

CIDADE E CIDADANIA: INCLUSÃO URBANA E JUSTIÇA SOCIAL

Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro

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

Max Weber

A democracia é um regime que promoveu a desvinculação do homem das relações de dominação pessoal que marcavam o feudalismo. A fundação da cidade expressa a subversão da ordem feudal, na qual o camponês estava atrelado ao proprietário da terra por laços de subordinação pessoal. Por esse motivo, essa sociedade era caracterizada pela segregação dos homens em estratos sociais hierarquizados. É na cidade que o homem adquire a emancipação material e moral, como bem demonstrou Max Weber. A ordem social passa a ser associada à emergência dos direitos humanos ligados aos direitos considerados naturais, intrinsecamente associados à condição humana. Direitos à liberdade, à propriedade, à segurança e direito de resistência à opressão. A multiplicação das cidades e as formas de vida que elas ensejam levaram à subversão da ordem feudal contra as formas de opressão.

As palavras cidade, cidadão e cidadania foram, historicamente, ganhando o mesmo sentido. Podemos identificar três momentos dessa evolução. Antes de tudo, na antiguidade clássica, cidadania tem a ver com a condição de *civitas* pela qual os homens, vivendo em aglomerados urbanos, contraem relações fundadas em direitos e deveres mutuamente respeitados. Posteriormente, à condição de *civitas* somou-se a de *polis*, ou seja, o direito de os moradores das cidades participarem nos negócios públicos. Já no século XIX, a condição de cidadania é expandida com a inclusão de direitos de proteção do morador da cidade contra o arbítrio do Estado. No final do século XIX e no início do século XX, a condição de cidadão expressava também os direitos relacionados à proteção social, inicialmente relacionados aos riscos do trabalho assalariado (desemprego, acidente do trabalho etc.) e, posteriormente, estendidos à própria condição de cidadão.

Esse terceiro sentido histórico da palavra cidadania tem a ver com a “descoberta do social”, como se expressou K. Polanyi (1) para caracterizar o momento em que sociedade se dá conta da ameaça de destruição que representava o livre jogo do mercado. Corresponde também ao momento em que era necessário universalizar a condição do trabalho assalariado como pressuposto para a afirmação da industrialização capitalista. Cria-se um sistema de proteção social ligado ao sistema do *salariat*, com o qual o capital impõe a subordinação real do trabalho.

O sentido moderno da palavra cidadania expressa, portanto, três focos: o democrático, o liberal e o social. O primeiro é o *polis*, o segundo o *civitas*

o terceiro *societas*. Este último foco tem a ver com a descoberta de que o *civitas* e *polissomente* poderiam existir com o mínimo de justiça social. Podemos, então, imaginar uma seqüência: cidadania cívica, cidadania política e cidadania social.

Hoje, há uma ruptura deste processo histórico, com impactos específicos na América Latina. Aumenta o *polis*, mas o *civitas* permanece hipertrofiado pela inexistência do *societas*.

CIDADANIA E ESPOLIAÇÃO URBANA Há uma conexão estreita entre as características das nossas cidades e o padrão de desigualdades prevalentes na sociedade brasileira, que se dá na vigência dos clássicos mecanismos da acumulação urbana, cujos fundamentos são as próprias desigualdades cristalizadas na ocupação do solo. Vários estudos já mostraram, com efeito, que a dinâmica urbana da cidade latino-americana tem como base a apropriação privada de várias formas da renda urbana, fazendo com que os segmentos já privilegiados desfrutem, simultaneamente, de maior nível de bem-estar social e riqueza acumulada, na forma de um patrimônio imobiliário de alto valor. Ao mesmo tempo, grande parte da população, formada pelos trabalhadores, é espoliada, por não terem reconhecidas socialmente suas necessidades de consumo habitacional (moradia e serviços coletivos), inerentes ao modo urbano de vida. O resultado é a urbanização sem cidades.

A carência habitacional está no centro do nosso problema urbano na medida em que, em razão da exclusão de grande parte da população do mercado imobiliário formal, a “solução” do chamado déficit habitacional tem sido a inserção marginal na cidade. Prevalece a lógica perversa, produtora da maior parte dos chamados problemas urbanos: quem está fora do mercado somente tem acesso à moradia à margem da cidade! A nossa urbanização, em consequência, é caracterizada pelo permanente e crescente descompasso entre o lento crescimento das cidades e a veloz expansão das suas margens. A urbanização expressa, assim, mais fortemente o processo de desruralização da sociedade do que a generalização da forma urbana de vida. Como podemos chamar a isso de urbanização quando o crescimento das nossas cidades se realiza centralmente pelo aumento do número de moradias que não atendem aos padrões mínimos de habitabilidade que tornam possível a vida em aglomerados urbanos?

Não temos estatísticas seguras sobre a marginalização urbana, até porque é difícil quantificar o que não pode ser reconhecido institucionalmente. Os números sobre a melhoria das condições habitacionais, insistentemente anunciados pelos organismos internacionais, não revelam esse lado dramático das cidades. Com efeito, se é verdade que as pessoas não estão mais em casebres de zinco e madeira reutilizada, como nos primórdios das favelas, vilas, barriadas etc., hoje elas moram em casas insalubres e totalmente inaptas à função de sustentação de uma vida digna. Alguns dados sobre a realidade brasileira nos dão uma idéia da marginalização urbana. Cerca de 9% da população metropolitana mora em setores onde prevalece forte ou extrema precariedade em termos de serviços de saneamento básico. São 6 milhões de pessoas vivendo à margem dos padrões mínimos de acesso à água, esgoto e coleta de lixo. Nas cidades localizadas fora das áreas metropolitanas, a marginalização urbana atinge 21 milhões de pessoas! A subnormalidade habitacional medida pelo IBGE aumentou cinco vezes entre 1991 e 2000. Levantamentos feitos pelas prefeituras apontam assustadores índices de crescimento de moradias em favelas: na grande São Paulo, 20% da popula-

ção mora em favela, quando em 1970 este índice era de apenas 1%; na cidade do Rio de Janeiro, este percentual se eleva a 28%, em Salvador a 33%, e em Belém a 50%. Nos últimos dez anos, a população das sete regiões metropolitanas saltou de 37 para 42 milhões de habitantes, e suas periferias conheceram uma taxa de crescimento de 30%, enquanto que as áreas urbanas mais centrais não cresceram, no mesmo período, mais de 5%. Por outro lado, o fato de que apenas cerca de 16% das moradias construídas no Brasil correspondem à oferta gerada pelo segmento formalizado, no qual a construção e o financiamento são atividades organizadas, nos permite avaliar a extensão da exclusão do mercado.

CIDADANIA E VULNERABILIZAÇÃO URBANA Durante as décadas de 1970 e 1980 assistimos, nas cidades latino-americanas, a emergência de lutas contra os mecanismos da espoliação urbana. Alguns progressos foram obtidos em termos de extensão do direito à cidade aos segmentos populares. Programas de urbanização das favelas e seus correlatos nos outros países latino-americanos são indícios nessa direção. Alguns desses programas refletem as preocupações dos organismos internacionais com os efeitos regressivos da política econômica neoliberal. No caso brasileiro, em 2001 foi aprovada uma lei nacional (o Estatuto da Cidade) que, reconhecendo a função social da cidade e da propriedade imobiliária, oferece uma oportunidade para que os governos locais possam retirar a dinâmica de organização urbana dos circuitos da acumulação privada de renda e riqueza geradas pela ação do poder público. A espoliação urbana pode ser combatida pelo reconhecimento das necessidades de reprodução das camadas populares na forma de um direito à cidade.

Porém, começamos o novo milênio com crescentes evidências de que novos mecanismos de espoliação urbana estão emergindo nas cidades, relacionados com o fato de que a segregação e a exclusão habitacional produzem espaços nos quais se verifica a acumulação de desvantagens sociais. São aglomerados urbanos de segmentos sociais vivendo o processo de vulnerabilização social decorrente da precarização do emprego, do desemprego e da perda da renda do trabalho, processo ao qual se somam os efeitos do empobrecimento social, resultantes da desestruturação do universo familiar, do isolamento social, da estigmatização e da desertificação cívica dos bairros em vias de guetificação. Neles, em razão desses processos, torna-se cada vez mais problemático o surgimento de ações coletivas que possam compensar a perda da renda e o relativo abandono pelo poder público. Produz-se, assim, um círculo perverso de despossessão que transforma a marginalização social em exclusão territorial. São nesses aglomerados que se verificam as maiores taxas de repetência e evasão escolar, de mães jovens solteiras, e de jovens que não estudam, não trabalham e tampouco procuram empregos. Por outro lado, estudos sobre a chamada violência urbana têm trazido também evidências da relação entre as taxas de incidência de homicídios e a precariedade urbana.

Em resumo, existem elementos suficientes para afirmar que, em nossas cidades, aos históricos mecanismos de espoliação urbana, se associam mecanismos de vulnerabilização da população. Se antes a ausência de democracia retirava dos segmentos trabalhadores os bens e serviços inerentes à vida urbana, hoje a segregação e separação fazem com que uma parte não desprezível da população seja crescentemente desabilitada dos recursos necessários ao acesso à renda e aos benefícios urbanos. Aqui se faz necessário um pequeno comentário sobre o conceito de vulnerabilização. Não podemos tomar essa idéia tal qual ela foi formulada por Robert Castel (2). Nunca tivemos

um *salariat*, portanto nunca tivemos a experiência de um sistema de proteção e solidariedade sociais associado ao trabalho assalariado, como ocorreu na Europa. No Brasil a cidade, ou melhor, o bairro popular cumpriu historicamente esse papel, em razão de a concentração territorial das camadas populares recém-transferidas do campo propiciar o desenvolvimento de uma economia moral e ações coletivas de reivindicações de bem-estar social. Em outras palavras, o bairro popular, com sua vida fortemente comunitária, constituía um *hinterland* capaz de compensar os efeitos da instabilidade do assalariamento incompleto e da ausência de direitos sociais.

Podemos falar, então, de vulnerabilização urbana em razão de o bairro popular hoje suscitar a experiência da insegurança e do risco. No fundo dessa mudança, temos associadas a expansão do trabalho precário e a difusão da violência.

CIDADE E VIOLÊNCIA No bairro popular sempre esteve presente a violência. Mas esta não produzia os efeitos desorganizadores como hoje os produz a violência associada ao tráfico de drogas e de armas. Ela cria um clima social e uma cultura que diminuem enormemente a eficácia normativa necessária às práticas e às relações de solidariedade, incidentes especialmente nos jovens moradores dos bairros populares. Aqueles que são recrutados pelas organizações criminosas adquirem rapidamente massivos recursos, sejam eles 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.

Luiz Eduardo Soares (3) aponta os seguintes efeitos da violência:

- a. Desorganização da vida associativa e política das comunidades.
- b. Imposição de um regime despótico nas favelas e bairros populares.
- c. Recrutamento da força de trabalho infantil e adolescente.
- d. Disseminação de valores bélicos, contrários ao universalismo democrático e cidadão, fazendo 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 habilitam seu portador com disposições subjetivas para o respeito às regras da sociabilidade, e para a racionalidade estrategicamente orientada.
- e. Como conseqüência, nos bairros populares, observa-se o predomínio agressivo dos valores da guerra feudalizada, fundados na crença da supremacia da coragem e da lealdade, o que leva, invariavelmente, a um quadro social de faccionalismo fratricida.
- f. Destruição das estruturas familiares e da dinâmica da reprodução cultural ao inverterm-se as relações de autoridade intergeracionais, convertendo-as em laços de poder militarizado. Em decorrência da vigência desses valores, há nos bairros populares uma permanente disputa em torno da supremacia moral de duas estruturas de hierarquia: a familiar e a do tráfico. A conseqüência é a degradação da “lealdade comunitária tradicional, substituindo-a por relações exclusivistas com grupos paramilitares e por um narcisismo consumista extremo”. Nos bairros em que o tráfico tem presença marcante “a identidade predominante passa a ser o grupo criminoso, que usa o vínculo simbólico de uma das grandes “famílias” do tráfico.... para diferenciar-se dos rivais. Esse processo tende a ser mais traumático quando os traficantes são invasores, isto é, não originários da favela que dominam”.
- g. Fortalecimento e disseminação do patriarcalismo, da homofobia e da misoginia.

h. Estimulação de reações que tendem a estigmatizar a pobreza e os pobres, promovendo imagens negativas das comunidades dos bairros populares, que passam a ser vistos como fontes do mal. 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 estigmatizadores. Bem sabemos, a partir dos resultados das pesquisas de Wacquant (4) 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.

CIDADANIA NA CIDADE PARTIDA? Os núcleos das nossas metrópoles são constituídos, cada vez mais, por aglomerados urbanos cujos dinâmismos econômico e social decorrem de seus papéis nas redes globais de circulação mercantil e financeira. É a cidade alta, onde o moderno mercado é dominante, centro logístico dos negócios, aonde chegam as informações, as mercadorias, os capitais, os créditos. Nesta parte, quem dita as leis são os donos do capital e das outras formas de riqueza, e seus habitantes se orientam por uma cultura cosmopolita. Nas periferias geográficas e sociais, cresce uma massa marginal, desconectada produtivamente dos espaços onde a riqueza se reproduz e se acumula. Nelas se expande uma economia da sobrevivência fechada por si mesma. O poder funda-se na privatização da violência, organizada em estruturas feudalizadas. São áreas nas quais a população tem que se esforçar para não sucumbir integralmente aos valores e às práticas inerentes ao capitalismo predador, gerado pelos diversos circuitos da criminalidade que gravitam em torno do tráfico de armas e de drogas, e ao capitalismo assistencialista, fundado na total submissão da população carente aos laços de dependência e favores pessoais com aqueles que controlam as inúmeras instituições “filantrópicas” das nossas periferias e favelas. Uma ou outra forma de dominação estimula a consolidação de uma cultura muito pouco favorável à ação coletiva e aos valores igualitários, indispensáveis à democracia.

Esta paisagem lembra a descrição que fez o historiador F. Braudel (5) sobre a desconjunção ocorrida à época da formação da economia-mundo entre os planos e o tempo da vida material e cotidiana da maioria da população, que construía a sua sobrevivência diária praticamente à margem da rede de trocas organizada sob a hegemonia das “altas finanças” que atravessava as regiões da Europa. “O centro, o ‘coração’, reúne tudo o que há de mais avançado e de mais diversificado. O anel seguinte só tem uma parte dessas vantagens, embora participe delas: é uma zona dos ‘brilhantes secundários’. A imensa periferia, com seus povoados pouco densos, é, ao contrário, o arcaísmo, o atraso, a exploração fácil por parte dos outros. Essa geografia discriminatória ainda hoje logra e explica a história geral do mundo, se bem que esta, ocasionalmente, também crie por si mesma o logro com a sua convivência.”

Na cidade da globalização periférica, os efeitos dos novos mecanismos de vulnerabilização produzem a despossessão moral de vastos segmentos da população. A globalização impõe a lógica do mercado e, ao mesmo tempo, cria uma massa marginal. A segregação residencial emerge como forma de gestão social dessa massa marginal. A modernização, realizada pela acumulação liberal, ao mesmo tempo em que promove quebra os laços da integração social.

Muitos bairros das cidades da América Latina se assemelham à situação de guetos negros americanos descrita por Lóic Wacquant:

“...o gueto é um dispositivo socioespacial que permite a um grupo estatutário dominante em um quadro urbano desterrar e explorar um grupo dominado portador de um capital simbólico negativo, isto é, uma propriedade corporal percebida como fator capaz de tornar qualquer contato com ele degradante, em virtude daquilo que Max Weber chama de “estimação social negativa da honra”. Em outros termos, um gueto é uma relação etno-racial de controle e de fechamento composta de quatro elementos: estigma, coação, confinamento territorial e segregação institucional”. (4)

A democracia exige a participação de pessoas dotadas de autonomia moral, sem o que não são possíveis nem as deliberações nem as escolhas conscientes e responsáveis. Por sua vez, essa autonomia moral demanda um grau razoável de independência e segurança econômicas. Estamos de acordo com a opinião de J. Nun (6) sobre as possibilidades de uma “democracia representativa excludente”, como consequência da prevalência de extremas desigualdades nas cidades, gerar situações de vulnerabilidade e riscos sociais que ameaçam a segurança física e social (identidade individual e coletiva) de amplos segmentos da população. Isso equivale dizer que em nossas cidades podem existir regimes políticos democráticos pouco representativos, nos quais apenas alguns desfrutariam da real condição de cidadania. Nesse contexto político a tendência seria a permanência de formas perversas de integração social que se encarnam no clientelismo, na criminalidade, no comércio ilegal, na proliferação de guetos e populações marginalizadas e na persistência de modos brutais de exploração da mão-de-obra. Será que o “ar da cidade brasileira emancipará” o homem integrante das massas marginais em vias de exclusão territorial? Não temos a resposta, mas podemos afirmar que, como na passagem do feudalismo para o capitalismo, será na cidade, no enfrentamento das tendências à restauração dos laços de dominação, próprios do *Ancien Regime*, que se travará a luta por uma sociedade democrática. Para tanto, temos que adotar a palavra de ordem proposta pelo sociólogo Boaventura de Souza Santos: democratizar a democracia! A sua concretização, porém, passa pelo combate aos novos mecanismos de espoliação urbana, fundados na segregação e no isolamento territoriais; combate pelo qual poderemos, nas sociedades latino-americanas, finalmente conciliarmos a cidade, a democracia e a justiça social.

Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro é professor-titular do IPPUR/UFRJ e coordenador do Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal- IPPUR/Fase

Referências bibliográficas

1. Polanyi, K. *A grande transformação. As origens da nossa época*. Rio de Janeiro: Campus. 2000
2. Castel, R. *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*. Paris: Fayard. 1995
3. Soares, L. E. *Meu casaco de general*. São Paulo: Companhia das Letras. 2000
4. Wacquant, L. *Punir os pobres. A nova gestão da miséria nos Estados Unidos*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos-Instituto de Criminologia. 2001
5. Braudel, F. *Civilização material, economia e capitalismo séculos XV-XVIII*. São Paulo: Martins Fontes. 1996
6. Nun, J. *Marginalidad y exclusión social*. México: Fond de Cultura Económica. 2001

Bibliografia consultada

- Freitag, B. *Cidade dos homens*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro. 2002
Kowarick, L. *A espoliação urbana*. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 1979