente a ele foram globalizados em âmbito nacional e local, as instituições representativas e o poder que delas emana seguem sendo, em grande parte, ancorados no território nacional (Subirats, 2005). É nesse contexto de realinhamento das esferas de poder que vêm se ampliando de modo acelerado no mundo experiências de participação local e de invenção de novas formas de democracia participativa.

Efetivamente, a esfera local propicia na vida cotidiana e na interação entre governantes e atores da sociedade civil, oportunidades de aprendizagem que podem adquirir conteúdos universais, tanto materiais como normativos. Este *revival*

⁸¹ “O único modo de fazer com que um súdito transforme-se em cidadão é o de lhe atribuir aqueles direitos que os escritores do século passado chamavam de *activae civitatis* [cidadania ativa]; com isso, a educação para a democracia surgiria no próprio exercício da prática democrática – a *demopédia*” (Bobbio, 1989, p. 31).

* Luciano Fedozzi é doutor em Sociologia e professor da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Foi Coordenador do Gabinete de Planejamento (GAPLAN) na primeira gestão do PT, que implantou o OP em Porto Alegre (1989-1992). Eva Machado Barbosa é professora de sociologia da UFRGS e foi orientadora da tese da qual se extraiu elementos para o presente artigo. Esse artigo é dedicado à memória de Ângela Biaggio, co-orientadora da tese e pioneira no Brasil nos estudos sobre moralidade a partir da teoria de Kohlberg.

participacionista se insere, porém, num contexto distinto daquele densamente ideologizado dos anos 60, inseridos que estavam nas lutas libertárias que polarizavam a época. A participação tornou-se hoje palavra quase banalizada e se apresenta com significados e estratégias distintas por atores diversificados, tais como o Banco Mundial e organizações trotskystas. Como demonstram inúmeras investigações, a participação local, assim como a descentralização, não significa de *per se* maior grau de democracia e a diminuição das desigualdades sociais. Elas ocorrem no âmbito das relações de poder e não estão imunes à reprodução das práticas tradicionais e das hierarquias sócio-políticas que caracterizam historicamente as instâncias locais das sociedades nacionais.

Dentre as experiências de participação local, o Orçamento Participativo de Porto Alegre (doravante OP) se destacou mundialmente por sua qualidade e longevidade (que já perdura 18 anos) e, como tal, vem obtendo a atenção de pesquisadores e outros atores sociais e políticos. Aspectos ligados aos efeitos positivos dessa experiência, nas dimensões da gestão sócio-estatal e redistributiva, foram apontados anteriormente (Fedozzi, 1997, 2000, Marquetti, 2002). Não obstante, o estudo dos efeitos na subjetividade dos participantes ainda é limitado. O presente artigo se debruça sobre essa dimensão de fundamental importância, não só porque a matriz histórica da sociedade brasileira é marcada pelo profundo *autoritarismo social*, mas também porque os tempos são de fragmentação social e de desestímulo às ações coletivas.

Extraíndo elementos da tese de doutoramento em sociologia, o artigo apresenta questões que pretendem contribuir para responder às seguintes indagações: as inovações no modelo de gestão, trazidas pelo OP – visto por muitos como uma “Escola de Cidadania” –, são acompanhadas de *aprendizagens* relativas à consciência de cidadania e à cultura democrática? Esta nova *esfera pública de co-gestão* dos fundos municipais se constitui efetivamente em um espaço-tempo favorável à construção de novos sujeitos históricos (novos Eu’s) portadores de consciência social autônoma ancorada em princípios universais de Justiça e na ética da solidariedade? Ou a experiência estaria sendo vivenciada, ao longo do tempo, com significados que denotam a reprodução de padrões subjetivos tradicionais de heteronomia: sejam de tutela e de submissão, da cultura do *favor* e do *pedir*; sejam eles representativos da ética instrumental da troca ou da visão de Justiça restrita aos laços de pessoalidade (ética da cordialidade, na acepção

de Holanda). Enfim, padrões cognitivo-morais egocêntricos, que expressam a reprodução do autoritarismo social – o não reconhecimento do outro.

A idéia da democratização societária, ensejada pelas perguntas acima encontra amparo nas teorias da ação comunicativa e da democracia deliberativa de Habermas, as quais permitem compreender o caráter *prático-moral* da política moderna, assentado no conceito intersubjetivo de racionalidade. Este vincula as redes geradoras de comunicação, na esfera pública, e de integração social, no cotidiano, com o processo político e o mundo sistêmico (Estado e mercado) (Avritzer, 1996). A aprendizagem democrática, ao mesmo tempo individual e social, supõe a construção de competências dialógicas nas dimensões: *cognitiva*, relacionada a visões de mundo; *normativa*, associada ao desenvolvimento moral; e *subjativa*, referente a estruturas de personalidade crescentemente complexas (Krischke, 2001).

Nesse enfoque teórico da democracia, a noção de *cultura política* é incorporada e suplantada pela *concepção mais ampla de consciência moral*, entendida como aspecto central da visão de mundo, em termos de direitos, danos e Justiça. A consciência moral se constitui, assim, em *núcleo da consciência social dos indivíduos*. O desenvolvimento da consciência moral – e sua tradução teórica em *tipos sociológicos de consciência de cidadania*, como será visto – é adotado como fio condutor do estudo, com o objetivo de testar a hipótese de ocorrência de transformação da consciência social entre os participantes do OP. Vale frisar que embora o OP apresente alguns elementos de democracia deliberativa, ele não pode ser assim interpretado, sob pena de corroborar versões míticas e meramente ideológicas sobre esse caso⁸². Não obstante, presume-se que, ao longo do *tempo de participação no OP*, sejam criadas aprendizagens condizentes com o desenvolvimento da consciência de cidadania, já que o Brasil se caracterizou pela ausência dessa forma histórica, no plano social e subjetivo.

O artigo está estruturado em quatro partes. Inicialmente, será apresentado o modo de funcionamento do OP de Porto Alegre, vigente nos 16 anos de governo do PT. Em sequência, serão apresentados os pressupostos teóricos que orientaram o estudo. Eles baseiam-se na tese central, sustentada pela teoria habermasiana, de que a democracia

⁸² As concepções de democracia deliberativa têm em comum a idéia do “uso público da razão com transformação das posições”. Para análise crítica sobre a mitificação conceitual do OP ver Fedozzi (2000b).

moderna possui caráter prático-moral. Esta, por sua vez, apóia-se nas teorias e nas investigações efetuadas pela psicologia do desenvolvimento moral de Piaget e de Kohlberg. Posteriormente, serão elucidados os procedimentos metodológicos que permitiram, a partir do instrumental de Kohlberg, elaborar a escala de consciência social conforme os estágios de consciência moral. Finalmente, serão analisados os resultados obtidos com a investigação empírica.

O Orçamento Participativo de Porto Alegre

O Orçamento Participativo é formado por uma estrutura e um processo de participação guiado por três princípios básicos que configuram seu modelo de co-gestão. Isto é, decisões compartilhadas entre governo e população, especialmente sobre o item investimentos:

- 1) regras universais de participação em instâncias institucionais e regulares de funcionamento;
- 2) um método objetivo de definição dos recursos para investimentos, referentes a um ciclo anual de orçamentação do município; e
- 3) um processo decisório descentralizado, tendo por base a divisão da cidade em 16 regiões orçamentárias.

1. Estrutura e processo da participação

A estrutura do OP é formada basicamente por três tipos de instâncias, mediadoras da relação entre o governo e os moradores: (a) unidades administrativas voltadas para o processamento técnico-político da discussão orçamentária com os moradores⁸³; (b)

⁸³ Entre 1990 e 2004, os órgãos principais foram o Gabinete de Planejamento (GAPLAN) e a Coordenação de Relações com as Comunidades (CRC). A nova gestão política, vencedora das eleições de 2004, modificou essas instâncias, substituindo-as pelo Gabinete de Programação Orçamentária (GPO) e pela Coordenação do OP, ambas subordinadas não mais ao Gabinete do Prefeito, mas à nova Secretaria de Coordenação Política e Governança Solidária. A situação atual de crise do OP, manifesta a partir de 2000,

instâncias civis autônomas, formadas principalmente por organizações de base regional – Associações de Moradores, Clubes de Mães, etc. - que articulam a participação e a seleção das prioridades; (c) instâncias institucionais permanentes de participação, como o Conselho do Orçamento Participativo (COP), as Assembléias Regionais e Temáticas e seus respectivos Fóruns de Delegados.

A participação se dá em três etapas: (1) realização das Assembléias Regionais e Temáticas; (2) formação das instâncias institucionais de participação; (3) discussão do orçamento e aprovação do Plano de Investimentos no Conselho do OP.

Primeira etapa

As Assembléias Regionais ocorrem em cada uma das 16 regiões da cidade, enquanto que as chamadas Plenárias Temáticas, criadas na segunda gestão do PT, em número de seis (Transporte e Circulação; Educação, Lazer e Esporte; Cultura; Saúde e Assistência Social; Desenvolvimento Econômico e Tributação; Organização da Cidade e Desenvolvimento Urbano e Ambiental) ocorrem em locais únicos, que independem do recorte regional.

Antes das assembléias anuais, há reuniões preparatórias dos moradores, que se realizam durante os meses de abril e maio. Essas reuniões dão início ao levantamento das demandas em cada região e temática. Até 2002 havia duas rodadas anuais de assembléias nas regiões e temáticas, sendo a primeira dedicada à prestação de contas do governo sobre o plano de investimentos e à eleição de parcela dos delegados. A partir de 2003, essa rodada foi suprimida e sua pauta foi transferida para as Reuniões Preparatórias.

Nos meses de maio, junho e julho é realizada a Rodada Única de Assembléias. Antes desses encontros oficiais, as demandas dos moradores são hierarquizadas nas regiões e nas temáticas, através de negociação e de votação. Nas assembléias, o Executivo apresenta as políticas de receitas e de despesas, que devem direcionar a elaboração do orçamento, bem como a proposta dos critérios para a distribuição dos

é objeto de investigação no presente momento. Há elementos antigos e atuais na origem dessa crise que desautorizam interpretações simplificadoras ou meramente partidárias.

recursos de investimentos. Os representantes comunitários apresentam as demandas priorizadas em cada região e cada temática.

Segunda etapa

Formam-se as instâncias institucionais de participação: o Conselho do Orçamento Participativo (COP) (escolha de dois membros titulares e dois suplentes em cada região e plenária temática) e os Fóruns de Delegados (16 regionais e cinco temáticos), por meio de critério padronizado de um delegado para cada dez pessoas presentes nas assembleias. O mandato dos representantes e delegados é de um ano com direito a uma reeleição seguida.

Terceira etapa

Com a posse dos novos conselheiros e delegados (na Assembleia Municipal, em julho), inicia-se a fase de detalhamento da confecção do orçamento. Os trabalhos no COP compreendem duas fases: 1) discussão dos itens da receita e da despesa (que ainda não contém a especificação das obras) até o envio do Projeto de Lei Orçamentária à Câmara de Vereadores (30 de setembro); 2) elaboração do Plano de Investimentos, que consta de uma lista detalhada de obras e atividades priorizadas pelo Conselho do Orçamento.

A discussão dos investimentos está delimitada pela previsão de receitas gerais e de despesas com pessoal e os demais custeios estimados, incluindo-se a previsão dos gastos fixados por lei (educação e saúde). O Executivo participa da definição dos investimentos através dos órgãos de planejamento responsáveis e das Secretarias Municipais nas sessões do Conselho, propondo obras e projetos de interesse global ou obras que julgue necessárias para uma determinada região (*demandas institucionais*). Não existe limite pré-fixado pelo Executivo para a discussão desse tipo de recursos. Assim, o Plano de Investimentos é composto tanto por obras pleiteadas pelos moradores,

como pelas obras/atividades propostas pelo Governo, que visam atingir diversas regiões ou "toda a Cidade".

2. Método e critérios para a distribuição dos recursos de investimentos

A distribuição dos recursos de investimentos adota a seguinte forma: cada Região ou Temática escolhe três prioridades setoriais por ordem de importância. Por exemplo: 1ª - saneamento; 2ª - pavimentação de vias; e 3ª - saúde. Desta forma hierarquiza as obras propostas pelos moradores em cada um dos setores de investimentos. Por exemplo, no setor de saneamento básico, esgoto cloacal: 1º - Vila Esmeralda; 2º - Vila Triângulo; 3º - Vila Pinhal, etc. A lista das prioridades em cada setor de investimento é encaminhada ao Executivo. Definidas as prioridades gerais, resultantes da média ponderada das três primeiras prioridades das 22 instâncias (16 regionais e seis temáticas), a distribuição dos recursos entre as Regiões decorre de critérios objetivos, definidos anualmente pelo COP, que são aplicados a cada um dos setores de investimentos. São critérios para distribuição dos investimentos:

1. carência do serviço ou infra-estrutura urbana;
2. população total de cada região do OP;
3. prioridade setorial de investimentos, escolhida em cada região.

A cada critério são atribuídas notas internas à região, que variam de um a quatro, conforme: o grau de carência naquele setor específico; o número da população; e o grau de importância atribuído pela região para o setor específico em discussão.

Além disso, a cada um dos critérios é atribuído um peso relativo diretamente proporcional à importância que é atribuída pelo COP ao critério em questão. O critério de "carência de infra-estrutura urbana" tem recebido sempre o peso máximo - expressando a vontade de praticar a Justiça distributiva -, da qual o OP se propõe a ser um instrumento.

Por último, a nota que cada região recebeu na classificação de cada critério é multiplicada por esse peso do critério, obtendo-se, assim, para cada região, uma pontuação que determina o percentual de recursos que ela receberá em cada item de investimento. Esse percentual de recursos, por sua vez, indica as obras a que a região tem direito, conforme a hierarquia de obras definida anteriormente por seus moradores nesse item de investimento. Na etapa final, o Plano de Investimentos aprovado é publicado constituindo-se no documento de fiscalização das comunidades e da prestação de contas que o Executivo deve realizar nas instâncias do OP.

Pressupostos teórico-metodológicos

1. *Habermas: cultura democrática e desenvolvimento da consciência moral*

A síntese teórica empreendida por Habermas, que resultou na *teoria da ação comunicativa*, serviu-se, dentre outras correntes teóricas, da epistemologia genética piagetiana – ainda que, por vezes, de forma não manifesta – e dos trabalhos de reformulação do modelo piagetiano do desenvolvimento moral realizados pelo psicólogo norte-americano Lawrence Kohlberg. Habermas explicita a sua adesão ao modelo psicogenético de Piaget e de Kohlberg na obra *Para a reconstrução do materialismo histórico* (1983). Nessa obra, o autor estabelece, pela primeira vez, um paralelo entre a ontogênese e a sociogênese, procurando identificar algumas homologias estruturais em ambos os processos. A homologia consistiria no fato de que, tanto na ontogênese quanto no processo evolutivo das concepções de mundo, *o desenvolvimento conduziria a uma constante descentração do sistema interpretativo*⁸⁴.

Como afirma Freitag (1985, p. 128), Habermas percebeu que a conceituação piagetiana da formação da inteligência da criança, fundamentada essencialmente na *ação*, poderia fornecer o substrato antropológico e biológico de sua teoria da ação comunicativa. O autor alemão também encontrou na teoria do desenvolvimento da consciência moral de Kohlberg um horizonte comum do que ele denominou de “ciências

⁸⁴ A tese da homologia estrutural entre psicogênese e sociogênese defendida por Habermas é criticada inclusive por autores ligados à epistemologia genética. Ver Freitag (1985 e 1992).

reconstrutivas”, isto é, *o esforço de reconstrução teórica de aspectos da realidade para os quais existem evidências empíricas* (Habermas, 1983, 1989)⁸⁵. Na medida em que a teoria da consciência moral de Kohlberg exige uma dupla fundamentação, a explicação causal (baseada em evidências empíricas) e a implicação (deduzida dos princípios filosóficos), ambas as teorias estariam a serviço da reconstrução da gênese da consciência moral e dos seus mecanismos e princípios de funcionamento. A existência de sujeitos competentes sob o ponto de vista cognitivo, lingüístico e moral, para participar de discursos práticos e teóricos, ou a possibilidade universal de sua formação, através de processos de aprendizagens, teria sido confirmada pelos estudos empíricos interculturais realizados por Piaget e, posteriormente, por Kohlberg. Interessa aqui abordar, sinteticamente, aspectos centrais da teoria do desenvolvimento da consciência moral de Piaget e, principalmente, de Kohlberg, com o intuito de apresentar o marco teórico da investigação sobre aprendizagens relacionadas à consciência social no OP.

2. Piaget: desenvolvimento cognitivo e consciência moral

De forma sintética, pode-se caracterizar o trabalho do epistemólogo suíço Jean Piaget, sobre a investigação em torno da questão de “como o conhecimento se torna possível”, isto é, qual é sua gênese e processo de desenvolvimento, por meio dos seguintes elementos:

a) Piaget construiu a teoria do desenvolvimento cognitivo, assim como a teoria sobre a moralidade, contrapondo-se a duas correntes anti-téticas e homólogas, na psicologia e na filosofia. Na psicologia, trata-se de um lado, do behaviorismo (Watson, Skinner) e da teoria da gestalt (Rogers); e por outro lado, da corrente inatista, do etólogo Konrad Lorenz. Na filosofia do conhecimento, trata-se do antagonismo entre o empirismo (Locke e Hume) e o apriorismo (Leibniz). O ponto comum a essas correntes, criticado por Piaget, é a suposição do *caráter passivo do sujeito no processo de*

⁸⁵ Para Habermas, a teoria de Kohlberg abona “a afirmação de que as ciências sociais podem se tornar conscientes de sua dimensão hermenêutica, permanecendo fiéis, no entanto, à tarefa de produzir um saber teórico”, sendo a teoria de Kohlberg um exemplo para uma divisão de trabalho entre a reconstrução racional de intuições morais (filosofia) e a análise empírica do desenvolvimento moral (psicologia) (Habermas, 1989, p. 49).

conhecimento, que iniciaria ou no sujeito (inatismo e apriorismo) ou no objeto (behaviorismo e empirismo). Para ele, ao contrário, *a inteligência provém da ação dos sujeitos*. A bagagem genética e o meio social são fundamentais, mas desde que tomados como possibilidades e não como realização espontânea, automática ou determinista. A abordagem piagetiana, por isso, é radicalmente interacionista e dialética.

b) A gênese e a evolução das estruturas cognitivas e morais obedece a uma estruturação invariante de estágios sucessivos: trata-se da passagem de uma situação egocêntrica/heterônoma (na qual ainda inexistente a diferença entre Eu e o mundo) para níveis cada vez maiores de descentração cognitiva e moral. Esses fornecem competências para resolver determinadas classes de problemas empírico-analíticos ou moral-práticos. A teoria de Piaget sustenta o *paralelismo entre a lógica e a moral*. Ou seja, a natureza genética da razão diz que a razão teórica (pensamento lógico) e a razão prática (consciência moral) são dois lados de uma mesma moeda. Os juízos lógicos sobre a verdade e os juízos morais sobre a validade de uma regra variam de acordo com os estágios em que se encontram os sujeitos (Freitag, 1991, p. 67). Esse paralelismo mostra que aos estágios *sensorio-motor*, *pré-operatório*, *operatório-concreto* e *lógico-formal*, correspondem os estágios de *pré-moralidade*, *heteronomia*, *semi-autonomia* e *moralidade autônoma* (Piaget e Inhelder, 1972)⁸⁶. Os fatores biológicos, culturais, sociais e de equilíbrio, que explicam a psicogênese são, também, os fatores explicativos da dimensão moral.

c) O estágio ulterior cognitivo é o lógico-formal. Ele distingue-se radicalmente do pensamento operatório-concreto na medida em que o movimento e as ações do pensamento passam a acontecer no plano dos possíveis, superando as ações extraídas apenas do real (operações manipuláveis reais ou imediatamente imagináveis). Torna-se possível racionar sobre enunciados verbais, proposicionais, que permitem, por sua vez, manipular hipóteses e racionar a partir do ponto de vista de um outro, controlando ao mesmo tempo, o seu próprio modo de pensar (Piaget, 1978, p. 238-40).

⁸⁶ A passagem de um estágio a outro é explicada pelos conceitos de abstração reflexionante e tomadas de consciência. Esse último “é um processo de conceituação que transita, partindo dos primórdios da função simbólica, pelo pré-conceito, pela intuição dominada pela percepção (estágio pré-operatório), até chegar à representação operatória, primeiramente concreta e posteriormente formal (hipotético-dedutivo)”. A aprendizagem é um processo de *progressivas tomadas de consciência mediante abstrações reflexivas* (Becker, 1997, p. 100).

d) Piaget discordou de Durkheim que explicava a autonomia como interiorização de normas sociais e aderiu à tese de Bovet sobre a moral⁸⁷. Para esse, a gênese da moral se origina primeiro no respeito unilateral (relações desiguais) que a criança tem pelas pessoas adultas ou mais velhas. A moral resultante é a *heterônoma* (ou do dever): exige obediência e é determinada exogenamente à consciência do sujeito. Já o respeito mútuo, nascido das relações mais igualitárias, consiste na capacidade de se colocar racionalmente no ponto de vista das outras pessoas (descentração)⁸⁸. A autonomia seria, assim, a capacidade de coordenação de diferentes perspectivas sociais, para o qual o respeito recíproco é pressuposto para o entendimento. Piaget entende que é por meio da prática cooperativa das regras, isto é, pela *razão dialógica*, que são construídas as bases cognitivas necessárias à superação da heteronomia moral e do egocentrismo intelectual: “a verdade da regra não está na tradição [e nem é ditada por outros], mas no acordo mútuo e na reciprocidade. “Só um poder legislativo concedido à razão explicará a autonomia” (Piaget, 1977, p. 83 e 331).

O processo de “descentração reúne dois movimentos concomitantes e complementares: o envolvimento crescente do indivíduo pelo grupo (socialização), traduzido em seu pensamento e sua linguagem socializada, e o distanciamento consciente do indivíduo com relação a seu grupo e às normas que regulamentam sua interação, traduzido numa crescente individualização e autonomização (conscientização)” (Freitag, 1985, p. 134). Esses dois movimentos representam um único processo, de conhecimento da realidade e de si mesmo (Eu), representado pela permanente conquista do “real” através da *ação do sujeito*.

3. O desenvolvimento da consciência moral segundo Lawrence Kohlberg

⁸⁷ Conforme a conhecida obra *O Julgamento Moral da Criança* (1932).

⁸⁸ Segundo Piaget o processo de passagem de um a outro estado “é questão de dosagem e de qualidade (...) *Nunca há coação pura*, portanto nunca há respeito puramente unilateral.(...) Inversamente, *nunca há cooperação inversamente pura*: em toda discussão entre iguais, um dos interlocutores pode fazer pressão sobre o outro através de desafios, ocultos ou explícitos, ao hábito e à autoridade. A cooperação aparece como o termo-limite, como o equilíbrio ideal para o qual tende toda relação de coação”. (Piaget, 1977, p. 78) (grifos meus).

A teoria do desenvolvimento cognitivo de Piaget foi adotada e seguida por vários pesquisadores. No que diz respeito ao desenvolvimento moral foi o psicólogo norte-americano Lawrence Kohlberg (1927-1987) quem mais se destacou na inovação teórica e empírica da psicogenética piagetiana, desde 1958 (Chicago). Kohlberg propôs reformulações na metodologia de investigação e ampliou a pesquisa intercultural sobre a moralidade nos mais diversos contextos culturais e socioeconômicos, tais como nos EUA, no Canadá, no México, em Taiwan, na Turquia e em Israel. Diferentemente de Piaget, ele aborda o problema moral baseando-se no critério de *justiça crescente*, relacionando-o às questões de igualdade, equidade e reciprocidade na perspectiva sócio-moral dos sujeitos em relação aos Outros.

Segundo Kohlberg (1981), a hierarquia de formas de julgar no sentido da *justiça crescente* se sustenta nas seguintes teses: 1) O ato de julgar moralmente repousa sobre um processo de *role taking* (assumir um papel social no sentido de G.H. Mead); 2) Em cada estágio o ato de julgar aponta para uma nova estrutura lógica, correspondente aos estágios lógicos das operações mentais identificadas por Piaget; 3) A estrutura lógica pode ser concebida como *estrutura-de-justiça*; 4) Como tal, em cada estágio seguinte ela é mais abrangente e, ao mesmo tempo, mais diferenciada e equilibrada do que no estágio anterior.

Kohlberg construiu e consolidou um modelo composto por seis estágios da moralidade, reformulando os estágios propostos pela teoria piagetiana. Na formulação inicial de Kohlberg “os estágios eram avaliados em termos dos *conteúdos* das respostas dos sujeitos” sobre dilemas morais hipotéticos (Biaggio, 1998, p. 45). No sistema desenvolvido posteriormente, é a *forma ou estrutura* das respostas que importam (Colby e Kohlberg, 1987). Conforme Kohlberg (1981), a ontogênese do juízo moral pode ser concebida como *hierarquia de formas da integração moral*. Os estágios refletem, portanto, *a maneira de raciocinar dos sujeitos (estrutura) em relação ao princípio de justiça crescente*. Enquanto o conteúdo diz respeito à escolha de atitudes, crenças, julgamentos e comportamentos, a forma refere-se ao *raciocínio subjacente a esse conteúdo*. Na técnica de investigação elaborada por ele (MJI – *Moral Judgment Interview*), o que importa não é a resposta ao dilema proposto (por exemplo, no clássico “Dilema de Heinz”, se o marido deve ou não roubar o remédio do farmacêutico para

salvar a vida de sua mulher), mas sim a estrutura do pensamento (o raciocínio moral) que o respondente utiliza para justificar a sua resposta.

As propriedades que caracterizam os estágios são as seguintes:

- a) Estágios implicam uma distinção qualitativa nas estruturas (modos de pensamento) que servem à mesma função, por exemplo, à inteligência em vários pontos do desenvolvimento;
- b) Essas estruturas formam uma seqüência invariante. Embora os fatores culturais possam acelerar, retardar ou frear o desenvolvimento, eles não alteram sua seqüência;
- c) Cada um desses modos ou seqüências de pensamento formam um todo estrutural. Uma resposta não é específica a uma tarefa, mas representa uma familiaridade com um grupo de tarefas;
- d) Os estágios são integrações hierárquicas. Cada estágio superior integra as estruturas encontradas em estágios inferiores (Biaggio, 1998, p. 43).

Um dos maiores colaboradores e seguidores da obra de Kohlberg, Rest (1973) mostrou como os sujeitos pesquisados por ele compreendiam todos os estágios abaixo do seu próprio estágio, mas não entendiam o raciocínio localizado em *mais do que um* estágio acima do seu (*apud* Biaggio, 1998, p. 44). Isso demonstra a possibilidade universal de desenvolvimento da competência moral, como construções racionais do sujeito em interação social. O nível ou estágio de raciocínio ou juízo moral é o indicativo mais importante de maturidade moral” (Keunecke, Bardagi e Biaggio, 1994, p. 17). Mas a construção cognitivo-moral depende de condições de ordem biológica pessoal (maturação) e de *ordem social* (exposição a experiências sócio-morais) que podem *facilitar* ou *bloquear* o desenvolvimento moral dos sujeitos. A evolução cognitivo-moral resulta dos conflitos experimentados pelo indivíduo.

a) Níveis e estágios da consciência moral

Na versão da teoria consolidada nas décadas de 1970 e 80⁸⁹, Kohlberg construiu um modelo de análise do desenvolvimento moral composto por três níveis e dois estágios em cada um deles: pré-convencional (estágios 1 e 2), o convencional (estágios 3 e 4) e o pós-convencional (estágios 5 e 6) (Figura 1). Cada nível reflete uma determinada orientação moral e um certo modo de distinguir, coordenar e hierarquizar as diversas perspectivas ou valores em confronto, conforme as principais características de cada um dos níveis. Além disso, são previstas situações, passíveis de mensuração, de transição entre os estágios dos raciocínios morais, a exemplo do três para o quatro (3/4) ou do quatro para o cinco (4/5); assim como graus distintos de descentração no interior de cada um deles, como no caso do 5 (em 5a e 5b).

Figura 1

Níveis e estágios de consciência moral de L. Kohlberg

Pré-Convencional	1 - Orientação para a punição e obediência
	2 - Individualismo hedonista
Convencional	3 - Orientação “Bom Moço” e “Boa Moça”
	4 - “Lei e Ordem” - Preservação do Sistema
Pós-Convencional	5 – Contratualismo democrático ou de Utilidade
	6 - Princípios éticos universais

Fonte: Kohlberg (1981)

O *nível pré-convencional e seus estágios* corresponde à perspectiva do indivíduo que ainda não internalizou a idéia de reciprocidade, bem como as normas e as expectativas sociais. Se e quando as reconhece, considera-as externas a si (corresponde à moralidade heterônoma de Piaget). A maioria das crianças até 9 anos e alguns adolescentes encontram-se nesse nível, assim como muitos delinquentes juvenis e adultos (Colby e Kohlberg, 1987, p. 16).

⁸⁹

Kohlberg, 1971; 1981; 1984; Kohlberg *et alii*. 1983; Colby e Kohlberg, 1987, vol. 1.

Em seu estágio 1 – caracterizado pela orientação para a punição e obediência, os sujeitos ainda não estão, via de regra, em condições de realizar operações mentais concretas, no sentido da *reciprocidade lógica* do juízo moral. Por isso as crianças também ainda não estão em condições de conceber “Justiça” como reciprocidade concreta da troca (de dádivas ou prestações) entre diversos indivíduos. A perspectiva sócio-moral adotada é egocêntrica.

Em seu estágio 2, denominado *individualismo hedonista*, os indivíduos estão em condições de (a) executar operações mentais concretas, no sentido da *reciprocidade* e da *reversibilidade lógica*; e (b) definir justiça no sentido da *reciprocidade concreta da troca* de dons ou de serviços e, portanto, no sentido da troca de agrados, favores ou, inversamente, agressões mútuas. A perspectiva sócio-moral adotada é individualista e concreta: “Não devo fazer mal a outras pessoas porque elas também poderão me fazer mal”. Há separação entre os pontos de vista próprios e os de autoridades e outros. A pessoa está cônica de que todos têm interesses individuais a perseguir e que estes estão em conflito, de tal modo que o direito é relativo (no sentido individualista concreto)⁹⁰. A ação moralmente correta é definida em termos do prazer ou da satisfação das necessidades da pessoa. Por isso, a Justiça é concebida como vingança como, por exemplo, no preceito da *Lei de Talião*: “Olho por olho, dente por dente”. A reciprocidade consiste em trocas concretas de valores iguais entre pessoas para a obtenção de benefícios atuais ou futuros. Por isso são equivalentes às relações no mercado:

As relações humanas são vistas em termos similares às relações de mercado. Estão presentes elementos de *fairness*, de reciprocidade e de distribuição igual, mas sempre interpretados de modo físico-pragmático. *A reciprocidade não é uma questão de lealdade, gratidão e justiça* (Habermas, 1983, p. 60)⁹¹.

O nível convencional e seus estágios - é o nível da internalização das normas. Nele, o indivíduo se identifica com as normas e expectativas dos grupos primários ou da

⁹⁰ O “Dilema de Heinz”, que Kohlberg emprega como tarefa-padrão para a solução de problemas referentes aos estágios, já é entendido e respondido por sujeitos do estágio 2 do seguinte modo: quando se trata de saber se Heinz deve furtar um medicamento que ele não pode pagar, quando ele assim - e apenas assim - pode salvar a vida de sua esposa ou de um amigo, ele deve fazê-lo *porque um dia ele poderia precisar da esposa ou do amigo, para fazerem o mesmo por ele* (Apel, 1994, p. 237).

⁹¹ Grifos meus.

sociedade em geral, e os sente como “seus”. Acredita no valor daquilo que julga como certo e acha que deve-se fazê-lo em nome da *amizade*, da *aceitação pelos companheiros* ou do *respeito à ordem* estabelecida.

O estágio 3 (*Orientação do “bom moço”*) é o das expectativas interpessoais mútuas, dos relacionamentos e da conformidade social. Os indivíduos estão, pela primeira vez, em condições de realizar o *role taking*, isto é, de assumir papéis sociais duplos e relacionados um com o outro. Uma pessoa neste estágio está cônica de *sentimentos, acordos e expectativas compartilhadas, que adquirem primazia sobre interesses individuais* sendo, por isso mesmo, capaz pela primeira vez de *sobrepôr o perdão à vingança* (Kohlberg, op. cit., p. 149). No entanto, o *role taking* ainda é limitado aos papéis estereotipados de um grupo concreto de relações, como o da família, dos amigos e conhecidos e, por isso, a perspectiva moral adotada é a do conformismo a estereótipos e relações pessoais. Nesse estágio, ser moralmente correto é agir conforme a aprovação dos outros. O objetivo é a manutenção da lealdade e da confiança entre os indivíduos de grupos de referência primária. A reciprocidade gera uma consciência de obrigação como dívida: *o indivíduo sente gratidão, lealdade ou obrigação*. Predominam, portanto, as regras oriundas das relações pessoais. Os indivíduos ainda não adotam a perspectiva sócio-moral do sistema social - cujo conjunto de regras e normas subjetivas e universais exige ultrapassar as relações pessoais dos grupos mais próximos.

No Estágio 4 (*Lei e Ordem*) os sujeitos já estão em condições de diferenciar o ponto de vista societário dos motivos interpessoais. Nesse estágio, a perspectiva das relações pessoais próprias dos grupos primários, é superada em favor da adoção do ponto de vista do sistema social, o qual define papéis e regras relacionados com um ordenamento estatal, social e jurídico. Consideram, portanto, a existência das relações individuais em termos do lugar no sistema. *A relação recíproca de direitos e deveres é agora intermediada e limitada por ele* e a reciprocidade positiva da Justiça não se situa mais na troca interpessoal de bens e serviços (de agrados ou favores), *mas na troca de prestações e recompensas entre os indivíduos e o sistema*. Conseqüentemente, também a reciprocidade negativa da Justiça não mais consiste na vingança e reparação entre pessoas ou famílias (“justiça pessoal”), mas – segundo a medida da igualdade perante a lei – em pagar o seu débito ou restituir à sociedade o mal feito a ela. Poder-se-ia aludir

aqui ao conceito de “Direito Restitutivo” de Durkheim (1960), como *medium* da solidariedade orgânica própria das sociedades mais complexas, nas quais, segundo a teoria durkheimiana - em decorrência da divisão social do trabalho e do aumento da densidade social - ocorreu uma diferenciação entre a consciência individual e a consciência coletiva. A *lei*, portanto, é um novo componente, *mais geral e racional*, a ser considerado no julgamento moral dos sujeitos. Por isso, a definição-chave do estágio 4 se situa numa *law-(or rule) and order-maintaining perspective* (Kohlberg, op. cit. p. 151).

A moral do estágio convencional 4 se identifica com o senso-comum da *moralidade-do-dever*, pois nessa a manutenção das normas legais depende da estrutura de autoridade, da hierarquia e da disciplina, para evitar o “caos” do sistema social. O interesse individual se torna ilegítimo quando não for consistente com a manutenção do sistema sócio-moral.

No estágio da *Law and Order*, não se trata mais da obediência aos superiores imediatos do círculo pessoal (pais, professores, patrões). Trata-se de uma relação *impessoal* representada pelas “autoridades” e pelas leis que compõem o ordenamento estatal e jurídico do sistema social. A obediência não se dá por medo da punição (estágio 1), nem pelo desejo da recompensa (estágio 2), ou pela aprovação social ou deferimento à pessoa que exerce a autoridade (estágio 3), mas, sim, por *lealdade à ordem social* do *status quo* (estágio 4).

No *nível pós-convencional e seus estágios*, o indivíduo compreende o significado e a importância das normas sociais, tendo consciência de suas limitações em face de princípios morais de Justiça que se sobrepõem a elas. Nesse estágio, há o esforço visível de definir valores e princípios morais que tenham validade *independentemente* da autoridade dos *grupos* ou *pessoas* que os sustentam e *independentemente da identificação do sujeito com essas pessoas ou grupos*. O julgamento com princípios morais universais exige, portanto, a superação do estágio operatório-concreto e o ingresso em uma nova etapa cognitiva do desenvolvimento lógico-formal que possibilita o raciocínio abstrato e a plena *reversibilidade do role taking*.

A definição-chave do estágio 5 (Contratualismo democrático ou de Utilidade) consiste em que, pela primeira vez, a *lawmakers perspective* (perspectiva do legislador)

é tomada em consideração. Nessa perspectiva, recorre-se ao direito natural dos indivíduos de fundamentar a ordem social na qual querem viver ou de modificá-la, se preciso. Para Kohlberg, ao contrário do estágio 4, onde a Justiça é, para cada um, uma questão de defesa da própria ordem social (*Law, Nation and God*) contra seus adversários internos e/ou externos, no estágio 5 a atenção se transfere da defesa da lei e da ordem para *o problema da legislação, necessária para maximizar o bem-estar dos indivíduos*. “A função das leis é mediar como árbitro entre os direitos de propriedade e os demais interesses de grupos em conflito” (Kohlberg, op. cit., p. 153-4 *apud* Apel, 1992, p. 240). *A autoridade é apenas um instrumento e não mais um valor “em si mesmo”*; é parte do contrato social e subordinada aos princípios do bem comum e da proteção aos direitos de todos. Uma expressão desse estágio “são os arranjos procedimentais da *democracia constitucional*, como, por exemplo, a representação igual dos interesses de todos os indivíduos, como meio de formação de consenso e uma *bill of rights* como proteção das liberdades individuais e dos direitos naturais, anteriores às leis e ao ordenamento da sociedade” (Kohlberg *apud* Apel, 1992, p.240). O ponto de vista da *utilidade* deve ser entendido não no sentido do utilitarismo clássico, mas no do *utilitarismo regulador*. Neste estágio, as regras válidas e respectivas leis em comparação com outras não são, como no estágio 4, pressupostas como *sagradas*, mas fundamentadas pelo maior grau de utilidade para os indivíduos. A ação justa tende a ser definida em termos de direitos individuais gerais e de *standarts* que foram criticamente examinados e aprovados pela sociedade em seu conjunto.

Mas o estágio 5 ainda não pode ser considerado o estágio mais elevado de desenvolvimento da competência do juízo moral, pelo fato de nele ainda não estar disponível *o moral point of view* que caracteriza o estágio 6, ou seja, o princípio moral, a partir do qual o indivíduo, no questionamento sobre Lei e Direito, pode orientar-se em suas ações. Os princípios morais do estágio 6 são, para Kohlberg, *apartidários e universalmente válidos*, em sentido diverso e mais radical do que o exigido na perspectiva legislativa do estágio 5. Eles não constituem apenas uma condição *formal e procedimental* para a gestação das normas e leis. Como princípios formais e deontológicos expressam simultaneamente “princípios morais substanciais”, porque, como “princípios plenamente universalizáveis, fundamentam deveres válidos para

qualquer pessoa, como, por exemplo, o de conservar a vida humana ou o de nunca usar uma pessoa humana apenas como meio” (Apel, 1994, p. 248). Diferentemente dos estágios inferiores, cujos princípios são *relativizáveis*, no estágio 6 a operacionalização dos princípios exige *a plena reversibilidade do role taking* resultante da necessária correlação entre deveres e direitos universais, pois sem isso pode ocorrer uma falsa interpretação do princípio da universalização, no sentido de um retrocesso a estágios inferiores de consciência moral. Trata-se do princípio kantiano de que pessoas possuem um valor moral incondicional, e o princípio de todo correspondente, da *igualdade formal de direito de todas as pretensões das pessoas (jurídicas) em todas as situações* (Kohlberg, p. 164 *apud* Apel, 1994, p. 248).

A comprovação da existência empírica desse último estágio revelou, em vários países, um reduzido número de pessoas que teriam atingido tal raciocínio moral. Alguns pesquisadores, como afirma Freitag, entendem que a ausência dos estágios pós-convencionais na maioria da população de todas as sociedades, classes sociais e culturas não significa uma prova empírica da falsidade da teoria. “*Essa ausência empírica fornece, sim, um instrumento poderoso de crítica de tais sociedades, pois demonstra que sua estrutura e organização bloqueiam o acesso aos níveis superiores do pensamento e da moralidade autônoma a frações significativas de sua população*” (1992, p.212).

Desenvolvimento lógico-formal e desenvolvimento moral

Kohlberg aceita a tese do paralelismo entre o desenvolvimento lógico-formal e o desenvolvimento moral dos indivíduos sustentada por Piaget. Mas, entende que ela é insuficiente para explicar o desenvolvimento pleno da moralidade. Entretanto, o primeiro é uma condição necessária, *mas não suficiente* para alcançar os níveis máximos de maturidade moral (pós-convencional). Isso porque o equilíbrio moral, naquele nível, pressupõe duas condições que estão ausentes no pensamento lógico-formal “puro”. Primeiro, o julgamento moral impõe a capacidade de assumir *o ponto de vista dos*

outros, concebidos como sujeitos, e da coordenação desses pontos de vista. E, segundo, os julgamentos morais equilibrados envolvem princípios de Justiça ou *fairness* (apud Freitag, 1992, p. 20). Por isso, Kohlberg atribuiu à consciência moral pós-convencional, orientada pelo princípio da Justiça, *um valor moral superior ao pensamento lógico-formal*. Para ele, trata-se de um raciocínio mais complexo e diferenciado do raciocínio lógico. A maturidade moral - a ação reflexiva com plena reversibilidade do *role taking* - necessita de recursos cognitivos lógico-formais⁹². Mas, a competência conceitual (aberta pelo pensamento lógico-formal posterior ao estágio operatório-concreto), não substitui os significados particulares ou pessoais que coisas, idéias ou fatos possam ter para cada indivíduo. A história social e pessoal, assim como a cultura dão a cada objeto ou acontecimento um *significado pessoal, mas que supõe o significado conceitual, que por sua vez se originou da ação do indivíduo no meio*. Ou seja, o desenvolvimento cognitivo *não determina o conteúdo do pensamento, mas condiciona em grande parte a construção de formas de pensamento que requerem menor ou maior complexidade e possibilidades de reflexividade* (Ramozzi-Chiarottino, 1994, p. 107). Esse atributo seria baseado na descentração da perspectiva sócio-moral dos indivíduos, representada pelos *princípios universais de Justiça, de igualdade e de autonomia*. A objetivação social dessa consciência moral é representada, entre outras formas societárias, pela criação contínua de novos Direitos Humanos (e seus correspondentes deveres), e pelas lutas sociais para a ampliação de cada um deles em direção à universalidade de sua validade, como afirma Bobbio (1992).

A construção das estruturas formais da consciência - cujo desenvolvimento é também condicionado pelas condições socioeconômicas e por razões individuais de ordem biológica e emocional - tem profundas implicações sócio-políticas, ao possibilitar ou não a construção de *competências necessárias* à formação de sujeitos descentrados, capazes de abstrair seu próprio ponto de vista⁹³. Em síntese, o bloqueio ao

⁹² A tese da homologia estrutural entre o desenvolvimento psicogenético lógico-formal e o desenvolvimento moral é polêmica inclusive no seio daqueles que compartilham o paradigma construtivista-genético. Exponentes da teoria psicogenética, como é o caso de Freitag, entendem que a teoria de Piaget não teria considerado suficientemente outras expressões do pensamento abstrato, a exemplo da arte e da música, isto é, outras formas de expressão que também poderiam representar competências cognitivas do pensamento lógico-formal.

⁹³ Outros pesquisadores também reconhecem que esse desenvolvimento não é suficiente para a formação da consciência social crítica, daí porque entendem a possibilidade, teórica e prática, de

desenvolvimento das estruturas cognitivas da consciência dificulta – embora não de forma absoluta - transcender a perspectiva imediata própria *do pensamento operatório-concreto*, para o que é necessário ser capaz de pensar a realidade e a relação com os outros (classes, grupos, cultura e sistema) de forma *abstrata e crítico-reflexiva*. Esta operação não surge, *per se*, com a estrutura do pensamento abstrato-formal (operação sobre proposições), mas é uma condição para competências comunicativas, em termos dialógicos sobre as pretensões de validade nos mundos objetivo, social e subjetivo (Habermas, 1983, 1989, 1999).

Em conclusão, pode-se dizer que o acesso às estruturas da consciência moral dos indivíduos, proporcionado pela epistemologia genético-estruturalista, permite conhecer – por inferência e aproximação - *as camadas mais profundas da topologia da consciência social dos indivíduos*. Ao contrário de explicações sociológicas e psicológicas que consideram a *internalização de valores da sociedade o ponto terminal do desenvolvimento moral* (perspectiva de Durkheim, de Freud e do behaviorismo como em Almond e Verba na Ciência Política), para Kohlberg, a formação das estruturas da consciência é uma *construção*, conforme mostrou pioneiramente Piaget. Estas estruturas resultam da *ação do sujeito* sobre os objetos e da interação permanente entre o indivíduo (sua história de vida, suas experiências, seus diferentes saberes) e a estrutura social (com suas coerções normativas, econômicas, políticas, culturais). Essas *condições* podem facilitar, atrasar, ou bloquear o desenvolvimento cognitivo-moral. O suposto construtivista rejeita, portanto, as explicações sobre a moralidade como resultante de fatores individuais *a priori*, ou de um processo espontâneo de escolhas mais ou menos “livres” dos indivíduos, como quer, p. ex., o individualismo metodológico ou certas versões da teoria da escolha racional, apoiados na filosofia utilitarista.

Implicações da teoria psicogenética para a investigação sociológica sobre a consciência de cidadania no Brasil.

complementaridade pedagógica das teses psicogenéticas piagetianas com a teoria sócio-pedagógica de Paulo Freire, especialmente quanto aos níveis de consciência social. Sobre a analogia entre o sujeito autônomo de Piaget, o sujeito pós-convencional de Kohlberg e o sujeito crítico de Freire, ver Becker (1997).

Os pressupostos da teoria da democracia habermasiana e da teoria psicogenética das estruturas da consciência de Piaget e de Kohlberg, fornecem elementos profícuos para a compreensão e a investigação sociológicas sobre os processos de construção da consciência de cidadania e, como tal, da formação de uma cultura democrática. Mas, para tal, faz-se necessário verificar, teoricamente, a relação de *compatibilidade* ou de *incompatibilidade* dos diversos estágios de consciência moral *com a noção de cidadania*. Para o caso específico brasileiro, além disso, faz-se necessário contextualizar o significado dessa relação.

É possível dizer que a *consciência do nível pré-convencional é incompatível com a noção de cidadania*, pois sua perspectiva sócio-moral egocêntrica e individualista - baseada nas relações autoritárias de tutela, mando e sujeição (o *pedir* e o *favor*, como relação de heteronomia), ou nas trocas concretas e instrumentais (a *barganha* e o *clientelismo* como mediação sócio-política) - está aquém dos requisitos necessários ao reconhecimento dos outros, representado pela igualdade de direitos que caracteriza a cidadania. A consciência moral desse nível é, contudo, compatível com práticas presentes na formação autoritária da sociedade brasileira; tanto nas relações heterônomas de *mando* e de *tutela*, por meio do *pedir* e do *favor* (caso do estágio 1), como nas relações baseadas na *esperteza* (típicas do estágio 2), representadas de forma emblemática no Brasil pela conhecida “Lei de Gerson”, segundo a qual o “negócio é levar vantagem em tudo”⁹⁴. No Brasil, além disso, as práticas patrimonialistas de apropriação privada e particularista de bens públicos (indicando a ausência da concepção republicana), e a busca da satisfação privada quase naturalizada no cotidiano, ou em grandes barganhas do poder político ou econômico, são justificadas por um ponto de vista moral relativizado e pragmático, orientado por ações estratégicas e instrumentais, expresso pelos princípios: “uma mão lava a outra” ou “é dando que se recebe”.

Já no nível convencional, a consciência correspondente ao estágio 3 (“Bom Moço”) enseja interações *tradicionais*, patrimonialistas e/ou carismáticas,

⁹⁴ A “Lei de Gerson” ficou assim conhecida após o jogador de futebol Gerson, da seleção brasileira tri-campeã em 1970, participar de um anúncio de cigarros na TV com o seguinte argumento: “*O brasileiro gosta de levar vantagem em tudo, certo?*” O anúncio parece ter traduzido um aspecto marcante da “alma” nacional.

correspondentes ao modelo weberiano de dominação legítima, nas quais as *lealdades pessoais são tomadas como critérios de Justiça*. Como se sabe, a especificidade da sociedade brasileira é classicamente associada ao caráter “afetivo” e pessoalizado de nossa identidade. Para Holanda (*Raízes do Brasil*, 1963) o *homem cordial* representava a influência do patrimonialismo patriarcal com a predominância do sentimento dos laços primários, de afeto e de sangue. Daí porque, segundo o autor, o brasileiro “*desconhecia qualquer forma de convívio que não seja ditada por uma ética de fundo emotivo*” (1993, p. 127). O Estado, por sua vez, fez-se como extensão privada da casa, perspectiva congruente com o famoso “jeitinho brasileiro” praticado por todos os segmentos sociais brasileiros com forma de driblar a ausência de igualdade, mas, também, de obter vantagens extra-legais (DaMatta, 1990)⁹⁵. Veja-se na formação histórica do Brasil as práticas do velho coronelismo, do compadrio, do paternalismo, a deferência a autoridades, o nepotismo, o personalismo e as relações clientelistas e prebendárias. Enfim, relações que expressam a nossa “identidade nacional”, que *tem na pessoa, e não nas leis, o sujeito normativo*⁹⁶. Tudo isso a demonstrar as dificuldades dos brasileiros em conviver com o princípio formal da igualdade de direitos (o reconhecimento do Outro).

Esse é um dos nós górdios para a construção da consciência de cidadania no Brasil. Pesquisas realizadas com instrumentos de Kohlberg têm aventado a hipótese de que o caráter afetivo e pessoalizado, assim como a flexibilidade, de nossa híbrida identidade nacional, esteja relacionado com a predominância da consciência do estágio 3 (equivalente à consciência de pré-cidadania), em comparação com a moralidade baseada na internalização das normas do sistema do estágio 4 (Lei e Ordem) que caracteriza, em especial, os países anglo-saxônicos (Biaggio, 1975, 1976; Bzuneck, 1975; Lazari, 1979). Frente à singularidade da sociedade brasileira, as relações entre os estágios 3 e 4 da moralidade convencional, tornam o tema do desenvolvimento da consciência bem mais complexo do que supõem pesquisadores de sociedades do capitalismo avançado e com tradição democrática, nas quais emergiu a forma-cidadania. Embora conservador frente à transformação social, a consciência do estágio 4 é de fundamental importância para

⁹⁵ Ver o minucioso estudo de Barbosa (1992).

⁹⁶ É conhecida a ilustração trazida por Da Matta ao discutir as diferentes perspectivas quanto ao critério de igualdade civil comparando-se Brasil e EUA, respectivamente por meio das seguintes frases em situações de conflito: “você sabe com quem está falando?” (Brasil) e “Quem você pensa que é?” (EUA) (Da Matta, 1990)

alcançar a cidadania no Brasil, uma sociedade onde o estágio 3 é predominante e que ainda não alcançou o contrato social (em sentido sociológico) nem a cultura democrática e onde o próprio Estado Democrático de Direito é recente. Alcançar o estágio 4, portanto, representaria avanços civilizatórios, no sentido amplo de Elias (1994). E isso, tanto na interação social que se processa no mundo da vida, como nas formas de coordenação da ação sistêmica (do poder político e do mercado).

1. *Diferenças entre os estágios 3 e 4 da consciência moral e implicações para a consciência de cidadania no Brasil.*

Da discussão até agora realizada pode-se concluir que, do ponto de vista sociológico, o divisor de águas para pensar a relação entre a consciência moral e a consciência de cidadania, não está demarcado apenas pelas diferentes perspectivas dos três níveis de maturidade moral preconizados pela teoria psicogenética (*pré-convencional, convencional e pós-convencional*). Faz-se necessário demarcar claramente os dois estágios de consciência moral do *nível convencional* kohlberguiano (3 e 4), quanto à sua relação com a consciência de cidadania. Os elementos do estágio 3 não são suficientes para a construção da consciência de direitos igualitários e universais – base da cidadania. Por isso, essa perspectiva sócio-moral situa-se numa consciência de pré-cidadania. Diversamente, a estrutura da consciência do estágio 4 – “Lei e Ordem” – por apresentar uma perspectiva do sistema social – enseja possibilidades de construção de uma consciência de cidadania, baseada na consciência dos direitos e deveres individuais e coletivos e das normas impessoais como critério de Justiça. Mas esse estágio é, no máximo, compatível com o que se pode chamar de cidadania conformada. Embora tenha alargado a perspectiva de Justiça para Outros que estão fora dos círculos primários, não é capaz ainda de uma descentração da perspectiva sócio-moral que consiga sobrepor a *Justiça* necessária ao *ordenamento jurídico-político* ou aos valores dominantes na sociedade.

Já o nível pós-convencional da consciência moral, como visto, revela o seu caráter democrático e transformador, tanto porque valores como *justiça, liberdade e*

igualdade adquirem prioridade sobre os *direitos de propriedade*, como porque aquele nível supõe a adoção de regras e procedimentos imparciais típicos da democracia constitucional. A consciência *pós-convencional* exige a formação de sujeitos autônomos e descentrados frente ao sistema de leis e de normas, capazes de diferenciar a perspectiva egocêntrica dos interesses puramente pessoais, da perspectiva do sistema legal vigente e da perspectiva de justiça (baseada em princípios éticos universais), condição para o exercício da democracia, da solidariedade e da ética da responsabilidade, em todos os níveis societários e não apenas no âmbito do sistema político em sentido estrito. A moralidade *pós-convencional* supõe que, a partir de um patamar civilizatório mínimo, complementado pela noção subjetiva da consciência dos direitos e deveres, o conteúdo e o significado da cidadania tornam-se indeterminados, pois seu *status* “substancialmente enriquecido de direitos”, imaginado em cada sociedade, como afirmara Marshall (1967), está sempre em construção histórica. Por isso, a moralidade *pós-convencional* é compatível com a consciência de cidadania crítica.

A discussão acima retoma a Figura 1, que trata dos estágios de consciência moral kohlberguianos, relacionando-os com os tipos de consciência de cidadania aqui propostos como modelo teórico (tipos ideais) adotado para a investigação do Orçamento Participativo.

Figura 2

Estágios de consciência moral e tipos de consciência de cidadania

NÍVEIS	ESTÁGIOS DE CONSCIÊNCIA MORAL	TIPOS DE CONSCIÊNCIA DE CIDADANIA
Pré-Convencional	Orientação Punição Obediência Hedonismo Instrumental	

Convencional		
	Lei e Ordem	Cidadania Conformada
Pós Convencional	Contratualismo Democrático 6. Princípios Éticos Universais	Cidadania Crítica

Orçamento Participativo: escola de consciência de cidadania?

Depreende-se da discussão anterior que determinados processos de socialização possam oportunizar a plena construção das estruturas da consciência sócio-moral, necessárias à formação de uma consciência de *cidadania crítica* (pós-convencional), ou podem *retardar e bloquear* esse processo, perpetuando a reprodução da heteronomia da consciência. Como visto, o desenvolvimento cognitivo-moral não é proporcionado somente pela experiência escolar, embora essa socialização primária seja importante. Instituições alternativas de socialização, como as formas de democracia participativa praticadas pelo OP, podem proporcionar efeitos positivos para a consciência de cidadania crítica. Os sujeitos que ingressam no OP, em geral, passam a vivenciar novas experiências de sociabilidade que incluem o aumento das interações com os outros (aspecto, em geral, ressaltado como positivo pelos participantes), além da oportunidade de construir e de trocar saberes sobre a realidade sócio-urbana, sobre a gestão administrativa local. São experiências densas que exigem tanto o exercício da cooperação como a resolução de contradições e de conflitos na ação coletiva para a

escolha das prioridades. O caráter por vezes “sagrado” das demandas de grupos de ruas, vilas ou entidades é submetido ao crivo da argumentação pública dos outros que, por sua vez, também têm demandas e opiniões legítimas, criando oportunidades de aprendizagens individuais e coletivas em termos de descentração da perspectiva sócio-moral e de competência interativa – embora não deterministicamente. Supõe-se, assim, que quanto maior o tempo de participação no OP, maior seja o estágio de consciência moral dos indivíduos e, conseqüentemente, maior a consciência de cidadania.

Espera-se, dessa forma, que haja diferenças significativas nos níveis de consciência sócio-moral entre os sujeitos iniciantes e os sujeitos veteranos no OP. Ao mesmo tempo, o crescimento da consciência *pós-convencional*, ao longo do tempo de participação do OP, pode indicar efeitos positivos na construção da consciência de *cidadania crítica e reflexiva*, que, como visto, é necessária aos processos de transformações sociais mais profundos.

1. *Métodos e técnicas de investigação*

A investigação utilizou-se de quatro procedimentos metodológicos. Nos dois principais (aqui apresentados), os dados foram obtidos por meio dos dilemas morais, técnica utilizada por Kohlberg⁹⁷. No primeiro, foram aplicados dilemas morais individualmente. No segundo, dois Grupos Focais, representativos da condição de iniciantes e de veteranos do OP, discutiram um mesmo dilema hipotético. Os procedimentos complementares objetivaram obter dados que viessem a confirmar ou não tendências encontradas com a técnica dos dilemas morais⁹⁸.

⁹⁷ A investigação com os instrumentos de Kohlberg foi orientada pela professora de psicologia Dra. Ângela Biaggio (UFRGS), pioneira nos estudos sobre moralidade no Brasil a partir da teoria kohlberguiana.

⁹⁸ Utilizou-se de análise estatística sobre o público do OP (amostra de 8%) (PMPA, Cidade e Baiocchi, 1999), além de entrevistas abertas nos anos 2000 e 2001. O objetivo foi construir dados que pudessem *reforçar ou contrariar as tendências encontradas com a técnica dos dilemas morais*. Cinco quesitos foram analisados mediante as variáveis *tempo de OP* e *escolaridade*: 1) Conhecimento sobre o funcionamento do OP; 2) Motivações para justificar a participação; 3) Graus de envolvimento com a participação e formas de escolha dos representantes; 4) Associativismo e envolvimento cívico; 5) Competência comunicativa, como falar nas instâncias do OP. Ver Fedozzi (2002).

A inexistência de dados do período inicial do OP (1989-1992) sobre o tema a ser investigado, obrigou a utilização do método transversal (em lugar do longitudinal) para operacionalizar a variável *tempo de participação no OP*. Foram constituídos quatro grupos representativos do *tempo de participação*: iniciantes (participação de até 1 ano); participantes com tempo entre 2 e 4 anos; entre 5 e 7 anos; e veteranos (tempo igual ou superior a 8 anos). Os grupos foram organizados mediante amostra intencional totalizando 229 participantes, conforme três critérios: *tempo de OP*, *gênero* e *escolaridade*. Os dilemas foram aplicados em instâncias o OP e em espaços comunitários autônomos (Cooperativa de Costureiras, Associações de Moradores, União de Vilas e Conselhos Populares). Quase todas as 16 regiões do OP foram representadas, a fim de diminuir possível viés dos territórios do OP.

a) Análise por meio dos dilemas morais

Os dilemas morais são estruturados para provocar o juízo do indivíduo frente a situações hipotéticas. O nível de consciência moral é percebido pelo juízo que fazem na justificativa de suas respostas, *argumentando o porquê de sua escolha*. Utilizou-se o instrumento DIT (*Defining Issues Test*), criado por Rest e colaboradores (1974), posteriormente à criação do método clínico iniciado originalmente por Kohlberg. O uso do DIT é indicado para amostras relativamente amplas e que exige fácil compreensão dos entrevistados. Ele contém em sua estrutura os 6 estágios do desenvolvimento moral além do *escore p*, que representa o *percentual de moralidade pós-convencional ou moralidade com princípios* (estágios 5 e 6) de cada indivíduo. Para o estudo em questão, foram selecionados *três dilemas* considerados clássicos, por tratarem de aspectos cruciais, como *a vida, a propriedade e as leis*⁹⁹. A mostra foi constituída por elevado

⁹⁹

Sinteticamente os dilemas adotados foram: 1) O dilema de Heinz, o mais conhecido pela literatura e utilizado em inúmeras pesquisas. Ele trata da situação de um marido que frente à doença grave de sua mulher precisa decidir se rouba ou não o único remédio criado por um farmacêutico, já que esse lhe nega crédito ou outras possibilidades legais de adquirir a cara medicação para salvá-la; 2) a ocupação de uma empresa privada de transporte coletivo, por parte da comunidade de um bairro, insatisfeita com os serviços prestados por ela e cansada de tentativas de negociação frustradas; e 3) o dilema que trata sobre leis penais e justiça a partir da história de um foragido da prisão reconhecido por uma senhora, trabalhando duro no bairro em que ela reside.

percentual de pessoas que exerceram funções representativas no OP (76,5% de delegados e 30,3% de conselheiros).

A técnica dos dilemas morais também foi utilizada com dois grupos focais, sendo um composto por iniciantes (com até 1 ano), e outro por veteranos (8 anos ou mais de OP).

Dois conjuntos de análises complementares foram utilizados para testar a hipótese dos efeitos do OP na construção da consciência social dos participantes: a) níveis e estágios de consciência moral dos sujeitos mediante as variáveis: *tempo de OP*, capital escolar e *situação de moradia* (regular ou irregular). O conhecimento do estágio predominante de consciência moral dos sujeitos (por meio do escore padronizado), que compõem os grupos de *tempo de participação no OP*, permite verificar a relação de compatibilidade ou de incompatibilidade dos estágios com os tipos de consciência de cidadania; b) possíveis relações entre *tempo de OP* (e nível de *escolaridade*) e a moralidade *pós-convencional* – de cidadania crítica. Utilizou-se frequências estatísticas e testes de associação categóricas (Qui-quadrado).

No primeiro bloco de análises se buscou investigar, portanto, a existência de associações estatisticamente significativas entre o estágio predominante de consciência moral (2, 3, 4, 4½, 5a, 5b e 6) e o tempo de participação no OP (até 1 ano, entre 2 e 4 anos, entre 5 e 7 anos e igual ou superior a 8 anos), além de descrever as frequências percentuais observadas de sujeitos em cada estágio em função do tempo de OP. Em acréscimo, foram investigadas possíveis associações entre nível de consciência moral (pré-convencional, convencional e pós-convencional) e o nível de escolaridade (1º, 2º e 3º níveis de ensino), assim como entre nível de consciência moral e situação de moradia (regular ou irregular).

No segundo conjunto de análises, buscou-se verificar os efeitos do tempo de participação no OP e do nível de escolaridade na consciência moral pós-convencional (estágios 5 e 6), representada pelo escore *p*. Mas, os sujeitos não realizam necessariamente juízos morais homogêneos. Seus raciocínios morais não são idênticos para todas as situações ou conflitos. Uma vez que o *escore p* é uma medida da “quantidade” de *moralidade com princípios* dos indivíduos, optou-se por uma estratégia de análise que comparasse as médias do *escore p* nos grupos formados pelo cruzamento das variáveis *tempo de OP* (4 grupos) e *nível de escolaridade* (três níveis), com o intuito

de verificar a existência de possíveis diferenças entre estes grupos. O recurso de análise foi a Análise de Variância (ANOVA)¹⁰⁰.

b) Estágios predominantes de consciência moral e *tempo de OP*

Embora não se tenha verificado associação estatisticamente significativa entre *estágios predominantes* e *tempo de OP* (teste Qui-quadrado) o padrão de resultados sugere tendências que merecem discussão. Observa-se crescimento dos percentuais da consciência *pós-convencional* (cidadania crítica) relacionados ao maior *tempo de participação no OP*. Se comparados apenas os grupos de iniciantes e de veteranos, esse percentual passa de 30,5% para 48,9%. Com exceção do terceiro grupo (5-7 anos), que apresenta pequena queda em relação ao grupo anterior¹⁰¹, a tendência crescente dos percentuais (soma dos estágios 5ª, 5b e 6) para os quatro grupos de *tempo de OP* é de: 30,5%, 37,5%, 31,1% e 48,9%.

O percentual de 44,4% de sujeitos iniciantes com moralidade predominante no nível *convencional* (estágios 3 e 4), é considerado alto em relação a outras pesquisas realizadas no Brasil (Biaggio, 1975; Camino, 1994; Dâmaso e Nunes, 1998), especialmente para o estágio 4 (Lei e Ordem). É relevante também, que 30,5% dos sujeitos iniciantes no OP tenham demonstrado predominância da consciência moral *pós-convencional*, embora nenhum deles tenha demonstrado a consciência do estágio 6, o mais alto nível da moralidade. Como já mencionado, a moralidade *pós-convencional* é diminuta, mesmo nas sociedades que possuem altas taxas de escolarização da população. Segundo estimam pesquisadores esse tipo de consciência *pós-convencional* não ultrapassaria os percentuais de 3 a 5% dos indivíduos nessas sociedades, como é o caso dos EUA, por exemplo (Freitag, 1992, Biaggio, 1988).

Por isso, também se pode considerar relevante - comparativamente às pesquisas realizadas no país e no exterior - o fato de quase a metade dos veteranos (48,9%)

¹⁰⁰ Não foram encontradas diferenças estatisticamente significativa ($p > 0,05$ em todos os testes) entre homens e mulheres em cada um dos 12 subgrupos resultantes do cruzamento das variáveis *escolaridade* (3 níveis) e *tempo de participação no OP* (4 intervalos de tempo).

¹⁰¹ Possivelmente esse efeito de queda deve-se a erro amostral, pois não foram encontradas explicações lógicas ou teóricas que justifiquem tal alteração brusca do juízo moral no grupo de tempo de 5 a 7 anos de OP.

mostrou um juízo moral predominante de caráter *pós-convencional* (estágios 5a, 5b, 6), inclusive com 17% deles expressando o estágio 6, *baseado em princípios éticos universais*. Tomando-se isoladamente o estágio 6, também se observa tendência de crescimento conforme aumenta o *tempo de OP*: 0%, 5%, 3,5% e 17%, respectivamente para os quatro grupos de tempo de OP.

c) Estágios predominantes de consciência moral e capital escolar

Assim como o *tempo de participação*, a variável *capital escolar* também se mostrou interveniente para explicar os níveis de consciência moral entre os participantes do OP (teste Qui-quadrado). A análise de resíduos ajustados mostrou que esse efeito se devia pelas associações mais estreitas entre o grupo com ensino *de primeiro grau* e o *nível convencional* ($p=3,1$), assim como entre o grupo de *ensino superior* e o *nível pós-convencional* ($p=3,7$). De forma mais detalhada, o grupo com ensino fundamental está fortemente associado ao estágio 3 (Orientação “Bom (a) Moço(a)” - do *nível convencional*), e o grupo com ensino superior está associado ao estágio 5a (*Contratualismo Democrático, nível pós-convencional*). A interveniência do capital escolar (como fator socioeconômico) é reforçada pela associação verificada entre o grupo que mora em *vilas irregulares* (favelas) e o *nível convencional* e o grupo que mora em *áreas regulares da cidade* e o *nível pós-convencional*.

Esses dados, se por um lado revelam a provável interveniência do *capital escolar*, por outro lado sugerem padrões mais elevados de consciência social do público participante do OP em relação a outros públicos estudados no Brasil. Destaca-se especialmente a associação significativa entre o grupo com ensino fundamental e o *nível convencional* (estágio 3). Isso porque outras pesquisas no país mostram que o público com essa escolaridade básica (inclusive estudantes secundaristas), está correlacionado com o nível egocêntrico do estágio 2 (*pré-convencional - Hedonismo Instrumental*) (Biaggio, 1988; Koller et alii, 1994).

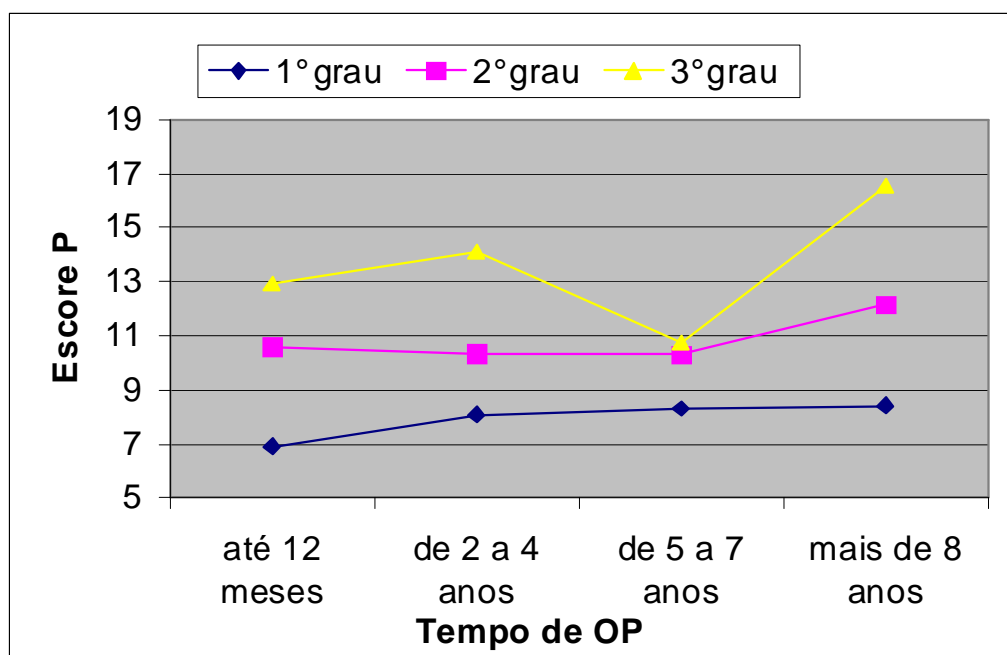
Por sua vez, o destaque obtido pelo estágio 3 (associado ao público com ensino fundamental), é congruente com pesquisas realizadas no Brasil, que apontam esse

estágio como sendo o que, provavelmente, mais representaria a consciência moral predominante na sociedade brasileira, diversamente do estágio 4 (*Lei e Ordem* ou racional-legal), sempre mencionado como sendo o estágio representativo dos padrões morais vigentes em países de formação anglo-saxônica (Koller, Biaggio, Lopes et alii, 1994; Biaggio, 1985; 1975).

d) Consciência moral pós-convencional, tempo de OP e capital escolar.

O percentual de indivíduos com moralidade *pós-convencional* (cidadania crítica) em relação ao total dos entrevistados (desconsiderando-se o *tempo de OP*) situa-se em 35,7%, sendo 4,8% no estágio 6. Esse último percentual, como já citado, é compatível com os achados em países com altas taxas de escolarização e índices de desigualdade social muito menores do que no Brasil, mas abarcando todo o nível *pós-convencional* (estágios 5 e 6), e não somente o estágio 6 (baseado em princípios éticos universais), como é o caso em questão.

Figura 3:
Gráfico de médias



As variáveis “tempo de participação no OP” e “nível de escolaridade” são significativas para explicar a variabilidade da consciência moral *pós-convencional*. Globalmente, existem diferenças significativas ($p < 0,05$) no percentual de *consciência moral pós-convencional* entre os iniciantes e os veteranos no OP, sendo que esses últimos obtiveram, em média, escores significativamente mais altos (Testes *a posteriori*, Tukey). O teste *a posteriori* também revelou diferenças globais significativas ($p < 0,05$) entre os grupos com diferentes níveis de capital escolar. Os sujeitos com ensino superior obtiveram, em média, *escore p* mais alto do que os de ensino médio e estes, por sua vez, escore superior aos de ensino fundamental. Embora a análise não tenha indicado a presença de interação estatisticamente significativa entre as variáveis *tempo de OP* e nível de *escolaridade*, uma inspeção das médias sugere que o efeito do *tempo de OP* é mais evidente no grupo de ensino superior. Além disso, o padrão das médias também sugere que o *escore p* (*percentual de moralidade pós-convencional*) dos veteranos com ensino fundamental se aproxima do escore dos iniciantes com ensino secundário, assim como o escore dos veteranos com ensino secundário se aproxima do escore dos iniciantes com ensino superior (Figura 3).

Uma nova análise de variância incluindo apenas os iniciantes e os veteranos demonstrou que as diferenças entre os grupos representativos dos níveis de ensino foram maiores do que as diferenças entre *tempo* de iniciantes e veteranos, dentro de cada nível de escolaridade. O sentido das diferenças é congruente com a hipótese de que os veteranos deveriam apresentar *escores p* mais elevados do que os iniciantes, mas – tomando cada nível de escolaridade isoladamente – estas diferenças não foram estatisticamente significativas, de acordo com um teste *a posteriori* (Tukey para grupos de tamanhos desiguais) usado para comparar todas as médias entre si. Essa constatação talvez se deva ao fato de que as diferenças em cada nível de ensino, tomado isoladamente, tenham sido muito pequenas para serem consideradas significativas com este tamanho de amostra.

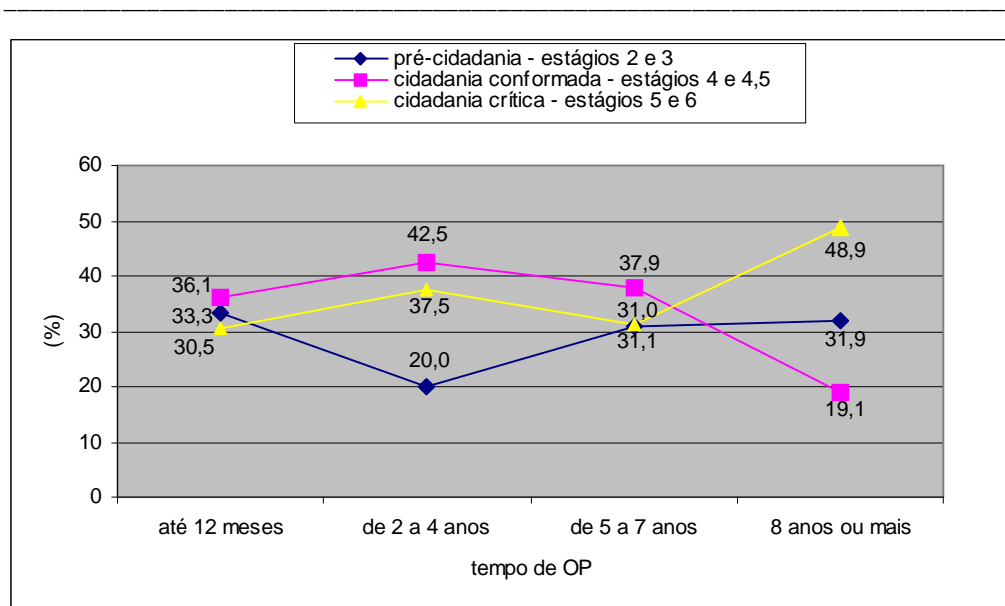
e) OP, consciência *pós-convencional* e cidadania

Considerando o conjunto dos resultados, pode-se concluir que tanto a variável *tempo de OP* como a variável *capital escolar*, mostraram-se relacionadas ao *escore p* (percentual da consciência moral *pós-convencional*). Ou seja, quanto maior o *tempo de OP* e o *nível de escolaridade*, maior tendia a ser o *nível de consciência moral pós-convencional compatível à cidadania crítica*. Não obstante, o efeito do *tempo de OP* tomado isoladamente, embora estatisticamente significativo, foi menos nítido, salientando-se de modo mais claro quando se contrastou os iniciantes com os veteranos. O efeito mais expressivo do *tempo de OP* ocorreu no grupo de *ensino superior*. Esses resultados não invalidam a hipótese que previa a contribuição do *tempo de OP* para o desenvolvimento da *consciência social de cidadania* dos participantes, nos limites comentados, pois *se observa um padrão consistente e semelhante de crescimento das médias da consciência pós-convencional nos três grupos de escolaridade, ao longo do tempo de OP*. Entretanto, se os dados apóiam a hipótese principal da investigação, na medida em que o *tempo de participação no OP* está relacionado à elevação da *consciência moral pós-convencional (escore p)* dos sujeitos, os resultados problematizam um possível efeito “compensatório” no desenvolvimento da consciência moral, a ser proporcionado pelo OP, como instituição de socialização alternativa para os sujeitos com menor capital escolar e que nele tenham participado por um tempo relativamente longo (em comparação com os que possuem instrução secundária ou superior, os quais como visto, parecem obter maior “aproveitamento” da experiência de participação). Reforça essa suposição o fato de que não foram constatadas diferenças estatisticamente significativas entre veteranos de um nível de ensino inferior e iniciantes do nível de ensino imediatamente superior. Entretanto, em termos globais, percebe-se um padrão de médias que sugere uma aproximação entre os pontos de saída e de chegada de cada um dos *níveis de escolaridade*, distribuídos de acordo com a variável “*tempo de OP*”. Embora não significativo estatisticamente, esse efeito “escada” (Figura 3), pode sugerir uma contribuição do OP na promoção de um efeito equitativo no desenvolvimento da consciência de cidadania, entre participantes com desigual *capital*

escolar. A tipologia sociológica da consciência de cidadania permite a seguinte interpretação:

- Dentre os iniciantes (até 1 ano), a distribuição foi quase equitativa, com 1/3 expressando consciência de *pré-cidadania* (33,3%); 1/3 compatível com a consciência de *cidadania conformada* (36,1%); e 1/3 com consciência de *cidadania crítica* (30,5%).
- Dentre os veteranos (8 anos ou mais) a distribuição percentual variou. Por um lado, mantêm-se 1/3 expressando consciência de *pré-cidadania* (31,9%). Por outro lado, há queda percentual da consciência de cidadania conformada, de 37,9%, no grupo de 5 a 7 anos, para 19,1%, no grupo de 8 anos ou mais, e crescimento da consciência de cidadania crítica, de 1/3 para metade dos entrevistados (49,8%), conforme representa a Figura 4.

Figura 4:
Tipos de consciência de cidadania por tempo de OP (%)



Fonte: resultados dilemas morais

Embora essas diferenças verificadas no grupo com 8 anos ou mais de OP não sejam significativas estatisticamente, esse padrão de distribuição dos percentuais - pouca densidade no estágio 4 (moralidade convencional da “Lei e da Ordem”) e concentração simultânea nos estágios precedentes (estágio 2 e, em especial, no 3 - *consciência de pré-cidadania*), e nos estágios posteriores *pós-convencionais* (*consciência de cidadania crítica*), é coerente com pesquisas que indicam a dificuldade dos brasileiros para lidar com a ordem racional-legal, representada pelo estágio 4 (Biaggio, 1988; Koller, Biaggio, Lopes *et alii*, 1994).

Por sua vez, o destaque obtido pelo estágio 3 é congruente com pesquisas realizadas no Brasil que, como visto, apontam esse estágio como sendo o que, provavelmente, mais representaria a consciência moral baseada na “pessoalidade” predominante na sociedade brasileira, diversamente do estágio 4 (Lei e Ordem), sempre mencionado como o estágio representativo dos padrões morais vigentes, especialmente nos países democráticos de formação anglo-saxônica (Koller, Biaggio, Lopes *et alii*, 1994; Biaggio, 1985; 1975).

Os resultados mostram que, se por outro lado, houve, ao longo do tempo, um crescimento da consciência compatível com a da cidadania crítica, pois, praticamente a metade dos veteranos apresentou a consciência *pós-convencional*; por outro lado a pouca densidade do estágio 4, levanta dúvidas sobre as reais aprendizagens proporcionadas pelo OP em relação à importância da noção abstrata e genérica do sistema social. Como já ressaltado, a moralidade do estágio 4, apesar de representar uma consciência de cidadania conformada, exige um grau importante de descentração da perspectiva sócio-moral relativa à noção geral e abstrata do Outro, como princípio que desvincula a Justiça da pessoalidade. A noção de direitos e deveres, como cerne da cidadania moderna, exigiu a superação das ordens tradicionais baseadas na pessoalidade. Como afirmado anteriormente, a descentração exigida pelo estágio 4 poderia, assim, assumir papel civilizatório frente à tradição egocêntrica e particularista da sociedade brasileira, baseada nos valores da “vantagem”, da esperteza e das “lealdades” pessoais, como critérios de Justiça, assim como na consciência heterônoma ou, no máximo, semi-autônoma, em relação às formas de regulação social.

f) Consciência *pós-convencional* analisada por meio dos Grupos Focais

O uso da técnica de dois grupos focais representantes da condição de iniciantes e de veteranos do OP, com 17 membros cada, objetivou levantar dados que pudessem reforçar ou contradizer os resultados obtidos com a análise estatística. Não foram incluídos sujeitos com militância partidária orgânica a fim de diminuir o viés próprio dessa socialização. O dilema “dirigindo bêbado”¹⁰² mostrou-se propício para o objetivo. O tema e o contexto apresentados na narrativa tratam de problema de amplo conhecimento da sociedade brasileira e sugere o posicionamento dos sujeitos frente a valores como dever, sentimento, leis, “jeitinho”, solidariedade, universalismo, particularismo, responsabilidade, entre outros valores e normas importantes. Os resultados dos grupos focais deixaram transparecer com maior nitidez as diferenças de competências sócio-moral, cognitivas e lingüísticas entre iniciantes e veteranos do OP. Em primeiro lugar, os grupos se distinguiram pelo número de sujeitos que interagiram utilizando-se de *juízos morais* sobre a estória em questão: 9, dentre 14, no grupo de iniciantes, e quase todos os veteranos (15 dentre 16). Essa diferença, embora sutil, talvez indique competências distintas para participar de *discursos práticos*, ou seja, reflexão *sobre a pretensão de validade de justiça de normas sociais* (Habermas, 1991, 1999).

Os veteranos apresentaram, em geral, raciocínios com maior grau de complexidade relativo a questões como: contextualização da estória, princípios normativos que devem guiar as relações humanas, analogias com outras situações dilemáticas do cotidiano relacionadas com a estória em discussão, enfim características de uma consciência social ampliada no que tange à visão de mundo e ao grau de descentração da perspectiva sócio-moral.

Como pode ser visto na Figura 5, os veteranos apresentaram juízos morais mais descentrados. Enquanto nos iniciantes prevaleceu a consciência de pré-cidadania (predomínio do estágio 3, com, 44,4%), nos veteranos não houve casos desse tipo.

102

O dilema moral discutido trata da estória de um motorista alcoolizado cuja mulher estaria enferma e que é parado em uma via pública com altos índices de acidentes fatais por um policial que é seu amigo. Os participantes são instados a opinar justificando suas respostas para as seguintes perguntas: 1) As ações do policial deveriam ser ditadas por seus sentimentos ou pelo dever? Por quê? 2) Qual seria a razão mais importante para o policial comunicar a ocorrência? E a razão mais importante para ele não comunicar a ocorrência?

Ambos os grupos expressaram posições atinentes à cidadania conformada (Lei e Ordem – estágio 4). Mas, por outro lado, enquanto o grupo de iniciantes não apresentou nenhum caso representativo da consciência de cidadania crítica, no grupo de veteranos esse tipo de consciência chegou a 22,2%.

Diferentemente da técnica objetiva puramente quantitativa, a discussão nos grupos focais revelou a inexistência de interveniência do capital escolar na relação com os estágios de consciência moral dos sujeitos. Os *veteranos, em geral, apresentaram estágios de consciência moral superiores, em todos os grupos de ensino*. No grupo com ensino fundamental, por exemplo, enquanto os iniciantes não apresentaram nenhum sujeito com moralidade predominante fora do nível *convencional*, os veteranos, além de não apresentarem nenhum caso do estágio 3 (pré-cidadania), apresentaram moralidade compatível com a consciência de cidadania crítica (estágio 5). A comparação dos sujeitos com ensino superior revelou que, dentre os iniciantes, predominou a consciência de pré-cidadania (estágio 3) e, dentre os veteranos, a consciência de cidadania conformada, com tendência à cidadania crítica (4/5).

Figura 5:

Grupos Focais: comparação dos estágios de consciência moral de iniciantes e de veteranos do OP. Dados relativos e absolutos.

Níveis de consciência moral	Estágios	Iniciantes	Veteranos	Tipos de Consciência de Cidadania
Pré-convencional	1	-	-	Pré-cidadania
	2	-	-	
Convencional	3	(4) 44,4%		Cidadania conformada
	3/4	(2) 22,2%	(3) 20,0%	
	4	(3) 33,3%	(7) 46,6%	
Pós-convencional	4/5	-	(1) 6,6%	Cidadania crítica
	5	-	(4) 26,4%	
	6	-	-	
Total		(9) 100,0%	(15) 100,0%	

CONCLUSÃO: O OP e a construção da consciência de cidadania

O estudo ora apresentado buscou explorar um campo ainda não suficientemente conhecido no caso do OP de Porto Alegre e de grande relevância frente a tradição autoritária da sociedade brasileira: os possíveis efeitos dessa forma de democracia participativa na *consciência social dos participantes*. As mudanças na esfera da

consciência são as mais difíceis de serem atingidas e, por isso, mais lentas em qualquer contexto histórico, pois situam-se em níveis mais profundos da topologia da consciência.

Os resultados obtidos indicam aprendizagens nos termos definidos pelo estudo. Contudo há aspectos *que relativizam a hipótese principal, a qual supôs relação positiva entre tempo de participação no OP e ganhos de consciência* compatíveis com a consciência de cidadania crítica (moralidade pós-convencional). Na verdade, os resultados sugerem que a participação no OP produz duplo efeito. Por um lado, verifica-se a permanência ao longo do tempo de participação de um público com consciência de pré-cidadania. Os percentuais relativos aos estágios 2 (Hedonismo Instrumental) e 3 (“Bom Moço”), correspondem a um terço dos entrevistados, em especial os que têm menor *capital escolar*, e se mantêm ao longo do tempo, embora não signifique inexistência de outras aprendizagens importantes. Contudo, ao não ultrapassar o estágio da consciência social baseado na referência a grupos primários e a laços pessoais, como critérios de Justiça, esse nível de consciência se revela aquém das exigências mínimas de descentração da perspectiva sócio-moral, necessária tanto à consciência de cidadania conformada ao sistema social, quanto à cidadania crítica e transformadora. Os achados foram reafirmados pela análise estatística de dados secundários (não expostos), os quais mostraram interveniência tanto do tempo de participação, como do capital escolar, p. ex. nos itens “conhecimento das regras de funcionamento do OP” e “motivações” para participar.

Esses resultados podem significar que a compreensão normativa do mundo social dessa parcela de participantes não se alterou no sentido da construção de novos valores democráticos, mantendo-se um nível de consciência compatível com as formas tradicionais de autoritarismo social e com a cultura patrimonialista-clientelar no Brasil. Isso, por sua vez, enseja possibilidades de reprodução das relações de heteronomia e de subordinação paternalista, representadas pela cultura da dádiva, do *favor*, do *pedir*, voltadas ao interesse pessoal ou à lógica da esperteza e da troca instrumental, a exemplo da “Lei de Gérson” (estágio 2), ou ainda orientadas por relações que têm na *pessoa* o critério máximo de Justiça, a exemplo do *jeitinho* (estágio 3). Formas essas propensas à dominação carismática e caudilhesca. Essa possibilidade se mostra coerente com outros

estudos realizados no Brasil, baseados na teoria kohlberguiana (Koller, Biaggio, Lopes et alii, 1994; Biaggio, 1985; 1975).

Pode-se depreender uma forte possibilidade de reintrodução das formas tradicionais de interação entre governantes e setores comunitários, a exemplo do clientelismo e da política do favor na distribuição dos recursos, sobretudo entre os que participam há menos tempo do OP e que possuem pouco *capital escolar*. Como se viu com referência a esse público, objetivamente carente de infra-estrutura e de serviços básicos, sua participação é orientada por valores instrumentais, isto é, voltada para resultado materiais (a demanda como valor em si mesma), não importando a natureza dos procedimentos, se democráticos ou não, inclusive porque as carências persistem na lógica da fragmentação social e urbana.

Por outro lado, os resultados globais permitem inferir que o processo de socialização proporcionado pelo OP¹⁰³ ensejou oportunidades de aprendizagem da consciência social, isto é, de descentração da perspectiva sócio-moral e de ampliação da reversibilidade do *role taking*, para aquela parcela que nele tenha permanecido por *tempo prolongado* e/ou para os que possuem maior *capital escolar*. O fato de que quase a metade dos veteranos (48,9%) apresentou nível de consciência *pós-convencional*, equivalente à consciência de cidadania crítica, sendo 7% deles no estágio 6, o mais alto da maturidade moral, baseada em princípios éticos universais, é dado significativo, comparativamente às pesquisas realizadas no país e no exterior com o mesmo referencial teórico-metodológico.

Se a autonomia moral e a consciência *pós-convencional* são requisitos para questionar reflexivamente as pretensões de validade relativas à verdade (no mundo objetivo), à Justiça das normas (no mundo social) e à veracidade (no mundo subjetivo), que caracterizam a formação de Eu's competentes para a democracia societária, pode-se inferir que a participação no OP, e a socialização daí advinda, contribuíram para que parcela considerável (cerca de 50% dos veteranos) construísse aprendizagens nesse sentido. Trata-se de efeitos que, ao possibilitarem a formação de sujeitos competentes para a ação intersubjetiva e dialógica, que pressupõe a inclusão do Outro, contribuem

¹⁰³ Denso em desafios de interação com os outros em torno de problemas sócio-urbanos e das regras para enfrentá-los.

para contrarrestar o autoritarismo brasileiro e o processo de fragmentação social, incentivando a cultura democrática e de cidadania.

Presume-se, também, que essa parcela de indivíduos tenha adquirido competências que lhe permite resistir, individual e coletivamente, às tentativas de colonização instrumental do mundo da vida, especialmente pelos aparatos de reprodução política, assim como seja mais capacitado para interagir com a razão técnica e o poder administrativo. Da mesma forma, teriam capacidade de julgar situações de forma autônoma, não se deixando instrumentalizar pelos mais “fortes”, mais carismáticos ou mais espertos, práticas que compõem o profundo autoritarismo social no mundo da vida e no modelo de dominação política no Brasil. Trata-se de contribuição significativa para a consciência social transformadora da realidade.

Entre um e outro efeito, contudo, a análise dos dados dá margem a dúvidas quanto às reais aprendizagens referentes à perspectiva sócio-moral do *sistema social* representado pela ordem racional-legal (estágio 4 – Lei e Ordem). Esse tipo de consciência social, apesar de sua característica conservadora frente à necessidade de transformações sociais (equivalente à consciência de cidadania conformada) adquire importância para a superação da lógica particularista ou fundada nos laços pessoais (a ética da “cordialidade”), que caracterizam as concepções de Justiça dos estágios anteriores. À exceção dos resultados obtidos com os Grupos Focais, que apresentaram percentuais elevados do estágio 4, os demais resultados não endossam possíveis aprendizagens relativas à perspectiva do sistema social e do seu ordenamento jurídico. Essa, como foi visto, representaria na realidade brasileira certa evolução ou avanço no processo civilizatório, ao contemplar abstratamente o reconhecimento do Outro.

Cabe salientar, no entanto, que a observação empírica durante os dezoito anos de existência do OP, mostra efeitos na esfera do reconhecimento e da auto-estima naqueles que se envolveram intensamente com a experiência, especialmente pertencentes às camadas de baixa renda e capital escolar. Não só porque o Estado passou a tratá-los como interlocutores legítimos para a tomada de decisões – num país que foi incapaz de produzir a noção de igualdade básica contida na cidadania moderna –, mas, também, porque foi oportunizado a indivíduos “comuns” o reconhecimento simbólico por parte dos demais – o sentimento de “ser considerado alguém importante” por sua comunidade.

Esse efeito de caráter afetivo e moral relacionado à dignidade da pessoa humana – embora difícil de ser mensurado – contribui para o sentimento de pertencimento a um *mundo comum*, base da cidadania (Arendt, 1974). Em tempos de incertezas e individualismo exacerbado, trata-se de efeitos de alta relevância.

Assim, é possível concluir que, apesar dos avanços verificados no plano da consciência social, torna-se necessário relativizar os efeitos da socialização oportunizada pelo OP. Não há provas empíricas taxativas para interpretá-lo como “Escola de Cidadania” no sentido profundo dessa noção. Outras aprendizagens importantes para a cidadania e a cultura democrática relativas às dimensões político-administrativa, orçamentária, ocupação e uso do espaço urbano, gestão das políticas públicas, formas de ação coletiva e de negociação de prioridades, além da elevação da auto-estima e do reconhecimento social, possivelmente tenham se efetivado de forma mais equânime. Essa conclusão não diminui os efeitos positivos que mostram o crescimento da consciência social no OP e o alargamento da visão de mundo por parcela significativa das camadas sociais com baixo capital escolar e econômico que dele participam. Tal resultado, com tamanha escala e ampla mobilização, provavelmente não seria alcançado sem a criação do OP. Todavia, na ótica da transformação, situam-se em patamares menos profundos da topologia da consciência social.

Os elementos evidenciados no estudo, certamente incompleto e carente de novas investigações sobre o tema, indicam que a suposta “pedagogia espontânea”, a exemplo do caso de Porto Alegre dirigido há 16 anos pelo PT, mostra-se limitada para tornar esses processos promotores efetivos de aprendizagens emancipatórias, sobretudo no que diz respeito à superação da posição assimétrica, ocupada no espaço social pela grande maioria do público do OP. A realidade heterogênea dos participantes que, como visto, interfere na construção da consciência social precisa ser reconhecida como fator chave das metodologias do OP, para além da panacéia assembleísta. Pensar *pedagogicamente* os OP’s requer, claramente, a adoção de métodos que reconheçam, como ponto de partida, não só a heterogeneidade social, mas também as assimetrias em termos de competências dos participantes, a fim de tornar as práticas de democracia participativa mais igualitárias em oportunidades. Referenciais teóricos para tal não faltam, como é o caso das teorias sócio-construtivistas (Piaget-Vigotsky), da pedagogia do oprimido, de

Paulo Freire, e dos supostos contidos na Teoria da Ação Comunicativa. Todos possuem elementos comuns, calcados na intersubjetividade e na construção dialógica das pretensões de validade sobre os mundos objetivo, social e subjetivo. Esses elementos comuns os tornam compatíveis e complementares, conforme sustentam estudos que transcendem querelas acadêmicas e disputas paroquiais pela instrumentalização do poder. Por isso, podem embasar um projeto pedagógico de educação popular, efetivamente voltado para a construção de sujeitos históricos autônomos, capazes de consciência crítico-reflexiva e orientados pela ética da solidariedade, condições para a transformação social emancipadora.

Bibliografia

- ALMOND, G. A. & VERBA, S. *The civic culture*. Boston: Brown and Company, 1963.
- APEL, Karl-Otto. *Estudos de moral moderna*. Tradução Benno Dischinger. Petrópolis: Vozes, 1994.
- _____. Ética do discurso como ética da responsabilidade. São Paulo: Universidade de São Paulo, Departamento de Filosofia. *Cadernos de Tradução*. n.3, 1998.
- ARENDT, Hannah. *Los orígenes del totalitarismo*. Madri: Taurus, 1974.
- AVRITZER, L. *A moralidade da democracia*. São Paulo: Perspectiva; Belo Horizonte: Editora da UFMG, 1996.
- BARBOSA, Livia. *O jeitinho brasileiro*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- BECKER, Fernando. *Da ação à operação: o caminho da aprendizagem em J. Piaget e P. Freire*. Rio de Janeiro: DP&A e Palmarica, 1997.
- BIAGGIO, Ângela M.B. *Psicologia do desenvolvimento*. Petrópolis: Vozes, 2000, 14ª edição
- _____. Um estudo intercultural sobre julgamento moral: comparação entre universitários brasileiros e norte-americanos. *Arquivos Brasileiros de Psicologia*, 27 (2), 71-81, 1975

- ____. A development study of moral judgment of Brazilian subjects. *Interamerican Journal of Psychology*, 1976.
- ____. Desenvolvimento moral: Vinte anos de pesquisa no Brasil. Porto Alegre. *Psicologia: Reflexão e Crítica*, 1988, v. 3, p. 60-69
- ____. Universalismo versus relativismo no julgamento moral. Porto Alegre. *Psicologia: Reflexão e Crítica*, 1999, v. 12, n. 1, p. 5-19.
- ____. Introdução à teoria de julgamento moral de Kohlberg. In: NUNES, Maria L. T. (org.) *Moral e TV*. Porto Alegre: Evangraf, 1998, p. 29-63.
- ____. Kohlberg e a “Comunidade Justa”: promovendo o senso ético e a cidadania na escola. Porto Alegre. *Psicologia: Reflexão e Crítica*, 1997, v. 10, n. 1, p. 47-69.
- ____. Discussões de julgamento moral – idiosincrasias do caso brasileiro. Brasília. *Psicologia, Teoria e Pesquisa*. 1985, v. 1., n. 3, p. 195-204
- ____. Desenvolvimento de valores: um estudo piloto. Porto Alegre: *Educação e Realidade*, 1983, p. 25-33
- ____. Adaptação brasileira de uma medida objetiva de julgamento moral. Trabalho apresentado no *Congresso Interamericano de Psicologia*. Buenos Aires, 1989
- BLATT, M e KOHLBERG, L. The effects of classroom moral discussion upon children’s level of moral judgment. *Journal of Moral Education*, (4), 129-161, 1975.
- BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- BZUNECK, J.A. Julgamento moral de adolescentes delinquentes e não-delinquentes em relação com ausência paterna. Tese de Doutorado. *Universidade de São Paulo*, 1979
- CAMINO, C. et alii. A transmissão de valores morais em personagens de TV. Porto Alegre. *Psicologia: Reflexão e Crítica*, 1994, v. 7, n. 1, p. 29-46.
- _____ e LUNA, V. Reformulação e adaptação do “Defining Issues Test” – DIT. Trabalho apresentado no *XXII Congresso da Sociedade Interamericana de Psicologia*, Buenos Aires, 1989.
- _____.; LUNA, V.; CAVALCANTI, M. das G. Análise parcial do pensamento moral da novela Vale-Tudo. *Anais do Simpósio de Pesquisa e Intercâmbio Científico – Anepepp*. São Paulo: Águas de São Pedro, 1990, p. 95-102.

COLBY, Anne.; KOHLBERG, Lawrence e outros. *The measurement of moral judgement*. Nova Iorque-Londres: Cambridge University Press, 1987, vol. 1: *Theoretical foundations and research validation*; vol. 2: *Standard issue scoring manual*.

DÂMASO K. H e NUNES, M. L. T. Julgamento moral e a televisão em Você Decide. In: NUNES, Maria L. T. (org.) *Moral e TV*. Porto Alegre:Evangraf, 1998, p. 64-87.

DaMATTA, Roberto. *Carnavais, Malandros e Heróis. Para uma sociologia do dilema brasileiro*. Rio de Janeiro:Guanabara Koogan, 1990

____. *O que faz o Brasil Brasil?* Rio de Janeiro:Rocco, 1994

DURKHEIM, Émile. *As formas elementares da vida religiosa*. São Paulo:Paulinas, 1989.

ELIAS, Norbert. *O processo civilizador*. Rio de Janeiro:Jorge Zahar Ed., 1994. 2 v.

FAORO, Raimundo. *Os donos do poder*. Porto Alegre:Globo, 1958

FEDOZZI, Luciano. *Orçamento Participativo*. Reflexões sobre a experiência de Porto Alegre. Porto Alegre:Tomo Editorial; Rio de Janeiro:FASE/IPPUR, 1997.

____. *O Poder da Aldeia*. Gênese e história do Orçamento Participativo de Porto Alegre. Tomo Editorial, 2000a

____. *Orçamento Participativo e esfera pública. Elementos para um debate conceitual*. In: MOLL, Jaqueline e FISCHER, Nilton. *Por uma nova esfera pública*. Petrópolis:Vozes, 2000b, p. 37-82.

____. *A invenção permanente da democracia. Contribuições à discussão sobre o presente e o futuro do OP de Porto Alegre*. In: VERLE e BRUNET *Construindo um novo mundo*. Porto Alegre:Guayí, 2002.

FREIRE, Paulo. *Educação e mudança*. Rio de Janeiro:Paz e Terra, 1979

FREITAG, Barbara. *Itinerários de antigona*. A questão da moralidade. Campinas:Papirus, 1992.

____. O conflito moral. In: Jürgen Habermas: 60 anos. Rio de Janeiro. *Tempo Brasileiro*, 98, jul-set, 1989

____. *Piaget: encontros e desencontros*. Rio de Janeiro:Tempo brasileiro, 1985.

____. *Consciência e sociedade. Um estudo piagetiano na favela e na escola*. São Paulo:Cortez, 1984

- _____. *O indivíduo em formação*. São Paulo:Cortez, 1994.
- _____. A questão da moralidade: da razão prática de Kant à ética discursiva de Habermas. São Paulo:Universidade de São Paulo. *Tempo Social*, 1(2): 7-44, 2. Sem., 1989
- _____. *Piaget e a filosofia*. São Paulo:UNESP, 1991.
- GIBBS, J. C. et alii. Sex differences in the expression of moral judgement. *Child Development*, 55, 1040-1043. 1994
- HABERMAS, Jürgen. *Teoria de la acción comunicativa*. Madri: Grupo Santillana de Ediciones, 1999
- _____. *Consciência moral e agir comunicativo*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1989
- _____. *Para a reconstrução do materialismo histórico*. São Paulo:Brasiliense, 1983.
- _____. *Direito e democracia entre facticidade e validade*. Rio de Janeiro:Tempo Brasileiro. Vols. I, II, 1997.
- _____. Três modelos normativos de democracia. *Lua Nova, CEDEC*, nº 36, 1995, p. 39-53
- HOLANDA, Sérgio Buarque. *Raízes do Brasil*. Rio de Janeiro:José Olympio, 1993.
- KEUNECKE, C. BARDAGI, M. e BIAGGIO, A. Desenvolvimento moral em estudantes de Ciências Jurídicas e Juízos de Direito. Porto Alegre. *Psicologia:Reflexão e Crítica*, 1994, v. 7, n. 1, p. 15-28
- KOHLBERG, Lawrence. Stage and sequence: The cognitive developmental approach to socialization. In: *Handbook os socialization theory and research*. Daved Goslin. Ed.Rand Mc Nally e Company, EUA, 1969.
- _____. From is to ought: How to commit the naturalistic fallacy and get away with it in the study of moral development. In: t.S. Mischel (Ed. K.) *Cognitive Development and Epistemology*. New York: Academic Press, 1971
- _____. Essays on Moral Development: Vol. 1 *The philosophy of moral development*. San Francisco: Harper and Row, 1981.
- _____. Essays on Moral Development: Vol. 2. *The philosophy of moral development*. San Francisco: Harper and Row, 1984.
- KOHLBERG, L.; LEVINE, G. & HEWER, A. *Moral stages: a current formulation and response to critics*. Nova York-Londres-Tóquio, Karger, 1983.

KOHLBERG, L., BOYD, D. e LEVIN. The return of stage six. In: Modgil e C. Modgil (Eds.) *Lawrence Kohlberg – Consensus and Controversy*. 1990.

KOLLER, S., BIAGGIO, A., LOPES, R. et alii. Uma investigação sobre instrumentos de medida de Maturidade de Julgamento Moral em uso no Brasil. *Psicologia: Reflexão e Crítica*, 1994, v. 7, n. 1, p. 5-14

MARQUETTI, Adalmir. Participação e redistribuição: o Orçamento Participativo em Porto Alegre. In: AVRITZER, L. e NAVARRO, Z. *A inovação democrática no Brasil*. Cortez: São Paulo, 2002.

MARSHALL, T. H. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: ZAHAR, 1967.

NUNES, Maria L. T. (org.) *Moral e TV*. Porto Alegre: Evangraf, 1998.

PIAGET, Jean. *A tomada de consciência*. São Paulo: USP, 1977a

_____. *O julgamento moral da criança*. São Paulo: Mestre Jou, 1977b.

_____. Problemas de psicologia genética. *Piaget. Os Pensadores*. São Paulo: Abril Cultural, 1978a.

_____. *Epistemologia genética*. São Paulo: Martins Fontes, 1990

_____. A educação da liberdade. In: PARRAT e TRYPHON, A. *Jean Piaget. Sobre a pedagogia*. São Paulo: Casa do Psicólogo, 1998. P. 153-159.

PIAGET, J. e INHELDER, B. *La psychologie de l'enfant*. Paris, PUF, 1972.

REST, J. R. et alii. Judging the important issues in moral dilemmas – na objective test of development. *Development Psychology*, 10, 491-501, 1974.

SUBIRATS, Joan. *Democracia participativa: aprendiendo a participar y construyendo ciudadanía*. V Conferência Del OIDP. Donosti, 2005. (mimeo)

Construção de sujeitos políticos e cidadãos

Sonia Fleury

Se o sentido da política é a liberdade, então isso significa que nós, nesse espaço, e em nenhum outro, temos de fato o direito de ter a expectativa de milagres. Não porque acreditemos (religiosamente) em milagres, mas porque os homens, enquanto puderem agir, são aptos a realizar o improvável e o imprevisível, e realizam-no continuamente, quer saibam disso ou não.
(Hannah Arendt, 1993a:122)

Introdução

É instigante a afirmativa de Arendt (1993), em epígrafe, sobre a importância dos milagres na história da humanidade, considerando o homem como extraordinariamente dotado para fazer milagres, já que, com sua ação sobre a realidade, podem irromper processos que são inexplicáveis dentro de uma lógica causal dos acontecimentos previsíveis. Para a autora, cada homem ao nascer é considerado um novo início e, através do seu dom de agir, pode transformar a realidade.

A constituição do sujeito deve ser vista dentro desta perspectiva de uma ação que afirma sua liberdade e consciência, dentro de um enquadramento que não foi por ele escolhido. É no interior desta tensão entre determinação social e afirmação da liberdade individual e grupal que buscamos encontrar o lugar da constituição dos sujeitos. Para tratar da temática dos sujeitos políticos é necessário recorrer e buscar articulações entre distintas disciplinas, isto é, encontrar um elo que liga desde a psicologia da aprendizagem e as análises antropológicas sobre os processos sociais de individualização até a política, onde a sociologia do ator e a teoria da cidadania buscam compreender as dimensões que articulam o sujeito à esfera pública, ao Estado, à nação, ao território.

A arquitetura da modernidade baseou-se no individualismo como substrato da ordem econômica e fundamento da legitimação do exercício do poder político, mantendo a tensão permanente entre a subjetividade individual, construção do Estado e de outras organizações coletivas, buscando no princípio da cidadania o mecanismo de regulação desta tensão.

Se bem o alargamento da cidadania abriu horizontes para o desenvolvimento da subjetividade, este processo também gerou condições disciplinares de normalização e negação das diferenças, retirando, assim, o potencial emancipatório da luta pela ampliação da esfera pública.

A crise do capitalismo organizado e as conseqüências do processo de globalização, que geraram novas formas de uma crescente fragmentação e exclusão social, restringiram o campo de possibilidades da incorporação cidadã, mas abriram a possibilidade de retomada da centralidade do sujeito e dos processos de subjetivação na construção de novos mapas políticos e cognitivos (Santos, 1994).

Por um lado, predominou o retorno do individualismo liberal, que opõe o indivíduo ao Estado, reduzindo a política à busca dos interesses individuais. Neste sentido, o indivíduo e sua centralidade na política esvaziam as dimensões pública, coletiva e solidária da cidadania e a subordinam aos mercados econômicos e políticos. Por outro lado, encontramos desde uma visão libertária que afirma a necessidade de conquista da emancipação pelos indivíduos por meio das resistências e libertação das pulsões reprimidas, anulando também a sociabilidade e a esfera pública, até a existência de inúmeras experiências inovadoras que, embora de forma isolada, mostram a

possibilidade de compatibilização da construção de sujeitos políticos em processos com forte caráter emancipatório. Neste caso, implicam em possibilidades de resgate e adensamento da cidadania por meio de uma sociabilidade baseada na ética do reconhecimento e de uma arquitetura política fundada nos princípios da deliberação e da redistribuição.

Estas formas inovadoras de ação requerem uma nova gramática política que se plasma em instituições e práticas renovadas, tanto em âmbito da sociedade quanto do Estado, e aparecem como uma estratégia original de inclusão social.

Compreender a lógica destes processos, as transformações que provocam na sociabilidade e as mudanças que requerem no aparato estatal, bem como suas limitações e possibilidades, é imprescindível para pensarmos na revitalização da política e as estratégias de ampliação da esfera pública.

Do Individualismo à Subjetivação

Os estudos de Dumond (1983:46) apontam, na gênese do individualismo, a passagem do individualismo subordinado ao organicismo da vida social e comunitária (*individualisme-hors-du-monde*) ao individualismo ocidental moderno (*individualisme-dans-le-monde*), no qual o indivíduo passa a ser a unidade de uma formação social - o que requer a construção social desta nova noção, envolvendo neste processo dimensões filosóficas, jurídicas, políticas, sociais, econômicas e religiosas. A modernidade capitalista toma o indivíduo como unidade social e esta construção ideológica permite a conformação dos ideais do igualitarismo e da liberdade.

Na concepção tradicional do indivíduo, este é visto como pessoa que se incorpora a uma hierarquia de relações sociais e encontra sua identidade na ocupação de uma posição social, ou seja, na complementaridade de cada um a esta totalidade, sendo, pois, o indivíduo, contido na sociedade. No individualismo moderno da tradição ocidental, ao contrário, é o indivíduo que se torna o repositório da sociedade, sendo a igualdade e a liberdade inerentes à sua condição. (Da Matta, 1983:172).

A modernidade coloca o indivíduo como um ser moral, independente e autônomo e assim, essencialmente não social, como assinala Castel (1995). No entanto, enquanto o individualismo de massa logrou promover o indivíduo dentro de coletivos protetores, a situação atual, designada por muitos como pós-modernidade, daria lugar a um individualismo negativo, na classificação de Castel (1995:753) obtida pela subtração ao enquadramento dos coletivos.

A combinação do individualismo com o exercício da autoridade pelo poder político, a existência simultânea do princípio da igualdade convivendo com a existência das diferenças foi, segundo Dumond (1983:103) um dos problemas comuns enfrentados pelos filósofos contratualistas, Hobbes, Locke e Rousseau. A adequação desta construção ideológica com as necessidades de expansão da sociedade de mercado pode ser entendida, para Mcphearson (1979), a partir do conceito de individualismo possessivo, atribuindo-se aos indivíduos, igualados no mercado, os atributos necessários à sua interação no sistema de trocas.

As suposições compreendidas pelo individualismo possessivo podem ser resumidas na afirmação da liberdade como atributo dos seres humanos, na autonomia dos sujeitos para entrar nas relações que lhes interessam e na concepção da sociedade humana como uma série de relações de mercado entre proprietários, cuja liberdade só pode ser limitada pela garantia da liberdade dos demais.

A sociedade política é um artifício humano para a proteção da propriedade individual da própria pessoa e dos próprios bens, e (portanto), para a manutenção das relações ordeiras de trocas entre os indivíduos, considerados como proprietários de si mesmos. (Mcphearson, 1979:238)

Nesta perspectiva liberal, a liberdade subsume a igualdade, sendo os indivíduos iguais em sua condição de proprietários livres para tomarem as decisões racionais e utilitárias que os beneficiem na maximização dos seus interesses, sem prejuízo de garantir condições iguais de decisão aos demais. Ao atribuir as características e lógica do mercado à natureza humana, a sociedade, em um jogo de espelhos, passa a ser a resultante de uma construção social à imagem dos indivíduos possessivos. Em outros termos, os indivíduos, com todos os seus atributos, são anteriores à sociedade, que deles

é deduzida. A postulação de um estado da natureza anterior à ordem política demonstra a identificação do indivíduo como ontologicamente anterior à construção histórica.

Diferentemente da noção do indivíduo possessivo, a noção de sujeito remete, necessariamente, a uma construção histórica. A palavra latina sujeito (*subjectu*) designa, paradoxalmente, tanto aquele que se sujeita a um poder mais forte, como, ao contrário, na Filosofia, o ser que conhece e, no Direito, o titular capaz de exercer um direito. Neste sentido, traz implícita as idéias de autonomia e de sujeição ao social, a tensão na díade sujeito-sociedade.

Em uma análise bio-lógica do indivíduo, Morin (2004) identifica a autonomia e a auto-organização como as características essenciais dos seres vivos. Mas, ao assumir que toda dimensão biológica necessita uma dimensão cognitiva que permita ao indivíduo agir dentro do universo, o autor encontra um processo cíclico, que vai da produção da sociedade pela interação dos indivíduos à retroação, na qual se dá a produção de indivíduos sociais dotados de uma cultura (Morin, 2004:118). Para ele, o primeiro princípio de individualização é o cômputo, ato pelo qual o sujeito se posiciona egocêntricamente no mundo, para situar-se nele e buscar a sua preservação, proteção, defesa. Para Morin, o primeiro movimento do sujeito seria o ato de ocupação do espaço pelo Eu, o que coincide com a visão de Badiou (1994:44) para quem um sujeito não é outra coisa senão um ponto de verdade ou a dimensão puramente *local* do processo de uma verdade.

O segundo princípio seria o da permanência da auto-referência, que permite ao Eu continuar a ser o mesmo a despeito da suas modificações internas. O indivíduo modifica-se constantemente, mas o sujeito continua o mesmo. O terceiro e quarto princípios são antagônicos e complementares: a exclusão e a inclusão. A exclusão refere-se ao fato de que o Eu é único e ninguém pode dizê-lo em meu lugar, enquanto a inclusão refere-se à possibilidade de colocar minha subjetividade em um Nós. Este princípio supõe a possibilidade de comunicação entre os sujeitos de uma mesma espécie, de uma mesma cultura, de uma mesma sociedade (Morin, 2004:122). Ao afirmar “Eu sou eu” evidencia-se a dualidade implícita nesta ocupação desta dupla posição. A dimensão existencial se manifesta na associação entre o eu e o indivíduo, limitado pela sua finitude e insegurança, o que conduz ao quinto princípio, que é o da incerteza.

A transformação do indivíduo em sujeito se dá quando o homem faz de si um construto de si mesmo, segundo a leitura que Ron-Pedrique (1997:85) faz da filosofia de Arendt, para afirmar que “não há sujeito sem história e nem história sem sujeito”. O ponto de partida deixa de ser o indivíduo isolado com suas características, biológicas ou não, que antecedem a sociabilidade, para ser um conjunto de individualidades que se tornam sujeito por ter um valor histórico, isto é, representar o homem em um momento de sua existência. Neste sentido, o sujeito sempre transcende sua individualidade, que se faz sujeito por ter um sentido preciso de representar ao homem em um momento histórico de sua existência. Portanto, este processo de subjetivação se caracteriza como um projeto histórico, que envolve muitas individualidades.

A noção de sujeito remete à obra de Kant, para quem o qual um sujeito se constitui como tal quando assume o “imperativo categórico” de se atrever a pensar por si mesmo e usar em público a razão, ou, nos termos da leitura Foucaultina, fazer um uso político da razão. Mas, teria sido Hegel quem melhor elaboraria a questão do sujeito (Ron-Pedrique, 1997; Honneth, 2003).

Até aqui vimos que as dimensões de autonomia, individualização e ocupação de um lugar, preservação e interação vão sendo identificadas como constitutivas deste processo de construção do sujeito, que usa sua razão e sua sensibilidade para por de manifesto uma forma de conceber a si mesmo e ao mundo e, desta forma, poder agir sobre ele.

Ao homem ativo e produtivo se opõe a noção de alienação ou alheamento, processo pelo qual o homem deixa de ter controle sobre os objetos e a natureza, vivenciando o mundo de forma passiva (From, 1975). Este conceito marxista de homem, fruto da modernidade e da noção hegeliana do homem como ser ativo, identifica ação com produtividade e alienação como negação da produtividade.

No entanto, a contribuição de Hegel para explicar as articulações destas diferentes dimensões é mais bem atribuída a sua afirmação sobre a particularidade do desejo do homem, como sendo “o desejo de ser desejado”. Esta temática foi posteriormente retomada por Lacan, apontando que o primeiro objeto de desejo é o de ser reconhecido pelo outro: “O desejo de ser desejado demanda o reconhecimento pelo outro, relação na qual se produz a aquisição de identidades” (Landi: 1981: 182).

A individualização se faz por um processo de identificação, ou seja, os sujeitos só aprendem a se conceber na interação, inicialmente de forma especular sendo que, posteriormente, este processo é mediado pela simbologia da linguagem. Assim, a reprodução da vida social se efetua sob o imperativo de um reconhecimento recíproco, requerendo o processo de individuação, no plano da história, uma ampliação simultânea das relações de reconhecimento mútuo, conforme formulado na leitura de Honneth (2003) que aproxima Mead a Hegel.

Indo mais além, ele propõe que uma teoria do sujeito tem que estar fundada na ação coletiva:

A hipótese evolutiva assim traçada, porém, só pode se tornar a pedra angular de uma teoria da sociedade na medida em que ela é remetida de maneira sistemática a processos no interior da *práxis* da vida social: são as lutas moralmente motivadas de grupos sociais, sua tentativa coletiva de estabelecer institucionalmente e culturalmente formas ampliadas de reconhecimento recíproco, aquilo por meio do qual vem a se realizar a transformação normativamente gerida das sociedades [...] (Honneth, 2003:156)

Cidadania, Democracia e Atores Políticos

A idéia do sujeito pleno como aquele que reclama o controle sobre sua vida não subsume a autonomia ao individualismo, pois a transcendência do sujeito se baseia em suas características de universalidade e diversidade, além de dignidade e capacidade. Neste sentido, a construção da subjetividade se dá dentro das normas vigentes, que definem parâmetros sociais de dignidade e se aplicam sobre a vida individual e coletiva. O sujeito é, pois, parte de um mundo social baseado em regras de conduta morais e legais que organizam as relações de poder.

Guendel (2007) chama atenção para o fato de que o sujeito é parte de um entorno político e, portanto, pode participar do exercício, produção e legitimação de suas regras. Mas, mais importante ainda, as regras só são legitimadas com o acordo social, o que pressupõe a existência dos sujeitos. No entanto, a existência de diferenças e conflitos

sociais em uma comunidade política de cidadãos, onde a norma estabelece as condições de igualdade e inclusão, dá lugar às disputas pela boa ordem.

Entendendo a divisão do trabalho e a configuração do poder político como repartições pré-simbólicas, Landi (1981) chama atenção para a disputa de regimes de verdades que se dá em torno de enunciados e significados, um conflito por diferentes propostas de boa ordem. É no interior destas disputas que o indivíduo se constitui como sujeito, construindo sua identidade social e política por meio da apropriação de significantes, através de suas relações colaterais com outros significantes, já que os significados não pré-existem às disputas por hegemonia.

A noção de sujeitos como cidadãos, ou portadores de direitos implicaria, na concepção hegeliana, no reconhecimento de uma singularidade individualizada em um universal ou “outro generalizado”, reproduzindo, nesta perspectiva normativa, a relação entre reconhecimento da individualidade como parte do reconhecimento de outros membros da coletividade na mesma condição de portadores de direitos. Nas palavras de Honneth (2003:182), “obedecendo à mesma lei, os sujeitos de direito se reconhecem reciprocamente como pessoas capazes de decidir com autonomia individual sobre normas morais”.

A tensionalidade entre a regulação normativa necessária à igualação jurídica na condição de cidadania e o respeito à diferença é inerente à democracia moderna, em outras palavras, a democracia deve combinar a garantia da igualdade de direitos dos cidadãos com o respeito à diferença dos indivíduos.

Tourraine (1996:23) designa “por sujeito a construção do indivíduo (ou grupo) como ator, através da associação de sua liberdade afirmada com sua experiência de vida assumida e reinterpretada”. Para a teoria do ator, o sujeito que resiste “afirma-se ao mesmo tempo por seu particularismo e seu desejo de liberdade, isto é, pela criação de si mesmo como ator, capaz de transformar seu meio ambiente” (Tourraine, 1996:24).

Uma cultura democrática combinaria unidade e diversidade, liberdade e integração. Enquanto a cidadania implica a unidade generalizante e a integração na totalidade, a construção do sujeito é uma afirmação da diversidade e da sua liberdade de criação. A cidadania implica a filiação a uma cultura, o compartilhamento de valores e

normas, assim como a legitimação e subordinação ao poder estatal que afiança o universalismo dos direitos.

Portanto, para a teoria do ator proposta por Tourraine, a democracia deve combinar um princípio de individualidade (liberdade), com um princípio de particularismo (cultura) e um princípio universalista (razão).

Os conflitos inerentes às tensões entre estes três princípios, que haviam sido acomodados por meio da expansão da cidadania com seus instrumentos de representação (sistema eleitoral e partidário) e de distribuição (Welfare State), no ciclo virtuoso do capitalismo organizado por meio de políticas públicas, voltaram a mostrar seu vigor e antagonismos nos anos mais recentes.

Por um lado, a individualização se vê ameaçada pelos poderes normalizador e moralizador, exercidos pelo Estado e ampliados pelo crescente papel da mídia; por outro lado, o crescimento dos particularismos culturais na definição das identidades impede tanto a generalização dos direitos quanto a liberdade de escolha entre identidades competitivas. Por fim, a exacerbação do individualismo como um padrão de consumo impede a transcendência necessária à constituição de sujeitos e restringe a ação universalizadora das políticas.

A questão da identidade dos indivíduos passa a ser central na discussão atual da teoria social, face à hegemonia da concepção liberal que reduz a dimensão libertária ao individualismo, e, também, pela força da corrente comunitarista, que atribui a uma característica ou tradição grupal o poder de definição de identidades.

Muitos autores e militantes têm defendido a liberdade do sujeito de construção de sua identidade, frente à força das tradições comunitárias (Sen, 2005; Tourraine, 1996; Young, 2000). Por outro lado, também alertam para a fragmentação inerente à valorização dos particularismos e a formação de poderes comunitários que ameacem a unidade nacional.

Em relação à questão da relação entre identidade e grupos sociais, Young (2000) é enfática na crítica àqueles que, com uma visão essencialista, reduzem as diferenças de grupos a identidades, desconsiderando as diferenças que persistem no seu interior, bem como suas determinações estruturais. Em termos relacionais, propõe que um grupo seja visto como constituído menos por uma série de atributos que seus membros partilham do

que pelas relações nas quais eles se posicionam frente uns aos outros e ao mundo. Ou seja, em uma concepção mais estrutural que cultural, “um grupo social é a coleção de pessoas que está similarmente posicionada em relações interativas e institucionais que condicionam suas oportunidades e perspectivas de vida” (Young, 2000:97).

A construção de identidades é um processo que depende destas posições, pois os indivíduos as constroem em condições que permitem ou constroem suas possibilidades de ação. Mas, estes constrangimentos funcionam como um marco, não determinando integralmente as identidades individuais, pois, se bem os sujeitos são condicionados por sua posição na estrutura das relações sociais, eles também são agentes de seu próprio devir, enfrentando-se com estas possibilidades e condicionalidades para traçar o seu curso de ação.

Amartya Sen (2005) inclui a liberdade cultural dentro da lista de capacidades dos seres humanos e defende que a identidade cultural seja apenas uma das muitas identidades, não sendo mesmo nem única nem homogênea. A identidade não é um objeto de descoberta, mas de escolha, ainda que em alguns casos os constrangimentos limitem muito o campo destas escolhas. Mesmo assim, uma sociedade democrática deve resistir à imposição de identidades.

A tensa combinação entre igualdade e diferenças na democracia é assinalada por Touraine (1996:26) ao defender que a igualdade, para ser democrática, deve assegurar o direito de cada um a escolher e a governar sua própria existência, o direito à individuação contra todas as pressões em favor da “moralização” e da normalização.

A combinação das liberdades dos indivíduos e coletividades com a unidade da atividade econômica e das regras jurídicas é o desafio institucional e cultural da democracia. A gestão das diferenças constitui-se no centro da vida política: “toda atividade democrática consiste em delimitar o campo do que deve ser igual e o que pode seguir sendo desigual” (Fitoussi e Rosavallon, 2003:213).

A cidadania como concepção igualitária e normalização dos indivíduos tem na dimensão jurídica um ponto central, que se sobrepõe às demais dimensões como a subjetivação, civismo e a comunidade de cidadãos. A hipertrofia da normalização e igualação na cidadania encontra no Direito sua expressão mais positiva, já que ela borra as diferenças e se sobrepõe aos conflitos. O estado tende a criar e manter certo tipo de

civilização e de cidadão, fazendo desaparecer certas atitudes e costumes e difundindo outras, o que, para Gramsci (1971:160) atribui ao Estado o papel de educador, um instrumento de racionalização da vida social e de punição das transgressões. No entanto, ressalta que a hegemonia se constrói na base dos consensos e na redução do uso punitivo das normas legais, no papel educador de difusão de cultura e modos de vida.

A igualdade garantida pelo Direito como parte da construção da cidadania requer a existência de mecanismos miúdos, micropoderes assimétricos e inigualitários, cotidianos e físicos, que Foucault (1977:195) denominou como disciplinas: “as disciplinas reais e corporais constituíram-se como o subsolo das liberdades formais e jurídicas... aparentemente um infradireito”. No entanto, ele prefere qualificá-las como um contradireito, já que se situam na esfera do privado, fora das relações contratuais que definem a modernidade. Foucault (1977) vai mais além ao afirmar que o indivíduo é uma realidade fabricada pelo tipo específico de tecnologia do poder que ele chamou disciplina.

Para Santos (1994) a tensão permanente entre a subjetividade dos agentes sociais e o poder regulador do Estado mesmo sendo constante, varia em sua dinâmica, caracterizando diferentes fases da modernidade capitalista. Esta tensão é mediada pela cidadania, que, de um lado reduz o poder do Estado e, de outro lado, universaliza e iguala os indivíduos, permitindo maior controle social. Ao mesmo tempo em que a igualdade da cidadania enriqueceu a subjetividade, ela tendeu a fortalecer o poder normalizador do Estado do Bem-Estar, em detrimento do reconhecimento e aceitação das singularidades. Mais ainda, a igualdade proposta pela cidadania para a esfera pública não se transmitiu às esferas da produção e da reprodução, da empresa e da família, considerados universos privados e, intrinsecamente, desiguais.

A hipertrofia do mercado nos dias atuais leva a uma subjetivação sem cidadania, sobrepondo os interesses narcísicos, individuais e de consumo às demandas e necessidades coletivas, mas, para Santos (1994), tiveram o papel de resgatar o caráter emancipatório da cidadania como afirmação de subjetividades e lutas contra a opressão. O surgimento de novos atores políticos que tomam o espaço que a classe operária ocupara na luta contra as desigualdades dá lugar a uma esfera política plural e

descentrada, com movimentos sociais que constroem novas subjetividades em base a singularidades e reivindicam direitos de reconhecimento e cidadania.

Para Tourraine, (1996:39) o deslocamento atual do lugar central antes atribuído à racionalização para a liberação da capacidade criativa implicaria na crise estrutural da legitimação política nas sociedades atuais, onde o princípio da racionalização encontra-se restringido à esfera da produção, enquanto outros princípios competem pela organização da vida social.

A equalização político-jurídica alcançada com a aquisição do *status* da cidadania confere um fundamento legítimo ao exercício do poder, ao mesmo tempo em que nega as clivagens sociais e os atores coletivos, absolutizando o indivíduo como o portador material dos direitos e deveres da cidadania.

A construção de uma identidade comum, sobrepujando as diferenças, não está isenta de sua diferenciação em relação a outros grupos sociais, gerando um sistema de privilégios para aqueles que foram incluídos em tal comunidade, politicamente construída.

Exclusão, Desrespeito, Emancipação

Começemos por concordar com Bauman (1998:27) quando afirma que todas as sociedades produzem seus estranhos, ao definir suas fronteiras e desenhar seus mapas cognitivos, estéticos e morais, através dos quais constroem os fundamentos da vida ordeira e repudiam aqueles que não se encaixam em tais mapas. Para este autor, a produção do “refugo humano” é um produto inevitável da modernização e da modernidade, um efeito colateral da construção da ordem e do progresso econômico, ambos gerando pessoas e processos indesejados, desvalorizados e degradados (Bauman, 2005:12).

Mais do que isto, Castel (1995) chama atenção para a novidade da questão social atual que remete à existência de “inúteis do mundo”, que se caracteriza pela precarização das relações sociais e pela incerteza quanto ao futuro, gerando uma sociedade que se

constrói em torno da noção de vulnerabilidade e do individualismo negativo. Tal conjuntura ameaça a própria sobrevivência social, na medida em que nega a possibilidade de coesão e tende a uma fragmentação na qual alguns poucos têm sua independência e posição social asseguradas enquanto os demais “carregam sua individualidade como uma cruz porque ela significa falta de vínculos e ausência de proteções”. No limite, esta sociedade tende a ingovernabilidade.

Mais do que a agudização do processo de fragmentação e da exclusão social, nos interessa entender o que Dejours (1999) definiu como a banalização do mal, ou seja, o processo que desdramatiza o mal e mobiliza um número crescente de pessoas a serviço de sua execução. Em outras palavras, nos interessa desvendar as formas pelas quais a exclusão se banaliza, se naturaliza, ao mesmo tempo em que estamos voltados para captar aquelas manifestações de ruptura das estruturas e relações de dominação, através do milagre da constituição de sujeitos políticos e de sua emancipação.

A exclusão se refere à não incorporação de uma parte significativa da população à comunidade social e política, negando sistematicamente seus direitos de cidadania – destituindo-a de direitos e/ou envolvendo a desigualdade de tratamento ante a lei e as instituições públicas - e impedindo seu acesso à riqueza produzida no país.

De uma forma mais profunda, a exclusão implica a construção de uma normatividade que separa os indivíduos, impedindo sua participação na esfera pública. Trata-se de um processo relacional e cultural que regula a diferença como condição de não inclusão, apresentando também uma manifestação territorial, seja como gueto ou favela. Portanto, trata-se de um processo de definição de uma normalidade baseada em códigos morais, estéticos e geográficos, que funciona como um critério de constituição do outro, aquele que é excluído.

Esta fratura socio-política, que se manifesta na convivência em uma mesma sociedade de uma dupla institucionalidade - uma democrática e outra excludente - impede a constituição das dimensões nacional, republicana e democrática, retirando legitimidade ao exercício do poder e restringindo a esfera pública (Fleury, 2002)

Grande parte dos estudos econômicos e políticos têm se dedicado à questão da pobreza, tratando-a como uma questão de desigualdade, sem distinguí-la analiticamente

da exclusão. No entanto, Boaventura de Souza Santos sublinha a diferença entre desigualdade e exclusão:

Se a desigualdade é um fenômeno socio-econômico, a exclusão é, sobretudo, um fenômeno cultural e social, um fenômeno de civilização. Trata-se de um processo histórico através do qual uma cultura, por via de um discurso de verdade, cria a interdição e a rechaça".

O sistema da desigualdade se assenta, paradoxicamente, no caráter essencial da igualdade; o sistema da exclusão se assenta no caráter essencial da diferença... o grau extremo da exclusão é o extermínio; o grau extremo da desigualdade é a escravidão.

Ao contrário, a solidariedade requerida pela cidadania está ligada ao pressuposto de relações de estima simétrica ou confiança entre sujeitos individualizados, autônomos e anônimos. O entrelaçamento entre individualismo e reconhecimento gera as condições de liberdade, aceitação social e tolerância necessárias à construção desta comunidade política de cidadãos.

Para se compreender como sendo portadores de direitos é necessário um processo de auto-afirmação, no qual o singular seja reconhecido como parte de um universal, sendo que a obediência de normas jurídicas só pode ser esperada de uma relação que se dá entre indivíduos livres e iguais, que podem compartilhar esta norma e serem reconhecidos como tal.

Para Honneth (2003:157), as formas de reconhecimento dizem respeito às relações primárias de amor, as relações jurídicas de reconhecimento de direitos e as relações sociais de estima. A elas correspondem, respectivamente, o desenvolvimento da autoconfiança, do auto-respeito e da auto-estima. Contrariamente, encontra no reconhecimento denegado e nas formas de desrespeito que podem ser vividas por alguns atores sociais, a qualidade de um equivalente negativo das correspondentes relações de reconhecimento. As formas de desrespeito podem ser distinguidas a partir do nível de auto-relação de uma pessoa, intersubjetivamente adquirida, que elas lesam ou chegam a destruir.

Ou seja, assim como o reconhecimento, o desrespeito também se colocaria nas mesmas relações primárias, jurídicas e comunitárias, correspondendo, respectivamente a ameaças à integridade física, à integridade social e à honra e dignidade. Suas formas são: a violação, a privação dos direitos e a degradação. Se os maus-tratos corporais destroem

a autoconfiança da pessoa, a negação dos Direitos é uma experiência de rebaixamento que afeta seu auto-respeito moral e a negação da estima social ou honra afeta sua dignidade, porque lhe é negada a imputabilidade moral que é assegurada aos demais membros da sociedade:

Por isso, a particularidade nas formas de menosprezo, assim como as existentes na privação de direitos ou na exclusão social, não representa somente a limitação violenta da autonomia pessoal, senão também sua associação com o sentimento de não possuir o status de um companheiro de interação com o mesmo valor moral, quer dizer, moralmente em pé de igualdade. Para o indivíduo, a denegação de pretensões jurídicas socialmente vigentes significa ser prejudicado na expectativa intersubjetiva de ser reconhecido como sujeito capaz de formar um juízo moral; neste sentido, o habitual é que a experiência da privação de direitos seja acompanhada por uma perda de auto-respeito, quer dizer, de uma capacidade para referir-se a si mesmo como sujeito em pé de igualdade com a interação com todo o próximo. (Honneth, 2003: 216-217)

Um dos primeiros estudiosos dos processos sociais de "apartação", foi certamente Fannon (1979), em seus trabalhos sobre a ordem e as identidades sociais que caracterizam o mundo colonial, nos quais ele introduz a questão central para a compreensão da exclusão, identificando-a como sendo um processo que despoja os indivíduos de sua dimensão humana, impedindo-lhes que se tornem sujeitos de seu processo social. Para Hannah Arendt (1993:31-34) os fundamentos da condição humana encontram-se na relação entre o discurso e a ação, pois aí encontramos o lugar do sujeito. Por conseguinte, se a apropriação discursiva é o fundamento da condição humana, é a proibição do discurso o que despoja os indivíduos de sua condição de atores, da possibilidade de inclusão em uma ordem simbólica relacional, constituída por uma trama de atos e palavras. A constituição de sujeitos de ação, sua possibilidade de inserção, passa, necessariamente, pelo resgate de sua possibilidade discursiva.

Em resumo, a exclusão é um processo cultural que implica o estabelecimento de uma norma que proíbe a inclusão de indivíduos, grupos ou populações em uma comunidade socio-política. Rejeitando tratar a cultura como saber enciclopédico, Gramsci identifica-o à noção de *civilità*, ou seja, como conjunto de modos de vida, comportamentos e valores ideológicos originários da organização do trabalho e das relações de produção e do papel adaptativo-educativo do Estado, na busca da adequação

entre o aparelho produtivo e a moralidade das massas populares.(Buci-Glucksman, 1980:115 e 128)

Para pensar a exclusão como expressão do processo civilizatório, entendemos que os grupos excluídos estão, em geral, impossibilitados de participar das relações econômicas predominantes --no mercado, como produtores e/ou consumidores-- e das relações políticas vigentes, os direitos de cidadania. No entanto, a coexistência, em um mesmo grupo populacional, de situações de pobreza, ausência de direitos sociais ou de condições de exercê-los, e sua exclusão da comunidade sócio-política, não nos deve induzir a pensar que se trata de um fenômeno simples, subordinado à dimensão econômica, o que implicaria em uma estratégia exclusivamente técnico-redistributiva de enfrentamento desta complexa condição.

É preciso ter em conta a dimensão da exclusão como um conjunto de modalidades de desrespeito, de negação da condição de pertencimento à comunidade de cidadãos, para além de suas condições materiais. Em países como os latino-americanos em que a exclusão tem um forte conteúdo econômico, não é possível combater a exclusão sem a redistribuição da riqueza. No entanto, o combate à exclusão não se reduz a esta dimensão econômica, já que esta, apesar de ser a dimensão fundamental, não existe isolada do contexto sociocultural que a legitima e reproduz.

Em outros termos, a concentração da riqueza é um fenômeno político, que, sancionado culturalmente, impede a constituição de sujeitos políticos capazes de reivindicar sua inserção na esfera pública. Neste sentido, a exclusão deve ser explicada e desconstruída a partir do entendimento de suas formas de reprodução e preservação, nas quais as instituições que exercem o papel pedagógico de socialização e difusão de normas - sejam elas: a escola, a família, a mídia ou o Estado – ganham relevância crescente.

Se a cultura de massa e as práticas pedagógicas estatais produzem indivíduos normalizados e as modalidades de exclusão cotidianamente degradam a auto-estima dos indivíduos, como pensar a possibilidade de resistências, que permitam a construção de novas subjetividades entre aqueles excluídos?

Seria possível a própria experiência do desrespeito transformar-se em motivação para a resistência política? (como propõem Honneth, Marcuse, Foucault, Gatarri, Rolnick).

A proposta de Fanon (1979) acerca da violência que se expande entre os colonizados, como parte do domínio do colonizador, e que deveria ser canalizada contra este, é, nos dias atuais, amplamente criticada. No entanto, não há como negar a associação entre exclusão e violência, tema que tem sido amplamente omitido no debate atual, mesmo sendo a violência a manifestação mais evidente da questão social relativa à exclusão. É indissociável a relação entre exclusão e violência, seja como parte das formas de desrespeito, seja como manifestação de resistências. No entanto, embora a violência seja uma expressão dos dois pólos envolvidos nos processos de exclusão, ela não indica, necessariamente a constituição de sujeitos políticos. Da mesma forma, se a resistência à exclusão pode passar por atos de violência, material ou simbólica, este não é nem o único nem o mais importante caminho no processo de subjetivação política.

Se bem para Foucault, onde há poder há resistência, as formas de resistência podem ser muito variadas e, só em alguns casos elas assumem um caráter político e se tornam lutas dirigidas a pôr um fim às relações de subordinação. Para Laclau e Mouffe (2001), neste último caso se dá um tipo de ação cujo objetivo é a transformação de uma relação social que constrói um sujeito como dominado na relação de subordinação. Neste sentido, o problema central é identificar as condições discursivas para a emergência da ação coletiva, dirigida a lutar contra iniquidades, desafiando relações de subordinação. Nos termos propostos por estes autores, trata-se de identificar as condições nas quais a relação de subordinação torna-se uma relação de opressão, e, por conseguinte, constitui-se em um lugar de um antagonismo.

Para estes autores a relação de subordinação é aquela na qual um agente é submetido às decisões de outro. Por relações de opressão entendem aquelas relações de subordinação que se transformaram em lugares de antagonismo. Já relações de dominação compreendem o conjunto de relações de subordinação que são consideradas ilegítimas da perspectiva ou pelo julgamento de um agente externo a elas, as quais, como consequência, podem ou não ser coincidentes com as relações de opressão atualmente existentes em uma determinada formação social (Laclau e Mouffe, 2001:153).

O antagonismo é, portanto, a parteira do sujeito, pois aquele só pode emergir pela subversão da posição subordinada do sujeito. A interrupção do discurso de subordinação se dá pela presença de um discurso que é exterior a esta relação de opressão. Assim encontramos, na existência de discursos democráticos como o de direitos humanos, ou de outros discursos circulados por meio de escolas, igrejas e outras agências, que permitam o rompimento da subordinação a partir do estabelecimento de antagonismos, a raiz da resistência transformadora do sujeito.

Se bem é certo que esta análise encaminhe à rejeição de um ponto privilegiado de ruptura, aceitando a pluralidade e indeterminação do social e a confluência das lutas em um espaço político, requer, no entanto, a existência de um discurso externo que deslegitimize a subordinação e a configure como opressão. Mais do que desvelar a constituição de sujeitos, termina por re-subordinar este processo a uma entidade teleológica que se identifica como sendo a cultura democrática, àquela que permitiria tratar as diferentes formas de iniquidades como ilegítimas e anti-naturais. A questão que fica pendente é relativa às condições que permitem a apropriação discursiva destes valores democráticos abstratos em termos de uma proposição de radicalização da democracia.

Marion Young (2000:101), para entender a dialética entre determinação e resistência, usa o conceito de Sartre de serialidade, aquilo que condiciona seu posicionamento estrutural sem constituir sua identidade. Por serialidade entende um conjunto de condicionantes estruturais que definem a posição dos indivíduos na estrutura social, como classe, gênero, raça e idade. Os indivíduos constroem suas próprias identidades, mas não sob condições que eles escolheram, pois as posições na estrutura social condicionam, permitem, ou constroem suas possibilidades de ação, incluindo nelas as relações de superioridade e diferença entre as pessoas. Mas, Young afirma que nada disso, no entanto, determina identidades individuais, encontrando no componente liberal da autonomia a possibilidade da resistência.

Os sujeitos não são condicionados somente por sua posição na estrutura de relações sociais; os sujeitos são também agentes. Ser agente significa que você pode tomar as restrições e possibilidades que condicionam sua vida e fazer alguma coisa deles de sua própria maneira” (Young, 2000:101).

Em outros termos, voltamos sempre ao ponto inicial, no qual as possibilidades existentes devem se transformar em capacidades efetivas para desencadear a ruptura de um padrão de subordinação e exclusão. Esta é a questão central que a teoria social deveria responder.

Guatarri (2005:42) opõe ao que chama a máquina de produção de subjetividades, representada pela cultura de massa e pelas relações de produção econômica, a possibilidade do desenvolvimento de modos de subjetivação singulares, ou processos de singularização:

“A subjetividade está em circulação nos conjuntos sociais de diferentes tamanhos: ela é essencialmente social, e assumida e vivida por indivíduos em suas existências particulares. O modo pelo qual os indivíduos vivem essa subjetividade oscila entre dois extremos: uma relação de alienação e opressão, na qual o indivíduo se submete à subjetividade tal como a recebe, ou uma relação de expressão e de criação, na qual o indivíduo se reapropriaria dos componentes da subjetividade, produzindo um processo de singularização”.

Estes processos de desvio e reapropriação não se restringem ao plano de luta da econômica política, mas dizem também respeito ao campo da micropolítica, passando ao campo da economia subjetiva. A opressão opera tanto no campo da repressão direta e material, quanto na produção da subjetividade, através dos processos de culpabilização, segregação e infantilização.

Para Gatarri, o atrevimento de singularizar é uma experiência de automodelação de um grupo ou sujeito social, que capta os elementos da situação e constrói seus próprios tipos de referências práticas e teóricas (sua semiotização, sua cartografia, suas alianças), sem ficar na dependência dos poderes instituídos e das relações de prestígio e segregações que são difundidas. Trata-se de um processo de criação coletiva, que permite preservar a autonomia do sujeito ou grupo social.

Para este autor a revolução molecular diz respeito, sincronicamente a todos os níveis de relações – infrapessoais, pessoais e interpessoais, sendo a singularização identificada com o ato da criação, sendo que este é, por essência, sempre dissidente, transindividual e transcultural (Gatarri, 2005:46).

Neste sentido, as lutas dos movimentos sociais pelo reconhecimento são portadoras de um devir que vai mais além da identidade do grupo, propondo uma nova teia de relações sociais. Para ele, por exemplo, lutas como o feminismo são portadoras

de um devir feminino que envolve todas as relações sociais, todas as engrenagens da sociedade, sendo processos transversais de devires subjetivos de sujeitos e grupos.

Por isto, a estes agenciamentos a normalização reage com formas sistemáticas que buscam ignorá-los ou então, tentam resgatá-los e integrá-los. A resistência só será uma revolução molecular na medida em que seja capaz de articular estes agenciamentos em redes, considerando que não será possível unificá-los, mas articulá-los em estruturas reticulares.

Portanto, voltamos à proposta da construção de uma contra-hegemonia, que desde o nível micropolítico possa desfazer as estratégias de subordinação e articulá-las em nível meso e macro políticos, com outros discursos que permitam a ampliação da esfera pública, por meio da inclusão social. Este processo é, mais que outra coisa, uma criação coletiva de novas formas de sociabilidade, de produção material e cultural.

A compreensão da resistência como criação nos leva a pensar o papel da dimensão estética na construção de subjetividades. Marcuse (1968) já apontava a maturação da contradição entre libertação potencial e repressão, identificada na racionalização do progresso e na irracionalidade de sua organização e direção. Com a racionalização do mecanismo produtivo toda dominação assume a forma de administração, por isto, ele identificava na arte a possibilidade do desafio do princípio da razão dominante, pois aquela invoca a lógica da gratificação contra a da repressão (Marcuse, 1968:165), gerando condições de uma liberdade na realidade.

O potencial da arte nos processos de subjetivação, resistência e ruptura existe porque ela representa a possibilidade de uma interpelação que, ao fugir da lógica racional que justifica a dominação, e ao inserir o indivíduo na universalidade da cultura, permite a construção de novas subjetividades, baseadas na reconstrução da auto-estima e na recolocação do lugar do sujeito no mundo, como portador de um projeto novo de singularização, um ponto de verdade.

A razão para isto é encontrada por Badiou (1990:15) na sua afirmação de que apenas quatro procedimentos genéricos são susceptíveis de produzir verdades: a verdade científica, a artística, a política ou a amorosa. Neste sentido, qualquer uma delas fundamentaria a constituição de novas subjetividades, dos novos discursos de verdade.

Said (2006) cita Gramsci nos Cadernos de Cárcere, onde este afirma que o ponto de partida de qualquer elaboração crítica é a tomada de consciência de si mesmo, como o produto de um processo histórico concreto. Esta consciência crítica de si mesmo é o que permite que o sujeito se constitua como autônomo, na medida em que se liberta da designação que lhe é atribuída no interior das relações de dominação, estabelecendo-se como um lugar próprio e singular, desde o qual pode falar de si e do mundo.

Se bem os pontos de inflexão que geram a ruptura e permitem a subjetivação podem ser variados, para Tourraine (1988:39) com as mudanças atuais, a idéia do sujeito muda para a capacidade criativa que toma o lugar do princípio de unidade da vida social. A complexificação dos processos de inclusão e exclusão sociais na sociedade contemporânea decorre também da fragilidade do vínculo entre inclusão simbólica e material, aumentando a brecha entre a negação da inclusão material e as possibilidades abertas de acesso aos bens simbólicos.

Calderón (2006) vê nesta discrepância o aumento das possibilidades de se alcançar mais inclusão a partir do campo simbólico do que do econômico. A dinâmica entre inclusão e exclusão sociais, para este autor também está sendo afetada pela diferenciação dos sujeitos, de tal forma que as demandas por inclusão terminam por se cruzar com demandas por reconhecimento e promoção da diversidade.

Além disso, chama a atenção para a importância do fenômeno das migrações que intensificam a exclusão social, pois debilitam os laços de inclusão social e expõem de forma aberta diferenças, desigualdades e discriminações. Portanto, trata-se de um processo que gera novas tensões na polarização entre inclusão e exclusão social.

Boaventura Santos (1994:227) já adverte para as possibilidades e limitações do que ele denominou a politização do social, do cultural e, mesmo, do pessoal:

(...) abre um campo imenso para o exercício da cidadania e revela, no mesmo passo, as limitações da cidadania de extração liberal, inclusive da cidadania social, circunscrita ao marco do Estado e do político por ele constituído. (...) novas formas de cidadania – coletivas e não meramente individuais; assentes em formas político-jurídicas que, ao contrário dos direitos gerais e abstratos, incentivam a autonomia e combatam a dependência burocrática, personalizem e localizem as competências interpessoais e coletivas em vez de as sujeitar a padrões abstratos; atentas às novas formas de exclusão social baseadas no sexo, raça, na perda de qualidade de vida, no consumo, na guerra, que ora

ocultam ou legitimam ora complementam e aprofundam a exclusão baseada na classe social”.

Este efeito de ocultamento que realiza a cidadania com a inclusão de novos grupos e sujeitos em uma esfera pública revitalizada, requer a crítica ao argumento principal deste trabalho, que diz respeito ao reconhecimento, assumido como categoria central para a análise da construção dos sujeitos. Temos que admitir o argumento de que se bem o reconhecimento é essencial porque altera as relações simbólicas de poder, incluindo na esfera pública aqueles que estavam excluídos, também é certo que ele não esgota a questão da luta contra a dominação que, mais que simbólica, encontra suas raízes na produção e redistribuição. Ao postular os dilemas de compatibilização do reconhecimento com a redistribuição, Frazer (2001:246) se propõe a desenvolver uma teoria crítica do reconhecimento, que defenda e combine uma política cultural da diferença com uma política social da igualdade.

A defesa de sociedades multiculturais (Habermas 1998:223; Kymlicka e Norman, 2000) que assegurem, ao mesmo tempo, a oportunidade de que cada cidadão partilhe da sua herança cultural sem sofrer discriminação e que possam ser incluídos em uma comunidade política que respeite as diferenças, isto é, reconheçam o requisito de identidade do outro, é vista como maximizadora dos valores cívicos democráticos e das possibilidades de aumentar o conhecimento disponível para a cidadania. Segundo Young, para além da inclusão de grupos diferenciados ser importante como um meio de demonstração de respeito igual e para assegurar que todos os interesses legítimos recebem expressão na política, a inclusão tem duas funções adicionais. Primeiro, motiva o participante no debate político a transformar suas demandas de meras expressões de interesse em apelos de justiça. Segundo, maximiza o conhecimento social disponível para um público democrático, de forma que os cidadãos são mais prováveis de tomar decisões justas e ajuizadas (Young, 2000:115).

Em situação contrária, nossa tese é que a dissociação entre reconhecimento e redistribuição pode ter efeitos perversos na sociabilidade. Por um lado, o reconhecimento, sem redistribuição gera novos sujeitos, mas não uma nova sociedade, pois as relações de subordinação material ficam inalteradas. Neste caso, o reconhecimento tende a ser apenas tolerância, o que está aquém das exigências materiais

de uma inclusão autônoma. Por outro lado, a redistribuição sem reconhecimento tende a ser uma nova forma de tutela política, reproduzindo relações de dominação como o clientelismo e populismo por meio de políticas focalizadas e com distribuição condicionada. Neste caso, a inclusão tutelada é antagônica à cidadania entendida como processo de subjetivação.

Em ambos os casos, a disjuntiva entre redistribuição e reconhecimento implica na preservação de uma esfera pública restringida, sem garantia de uma expansão com inclusão social, preservando a estrutura de distribuição do poder e/ou da riqueza na sociedade.

No nosso entender a expansão da esfera pública por meio da transformação das estruturas políticas, sociais e econômicas envolve um processo que inclui um triplo movimento de subjetivação, institucionalização e constitucionalização (Fleury, 2007).

A **subjetivação** diz respeito à constituição de sujeitos políticos, implicando na construção de identidades individuais e de grupo que rompem as identidades subordinadas e alienadas por meio de um processo de singularização e construção de uma estratégia de transformação social e ruptura com as relações percebidas como de opressão. Trata-se do resgate da palavra, do discurso, do lugar do sujeito na teia de relações sociais e no mundo. Deste novo lugar o indivíduo ou grupo fala de si e do mundo, desde a perspectiva de sua singularidade e estabelece relações e alianças que lhe permitam assegurar os recursos necessários para alcançar seus projetos. A ruptura se dá na própria constituição dos sujeitos porque ela põe em causa as estruturas da dominação.

A **constitucionalização** engloba as normas procedimentais e legais que asseguram o reconhecimento social dos novos sujeitos como incluídos na esfera pública, garantindo-lhes a reciprocidade com os demais membros da comunidade de cidadãos e o gozo dos direitos e deveres relacionados a este *status*. Este reconhecimento, além de implicar em direitos de cidadania, requer a existência de um patamar civilizatório de bem-estar que é assegurado a todos que se qualifiquem como cidadãos. Neste sentido, os direitos mencionados implicam também na existência de mecanismos e políticas de redistribuição que assegurem a plena inserção na comunidade de cidadãos. A ênfase na dimensão legal da inclusão se respalda na visão da exclusão como um ato de suspensão legal, no sentido proposto por Bauman (2005:43), no qual “a lei limita sua preocupação

com o marginalizado/excluído para mantê-los fora do domínio governado pela norma que ela mesma circunscreveu”. Portanto, a constitucionalização é imprescindível para ampliar a esfera pública e assegurar a inclusão social.

Se a subjetivação e a constitucionalização refletem e, ao mesmo tempo, alteram a correlação de forças e a distribuição social, torna-se necessária uma mudança compatível na institucionalidade estatal, que assegure o exercício dos direitos em uma condição de esfera pública ampliada. A **institucionalização**, por conseguinte, diz respeito aos processos de transformação das estruturas e dinâmicas institucionais, mormente as estatais, nas quais se plasnam estas novas relações de poder. Se a transformação do Estado restrito para o Estado Ampliado, na terminologia Gramsciana representou a passagem do predomínio da coerção para o da hegemonia, com a entrada das classes populares na democracia de massas, o mesmo se espera em termos de transformação em relação ao adensamento da esfera pública de forma mais inclusiva. Trata-se de inovar e inventar processos, metodologias, dinâmicas e estruturas que permitam e consolidem a expansão da cidadania e a inclusão social.

No entanto, a postulada convergência necessária entre os três processos para gerar uma esfera pública ampliada e, assim, radicalizar a democracia, não quer dizer que, em uma sociedade concreta, eles ocorram na mesma velocidade. Ao contrário, trata-se de uma situação de permanentes tensões e descompassos, cujas contradições cobram novas transformações e impõem outros ritmos. Mas, há também a possibilidade que a ausência prolongada de sincronia possa gerar hipertrofias que comprometem o processo de transformação democrática.

Se a hipertrofia da subjetivação pode representar uma tendência à individualização anômica ou mesmo à redução das práticas democráticas ao coletivismo das bases, a hipertrofia da constitucionalização tem como consequência a judicialização da política enquanto a hipertrofia da institucionalização implica na burocratização dos processos sociais.

Portanto, a nossa questão social - a exclusão - requer o posicionamento de diferentes atores da sociedade, inaugura novas formas de sociabilidade, define o campo estratégico de lutas, constrói novos sujeitos e novas subjetividades, demanda o desenvolvimento de novos saberes e tecnologias disciplinares, produz novas estratégias

de reconstrução da ordem política e de enquadramento das demandas sociais e aponta no sentido de processos de transformação das estruturas institucionais estatais.

A emergência e recente proliferação de organizações e movimentos sociais solidários demonstram a capacidade de reação da sociedade e dos governos locais à ameaça de sua decomposição, recriando possibilidades de articulação social. Ademais, observa-se que a dinâmica de luta e combate à exclusão possui uma dimensão emancipadora, capaz de gerar a constituição de novos sujeitos sociais e de novas formas de reivindicação do exercício dos direitos de cidadania, além de inaugurar possibilidades de alteração da dimensão institucional do Estado, dando lugar a novas formas de co-gestão pública, como nos explica Genro (1996):

O surgimento de novas formas de dominação e exclusão também produzirá, espontaneamente ou não, novas formas de autonomia e de 'inclusão alternativa' --do lado do Estado ou contra ele -- uma esfera pública não estatal auto-organizada ou simplesmente organizada paralelamente ao Estado, mas que se obriga reiteradamente a recorrer ao Estado para interferir na vida pública ou sustentar seus interesses diretos".

A Expansão da Cidadania

A cidadania, hipótese jurídico-política igualitária inscrita como possibilidade na natureza do Estado Moderno, foi a mediação mais importante na reconstituição da totalidade (comunidade) necessária à integração social (Fleury, 1994:45). Tal mediação - juntamente com o sistema de representação - e as instituições a que deram origem conformaram a engenharia institucional democrática, materializando a emergência de uma esfera social que Habermas (1984:177) denominou repolitizada, ou Estado-social, onde as instituições estatais e sociais se sintetizam em um único complexo indiferenciado. Este fenômeno nos remeteria à dissolução da divisão liberal público/privado, Estado/sociedade civil.

No entanto, estas dicotomias só se superam, sem escamotear as diferenciações se nos encaminhamos em direção à concepção de Estado ampliado (Buci-Gluksmann, 1980:98), já que esta não elude a questão dos conflitos de poder e de suas origens

materiais. Em outros termos Gramscianos, a hegemonia não só não exclui como requer a dominação e a coerção.

Para além de seus determinantes materiais os processos de inclusão e de exclusão fundam-se em uma dimensão simbólica, ou civilizatória. Por meio desta, definem-se e reproduzem-se as regras e rituais de inclusão/exclusão, em uma comunidade político/jurídica (de cidadãos), mas que é, fundamentalmente, uma comunidade de sentidos (Fleury 1998:82).

A equalização político-jurídica alcançada com a aquisição do *status* da cidadania confere um fundamento legítimo ao exercício do poder, ao mesmo tempo em que nega as clivagens sociais e os atores coletivos, absolutizando o indivíduo como o portador material dos direitos e deveres da cidadania.

No entanto, este efeito de obscurecimento da dinâmica conflitiva em uma sociedade de classes é reposto a cada momento pela impossibilidade de concretização da igualdade pressuposta na cidadania, contradição que será o núcleo central que anima a dinâmica social e reivindica uma nova institucionalidade democrática para o Estado.

No entanto, a cidadania, como qualquer outro sistema classificatório implica um critério de inclusão que deve ser visto também como um critério de exclusão, já que os critérios que definem a inclusão na comunidade política e de direitos são, ao mesmo tempo, aqueles que sancionam as normas de exclusão. Enquanto outros critérios classificatórios têm pouco impacto em relação à distribuição do poder, a cidadania é um sistema de classificação que implica a questão do poder e, portanto, gera problema de exclusão e déficits de justiça.

A construção de uma identidade comum, sobrepujando as diferenças, não está isenta de sua diferenciação em relação a outros grupos sociais, gerando um sistema de privilégios para aqueles que foram incluídos em tal comunidade, politicamente construída. Wallerstein (1998:21) identifica na cidadania uma mudança de um sistema de exclusão baseado em uma cláusula de barreira aberta, de classe, para um sistema de inclusão/exclusão com uma barreira de caráter nacional, que ele considera como uma barreira de classe oculta. Internamente à nação, o racismo e o sexismo também funcionaram como formas de exclusão de grupos raciais e das mulheres da condição de igualdade assegurada pelo *status* de cidadão.

Ainda que o *status* de cidadania não tenha sido universalmente distribuído em qualquer sociedade, sua postulação tem importantes conseqüências que se refletem nas várias dimensões que compõem a cidadania, assim como em seus questionamentos atuais em relação à: dimensão cívica, dimensão igualitária, dimensão jurídica, dimensão institucional e dimensão histórica.

A dimensão cívica diz respeito à condição de inclusão ativa dos cidadãos à comunidade política, compartilhando um sistema de crenças com relação aos poderes públicos, à sociedade e ao conjunto de direitos e deveres que são atribuídos ao *status* de cidadão.

Como dimensão pública dos indivíduos a cidadania pressupõe um modelo de integração e de sociabilidade, que transcende os interesses egoístas do indivíduo no mercado, em direção à uma atitude generosa e solidária. O próprio Estado de bem-estar Social foi analisado por Titmuss (1970) a partir dos mesmos princípios altruístas que organizam a doação voluntária de sangue.

A transição de uma comunidade de relações interpessoais primárias para a comunidade abstrata dos cidadãos foi alcançada pela participação, racional e afetiva, em uma comunidade política formalmente constituída como Estado-nação.

Nas sociedades complexas, a transmissão dos valores cívicos, tais como a responsabilidade e a tolerância, e das informações necessárias para a inclusão ativa são requisitos que passam a ser atribuídos a todos os componentes envolvidos no processo de socialização, especialmente o sistema educacional, a família e os meios de comunicação. No entanto, a existência de incentivos ao comportamento cívico e sanções ao comportamento “cínico” (*do free-rider ao familismo amoral*) parecem ser decisivos para o predomínio de uma ou outra atitude em cada sociedade.

A tradição Rousseauniana pretende que a participação democrática seja o melhor caminho para o ensino da responsabilidade e da tolerância, e, recentemente, os estudos sobre capital social voltaram a tratar o tema das predisposições para a cooperação com base nas relações de confiança que se estabelecem nas redes horizontalizadas de participação cívica (Putnam, 1996).

A correlação entre atitudes cívicas e desenvolvimento político e econômico estabelecidas por Putnam repõem a discussão sobre a importância do sentimento de

pertencimento a uma comunidade, para além da coesão social e da integração política, como uma modalidade de capital.

No entanto, o predomínio atual de valores individuais e de consumo revertem o ideal republicano de valorização natural da participação política em direção ao seu entendimento como um custo necessário para preservação da vida privada (Kimlicka e Norman, 1997:16). Já a distribuição altamente diferenciada de informações, recursos políticos, riqueza e a existência de sistemas onde predominam valores “cínicos”, especialmente entre as elites políticas, (Reis e Castro, 2001) apontam para a redução progressiva do componente cívico da cidadania, base da construção de uma comunidade coesa e integrada.

Paradoxalmente, o desenvolvimento do Estado do bem-estar Social é identificado como uma das causas da redução do civismo, na medida em que:

- 1- contribuiu para a erosão dos valores solidários ao alterar a estrutura de classes, com o peso crescente das camadas médias profissionais a ele incorporadas como prestadores de serviços, em detrimento da presença dos trabalhadores que se organizaram coletivamente para reivindicar maior justiça social;
- 2- reduziu a perspectiva emancipatória da cidadania a uma pauta de consumo, transformando o cidadão ativo em um consumidor passivo.

Ambos os fatores foram, juntamente a outros mais, responsáveis pelas transformações da sociabilidade em direção ao atual individualismo consumista, expressão da erosão das identidades coletivas.

No debate da teoria da cidadania existe a tendência a uma oposição entre aqueles que valorizam a cidadania ativa, entendida como participação dos sujeitos em uma comunidade dialógica, de uma cidadania passiva, compreendida como o portador de uma titularidade de bens e serviços garantidos por direitos (Crouch, 1999:258) (Kymlicka e Norman, 1997).

Esta oposição entre a dimensão cívica e a dimensão jurídica é, a meu ver, incorreta e arbitrária, na medida em que, a cidadania, como dimensão pública dos indivíduos resgata a mediação entre Estado e sociedade, materializando-se em uma pauta de direitos e deveres, e, assim, restituindo e revitalizando a comunidade política.

Em primeiro lugar, mais que uma lista de direitos e benefício, a dimensão jurídica diz respeito à noção mais abstrata do “direito a ter direitos”, condição que se confunde com a própria inclusão na comunidade política, e potencializa a consciência da cidadania como resultado do descobrimento e da luta pela conquista dos direitos.

Em segundo lugar, a inclusão dos direitos sociais na condição de cidadania transformou e diversificou a esfera pública ao inserir nela os interesses de setores dominados. A cidadania, enquanto um processo de inclusão na comunidade política é a expressão do processo de expansão da hegemonia, pelo qual o Estado restrito se transforma em Estado ampliado.

A esfera pública liberal comportava direitos que se baseiam em um suposto estado natural dos homens, no qual a liberdade precederia a sociabilidade. Ao contrário, como assinala Bobbio (1993), os direitos sociais não se restringem às liberdades genéricas dos indivíduos e sim a sujeitos concretos, grupos singulares na sociedade, tratando-se, portanto, de exigências que se concretizam em uma demanda de intervenção pública.

O desenvolvimento dos sistemas de bem-estar social transformou profundamente a democracia contemporânea, destituindo os critérios de mercado da condição monopólica de regulação da solidariedade social, o que modificou a natureza do Estado e das relações deste com a economia (Procacci, 1999:28), (Esping-Andersen, 1990).

O surgimento dos direitos de quarta geração – direitos difusos – rompe definitivamente com a encapsulação individual da cidadania, permitindo deslocá-la do referente nacional, envolvendo o Estado, a população e o território.

Estas mudanças redimensionam a esfera pública, permitindo situá-la a um nível global. Para Castells (1998) a revolução nas tecnologias da informação permitiu a globalização das atividades estratégicas, que passam a operar em unidade de tempo real. A internacionalização dos mercados financeiros, as transformações nas relações de trabalho, o privilegiamento dos mercados e a debilitação das capacidades dos governos, são conseqüências deste processo que resultaria na criação da sociedade de rede, caracterizada por maior exclusão social e desproteção cidadã.

Diversos autores (Castells, 1998, Giddens, 1994) têm apontado que a resposta às ameaças de desintegração tem sido o reforço da comunidade no processo de construção

das identidades coletivas, com o surgimento de movimentos fundamentalistas e conservadores. No entanto, o fenômeno da globalização abre caminhos para a formação de uma cultura global, seja ao difundir certos padrões de consumo, seja ao por em contato indivíduos e grupos de diferentes partes do mundo. Ambos os fenômenos atuariam para levar à existência de sociedades sem cidadãos (Castells, 1998).

Esta afirmação, a partir da perda do referente nacional pela cidadania, deixa de considerar que esta é uma adequação histórica, necessária à manutenção da cidadania como referente do poder democrático, reafirmando, uma vez mais, sua condição de possibilidade inscrita na natureza desta estrutura de produção e reprodução social.

Para Vargas (2001) os efeitos ambivalentes da globalização, que ao mesmo tempo exclui e integra, modificam, potencializam e renovam as dinâmicas de exclusão/inclusão.

A construção de uma sociedade civil global e da correspondente cidadania global superaria a exclusão inerente à identificação da condição cidadã à nacionalidade e comportaria a diversidade. Os movimentos sociais transnacionais conteriam o germe da formação desta sociedade civil global.

No entanto, este espaço global está carregado de desigualdades e ambições de dominação, o que se reflete nas lutas por construção da cidadania e da democracia global. A busca da normalização dos direitos humanos, fora do âmbito estatal, mas com a participação cidadã em nível global requerem uma nova institucionalidade democrática, até o momento inexistente.

A perda do referente nacional em uma sociedade cujas características são ser cada vez mais diferenciada e policêntrica é também identificada como questão crucial para a coesão social. Se, por um lado a perda do monopólio do poder pelo Estado é vista como um processo que gera fragmentações e ameaça a coesão, por outro lado, alguns autores identificam nas estratégias de descentralização, subsidiariedade e delegação a única possibilidade de reconciliar a cidadania com a comunidade, resgatando a cidadania ativa como núcleo central deste conceito. Para Crouch (1999:262), enquanto a elite pode organizar-se e participar nacionalmente, as massas populares somente podem fazê-lo localmente, o que introduz uma desigualdade que obstaculiza a concretização da cidadania.

Ao lado das tentativas dos movimentos sociais de buscar formas de articulação e passar a demandar, crescentemente, a construção de uma esfera pública global democrática (sendo o melhor exemplo o Fórum Social Mundial), o que se observa é a convivência deste movimento em direção à uma cidadania global com a existência de uma cidadania política nacional cada vez mais restringida pela existência de instituições supranacionais que determinam o exercício do poder político, subordinando a seus ditames o Estado nacional.

A tensionalidade entre o local, o nacional e o global definem uma nova territorialidade para a cidadania, cujo desenvolvimento em todos estes níveis não está isenta da possibilidade de que os diferentes direitos sejam reivindicados em distintos níveis (direitos humanos e ambientais a nível global, direitos políticos e sociais a nível nacional e direitos de deliberação, ou de 5a. geração, a nível local). Se esta tese for correta, este fenômeno poderia, inclusive, gerar uma dissociação e até mesmo a oposição entre os componentes da cidadania, como já ocorreu em outras circunstâncias (como apontado por Marshall e Polanyi em relação à oposição que ocorreu, no século XVIII, na Inglaterra, entre direitos civis e direitos sociais).

À fragmentação percebida com a simultaneidade dos espaços políticos, em uma realidade policêntrica, se acrescentam as questões relativas à aceitação da diversidade ao interior de uma noção igualitária como a da cidadania.

A equalização jurídica e política na condição de cidadania abriu um campo de lutas em torno da noção de igualdade, entendida pelos liberais como natural e de oportunidades (Friedman e Friedman, 1980) ou também de resultados, em uma perspectiva social-democrata. A permanente tensão entre liberdade e igualdade, fundamentos da cidadania aos quais se associa a solidariedade, dão lugar a diferentes concepções de democracia, com a ênfase colocada nas liberdades inerentes ao individualismo possessivo, na igualdade de resultados substantivos ou na autonomia do sujeito.

O predomínio do princípio da liberdade dá lugar à concepção de democracia com ênfase no estabelecimento de um conjunto de regras de exercício do poder político e na não discriminação da preferência dos cidadãos como definido na poliarquia de Dahl

(1971) e na postulação da precedência do Estado de Direito em relação aos demais direitos cidadãos por O'Donnell.

A concepção da democracia que privilegia a igualdade trata de garantir resultados substantivos à cidadania, mesmo que isto implique maior intervenção estatal e o tratamento homogêneo por parte da burocracia.

Sen (1995:35) considera que a subordinação da igualdade à liberdade - pelos libertários - ou a subordinação da liberdade à igualdade - pelos igualitários - seriam, ambos erros categóricos já que "a liberdade se encontra entre os possíveis *campos de aplicação* da igualdade e a igualdade se acha entre os possíveis *esquemas distributivos* da liberdade" -contradição que desaparece com a introdução da noção de capacidade.

No entanto, ao deixar ausente a condição de sujeito, a capacidade deixa de referir-se à dinâmica política e institucional, para ser um argumento ético.

A recuperação da noção de cidadania como emancipação dos sujeitos socialmente construídos (Boaventura Santos) identifica a cidadania como estado de plena autonomia, que não configura um estado geral e universal, mas uma direção de aceitação da alteridade, cujo gozo é mediado pela institucionalidade permanentemente reconstruída.

Esta reconstrução ativa e permanente da institucionalidade e da própria esfera pública requer a aceitação das singularidades e das diferenças, assim como publicização dos espaços anteriormente considerados privados.

Neste sentido, a cidadania não pode deixar de ser compreendida em toda sua complexidade contraditória: entre o individual e o coletivo; entre o público e o privado; entre homogeneidade e singularidade;

A proposta de uma democracia radical de Chantal Mouffe (1996:26) desenvolve uma teoria do sujeito descentrado, constituído na interseção de uma multiplicidade de posições subjetivas, e exige o reconhecimento da diferença, da particularização do universal. Nesta proposta, a cidadania deixa de ser vista apenas como um estatuto legal e passa a ser compreendida como "*a identidade política comum de pessoas, que podem estar empenhadas em muitos empreendimentos com finalidades diferentes e com diversas concepções de bem, mas que, na procura da sua satisfação e na execução das*

suas ações, aceitam submeter-se às regras prescritas pela República" (Mouffe, 1996:95).

No entanto, a aceitação das regras comuns ou é fruto do republicanismo cívico, cuja decadência já discutimos, ou de um cálculo utilitarista que explicaria melhor o individualismo que o coletivismo, ou é produto de uma conquista dos sujeitos sociais politicamente constituídos, em cada conjuntura. Neste sentido, é necessário repensar o papel do Estado como educador, capaz de fazer frente às tendências atomistas e consumistas difundidas atualmente, em direção à construção de um imaginário comum – a cidade e seus cidadãos – compartilhado.

A compreensão da cidadania como uma identidade compartilhada supõe a igualdade e inclusão dos indivíduos na comunidade política. Se a persistência sistemática de algum nível de desigualdade foi o motor do desenvolvimento e complexificação da própria noção de cidadania, a denúncia da existência de grupos e populações excluídos da comunidade comum dos cidadãos (mulheres, negros, homossexuais, minorias étnicas e religiosas) introduz na discussão da cidadania a necessidade de considerar as diferenças.

Se o conceito igualitário da cidadania serviu para encobrir a exclusão, a homogeneidade do tratamento por meio da administração impessoal e burocrática dos serviços do Estado de bem-estar Social normalizaram a sociedade, negando diferenças nas demandas e singularidades dos sujeitos. Assim, a cidadania universalista é denunciada como sendo, nos dias atuais, um impedimento à expansão da democracia (Mouffe, 1996), na medida em é incapaz de incorporar as reivindicações atuais como a de igualdade complexa, proposta por Walzer (1993) e a cidadania diferenciada, proposta por Young (1989).

Young considera que a verdadeira igualdade requer a afirmação das diferenças grupais, e propõe como formato da cidadania diferenciada a criação de fundos públicos para prover formas de defesa e garantia da representação dos grupos oprimidos e a existência de políticas diferenciadas para atender às demandas singulares destes grupos.

Para Kimilicka e Norman (1997), os direitos especiais de representação e os direitos multiculturais, não ameaçariam a coesão social porque são reivindicações de

inclusão, enquanto os direitos de autogoverno poderiam corroer a função integradora da cidadania.

A discussão sobre a identificação dos atributos da cidadania com critérios pertinentes ao universo masculino gerou a noção de cidadania diferenciada que encaminha propostas de representação grupal dos grupos oprimidos (Young, 1990:187).

Para além de uma proposta de quotas para excluídos no sistema de representação podemos tomar o conceito de cidadanias diferenciadas de uma forma mais ampla. A proposta de cidadanias diferenciadas, como forma de atenção às necessidades dos grupos excluídos, levantou sérias preocupações em relação à capacidade de coesão social e construção de uma comunidade política e de sentidos, a partir de reivindicações particulares. Da mesma forma, as políticas focalizadas de combate à exclusão foram divulgadas como opostas às políticas universalistas, gerando um falso antagonismo que só recentemente começa a ser dissolvido ao pensar em políticas seletivas, que favorecem e que permitam a inclusão dos grupos excluídos em sistemas universalizados de proteção social.

A negação da cidadania a grupos populacionais implica até mesmo na *"ausência de espaços de reconhecimento e de vínculos propriamente civis, (o que) traduz-se na dificuldade de formular os dramas cotidianos (individuais e coletivos) na linguagem pública dos direitos, tendendo, por isso mesmo, a ser equacionados no interior dos códigos morais da vida privada"* (Telles, 1994:45).

A identificação do cidadão com o homem trabalhador e provedor tem como consequência a construção da esfera pública como externa ao ambiente familiar do trabalho feminino e da vida familiar, que permanece considerado como parte da esfera privada, onde a regulação estatal e os direitos de cidadania estão ausentes. Esta identificação da cidadania com o homem branco, produtor e provedor, está baseada na noção liberal de autonomia do cidadão, considerada como atributo individual do trabalhador produtivo, excluindo aqueles que são considerados economicamente e/ou socialmente dependentes. As críticas a um princípio de autonomia que desconsidera a dependência social como condição intrínseca da sobrevivência em sociedade, tem sido expressa tanto pelo movimento feminista quanto por aqueles que defendem a extensão da cidadania aos portadores de deficiências físicas. Ambos os grupos reivindicam sua

inclusão como cidadãos e construíram uma pauta de reivindicações que comportam direitos e benefícios ainda hoje não garantidos aos que possuem deficiência físicas e aos que desenvolvem seu trabalho na esfera doméstica.

A perda da centralidade do trabalho como categoria organizadora da sociabilidade e a reestruturação das relações produtivas com suas implicações na flexibilização das relações laborais, contribuem para romper os limites estreitos que conformaram o espaço da cidadania, o que pode resultar em sua desvinculação da condição de trabalho, permitindo a inclusão de outras demandas e outros grupos sociais. As políticas de inclusão, ao contrário das políticas de reprodução da força de trabalho que caracterizaram o Estado de Bem-estar Social, têm como eixo o território, a cidade e seu bairros, o espaço da reprodução. Por conseguinte, requerem um novo formato das políticas públicas, inter-setorial, descentralizadas e participativas.

A sociedade civil revigora-se na medida em são garantidas a diversidade, pluralidade e autonomia de sujeitos organizados que se encontram e interatuam em busca da inserção dos seus interesses na arena pública. Neste sentido, a esfera pública não pode ser identificada meramente à sociedade civil vista como instituições autônomas que mediam a relação entre o indivíduo e o Estado e julgam a ação estatal de uma maneira racional e moral, configurando-se como um nível meso-institucional à maneira das associações políticas de Tocqueville. Existe atualmente uma forte tendência a buscar nas organizações autônomas da sociedade civil a essência da esfera pública por oposição à heteronomia da cidadania, que é definida pelo Estado.

A esfera pública democrática deve ser encontrada na interação entre a sociedade civil revigorada e mecanismos político-institucionais permeáveis as estas demandas e indutor de políticas públicas transformadoras das relações de poder e das práticas administrativas correspondentes.

Foweraker e Landman (1977), estudando os novos movimentos sociais confirmam o papel central da noção de direitos na modelagem de novas formas de pensamento e ação das organizações sociais, universalizando demandas particulares e disseminando a percepção dos direitos através da ação coletiva. As lutas pela inclusão na condição de cidadania, iniciada pelos movimentos e organizações sociais a partir da identificação de suas carências e da incapacidade do Estado em atendê-las, têm sido, na

América Latina, o principal fator de dinamização e transformação, tanto da sociedade quanto do Estado.

Portanto, se a democracia não pode prescindir da dimensão liberal representada pela defesa das liberdades individuais básicas, por conseguinte, a juridicização das relações políticas é uma consequência inevitável, já que as liberdades se objetivam em um corpo de direitos positivos e instituições estatais.

Este raciocínio nos leva a refletir sobre a dimensão institucional da cidadania, tão interessantemente exposta por Marshall e tão freqüentemente esquecida por seus críticos, que o identificam apenas como porta-voz da cidadania jurídica.

É impossível desconhecer que a burocracia estatal é requerida como fundamento e suporte material da igualdade política dos cidadãos. No entanto, a cidadania não pode deixar de ser reduzida à normatividade estatal, perdendo desta forma sua dimensão subjetiva e emancipatória.

Enquanto a administração patrimonial caracteriza-se pela utilização privada dos recursos públicos e o uso de critérios pessoais e particularistas na alocação destes recursos, a cidadania pressupõe a diferenciação entre o interesse público e o privado e/ou pessoal, com a adoção de critérios objetivos e universais na distribuição dos recursos públicos, em base às relações contratuais e ao acesso universalizado às decisões (Fedozzi, 1997).

No entanto, a construção de uma esfera pública revigorada requer a superação da exclusividade dos mecanismos de representação territorial e de existência de uma burocracia Weberiana, que foram os suportes materiais da cidadania universal, mas que não foram capazes de incluir na esfera pública a múltiplos grupos excluídos. A inclusão ativa em uma esfera pública plural e diversificada requer uma nova institucionalidade que possibilite a transformação da igualdade simples em complexa, da universalidade em diversidade e da democracia tradicional em formas inovadoras de participação e co-gestão em estruturas governamentais descentralizadas.

O sistema de representação de base territorial e a competição eleitoral são imprescindíveis para garantir a pluralidade e a representação democrática, mas são insuficientes, em função da distribuição desigual de recursos e dos mecanismos de exclusão social. Portanto, a combinação do sistema de representação territorial com

mecanismos de representação corporativa ou grupal pode reduzir as disfuncionalidades do sistema representativo.

No entanto, novas formas e arranjos institucionais de combinação do sistema representativo com a participação direta das organizações públicas auto-geridas são requeridos para a transformação de sociedades onde a estrutura de poder é caracterizada pela centralidade, iniquidade e exclusão.

Neste sentido, a democratização da esfera pública deve ter em conta aspectos cruciais, como a participação cidadã nas decisões coletivas que afetam a comunidade política, resguardada por um corpo de regras reconhecidas e, mais que aceitas, coletivamente construídas, em relação à representação dos interesses e à negociação dos conflitos.

As estratégias propostas como mais profícuas, envolvendo a descentralização, municipalização e participação podem cair em um vazio tecnocrático ou voluntarista, se não forem submetidas a uma qualificação em termos da sua orientação política e da sua capacidade de gerar uma nova base técnica, capaz de mobilizar e acionar o potencial organizativo da sociedade.

Em outros termos, a participação cidadã, se não altera a distribuição de poder e de riqueza social, ao mesmo tempo em que alcança transformar as estruturas estatais e societárias, traduzindo institucionalmente a inclusão dos novos sujeitos em constituição, é apenas mobilização e construção de identidade social. Neste caso, a não correspondência entre a mobilização da comunidade e a transformação da esfera pública com a inclusão de novos sujeitos tende a aprofundar a crise de legitimidade das instituições públicas e gerar crises persistentes de ingovernabilidade.

Podemos afirmar que existe atualmente uma reivindicação de participação direta das populações excluídas que se constitui em um direito de quinta geração e requer uma nova institucionalidade democrática deliberativa na gestão pública compartilhada.

Partimos da afirmação de um critério normativo de avaliação, que se funda na capacidade de resposta aos problemas envolvidos na construção de esfera pública democrática, que dizem respeito à expansão da cidadania por meio da resolução das questões relativas à integração, participação e distribuição.

Neste sentido, é impossível deixar fora do campo político da cidadania a esfera da produção, já que aí se definem as relações econômicas e de poder.

Assim, o critério de avaliação das políticas públicas será sua capacidade de alterar as relações de poder existentes, de forma a permitir a transformação das estruturas burocráticas do Estado e das organizações da sociedade em direção à construção de uma esfera pública democrática.

Depois da análise das tensões que se apresentam atualmente para responder aos desafios impostos pelas lutas sociais e pelas profundas transformações no quadro institucional das relações políticas e de poder, reafirmamos a cidadania como o marco analítico à integração em uma esfera pública democrática, plural e diversificada, a partir da sua reconfiguração e incorporação das demandas que historicamente se colocam em cada uma das dimensões que compõem esta noção.

A reconstrução da esfera pública que estamos assistindo na América Latina é parte dos processos de democratização, fortalecimento do poder local, emergência de novas demandas e novos sujeitos sociais, rearticulação da inserção econômica regional em uma economia globalizada e intensificação do uso da tecnologia informacional na mediação das relações e processos sociais. A construção da igualdade pressuposta na esfera pública requer a introdução de princípios normativos relativos à inclusão, participação e redistribuição. Em sociedades nas quais a cidadania, como dimensão igualitária e cívica não foi generalizada e que, portanto, convive-se com altos níveis de exclusão e desigualdades, o papel do Estado é crucial na indução de processos sociais que promovam condições de inovação e inclusão social. No entanto, a possibilidade de emancipação e diferenciação só pode ser assegurada através da complexificação do tecido social, em um duplo movimento de construção de identidades e formas orgânicas autônomas e inserção de seus interesses na arena pública. Este fenômeno começa a fazer-se presente na América Latina a partir de múltiplas experiências locais inovadoras, indicando a possibilidade de construção de uma comunidade de cidadãos, a partir de uma nova articulação entre o nacional e o popular.

A existência destes elementos de democracia deliberativa e mecanismos de co-gestão é condição para que uma política pública possa influenciar de forma positiva na construção de uma esfera pública democrática. O grau de inovação social pode ser

aferido a partir da presença desses elementos na implementação de uma política pública, dos seus resultados e de seus impactos em relação a dimensões de integração, participação e distribuição.

A proliferação de inúmeras experiências inovadoras a partir de rearticulações entre governos e sociedade locais na América Latina tem indicado as possibilidades de que a ingovernabilidade crônica da região, fruto do déficit permanente de legitimidade dos governos, seja finalmente superada a partir de uma nova articulação entre Estado e sociedade.

No entanto, a construção de uma comunidade de cidadãos tem estado restrita ao nível local, o que impede uma nova articulação entre o nacional e o popular. Só com a superação deste limite e com a extrapolação destas inovações para o nível nacional será possível pensarmos em uma comunidade nacional de cidadãos. No entanto, esta superação não poderá representar um retrocesso em relação aos avanços no sentido de construção de um espaço de poder e de governança locais. Portanto, uma morfologia reticular da esfera pública se faz necessária.

Neste sentido, é imprescindível resgatar a dimensão territorial da cidadania, pois o cidadão se constitui na cidade, (Fleury, 2006) em um processo relacional que envolve tanto a dimensão material quanto simbólica.

“O território em que vivemos é mais que um simples conjunto de objetos, mediante os quais trabalhamos, circulamos, moramos, mas também um dado simbólico” (Santos, 1997:61). Mais do que a mera condição de viver em um dado território, a coesão das pessoas se dá tanto pela produção social quanto elaboração simbólica que uma coletividade faz sobre este espaço. Esta simbologia sobre o território no qual vivemos é fruto de uma produção coletiva, portanto, ela é parte essencial da coesão social. O compartilhamento de vivências e de uma história comum faz com que cada indivíduo isolado se sinta parte de uma coletividade, de um passado e de um devir. Neste sentido, as cidades envolvem tanto a pluralidade de identidades quanto a sua interconectividade, o que, nas metrópoles, vai além de um entremeado de histórias locais.

As cidades requerem esta experiência coletiva, ou solidariedade orgânica, seja pela necessidades colocadas pela produção social, relativas ao provimento de bens e serviços, seja na construção de instituições e de uma cultura comuns.

Santos (1996:5) formula sua proposta de enquadramento do espaço a partir do que ele denomina modelo cívico:

O modelo cívico forma-se, entre outros, de dois componentes essenciais: a cultura e o território. O componente cívico supõe a definição prévia de uma civilização, isto é, a civilização que se quer, o modo de vida que se deseja para todos, uma visão comum do mundo e da sociedade, do indivíduo enquanto ser social e das suas regras de convivência....O componente territorial supõe, de um lado, uma instrumentação do território capaz de atribuir a todos os habitantes aqueles bens e serviços indispensáveis, não importa onde esteja a pessoa; e, de outro lado, uma adequada gestão do território, pela qual a distribuição geral dos bens e serviços públicos seja assegurada.

A proposta de Santos (1996:5) de analisar o território a partir de um modelo cívico visa a recuperar o cidadão como a perspectiva político-normativa, que inclui um componente territorial e um componente cultural, definido pelo projeto de civilização que se pretende para os cidadãos.

Entender a cidade como o território dos cidadãos implica assumir a construção política de uma esfera pública, onde os indivíduos se encontram igualados na condição de cidadãos. A esfera pública, como ordem simbólica relacional é o espaço em que os sujeitos assim constituídos afirmam sua identidade e intercambiam significados que dão sentido e direção à suas ações. Neste espaço, na relação entre discurso e ação encontramos o lugar da produção do milagre da subjetivação.

BIBLIOGRAFIA

ARENDT, Hannah. A dignidade da Política, Relume dumará, RJ, 1993
_____. A Condição Humana, Editorial Forense Universitária, 6ta. Edição, São Paulo, pp. 31-34, 1993.

_____. Será que a política ainda tem de algum modo sentido? In *A Dignidade da Política*. Rio de Janeiro. Editora Relume Dumará, 1993.

BADIOU, Alain. *Manifiesto por la Filosofía*. Ediciones Nueva Visión, Buenos Aires, 1990.

_____. *Para uma nova teoria do sujeito*. Rio de Janeiro: Editora Relume Dumará, 1994.

BANFIELD, Edward. *The Moral Basis of a Backward Society*, free Press, New York , 1998.

BAUMAN, Zygmunt. *O Mal-Estar da pós-Modernidade*. Jorge Zahar Editor, Rio de Janeiro, 1998.

_____. *Vidas Desperdiçadas*. Jorge Zahar Editor, Rio de Janeiro, 2005.

BOBBIO, Norbert. *A Era dos Direitos*. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1993.

BUCCI-GLUCKSMAN, Christine. *Gramsci e o Estado*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980.

CALDERÓN, Fernando. *Inclusión Social, Ciudadanía y Desarrollo Humano*, PNUD, Buenos Aires, 2006.

CASTEL, Robert. *Les métamorphoses de la question sociale*. Librairie Arthème Fayard, 1995

CASTELLS, Manoel. *A Era da Informação. Economia, Sociedade e Cultura*, v. 2, *O Poder da Identidade*, Paz e Terra, São Paulo, 1998.

CROUCH, Colin. *La ampliación de la Ciudadanía Social y Económica y la Participación*. In Soledad García y Steven Lukes (comps.) - *Ciudadanía: justicia social, identidad y participación*, Madrid, Siglo XXI, 1999.

Da MATTA, Roberto. “Você sabe com quem está falando? Um ensaio sobre a distinção entre indivíduo e pessoa no Brasil” in *Carnavais, Malandros e Heróis*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1983.

DAHL, Robert. *Polyarchy*, New Haven, Yale University Press, 1971.

DEJOURS, Chistophe. *A Banalização da Injustiça Social*. Rio de Janeiro: FGV, 1999

DUMOND, Louis. *Essais sur l’individualisme – une perspective anthropologique sur l’idéologie moderne*. Paris. Éditions du Senil, 1983.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton University Press, NJ, 1990.

FANNON, Frantz. Os Condenados da Terra. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 1979.

FEDOZZI, Luciano. Orçamento Participativo - Reflexões sobre a Experiência de Porto Alegre. Porto Alegre: Editora Tomo, 1997.

FITOUSSI, Jean-Paul; ROSAVALLON, Pierre. La Nueva Era de las Desigualdades. Manantial, Buenos Aires, 2003.

FLEURY, Sonia. Estados sem Cidadãos. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz, 1994.

_____. Política Social, Exclusión y Equidad en América Latina. Revista Nueva Sociedad, n.156, Caracas, 1998.

_____. Legitimidade Política, Estado e Cultura, IDH/ PNUD, Bolivia, 2002.

_____. A cidade dos cidadãos, Ser Social, (17) Julho-Dezembro, 2006.

_____. Salud y Democracia en Brasil: Valor Público y Capital Institucional en el sistema Único de Salud in Salud Colectiva – Volumen 3 número 2, Mayo/agosto, Buenos Aires, 2007.

FOUCAULT, Michel. Vigiar e Punir. Petrópolis: Vozes, 1977.

POWERAKER, J; LANDMAN, T. Citizenship Rights and Social Movements. New York, Oxford University Press, 1977.

FRASER, Nancy. Da Redistribuição ao Reconhecimento? Dilemas da Justiça na era Pós-Socialista in Jessé Souza (org) – Democracia Hoje – Novos Desafios para a Teoria Democrática Contemporânea. Brasília: Editora UNB, 2001.

FRIEDMAN, Milton; FRIEDMAN, Rose. Liberdade de Escolher. Rio de Janeiro: Record, 1980.

FROM, Erich. Conceito Marxista do Homem, Zahar Editores, RJ, 1975

GENRO, Tarso - O Novo Espaço Público - 21 Teses para a Criação de uma Política Democrática e Socialista, Folha de São Paulo, 9/6/96.

GIDDENS, Anthony. Two Theories of Democratization, 1994 citado em VARGAS, Virginia. "Ciudadanías globales y sociedades civiles globales. Pistas para el analisis" In Forum Social Mundial, 2001.

GRAMSCI, Antonio. La Política y el Estado moderno, Ediciones Península, Barcelona, 1971.

GUATARRI, Felix e ROLNIK, Suely – Micropolítica – Cartografias do Desejo, 2005.

GUENDEL, Ludwig. El Sujeto y la Política Pública – del poder como instrumento al poder como servicio, UNICEF, Ecuador, 2007.

HABERMAS, Jünger. Mudança Estrutural na Esfera Pública. Tempo universitário, Rio de Janeiro, 1984.

_____. The inclusion of the Other. Studies In Political Theory, MIT Press, Cambridge, 1998.

KYMLICKA, Will; WAYNE, Norman. Citizenship in Diverse societies. Oxford University Press, 2000.

_____. El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía. La Política, - Revistas de estudios sobre el Estado y la sociedad n. 3 pp. 5-40. Octubre, Buenos Aires. Paidós, 1997.

LACLAU, Ernesto; MOUFFE, Chantal. Hegemony and Radical Democracy. In Hegemony and Socialist Strategy, Verso, London, 2001.

LANDI, Oscar. Sobre Lenguajes, Identidades y Ciudadanías Políticas em Estado y Política en América Latina org. Norbert Lechner, Siglo XXI, 1981, Mexico

MACPHERSON, C.B. A Teoria Política do Individualismo Possessivo – de Hobbes a Locke, Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1979.

MARCUSE, Herbert. Eros e Civilização, uma interpretação filosófica do pensamento de Freud, Zahar Editores, Rio de Janeiro, 1968.

MARSHALL, T.H. Citizenship and Social Class in Class, Citizenship and Social Development, New York, Anchor, 1965.

RON-PEDRIGUE, Miguel I. La Nostalgia de la Política - el Problem del Sujeto en la filosofía política de Hannah Arendt. Caracas. Fondo Editorial Tropykos, 1997.

MOUFFE, Chantal. O regresso do Político. Lisboa: Ed. Gradiva, 1996.

MOURIN, Edgar. A cabeça bem-feita: repensar a reforma, reformar o pensamento. 10ª. Edição. Rio de Janeiro: Bertrand Editora, 2004.

O'DONNELL, Guillermo. “La irrenunciabilidad del Estado de Derecho” in Instituciones y Desarrollo, n. 8/9, Mayo, Barcelona, 2001.

POLANYI, Karl. A Grande Transformação. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 1980.

PROCCACI, Giovanna. "Ciudadanos Pobres, la ciudadanía social y la crisis de los Estados del Bienestar" in Soledad Garcia y Steven Lukes (comps.), *Ciudadanía: justicia social, identidad y participación*, Madrid, Siglo XXI, 1999.

PUTNAM, Robert. *Comunidade e democracia: a Experiência da Itália Moderna*, Editora FGV, Rio de Janeiro, 1996.

REIS, Elisa. "Desigualdade e Solidariedade – uma Releitura do Familismo Amoral de Banfield" in *Revista de Ciências Sociais*, n. 29, ano 10, ANPOCS, out, p. 35-48, 1995.

REIS, Fabio Wanderley; CASTRO, Mônica. "Democracia, Civismo e Cinismo: Um Estudo Empírico sobre Normas e Racionalidade" In *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Fevereiro, 2001.

SAID, Edgard. *Orientalismo*, Ediciones del Bolsillo, Barcelona, 4ª. Edición, 2006.

SANTOS, Boaventura de Souza. *Pelas Mãos de Alice – O Social e o Político na Pós-Modernidade*. Edições Afrontamento, Porto, 1994.

_____. *A Construção Multicultural da Igualdade e da Diferença*, VII Congresso Brasileiro de Sociología, Ríó de Janeiro, 1995.

SANTOS, Milton. *O Espaço do Cidadão*. 3a. Edição. São Paulo: Nobel, 1996.

_____. *Espaço e Método*. 4a. edição. São Paulo: Nobel, 1997.

SANTOS, Wanderley Guilherme. "O Híbrido Institucional Brasileiro" em *Razões da Desordem*. Rio de Janeiro: Ed. Rocco, 1993.

SEN, Amartya – What is it like to be a human being? Third Forum on Human Development. Cultural identity, Democracy and Global Equity. Paris, PNUD, 2005.

TELLES, Vera. "Sociedade Civil, Direitos e Espaços Públicos" in Renata Villa-Boas (org) - *Participação popular nos governos locais*, São Paulo, Pólis, n 14, 1994.

TITMUSS, R.M. *The Gift Relationship: From Human Blood to Social Policy*, London, Allen and Unwin, 1970.

TOCQUEVILLE, Aléxis. *A Democracia na América*. São Paulo e Belo Horizonte. EDUSP e Livraria Itatiaia, 1977.

TOURRAINE, Alain. *Return of the Actor – Social Theory in Postindustrial Society*. University of Minnesota Press, Minneapolis, 1988.

_____. *O que é a Democracia?* Petrópolis: Vozes, 1996.

VARGAS, Virginia. "Ciudadanías globales y sociedades civiles globales. Pistas para el análisis" In Forum Social Mundial, 2001.

WALLERSTEIN, Immanuel. Utopistics or Historical Choices of the Twenty-first Century. The New Press, New York, 1998.

WALZER, Michael. Las Esferas de la Justicia – Una Defensa del Pluralismo y de la Igualdad, Fondo de Cultura, México, 1993.

YOUNG, Iris Marion. Inclusion and Democracy, Oxford, 2000

_____. Polity and Group difference: A Critique of the Ideal of Universal Citizenship. Ethics, n. 99, p.250-274, 1989.

_____. Justice and the politics of difference. Princeton University Press, NJ, 1990.

—

Documentário sobre Inovações Locais frente a Inseguranças Globais: experiências no Brasil e na Espanha

Sonia Fleury, Ismael Blanco, Luciana Sucupira e Gabriela Monteiro

1. Introdução

Durante os últimos anos, diversas transformações alteraram de forma profunda as bases da sociedade industrial. São transformações multidimensionais, que afetam a economia e o mercado de trabalho, as estruturas familiares e as relações de reciprocidade entre as pessoas, as estruturas demográficas e sociais, entre outros. Mudanças de alcance global que geram novas oportunidades, mas também novos riscos. Riscos de exclusão social ligados à precarização do emprego, isolamento da sociedade, à vulnerabilidade social e ao não reconhecimento de direitos de cidadania. Riscos também de privatização dos problemas, de enfraquecimento da ação coletiva e da democracia.

Como resposta a essa série de riscos assistimos o surgimento de inúmeras experiências inovadoras no âmbito local, como resultado da ação de sujeitos que se constroem imbuídos do esforço de transformação de uma situação vivida. Esses sujeitos se tornam multiplicadores de idéias e muitos lideram processos de mobilização, conscientização e afirmação da identidade de uma comunidade socialmente excluída. As práticas inovadoras, tanto no âmbito da sociedade quanto do Estado, aparecem como estratégias originais de inclusão social e promoção da cidadania ativa.

Nesse sentido, no Brasil, o Programa de Estudos da Esfera Pública (PEEP) da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (EBAPE/FGV), e na Espanha, o Instituto de Governo e Políticas Públicas da Universidade Autônoma de Barcelona (IGOP/UAB), em parceria com a Fundação CIDOB, realizaram uma investigação com o objetivo de analisar experiências de

inovação local orientadas a promover a inclusão social e a cidadania ativa. Sob a coordenação da Profa. e pesquisadora Sonia Fleury, do Brasil, e do pesquisador Ismael Blanco, da Espanha, foi constituída uma equipe de investigadores¹⁰⁴ para o trabalho de campo, cujo objetivo foi identificar as experiências e documentá-las. A opção de utilizar um meio visual para a apresentação das experiências foi consequência da necessidade de captar aspectos que transcendem a racionalidade inerente ao discurso escrito, introduzindo a emoção e o contexto como partes do estudo da inovação. O principal resultado dessa investigação foi a criação de um documentário, que introduzimos neste capítulo e anexamos neste livro, em formato de DVD, visando compartilhar com nossos leitores estas experiências e transformá-las em um material didático importante para o estudo das inovações locais.

O propósito do vídeo foi ilustrar iniciativas locais que, no Brasil e na Espanha, conseguiram gerar respostas coletivas inovadoras diante de situações de insegurança social. Identificar os elementos alternativos de ação e compreender a essência das transformações dos indivíduos em sujeitos políticos, ao serem capazes de levar a cabo essas iniciativas inovadoras e promover inclusão social mesmo estando em situações adversas.

2. Objetivo e Metodologia

Tanto no Brasil quanto na Espanha podemos detectar numerosas evidências empíricas que ilustram este tipo de processos de inovação local. Embora de forma isolada, essas experiências têm lançado um novo olhar sobre a problemática social buscando novos elementos, fundados no reconhecimento, na participação e na redistribuição, para nutrir as políticas públicas. São práticas e instituições renovadas, conduzidas por uma ação inovadora, que buscam dar resposta às novas questões sociais, cada vez mais complexas.

Acreditamos, assim como Arendt (1993), que o homem com sua ação sobre a realidade é capaz de realizar o improvável e o imprevisível. Por isso, ao identificar as práticas de inovações locais que fizeram parte do documentário demos o primeiro passo para a construção do que chamamos de “banco de milagres”. Pois, pretendemos com a

¹⁰⁴ Participaram da equipe pelo Brasil: Valeria Rosa Bicudo, Maria Lazo, Luciana Abranches Sucupira, Maria Gabriela Monteiro e Anne Mello. Pela Espanha, participaram Ismael Blanco e Jordi Xercavins (câmera e edição).

criação desse banco identificar e disponibilizar o maior número de casos de iniciativas locais de inclusão social e promoção da cidadania ativa e, com esse conjunto de experiências exitosas, repensar políticas e estratégias para ampliação da esfera pública.

Os casos foram selecionados tendo em vista alguns critérios gerais como, por exemplo, estar inserido em contextos territoriais desfavoráveis, em diferentes localidades, ser desenvolvido em uma escala “micro” com enfoque comunitário e iniciativa associativa. Além disso, procuramos selecionar experiências diversificadas, cobrindo áreas de atuação que vão do campo das artes e educação à produção e economia solidárias. A escolha esteve relacionada com a visibilidade das experiências, com a quantidade de informação disponível e o conhecimento adquirido, com a possibilidade de contato e disponibilidade para o encontro no tempo que determinamos para as entrevistas.

A exploração documental e entrevistas em profundidade foram os meios utilizados para a realização da pesquisa. As entrevistas foram realizadas com os principais líderes de cada projeto e o roteiro de entrevista foi elaborado de uma maneira que nos permitisse não apenas compreender o funcionamento do projeto, mas, antes de tudo, entender a trajetória de vida de cada líder, como ele se constituiu como sujeito político e qual o contexto social e as transformações que cada projeto trouxe em suas vidas pessoais, na organização comunitária e na realidade em que vivem. A idéia de tomar a construção da subjetividade como fio condutor da entrevista não exclui as determinações sociais e as relações grupais, comunitárias e políticas. Através deste fio, que é o indivíduo que se constitui como ator político, vamos encontrar o papel do Estado e das políticas públicas – seja no apoio aos projetos, seja na repressão às suas lideranças –, as redes sociais que se formam, os outros atores políticos, as tensões e conflitos no seio do próprio grupo social. Em vários casos fica patente a importância desta rede de apoio e, mais que tudo, do acesso ao conhecimento, como fundamentais para reconstrução da auto-estima e da relação deste sujeito com o mundo.

O vídeo foi elaborado a partir de extratos de cada entrevista. Cada capítulo do documentário se inicia com um relato da trajetória política do entrevistado; em seguida, o entrevistado apresenta o projeto (sua origem, as linhas de trabalho e os resultados);

depois foram escolhidos alguns trechos sobre o entorno (ameaças, conflitos e parcerias); e, por último, a mensagem que o entrevistado passa para quem irá assistir o filme.

Foram selecionados oito projetos, sendo quatro no Brasil e quatro na Espanha. O quadro a seguir apresenta um pouco de cada experiência.

PROJETOS NO BRASIL

Projetos/	Lugar	Ano de Início	Objetivos	Linha de Trabalho
Nós do Morro	Favela do Vidigal – Rio de Janeiro/RJ	1986	Movimento cultural para fortalecer a auto-estima da população, formar cidadãos por meio da arte e melhora da qualidade de vida.	Escola de formação de cinema, teatro e dança.
Rádio Favela	Conglomerado da Serra – Belo Horizonte/MG	1981	Dar voz e projetar as demandas e reivindicações das favelas para além de suas fronteiras e meio de luta por direitos de cidadania.	Divulgação artistas da favela, promoção da cultura e programas de rádio abertos à comunidade para exposição de demandas e de debate da problemática local.
Banco Palmas - Associação de Moradores do Conjunto Palmeiras	Conjunto Palmeiras – Fortaleza/CE	1980	Articulação e organização dos moradores do bairro, criação de uma identidade local, urbanização e economia solidária.	Micro-crédito, palma card, laboratório de agricultura urbana, agência de foto emprego, incubadora feminina para mulheres em situação de risco, palma <i>fashion</i> , palma limpe, ateliê de costura.

Associação Quilombola de Conceição das Criolas	Conceição das Criolas – Salgueiro/PE	2000	Organização dos moradores na relação com os governos municipal, estadual e federal nas questões referentes ao título da terra e outras ações de desenvolvimento local, fortalecimento da cultura e identidade quilombola.	Participação de redes de comunidades quilombolas, geração de trabalho e renda por meio da produção artesanal e incentivo a formação cultural de jovens da comunidade.
--	--------------------------------------	------	---	---

PROJETOS NA ESPANHA

Projetos/	Lugar	Ano de Início	Objetivos	Linha de Trabalho
Ateneu Popular de Nou Barris/Escuela de Circo	Trinitat Nova – Barcelona	1977	Equipamento gerido por um conjunto de entidades cujo objetivo comum é fomentar a participação artística e cultural para o desenvolvimento social.	Aulas de circo para profissionais e amadores e outras atividades artístico-culturais (teatro, música...).
Saregune	Centro histórico de Vitória - País Basco	2003	Espaço de encontro e uso livre da tecnologia para a dinamização social e comunitária.	Acesso livre as tecnologias, cursos de formação de monitores, cursos para a população, elaboração de conteúdos em páginas da internet que tenham relação com o bairro e que contribuam à dinamização dos movimentos sociais locais.
Casal dels	Raval –		Formação complementar	Apoio social,

Infants del Raval	Barcelona		de crianças e jovens, com apoio à família.	apoio escolar, integração de jovens imigrantes e inserção no mercado de trabalho.
El Pátio	Ilhas Canárias		Combater a marginalização e promover integração social de crianças e jovens através de trabalhos sócio-educativos e o desenvolvimento do entorno comunitário.	Trabalho complementar com as instituições educativas, dinamização socio-educativa no espaço público, trabalho comunitário.

3. Balanço das Experiências

Embora sejam projetos que lidem com necessidades distintas, principalmente quando comparamos projetos no Brasil ou na Espanha, todos trazem em si formas originais de inclusão social revestidas de um ideal transformador. As diferentes realidades entre os dois países evidentemente têm influência direta nas origens e desenvolvimentos dos projetos. Destacamos alguns pontos que diferenciam os casos estudados e outros em comum, que os unem enquanto células criadoras e regeneradoras de cidadania.

Nos casos brasileiros, por exemplo, há uma enorme ausência do Estado como provedor de bens e serviços e inclusive aparece, contraditoriamente, como repressor das próprias iniciativas. A falta que se sente da presença do Estado e a descrença em relação às suas instituições é um dos elementos que aparecem de forma bastante enfatizada nas experiências no Brasil. O caso da Rádio Favela é um dos exemplos onde se exerceu o desrespeito com a integridade física do indivíduo, que teve a casa invadida e sofreu agressões. Tanto o líder da Rádio Favela, em Belo Horizonte (MG), como os integrantes da Associação Quilombola de Conceição das Criolas, em Salgueiro (PE), tiveram a liberdade cerceada devido a ameaças. Nos casos espanhóis, por outro lado, o Estado já aparece como parceiro, financiador e, no projeto El Patio, o governo de Canárias tem influência direta no impulso da experiência. A construção de um espaço que, além de ser

local de encontro entre diferentes indivíduos, promovesse a inclusão tecnológica e incentivo ao conhecimento foi a idéia que faltava ao município de Vitória, no País Basco (Espanha), que apostou financeiramente na iniciativa da sociedade.

Os poderes públicos do Brasil e da Espanha, portanto, assumem posturas extremas; de apoio e de coerção. Essa diferença de relação entre ações da comunidade e Estado também levam a graus de institucionalidades diversos entre os projetos. As experiências brasileiras possuem uma trajetória de conflito com o próprio aparato estatal ao questionarem a estrutura e os interesses dominantes. A dificuldade para a solidificação dos projetos é uma característica marcante dos quatro casos brasileiros. O Conjunto Palmeiras, em Fortaleza (CE), que criou o Banco Palmas, teve que ganhar judicialmente do Banco Central do Brasil o direito de colocar para circular a moeda social *Palma*. Na Espanha, o projeto Casal Dels Infants del Raval conta com um convênio com o departamento de educação do município de Barcelona que contribui positivamente no trabalho com as crianças e famílias. O reconhecimento das experiências sociais pelo poder público agrega a estes projetos capacidade de alcance e de ativação. A institucionalidade pode ser medida também em termos de infraestrutura, extremamente díspares nos projetos situados no Brasil em relação aos da Espanha. Isso tudo não significa que na Espanha não aconteçam conflitos na relação entre as entidades responsáveis por experiências locais e as administrações. Um exemplo, entre outros, é a dificuldade em conciliar autonomia e financiamento.

Outra diferença entre os casos estudados, relacionada com a anterior, é a origem da liderança do projeto. No caso dos espanhóis, seus líderes chegam “de fora” com uma bagagem de vida diferente da realidade local e um perfil de “técnicos” ou “profissionais” contratados. No caso brasileiro, as lideranças têm um forte vínculo com o lugar, misturando a história de vida do sujeito com a história da própria comunidade e com uma orientação mais política e combativa, como consequência da confrontação com a administração pública.

Apesar desses aspectos apontados, encontramos nos projetos importantes elementos comuns que mostram as possibilidades de transformação social a partir de experiências originadas no âmbito local - onde há uma realidade de carência, ainda que de diferentes dimensões e proporções. Emergem nesses lugares projetos que trazem em

si a capacidade de enxergar em suas realidades o impulso motivador de mudança. Constituem-se em alternativas inovadoras que buscam redesenhar um futuro a partir da história e do esforço coletivo. São ações que vão de encontro às tendências de implementação de políticas sociais segmentadas e que têm, em sua essência, objetivos múltiplos inter-relacionados que almejam a integração da complexa realidade desses espaços sociais. Projetos que enxergam o meio em que estão e as debilidades existentes, procurando assim atuar entrelaçando solidariedade e reivindicação, fortalecendo principalmente as relações sociais.

No Brasil, o protagonismo associativo e a dimensão comunitária são importantes elementos inovadores encontrados nas experiências estudadas. A compreensão da realidade social a partir da reconstrução de uma identidade coletiva e um desenvolvimento sensível dos ideais perseguidos vai além da reivindicação de direitos, e sim vislumbra a construção dos direitos como estratégia de atuação. A comunidade, portanto, passa a ser a principal sustentação das ações realizadas nesses locais. Abordam as debilidades de forma coletiva e junto a uma relação de proximidade se dá o contraponto ao paradoxo da individualização. Tanto a associação de moradores de Conceição das Criolas (PE) como do Conjunto Palmeiras (CE) nasceram da energia empenhada do trabalho comunitário. No Conjunto Palmeiras a associação teve o importante papel de incentivar a criação de outras associações, sendo o bairro composto por 26 associações que se reúnem no Fórum Popular do Bairro para a discussão dos problemas e distribuição de programas e projetos.

Em Vitória, no País Basco, Saregune tornou-se um espaço de referência no centro da cidade, um local que cumpriu seu objetivo virando ponto de encontro - asséptico do ponto de vista ideológico, cultural e religioso -, estimulador e facilitador da relação entre indivíduos. Nas Ilhas Canárias, um projeto voltado para crianças marginalizadas conseguiu fazer com que seu trabalho transbordasse e atingisse as famílias e a comunidade de uma maneira geral, revitalizando espaços de convivência.

A característica comunitária se reforça com o sentido participativo que permeia todo o processo de construção das experiências. A força da coletividade em Fortaleza, no Brasil, supera obstáculos particulares e é capaz, através de esforço conjunto e participativo, de construir um plano de ação para o bairro com a perspectiva de dez anos

futuros. A espera passiva por ações públicas é desesperançosa em lugares marcados por anos de exclusão social. O empenho para o envolvimento do indivíduo com a sua singularidade no todo, faz parte da própria base estrutural dos projetos estudados. Sem esse eixo aglutinador, que ative o desejo de mudança de cada indivíduo no coletivo, as experiências perdem a força de ação. Os projetos se orientam no sentido do desenvolvimento cognitivo e da conscientização para a construção de sujeitos autônomos. Essa renovação e multiplicação de capacidades dão aos indivíduos a possibilidade e o poder de enfrentamento na ausência de resposta às suas necessidades. Nesse sentido, em Belo Horizonte, o entrevistado do projeto Rádio Favela, reafirma a importância da inclusão da comunidade no processo reivindicativo. É o próprio indivíduo que vai à rádio expor suas questões ao conhecimento de todos. Essa forma de atuação foi explorada ao longo do desenvolvimento do projeto justamente como uma maneira de fazer com que o indivíduo deixe sua casa, sua particularidade, e compartilhe suas demandas com o conjunto da sociedade.

Outros elementos inovadores que destacamos em todas as experiências, tanto no Brasil como na Espanha, são o trabalho a partir das potencialidades internas e a utilização de ferramentas alternativas. A criatividade vem à tona em lugares onde a desesperança reprimia a imaginação. O teatro, o cinema, o circo, o artesanato, a música, as novas tecnologias unem um trabalho de resgate da dignidade e da autoconfiança, envolvimento cognitivo e estético, como também de sustentação financeira e institucional. Em Conceição das Criolas (PE), o artesanato é um meio para a difusão da história da comunidade, já que as bonecas fabricadas não são apenas bonecas, são sujeitos da história daquele lugar. São indivíduos que fazem parte da construção da comunidade e dão um sentido afetivo para a produção artesanal. Além da importância do conhecimento da origem da comunidade e do fortalecimento da cultura e identidade quilombola, as bonecas, feitas a partir de recursos naturais do local, aproximam indivíduos de sua terra. O teatro, o cinema, o circo e a música são usados como ferramentas de dinamização comunitária e inclusão social na Escola de Teatro Nós do Morro, no Vidigal, Rio de Janeiro, bem como em Barcelona, no Ateneu Popular de Nou Barris, e nas Ilhas Canárias no projeto El Pátio.

Portanto, são projetos que a partir do desenvolvimento de dimensões interligadas entrelaçam aspectos afetivos, coletivos, produtivos e estimulam a sensação de possuir-se a si próprio, isto é, a empreender a busca incessante pela liberdade. Essa abordagem multidimensional contribui para o processo de construção de identidade e consciência coletiva, de vínculos comunitários, de redes de reciprocidade e de confiança interpessoal. A descoberta das potencialidades internas do sujeito leva à produção de novos imaginários, onde se recupera o sentido da existência, do conhecimento e da criatividade. A ação reivindicativa vem, portanto, como uma consequência desse trabalho de resgate do próprio sujeito. Nesse sentido, o potencial transformador dos casos estudados está, entre outros, nessa capacidade de despertar o sujeito, de tornar o indivíduo responsável pelo coletivo.

São projetos com efeitos multiplicadores na medida em que as transformações das relações pessoais promovidas refletem e são refletidas em mudanças econômicas, políticas e culturais que garantem a cada indivíduo a possibilidade de realização da sua singularidade. Em Pernambuco, em Conceição das Criolas, a movimentação de resgate e valorização da cultura quilombola vem associada ao resgate da raça. A visibilidade conquistada no Brasil e no mundo, pelo Banco de Palmas da cidade de Fortaleza, foi decisiva para a mudança de imagem no Conjunto Palmeiras. O sentido da fabricação de produtos e da criação da marca *Palmas* vai além do sentido econômico e transforma a relação das pessoas com o lugar, superando a vergonha e o estigma para um sentimento de orgulho. Em Nou Barris, Barcelona, em vinte anos, substituiu-se a imagem que se tinha do bairro, através da identificação com o circo e da mobilização social. Nas oito experiências nos dois países, nota-se que o trabalho interno realizado subverte lógicas de exclusão e discriminação, quebrando a dominação e hierarquização e valorizando a diversidade. De maneira mais tangível, são projetos que também transformam o local com a conquista de instituições de educação, possibilidades de lazer, acesso à cultura, entre outros.

Além de todos esses aspectos, os projetos foram capazes de transcender o local e atingir outros âmbitos sociais. A organização e articulação não só interna se somam, nesses casos, a relações e parcerias com outras associações e movimentos. O projeto Nós do Morro, por exemplo, participa do movimento F4 (favela quatro) que une quatro

projetos em favelas do Rio de Janeiro para um trabalho artístico-cultural com jovens de comunidades. A Associação Quilombola de Conceição das Criolas faz parte da secretaria executiva da comissão estadual das comunidades quilombolas de Pernambuco e da coordenação nacional das comunidades quilombolas, trabalhando em conjunto com outros movimentos em defesa pelos Direitos Humanos. O compromisso com um desenvolvimento com justiça social une esses projetos que têm em comum o ideal transformador e, juntos se apóiam no sentido de suplantar momentos mais difíceis em suas trajetórias. No projeto de inserção de jovens no mercado de trabalho, levado à frente pelo Casal del Infants de Raval, em Barcelona, a parceria com empresas permite a inclusão transversal dos jovens, com a preocupação da formação pessoal e profissional.

4. Considerações finais

Os indivíduos são o meio, o fim e a razão dos projetos estudados. São estimulados a pensar em mudanças e se desenvolverem, sendo essa liberdade fundamental para a transformação da realidade, da vida, do mundo em que vivemos. Portanto, a organização local da sociedade, nos casos estudados, tem como principal consequência a construção de novos sujeitos políticos. A partir de então, passam a dividir a responsabilidade de redesenhar as linhas gerais que regem a sociedade. Esse documentário, portanto, evidencia a existência de experiências inovadoras capazes de aprofundar as bases para uma transformação social, onde a utopia parece ter lugar.

Ainda que tenham, em seu interior, o toque da esperança que não deixa fugir a utopia, alguns limites estão presentes nos projetos. Mesmo que em diferentes escalas são experiências de caráter microssocial e atomizadas, na medida em que ainda falta uma coordenação mais sólida entre elas. A insuficiência de recursos para a ampliação destas propostas e a impossibilidade de uma atuação em larga escala também se constitui em um entrave ao desenvolvimento das experiências. A falta de articulação com o Estado, principalmente nas experiências brasileiras, dificulta o crescimento e a multiplicação da idéia para outros lugares. A soma de esforços entre sociedade civil e Estado, sem dúvida aumenta as proporções e alcance dos benefícios gerados pelas propostas inovadoras da própria comunidade local. Estas não significam a substituição do papel do Estado, mas retratam uma nova realidade, a da sociedade composta por sujeitos que têm na ação

coletiva a convicção de transformação social. A complexidade da problemática social requer uma ação política conjunta entre distintos atores sociais e escalas de governo e que explore formas alternativas de atuação.

Fica evidente, portanto, a necessidade de um novo olhar para a questão social que seja capaz de ir além da tendência de enxergá-la e tratá-la de forma compartimentada e centralizada. As experiências estudadas que emanam da sociedade civil mostram, sobretudo, as possibilidades e benefícios de elementos inovadores e originais de inclusão social para um novo desenho da realidade mundial. Surgem espaços públicos de novo tipo onde há o fortalecimento do local no que tange à execução de políticas transformadoras frente às inseguranças que atingem a comunidade global. Faz-se necessária a conexão das potencialidades de enfrentamento que surgem do local com o alcance global. Isso significa que se está convencido da nossa capacidade para transformar:

Sonhar muito, criar utopias, imaginar que é possível, que nós vamos conseguir criar um mundo justo, belo, harmonioso, prazeroso de se viver. Eu acho que é juntar a força, a luta, com a utopia, a liberdade, com o sonho, com a esperança, juntar tudo isso e acreditar que nós seremos vencedores, que nós somos possíveis. (Joaquim, Banco Palmas).