

3

Cidadania no Brasil entre o princípio normativo e valor empírico

Nosso objetivo neste capítulo é discutir a idéia de cidadania enquanto uma prática social de conquistas e exercício de direitos. Neste sentido, tomando por base alguns autores que discutem o tema a partir de conceitos teóricos que ajudam a construir um cenário no âmbito dos limites e das possibilidades do exercício da cidadania no Brasil e seus contextos históricos.

Neste capítulo, é importante não perder de vista o ambiente sócio-espacial da cidade, identificado como “*locus*” de realização das práticas sociais dos diversos atores que disputam as oportunidades de viver na cidade. Nossa análise desta prática social se dará por meio da observação dos grupos localizados especificamente em alguns espaços de habitação popular: favelas e periferias da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (Rocinha, Maré e Novo Olímpio e Miguel Couto, no Município de Nova Iguaçu). Nosso objetivo é analisar de forma comparativa a qualidade dos direitos de cidadania que ocorrem nestes espaços e a cidadania na cidade legal e formal. Nosso horizonte institucional de cidadania está definido pela Constituição Federal de 1988, fundada nos princípios de universalização e inclusão de todos os indivíduos no marco legal da cidadania civil, política e social, legitimada por toda sociedade. Nossa discussão teórica e empírica neste capítulo nos remete ao cenário urbano, onde a prática da cidadania ganha contornos de possibilidades e limites na forma ecológica de segregação sócio-espacial e na estrutura política e econômica que decide as possibilidades dos atores de terem direito à cidade.

Segundo Elisa Reis (1998), o processo de transição, do regime militar (1964-1985) para a democracia, deu muita ênfase às políticas de bem-estar social, entendendo a cidadania dentro de uma visão iluminista, de garantia de igualdade, liberdade, do direito à propriedade e à vida. A autora argumenta que a “*cidadania está associada ao debate da democracia e da emancipação*”. Principalmente no Brasil, esta associação tem uma construção histórica e o conceito de cidadania e sociedade civil pode ser intercambiável, já que ambos expressam idéias de

demandas e reivindicações. Encerrando seu argumento, Reis considera que a cidadania poder ser interpretada como consolidação democrática e mobilização de uma esfera pública de demandas plurais, num espaço de competição por interesses diversos. Logo, esta esfera pública pode ser identificada com o espaço da cidade, onde os atores sociais buscam a realização de seus interesses. Quando olhamos para o campo empírico da nossa pesquisa (as favelas e periferia), percebemos os limites e as poucas possibilidades de inclusão deste atores e suas formas de participação social na cidade se realizar de uma forma autônoma e igualitária (Sorj, 2004. p.15).

A partir de 1990, o tema da cidadania no Brasil ganha significados diversos, servindo como argumento indutor de reivindicação de direitos, através de diversas instituições sociais, que neste contexto, passam a representar os interesses de grupos de interesses dos mais diferentes matizes. Sorj (Op. cit) argumenta que a apropriação do conceito de cidadania sem considerar o seu sentido específico “*de direitos básicos que asseguram a vida democrática*”, fragiliza e fragmenta os processos sociais e impacta na construção “*de projetos societários inclusivos*”. O autor reconhece uma dupla dificuldade de trabalhar o tema da cidadania no contexto latino-americano, e distingue duas características do termo, uma empírica e outra normativa:

“A referência empírica compreende a cidadania tal como ela se concretiza em cada contexto histórico e social; a normativa é a cidadania como ideal, explicitada geralmente nas constituições e associadas a sentimentos, expectativas e valores, mais ou menos difusos, dos agentes sociais.” (Ibid, p.19)

O autor considera que na América Latina o ideal de cidadania se inspira na prática dos países avançados, transformando esta experiência do outro no modelo ideal para o nosso mundo. Esta observação de Sorj nos remete à Constituição de 1988, que foi chamada de Constituição Cidadã, por representar o marco jurídico institucional de transição do regime militar para um período de redemocratização, fato que simbolizava na época e para o futuro o ideal de liberdade e igualdade manifestado e desejado por diversos segmentos sociais no Brasil. Neste sentido, o horizonte empírico observado pelo autor e que nos interessa se refere à experiência da cidadania nestes últimos 20 anos de história. A busca de um modelo ou de experiências bem sucedidas de cidadania recai sobre as nações

desenvolvidas da América do Norte ou nos países europeus: França, Inglaterra e Alemanha. No entanto, não podemos esquecer que a construção de cidadania nestes países também “foi, e continua sendo um processo complexo, sofrido, ziguezagueante, que não pode ser a perspectiva estática e estilizada das últimas décadas do século XX” (Ibid.p.20). É fato que o nível de cidadania alcançado pelos grupos sociais nos países desenvolvidos é resultado de um longo processo de disputas e conflitos de interesses, e de negociações entre os grupos sociais que participaram e participam da vida política, social e econômica de cada nação.

A busca de um mundo ideal de representação da cidadania, segundo Sorj (Op. cit), tem gerado na sociedade e no próprio meio acadêmico um sentimento de inferioridade comparativa entre a América Latina e os países desenvolvidos. O autor considera que esta imagem idealizada da cidadania nos países centrais remete nossa argumentação teórica para um mundo de carências e mistificações, do arbítrio e da desigualdade, remetendo o discurso acadêmico para o campo da denúncia e da demonização das questões sociais. Desta forma, perde-se a oportunidade de analisar a nossa experiência de construção democrática, caindo num relativismo e na desqualificação das instituições e das experiências democráticas aqui em curso.

Considero importante definir uma linha teórica de análise da questão da cidadania levando em conta seu valor empírico e normativo, que possibilite tratar do tema a partir do nosso arcabouço histórico, onde as práticas sociais dos diversos atores se realizam nos campos de disputa de participação e acesso aos bens coletivos.

Tentarei ao longo deste capítulo fugir do relativismo em comparar a cidadania no Brasil com a dos países centrais, evitando pensar a experiência brasileira a partir de um modelo ideal de cidadania, como um ponto de chegada. Meu objetivo será o de verificar como a cidadania no Brasil se concretiza no cotidiano dos grupos sociais mapeados no nosso horizonte empírico. Inverto desta forma a proposta de análise, sugerindo que a prática social de cada grupo seja o ponto de partida que faço para entender a cidadania vivida numa sociedade democrática-liberal como a brasileira.

Sorj (Op. cit) faz uma breve descrição do conceito de cidadania como um mecanismo de inclusão/exclusão do indivíduo no mundo moderno dos direitos de uma comunidade nacional, este conceito muito nos interessa para o nosso

propósito de entendimento da cidadania enquanto direitos de pertencimento e reconhecimento dentro de uma determinada sociedade. O conceito de cidadania visto por este prisma traduz as relações e práticas sociais entre os diversos grupos que disputam na esfera pública os seus interesses. A cidadania é o resultado de uma construção coletiva dos direitos que incluem/excluem os participantes da sociedade. O autor ainda argumenta que “*a cidadania é uma instituição que oferece um título de propriedade particular, [...], que dá acesso a um conjunto de direitos*” (Op. cit p.22). Esse conjunto de direitos será exercido numa esfera pública, entendida como espaço político onde a vontade individual cede lugar à vontade coletiva prevalecendo a idéia de bem comum.

A cidadania é uma experiência histórica de cada sociedade, onde cada realidade influenciou no resultado da forma e condição dela se realizar. Diante de experiências tão diversas, alguns modelos foram desenvolvidos para mapear as trajetórias da cidadania no tempo. A tipologia criada por T.H. Marshall (1967) ainda é o mais utilizado como referência de análise dos processos de construção de cidadania nas sociedades modernas. Nela, a cidadania apresenta três dimensões de conquista e realização: a igualdade jurídica (direito civil), a dimensão política e a econômica. O escopo desta tipologia permite analisar as relações entre os diversos grupos de interesses que estão submetidos a estes princípios de direitos, do fato que, se o sistema jurídico-político garante a igualdade entre todos os cidadãos, as contradições começam a ficar mais evidentes no sistema econômico que se baseia na desigualdade de acesso à propriedade. As desigualdades verificadas dentro do sistema econômico de cada sociedade capitalista foram tratadas pelo sistema político e social com mecanismos de compensação, visando minimizar as causas e efeitos destas desigualdades econômicas. Ao Estado coube a realização de políticas de bem-estar social que melhorassem as oportunidades de acesso: a educação, saúde, moradia, transporte e trabalho, para aqueles cidadãos mais necessitados de maior segurança e proteção social, por exemplo: as crianças, os portadores de deficiência, os idosos e os desempregados.

A tipologia elaborada por Marshall representa a experiência inglesa onde a cidadania se apresenta numa seqüência lógica de construção. No entanto, este modelo não foi reproduzido em nenhum outro país europeu. No Brasil, o acesso a esses direitos tem uma longa história de avanços e retrocessos e de especificidades

que são resultantes da nossa cultura política, social e econômica brasileira (Carvalho, 2001). Não obstante, observa-se que a expansão da cidadania vem sofrendo dificuldades em virtude de duas questões fundamentais: a primeira, é a expansão do sistema capitalista que alterou os processos produtivos, tornando-o mais dinâmico com a implantação de novas tecnologias. Este aspecto trouxe uma nova questão no campo do social, produzindo uma massa de desempregados, o que de forma direta impacta na capacidade do Estado atender estes desempregados com políticas de proteção social; soma-se isso à crise do Estado-nação, com a redução do poder do Estado de garantir os antigos direitos, principalmente, os direitos políticos e sociais. O mundo do trabalho e o espaço urbano ganham importância nas políticas estatais, tornando-se os principais desafios de enfrentamento diante da globalização e revisão do papel do Estado como mediador dos conflitos de interesses.

3.1.

A Constituição de 1988: democracia, cidadania e seus limites de expansão

Um primeiro aspecto que observamos pelo texto de Carvalho (2001) é a relação da cidadania com a lei. É possível perceber que a regulação das relações sociais não se altera exclusivamente por determinação de uma lei, é preciso que a cultura de cidadania seja disseminada na sociedade via ação de práticas cívicas no cotidiano; desta forma possibilitando que o conteúdo abstrato da lei seja transformado em prática social e ajude a mudar as relações do cotidiano no meio social. Sobre o aspecto da lei, Carvalho faz o seguinte comentário sobre a constituição de 1988:

“A constituinte de 1988 redigiu e aprovou a constituição mais liberal e democrática que o país já teve, merecendo por isso o nome de Constituição Cidadã [...]. Os direitos políticos adquiriram amplitude nunca antes atingida. No entanto a estabilidade democrática não pode ainda ser considerada fora de perigo. A democratização política não resolveu os problemas econômicos mais sérios, como a desigualdade e o desemprego. Continuam os problemas da área social, sobretudo na educação, nos serviços de saúde e saneamento, e houve agravamento da situação dos direitos civis no que se refere a segurança pública.” (2001, p.199)

Percebe-se uma contradição entre a institucionalização da democracia e sua experiência empírica no cotidiano, principalmente das classes populares. Permanece nas relações sociais uma hierarquia social (DaMatta, 1997), que preserva valores distintivos de privilégios entre os diversos grupos sociais. Este argumento implica em reconhecer que a cidadania enfrenta dificuldades de se tornar um valor universal que iguala todos os indivíduos perante a lei.

A transição do regime militar para o regime democrático em 1985, permitiu que retornassem à cena pública atores sociais que haviam sido silenciados durante o regime autoritário e outros que nasceram no mesmo período: partidos políticos, associação civil e instituições sociais são um bom exemplo. A constituição de 1988 foi elaborada neste contexto histórico onde o anseio por liberdades civis e políticas era um clamor popular. Esta Constituição representava, pelo menos enquanto lei, um ideal de liberdade e igualdade para todos os brasileiros, e estes anseios ganharam dimensão política norteando as lutas para a esfera parlamentar, além do movimento organizado da sociedade civil.

Neste sentido, o conceito de cidadania tem uma função política e normativa de estabelecer um conjunto de liberdades e igualdades entre as pessoas que convivem num mesmo Estado-nação. Desta forma, entendemos a função da lei como mecanismo de regulação de sociabilidade entre as pessoas e delas em relação ao Estado e o mercado. No caso do Brasil, foi a Constituição de 1988 que reconheceu a cidadania como um *status* extensivo a todos os brasileiros, no entanto, a normatização da cidadania não modificou a estrutura social hierárquica da sociedade brasileira. Outra questão importante a destacar é que a partir da redemocratização de 1985, uma nova noção de cidadania norteada pelos direitos de liberdade e igualdade emerge nos discursos, e principalmente nas práticas dos movimentos sociais que começaram a apresentar demandas por garantia destes direitos. De fato, o que começa a emergir são demandas específicas de grupos sociais diversos, expressando uma pluralidade de necessidades por direitos. Podemos citar, por exemplo, as lutas e conquistas: o Estatuto da Criança e do Adolescente, o Estatuto do Idoso, o movimento gay em busca de reconhecimento e igualdade, o movimento negro de combate ao racismo, o Estatuto da cidade pelo reconhecimento do uso social da habitação etc. Isto demonstra que a luta por

cidadania se amplia e se torna mais plural recorrendo a todo tempo aos direitos inscritos na Constituição de 1988.

Neste contexto, a noção de cidadania ativou também a idéia de um ator social na definição de Touraine (1994) “[...] *antes de ser o ator de uma vida pessoal, tornar-se o agente de uma obra coletiva*”, capaz de assumir responsabilidades, mas portador de direitos que lhe garante pelo menos formalmente o acesso aos bens de cidadania. Esta dimensão da cidadania mobilizou grupos de interesses dos mais diversos possíveis, criando um nível de sociabilidade mais plural e conflituoso. Os primeiros sinais de fraqueza na nova Constituição e da democracia representativa se revelaram pela incapacidade de dar conta desta diversidade social de demandas. O arcabouço jurídico-político se viu indagado por esta nova realidade, que se expressava por meio de uma sociedade que experimentava os rumos da democracia. Um bom exemplo é o do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra – MST, que tornou explícito um problema secular no Brasil que é a questão do acesso à terra. No meio urbano, o desemprego, a informalidade das relações de trabalho, a falta de moradia para os mais pobres; revelou que a formalização da cidadania pela lei não conseguiu expandir a cidadania como mecanismo fundamental de resolução das desigualdades estruturais da nossa sociedade. Percebeu-se que a modernização alcançada na economia não favoreceu de forma igual as regiões brasileiras e o conjunto de sua população. Ficou exposta uma desigualdade social que até então era suprimida pelas políticas populistas ou pela repressão. A democratização e seus mecanismos revelaram de forma mais transparente a tensão social existente na sociedade brasileira, e que o papel do Estado nesta nova dimensão política deveria ser um agente mais aberto às novas forças sociais emergentes, garantindo que esses novos atores tivessem liberdade e igualdade de disputa pelos bens públicos.

Dagnino (2004) traz uma análise importante para entendermos a necessidade de expansão da cidadania para além da forma-legal de direitos. Seu argumento fala de retomada da cultura democrática e porque não dizer de uma cultura cívica, como elementos constitutivos de uma nova sociabilidade:

“A ênfase neste processo de constituição de sujeitos, no “tornar-se cidadão”, na difusão de uma “cultura de direitos” retoma a questão da cultura democrática

que mencionei antes e mostra um terceiro ponto de diferença que é o alargamento do âmbito da nova cidadania, cujo significado e importância estão longe de se esgotar no seu resultado enquanto aquisição formal-legal de um conjunto de direitos. Ela se constitui também enquanto uma proposta de sociabilidade. Novas formas de sociabilidade, um desenho mais igualitário das relações sociais em todos os seus níveis, e não apenas a incorporação ao sistema político no seu sentido estrito. Esse alargamento do âmbito da cidadania no Brasil de hoje pode também ser pensado em termos de uma simultaneidade da conquista dos direitos civis, políticos e sociais, a que se refere Marshall, uma situação bastante distinta da que o próprio Marshall considera tenha sido aquela dos países avançados, onde essas conquistas se deram em momentos distintos. (Op. cit, p.108)

Na sociedade brasileira a desigualdade econômica é talvez o aspecto, que tenha maior impacto nas possibilidades de construção de um nível harmônico de sociabilidade, principalmente no espaço urbano. Como já mencionei, o ordenamento social permanece organizado por uma hierarquização das relações sociais dos espaços físicos no meio urbano, expressando-se numa forma de segregação entre dois mundos que tem diminuído sua comunicação social e o uso compartilhado dos espaços públicos que formam a cidade. Profundamente enraizado na cultura brasileira e baseado predominantemente em critérios de classe, raça e gênero, esse autoritarismo social se expressa num sistema de classificações que estabelece diferentes categorias de pessoas, e conseqüentemente de cidadãos dispostos nos seus respectivos lugares na sociedade: *“Essa noção de lugares sociais constitui um código estrito, que pervade a casa e a rua, a sociedade e o Estado”* (Dagnino, 2004, p.104).

Fica claro que apesar do esforço de estabelecer princípios democráticos de direitos a todos os brasileiros, a estrutura social não foi alterada pela Constituição de 1988. Esta condição de autoritarismo social define na prática quem tem acesso aos bens de cidadania na sociedade brasileira, levando à esfera pública dos direitos e deveres esta hierarquização do exercício da cidadania, quero dizer, alguns são mais cidadãos do que outros. Neste ponto considero que o argumento de Marshall (1950) em reconhecer a cidadania como um *status* é importante para entendermos que ser cidadão não significa o fim das diferenças econômicas entre as classes sociais, mas deve significar essencialmente a igualdades de acesso aos bens de cidadania e o fim da hierarquização social dos direitos.

Elisa Reis (1988) considera esta questão um ponto de tensão entre cidadania como repositória de virtudes cívicas e como um contrato estabelecendo

direitos e deveres. As duas dimensões podem ser complementares no exercício da cidadania; a primeira, como exercício cívico na esfera pública, e a segunda, vendo o cidadão como um consumidor de direitos e deveres, no sentido das demandas exigidas nas práticas e relações sociais, cabendo ao Estado a regulação desta tensão.

Neste sentido, a noção de cidadania toma maior amplitude de significado no contexto atual brasileiro, colocando-se como uma estratégia de luta política. Desta forma, a conquista de direitos extrapola os marcos legais previamente estabelecidos, concorrendo numa esfera de ampliação de reconhecimento de outras e novas demandas que não estão inscritas na forma da lei. Estes aspectos de inovação e criação de demandas por direitos requerem um cidadão “sujeito ativo”, capaz de participar e de representar demandas de caráter coletivo, porém, que atenda aos interesses dos grupos organizados dentro de uma esfera pública diversificada.

O acesso aos bens de cidadania, vinculados a uma cultura social hierárquica como a brasileira, revela uma realidade histórica marcada pelo que Reis (Op. cit.) define como uma dimensão de inclusão e exclusão. Historicamente, cidadania consiste no pertencimento ao Estado nacional. Neste sentido, podemos ampliar nossa reflexão sobre cidadania no Brasil incorporando esta matriz de inclusão e exclusão, que no decorrer da história, tem se revelado conservadora nas políticas de Estado quanto a esta questão. Dois exemplos claros sobre este aspecto revelam o modelo de hierarquia social mantido via políticas promovidas pelo Estado. O primeiro, foi a abolição da escravidão o Estado, que promove legalmente a liberação dos escravos, mas seus antigos senhores, assim como o Estado e a Igreja, não se responsabilizaram em promover políticas que pudessem incluí-los na nova economia de padrão competitivo (Souza, 2003). O negro enquanto escravo não era cidadão e, depois, quando liberto continuou sem cidadania, sendo jogado numa sociedade em pleno processo de transição de escravista para competitiva. O segundo exemplo se dá no período do governo Vargas, quando os trabalhadores urbanos foram tutelados pelo Estado por meio dos sindicatos (Santos, 1987).

Considero pertinente incluir nesta passagem o argumento de Souza (2003) a respeito da construção social da subcidadania, categoria analítica que permite dar conta da condição do negro na sociedade pós-escravista, mas que também nos

serve para analisar a condição do pobre urbano. O autor, infere sobre o trabalho de Florets Fernandes “A Revolução Burguesa no Brasil”, que procura entender a condição do negro na sociedade burguesa nascente, apontando que este tinha “o pior ponto de partida”, e que não apresentava os requisitos necessários para ingressar na nova ordem, que seriam “pressupostos sociais e psicossociais”, atributos exigidos para participar daquele ambiente econômico baseado na concorrência. É importante observar que esta desqualificação do negro lhe tirava qualquer possibilidade de participar desta nova ordem. No entanto ao negro não foram oferecidos os caminhos para a qualificação que pudesse habilitá-lo a tal empreitada. O autor traz uma observação importante: “*Neste contexto, acrescentando-se a isto o abandono dos libertos pelos antigos donos e pela sociedade como um todo, estava, de certo modo, prefigurado o destino da marginalidade social e da pobreza econômica*”. (Souza, 2003, p.155).

O autor, analisando mais um aspecto do estudo de Fernandes observa que na pirâmide competitiva o negro estava excluído do processo de participação pelo seguinte quadro:

“bem acima, na zona vital de preservação do poder nas mãos das antigas famílias proprietárias, o espaço aberto à competição era diminuto. Logo abaixo, no entanto, na esfera aberta pela livre empresa em expansão, prevalecia a idéia individualista e liberal do right man in the right place. O estrangeiro, especialmente o imigrante italiano, aparecia, inclusive, neste espaço recém-aberto, como a grande esperança nacional de progresso rápido. Neste quadro, em a realidade e a fantasia do preconceito se alimentavam reciprocamente, o imigrante europeu eliminava a concorrência do negro onde quer que ele se impusesse. Para o negro, sem a oportunidade de classificação social burguesa ou proletária, restava os interstícios e as franjas marginais do sistema como forma de preservar a dignidade de homem livre: o mergulho na escória proletária, no ócio dissimulado, ou, ainda, na vagabundagem sistemática e na criminalidade fortuita ou permanente.” (Op. cit., p. 155)

O autor conclui que da forma como o negro foi tratado nesta passagem da economia de base escravista para uma economia competitiva de mercado, prevaleceu o preconceito quanto à sua capacidade de se inserir nesta nova ordem, considerando que o negro não tinha interiorizado, ou melhor, não tinha uma formação psicossocial adequada para exercer um trabalho livre na economia capitalista, que exigia um tipo de comportamento e personalidade para ingresso nesta nova ordem social e econômica. Diante desta realidade, o negro, no meio

rural, teria então seu destino voltado para as lavouras de subsistência como meio produtivo e de renda; e nas cidades, o de ir morar nas favelas.

O outro exemplo que citamos se dá no período do governo Vargas. O cidadão era o trabalhador de carteira assinada e sindicalizado. Ficava de fora o trabalhador autônomo e o trabalhador rural. E, mesmo os trabalhadores sindicalizados eram classificados por categorias profissionais, em que as mais rentáveis conseguiam oferecer aos seus sócios bens e serviços que os diferenciava das outras categorias, já que nesta época eram os próprios sindicatos que administravam os fundos de pensão e aposentadoria. Desta forma, o Estado reproduziu entre os trabalhadores urbanos uma hierarquia social baseada na profissão e salário, que só fez consolidar as distâncias entre os que teriam acesso aos bens de cidadania e os que ficariam à margem.

A ética do trabalho no Brasil não favoreceu a criação de um cidadão ativo e participante na distribuição da riqueza, pelo contrário, nos dois exemplos citados acima, fica bem claro que o trabalho e o trabalhador foram prejudicados pelos mecanismos de desenvolvimento de uma estrutura econômica e social de reprodução das desigualdades. É fato que a Constituição de 1988 mudou o padrão de cidadania por meio dos mecanismos democráticos expandindo o acesso a direitos para uma parcela maior da população. Mas ainda temos a tendência de preservar estruturas sociais e preconceitos que impõem segregação e limites ao exercício da cidadania. A Constituição, enquanto marco legal dos direitos deve inspirar ou, talvez melhor dizendo, induzir para uma cultura mais democrática que transforme a sociabilidade no Brasil, de forma que o estatuto jurídico-político da lei se transforme também numa forte cultura cívica baseada nos ideais de igualdade e liberdade.

3.2.

Da teoria à prática: por uma cultura democrática e uma cidadania participativa

Quero apenas colocar como um quadro de referência uma pesquisa empírica feita por Dagnino (2004) na cidade Campinas (SP), em 1993, sobre Cultura Democrática e Cidadania. Foram feitas 51 entrevistas com pessoas que

tinham alguma experiência associativa: sindicato de trabalhadores, sindicatos de classe média, movimentos sociais urbanos e de caráter mais amplo (mulheres, negros e ecológicos), associação de empresários e vereadores. O objetivo da pesquisa era identificar opiniões, valores e concepções com relação à idéia de cidadania e direitos. O resultado da pesquisa contribui para entender sua tese sobre a necessidade de reforçar os mecanismos de uma cultura mais democrática e cívica. Um dos aspectos levantados pela autora diz respeito à hierarquização social e sua influência direta no exercício da cidadania. 60,8% dos entrevistados consideram que, brancos, negros, homens, mulheres, pobres e ricos, todos devem ser tratados igualmente. A questão da igualdade aparece como um valor imprescindível para o ordenamento social. A autora considera que a manutenção deste padrão de hierarquização das relações sociais impede que os mecanismos democráticos sejam universalizados. O mapeamento feito pela pesquisa indica o padrão de desigualdade de direitos entre as pessoas, identificando uma cidadania parcial, carecendo de mecanismos legais que impeçam a continuidade de critérios de hierarquização social para ter acesso à cidadania.

Dagnino argumenta que as novas demandas apresentadas pelos diversos grupos de interesse e as mais variadas formas de representação, disputam no espaço público o direito ao que ela chama de “nova cidadania”, diferentemente da concepção liberal esta nova cidadania deve ser entendida como a inclusão na forma-legal da lei de novas políticas públicas para os grupos sociais emergentes e os excluídos, visando sua integração social na sociedade. Um exemplo que podemos dar é a necessidade de regularização fundiária nos centros urbanos, incluindo no marco legal da cidade a população que vive nas favelas e nos loteamentos irregulares. A concretização deste direito seria um avanço na integração da favela à cidade formal e legal, incluindo esta população em mecanismos democráticos de crédito, de legalização de empresas, de compra e venda de imóveis, e acima de tudo de reconhecimento do local de moradia como parte constitutiva da cidade.

Carvalho (2001), analisando o processo de redemocratização ocorrido no Brasil a partir de 1985, observa que houve uma mobilização da sociedade brasileira no seu conjunto, inspirando idéias e sonhos de uma nova ordem social mais abrangente, com mais igualdade e mais liberdade. O autor ressalta um aspecto importante da relação do Estado com a sociedade no sentido dos avanços

necessários para alcançar tais objetivos. Baseando seu argumento na formulação da Constituição de 1988 o autor observa que certos avanços foram feitos na esfera dos direitos civis no Brasil desde 1985, tais como: os direitos de expressão, de imprensa e de organização; definição do racismo como crime inafiançável e imprescritível; a tortura como crime inafiançável e não-anistiável. Criou a Lei de Defesa do Consumidor, o Programa Nacional de Direitos Humanos, criou também os Juizados Especiais de Pequenas Causas Cíveis e Criminais. Estas leis e instituições são avanços concretos para garantir os direitos civis dos cidadãos e tornar a justiça mais acessível à população. Mas o autor observa: *“No entanto, pode-se dizer que, dos direitos que compõem a cidadania no Brasil, são ainda os direitos civis que apresentam as maiores deficiências em termos de seu conhecimento, extensão e garantias”*. (Op. cit, p.210).

Com o objetivo de apontar os enfrentamentos que a nova democracia e a Constituição de 1988 deverão assumir, criando um ambiente seguro e de confiança na sociedade, o autor faz uma análise dos dados de uma pesquisa feita pelo IBGE em 1988, no mesmo ano que a Constituição foi assinada. Pode ser que o autor tenha feito esta análise para estabelecer um ponto de partida dos desafios para a nova democracia. Os dados abaixo apresentam um cenário distante do desejável, havendo um longo caminho a ser percorrido na construção de uma cultura democrática, o mesmo se pode dizer e observar sobre a necessidade de uma cultura cívica e de maior participação de mais atores sociais na esfera pública. A questão é como garantir que a liberdade e a igualdade de direitos sejam alcançadas por todos os brasileiros, independentemente de classe social ou do lugar onde moram. A pesquisa foi feita pela base de dados do IBGE sobre pessoas envolvidas em conflitos (4,7 milhões de pessoas). Os dados são impressionantes: apenas 62% responderam ter recorrido à justiça para resolvê-los; considerando a falta de recursos para fazê-lo, a situação é mais grave. No caso específico de roubo ou furto, 41% das pessoas não procuram a justiça por não acreditar nela ou por temê-la. Nos conflitos referentes à agressão física, 45% das pessoas têm os mesmos motivos para não procurarem a justiça.

Os dados demonstram a distância que as populações mais pobres têm com relação às instituições públicas de justiça, por vários motivos, por medo, por falta de conhecimento e/ou por não acreditar nelas. Desta forma a justiça não cumpre seu papel de mediação dos conflitos sociais. As leis, os códigos, a cultura jurídica

conservadora, uma polícia despreparada para lidar com o cidadão são aspectos desanimadores quanto à viabilidade legal de garantia de direitos. É preciso que o Estado amplie sua capacidade de oferta de serviços jurídicos para um número maior de pessoas.

Quero citar uma experiência de prática jurídica alternativa realizada por uma entidade civil, a ONG Viva Rio, em parceria com o Ministério da Justiça no “Projeto Balcão de Direitos”. Esta parceria permitiu que as populações de algumas favelas do Rio de Janeiro tivessem o acesso a um órgão de justiça no seu local de moradia, concretizando na prática o que está previsto na lei. Na passagem que segue podemos entender o significado da cidadania como uma conquista de reconhecimento e participação:

“O Rio de Janeiro, hodiernamente, sofre dramaticamente com esta fragilidade da ordem excludente que sustenta a cidade, criando a partir daí nossas incertezas quanto ao futuro. Daí ser possível o Balcão de Direitos, mesmo utilizando o papel de um “prestador de serviços” a determinadas comunidades cariocas, adquirir um duplo papel: em primeiro lugar, buscando reinventar teias de significações compartilháveis que possam gerar novas formas de sociabilidade e daí, de cidadania, preenchendo estes espaços abandonados pelo poder público e suas agências. Em segundo momento, reinventando mundos possíveis de associativismo que neguem a violência, explorando as próprias demandas particulares daquelas comunidades e suas formas de resolução de conflitos.”
(Ribeiro e Strozenberg, 2001, p.38)

Citamos apenas um exemplo de como ações de parcerias entre o Estado e a sociedade civil podem viabilizar o acesso de serviços públicos nos espaços populares, atendendo suas diversas demandas por mediação de conflitos internos e outras questões que permeiam a sociabilidade em uma cidade e sociedade tão complexas como a do Rio de Janeiro.

Carvalho prossegue sua análise; tomando em consideração os aspectos dos direitos civis, os cidadãos brasileiros podem ser classificados da seguinte maneira: “os doutores” cidadãos de primeira classe (brancos, ricos, bem vestidos com formação universitária). Estes estão acima da lei por conta do poder econômico e prestígio social; o grupo corresponde a 8% das famílias que recebem acima de 20 salários mínimos (PNAD, 1996). Para estes as leis não existem ou podem ser burladas. A seguir vem a segunda classe, uma massa de “cidadãos simples”, é a classe média de trabalhadores assalariados, entre 2 e 20 salários mínimos, correspondendo a 63% das famílias. Estes trabalhadores podem ser brancos e

negros e pardos, podendo ter o segundo grau completo. Este grupo nem sempre tem noção exata dos seus direitos, e ainda carece do acesso e funcionamento dos órgãos públicos de autoridade para garantir seus direitos. Esta condição social coloca esta categoria de cidadão à mercê da polícia, que de forma discricionária e imprevisível decide na prática quais direitos serão respeitados. A última classe de cidadão são os trabalhadores informais das grandes cidades e da área rural (geralmente são pardos ou negros, analfabetos ou com educação fundamental incompleta). Podemos dizer que são os totalmente excluídos dos direitos civis. Este grupo corresponde economicamente aos que recebem até 2 salários mínimos, somente o Código Penal é o instrumento jurídico a eles oferecido.

Aqui é importante citar um aspecto observado por DaMatta (1997) que também permeia as relações e práticas sociais na sociedade brasileira. Ao se referir ao sistema da justiça e à instituição policial, DaMatta ressalta que critérios de distinção são acionados como mediadores de cidadania, o que ele atribui ao sistema de privilégio em detrimento do mérito. Dito isto, verifica-se uma sociedade que ainda se utiliza de um sistema relacional paralelo ao sistema jurídico legal, que opera na medida em que algum indivíduo sente seu interesse ameaçado. Ao se referir ao sistema jurídico e policial o autor identifica alguns critérios como: a cor da pele para aplicar a lei, a condição econômica e a posição social da pessoa e entra em cena uma expressão paradigmática que expressa a forma desse sistema relacional se sobrepor à lei: “*você sabe com quem está falando?*”. Considero importante para nossa análise o tema do que é público e privado, identificados como espaços de relações complexas e muitas vezes sobrepostas. A nossa idéia de Estado ainda preserva elementos fortíssimos de uma estrutura social onde “alguns” merecem tratamento diferenciado, fazendo-se uma distinção entre as pessoas. DaMatta defende a tese de que a cidadania no Brasil está submetida ao universo relacional:

“É a relação que explica a perversão e a variação da cidadania. [...] O resultado é um sistema social em que convivem diferentes concepções de sociedade, política, economia e, naturalmente, cidadania.” (Op. cit, p.78)

Outro exemplo que ilustra nossa argumentação é um ponto levantado por Carvalho (Op. cit.) sobre a situação das populações que vivem nas grandes cidades em áreas de favelas ou em bairros pobres. Especificamente nas favelas, a

cidadania é limitada pela insuficiência da presença do Estado e pelos grupos armados que dominam estes territórios. Segundo Burgos (2005, 2007), este processo de fragmentação que a cidade vem sofrendo é um risco que coloca limites para expansão da democracia e da cidadania. Por outro lado, seus efeitos negativos sobre as populações que vivem nos espaços populares da cidade se refletem na forma como se dá a ligação destes espaços com a cidade formal e legal.

Burgos argumenta que é a partir do território que a cidadania popular é percebida e construída, *e não pela lógica da cidade e da cidadania institucionalizada do Estado-nação*. Sob esta lógica territorial, onde as regras de sociabilidade são diferentes das que regem a cidade, a população local se vê numa ambigüidade de relações: uma pela violência que domina o território e usurpa todos os direitos individuais e por outro lado o mesmo território oferece um tipo de proteção contra as forças do mercado por meio de solidariedade local.

O fato destes espaços populares não terem o reconhecimento do direito à propriedade, pois a ocupação do solo é geralmente uma invasão, e o Estado não regulariza esta situação mantendo esta população na informalidade, contribuiu ao longo dos anos para que esta lógica que estamos vendo hoje se consolidasse. Desta forma, o Estado mantém esta população longe de um direito social fundamental para própria estabilidade social, que é o direito à moradia. Outro aspecto que agrava a situação nas favelas e periferia é também a informalidade na relação com justiça e a polícia que mantêm um relacionamento bastante discricionário com esta população, ignorando que também são cidadãos. Um caso exemplar e marcante na história do Rio de Janeiro e do Brasil foi a chacina na favela de Vigário Geral, em 1992, quando um grupo de policiais mascarados invadiu a favela e matou 21 pessoas. Até hoje nenhum deles foi condenado. A favela é um lugar onde a liberdade cidadina não se realiza. É um outro mundo regido por regras e normas fora dos princípios normativos da Constituição.

3.3.

As conseqüências de uma cidadania periférica

O tipo de cidadania que vivemos no Brasil é resultado do nosso processo histórico, construído e idealizado pelas elites e pelo Estado, alijando o povo dos processos de escolhas e de participação política. O Estado brasileiro contempla na sua estrutura política, econômica, social e jurídica a incorporação democrática das diversas expressões regionais e sociais que compõem o quadro real da vida. Vale ressaltar os equívocos políticos cometidos desde a Proclamação da República, em 1889: desde os primeiros atos já ficava claro para quem o Estado seria constituído. Segundo Carvalho (2001): “do ponto de vista da representação política, a Primeira República (1889-1930) não significou grande mudança”. Adotou-se o modelo federativo norte-americano, na tentativa de aproximar o governo da população, mas o que ocorreu foi a aproximação com os chefes locais, favorecendo a formação de poderosas oligarquias. Surge neste período a figura do coronel (posto maior da Guarda Nacional), que detinha o poder nos municípios. Era o coronel que indicava o chefe político local. Esta prática ficou conhecida como coronelismo¹².

Neste ambiente de dominação da política por grupos locais, era inviável pensar que a cidadania no modelo descrito por Marshall (1967) pudesse ter condições de avançar em conquistas de direitos civis e políticos.

A partir de 1930, segundo Carvalho, no período do governo Vargas, instituiu-se a idéia de um Estado forte com ampla política de direitos sociais no campo das leis trabalhistas. Por outro lado, os direitos políticos e civis não tiveram o mesmo avanço, muito embora, como destaca o autor, neste período tenha havido grande movimentação política e de organização de grupos políticos e sociais.

A política social de Vargas incorporava o trabalhador e sua família à sociedade por meio das leis trabalhistas. Era uma incorporação seletiva, que deixava de fora da cobertura da lei categorias de trabalhadores como: na área urbana, os trabalhadores autônomos (domésticos) na maioria mulheres, e os

¹² Carvalho segue o argumento de Vitor Nunes Leal para definir o conceito de coronelismo como um sistema político, formando uma complexa rede de relações que vai desde o coronel até o presidente da república, envolvendo compromissos recíprocos.

trabalhadores da área rural, que neste período eram a maioria da população. Essas categorias não eram sindicalizadas, logo não se beneficiavam da política de previdência. Era uma política corporativa que atendia aos interesses do Estado, que aplicava a política social como um privilégio e não como um direito. Desta forma, a cidadania era regulada¹³ pelo Estado, que decidia quem seria cidadão.

Dando um salto na história, a política no Brasil viveu sob o regime militar, de 1964 a 1985. Durante este período ditatorial reforçou-se a idéia de não-cidadão, interditou-se a vida pública de participação e representação. A esfera pública mais uma vez é interdita pelo autoritarismo, neste contexto houve uma inversão dos direitos de cidadania, ampliou-se os benefícios sociais (universalização da previdência e criação do FGTS), mas restringiram-se os direitos políticos e civis. Maria Lucia WerneckVianna (2000) faz uma observação interessante da estratégia adotada pelo regime militar no processo de modernização da economia:

“[...] levada a cabo pelo regime autoritário implantado em 1964 [...], a ditadura mudou a relação tradicional entre o Estado e a sociedade. Paralelamente, incentivando a expansão capitalista, recrutou para os universos lucrativos setores da proteção social antes residual (a assistência médica, por exemplo) e estendeu oportunidades (não necessariamente supridas) de inclusão a milhares de marginalizados.” (p.15)

Esta estratégia adotada pelo regime autoritário na verdade racionalizou os serviços e benefícios previdenciários para as classes mais pobres, dando ênfase à incorporação dos mais pobres sem, no entanto, dar a qualidade e expansão necessária à demanda até então reprimida. Desta forma, ficou caracterizado que a assistência social seria para atender aos pobres. O afastamento da classe média dos benefícios do serviço público foi uma forma encontrada pelo regime autoritário de expandir o mercado e também de retirar da esfera pública uma classe mais crítica ao governo.

¹³ O conceito de cidadania regulada foi cunhado por Wanderley Guilherme dos Santos em Cidadania e Justiça: a política social na ordem brasileira. “Por cidadania regulada entendo o conceito de cidadania cujas raízes encontram-se, não em um código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional, e que, ademais, tal sistema de estratificação ocupacional é definido por norma legal. Em outras palavras, são cidadãos todos aqueles membros da comunidade que se encontram localizados em qualquer uma das ocupações reconhecidas e definidas pela lei. [...] A cidadania está embutida na profissão e os direitos do cidadão restringi-se aos direitos do lugar que ocupa no processo produtivo, tal como reconhecido por lei.”. Santos (1987, p. 68).

Neste período ocorreram mudanças significativas na estrutura econômica e demográfica. Segundo Carvalho (Op.cit), a desigualdade social não tinha tanta evidência, com a economia em plena expansão motivou o deslocamento de grande contingente da população do campo para a área urbana. Em 1960, a população urbana era de 44,7% em 1980, esta população já atingia a marca de 67,7%. Os centros urbanos significavam uma vida melhor com mais oportunidades de emprego. A estrutura de emprego neste período, com o deslocamento da mão-de-obra do campo para os setores de comércio, serviço e indústria, acompanhou o processo de urbanização. Neste mesmo período a população economicamente ativa dobrou, apresentando um aspecto importante de ser ressaltado: o número de mulheres no mercado de trabalho cresceu 184%, o que representava um aumento na renda familiar (Op. cit. p.170).

Minha intenção não é fazer uma história da cidadania no Brasil, mas mapear alguns aspectos que auxiliem na construção de um quadro que possibilite identificar as interseções entre as políticas do Estado e a prática da cidadania. Neste rápido percurso que fiz, chego ao período da redemocratização com a restituição dos direitos civis e políticos, que, no entanto continuava-se a beneficiar apenas as parcelas de ricos e dos mais educados. A maior parte da população permanecia sem a proteção das leis e dos órgãos de justiça. O processo de urbanização favoreceu a expansão dos direitos políticos, mas também de uma massa de marginalizados, privados dos serviços urbanos, de segurança e justiça. Segundo Carvalho, a polícia militar que no período da ditadura foi utilizada para combater as guerrilhas rurais e urbanas, se mostrou inadequada à nova realidade política e social. A polícia não estava preparada para proteger o cidadão e garantir seus direitos, mas sua filosofia é a de combate ao inimigo. Junte-se a esta realidade o surgimento do tráfico de drogas que, instalado principalmente nas favelas aumentou a violência urbana e o cerceamento da cidadania das populações que vivem nestes lugares.

A Constituição de 1988, longe de garantir as condições básicas de cidadania, só fez explicitar o quanto as desigualdades limitam a formação de cidadãos com direitos iguais perante à lei. Dagnino (2002) argumenta que é preciso ampliar a participação cidadã de forma que supere o conceito de cidadania vinculada ao Estado; a idéia é que a sociedade civil tenha uma maior representação no processo de construção da cidadania e na sua afirmação e

reconhecimento de direitos, baseada em práticas sociais disseminadas na sociedade como um todo.

“na medida em que o retorno as instituições formais básicas da democracia não produziu o encaminhamento adequado por parte do Estado dos problemas de exclusão e desigualdade social nas suas várias expressões, mas antes coincidiu com seu agravamento, aguçaram-se percepções que enfatizam não só a ampliação e radicalização da própria noção de democracia mas também a necessidade de aprofundar o controle do Estado por parte da sociedade. [...], a ênfase na questão da cidadania aponta para a importância de assegurar uma das condições mesma da existência da sociedade civil: a vigência de um conjunto de direitos, tomados como parâmetros básicos da convivência em sociedade.” (Op. cit, p.10)

De fato, é preciso criar uma forte cultura de cidadania que habilite cada indivíduo a desenvolver suas potencialidades e a partir daí exercer seus direitos como cidadão. Quero dizer, a constituição de cidadãos enquanto sujeitos sociais ativos, e por outro lado, uma sociedade como um todo, aberta para um aprendizado e exercício de convivência com esses novos cidadãos que buscam ultrapassar os limites impostos à sua mobilidade social e que se recusam a permanecer nos lugares que foram definidos socialmente e culturalmente para eles.

Paiva (2001) é categórica na sua argumentação sobre a necessidade de cada vez mais se ampliar o processo democrático, investir mais em educação, saúde pública, política habitacional. Estes investimentos em políticas sociais são considerados igualdades mínimas para habilitar cada indivíduo no seu desenvolvimento a exercer sua cidadania. A autora observa que desde o final da década de 80 e início dos anos 90, a sociedade civil estava se organizando de forma diferente e mais plural: associações de bairros, ONGs, etc., e com uma perspectiva diferente com relação ao Estado. A sociedade civil estava mais autônoma e com questões novas. Neste ambiente, se faz necessário ampliar as bases da democracia e da própria definição dos marcos da cidadania, Paiva argumenta:

“[...] A partir desse momento, a cidadania deixará de ser um artigo abstrato da Constituição, que prescreve que todos são iguais perante a lei, para se tornar uma condição real de vida.” (Op. cit. p.105)

Os argumentos apresentados tanto por Dagnino quanto por Paiva demonstram a necessidade de radicalizar a construção da cidadania enquanto uma estratégia política dos grupos sociais que estão excluídos das dinâmicas da cidadania.

Desta forma, entendo que ampliar as experiências de participação em âmbito da esfera pública, pelos grupos excluídos ou marginalizados, pode aos poucos fazer florescer uma cidadania mais ativa e capaz de interpelar as formas políticas que impedem o seu exercício mais pleno. Se não resolvermos as questões mínimas de cidadania (saúde, educação, habitação e trabalho) não teremos o sujeito ativo capaz de mudar sua condição social, pois este sujeito estará incapacitado socialmente de manter sua própria existência. No Brasil, dos partidos de esquerda ou de direita, estes elementos básicos de cidadania ainda são vistos pelos governantes como um favor a ser prestado aos mais pobres, ainda que a Constituição garanta em lei essas questões como direitos. Infelizmente a sociedade civil ainda não amadureceu o suficiente para garantir politicamente o cumprimento estrito da lei em questões elementares. A mobilização da sociedade civil em movimentos sociais e organizações diversas é importante para a construção de uma esfera pública mais democrática e mais plural, com o objetivo de pressionar o Estado a cumprir seu papel de mediador dos interesses, bem como de racionalizar de forma equitativa a distribuição da riqueza.

Considero que houve avanços na participação de novos atores na esfera pública, assim como na expansão da oferta de serviços públicos à população mais pobre: expansão da rede água e esgoto, e energia elétrica, serviços que antes eram precários ou não existiam nas favelas e periferias (Peralva, 2000). Muitas favelas receberam equipamentos públicos; como escolas e postos de saúde, melhorando o acesso a esses bens. No entanto, observamos que ainda persiste na cidade uma forte segregação sócio-espacial como um aspecto impeditivo do exercício dos direitos de cidadania. Ainda que muitas favelas tenham conseguido do Estado a melhoria de sua infra-estrutura e ampliado a oferta de serviços, permanece uma visão estigmatizada da favela como o *locus* da violência. Este aspecto demonstra que apesar das melhorias alcançadas por algumas favelas, isto não significou a sua incorporação ao marco legal da cidade. E de certa forma, meu olhar está voltado para um passado que ainda se faz revelar pelas condições subalternas como as populações pobres são vistas pelo poder público e pelas elites.

Lúcio Kowarick (2000) introduz dois conceitos importantes para este meu ponto de vista: “espoliação urbana” e “contradições urbanas”. Partindo da análise da divisão sócio-espacial da cidade tentaremos então chegar ao ponto principal da nossa hipótese sobre os limites e as possibilidades de exercício da cidadania num contexto social excludente.

Tanto o conceito de espoliação urbana como o de contradições urbanas, remete a processos de políticas territoriais e sócio-territoriais, que distinguem a distribuição desigual da renda advinda do trabalho e das políticas de bem-estar social, demonstrando a baixa efetividade dos instrumentos de democracia ou sua inexistência. Segundo Kowarick (Op. cit.), surge neste contexto um tipo de cidadania privada, que se caracteriza pelo esforço do cidadão de conquistar sua cidadania civil e social, em detrimento da uma cidadania pública, que está limitada pela baixa oferta de políticas públicas ou pela ineficiência da mesma apresentada pelo Estado. No mesmo contexto da concepção de cidadania privada, surge também a idéia de uma subcidadania que estaria identificada com processo de baixo ordenamento social e de exclusão desta categoria dos marcos legais e formais da cidade. As conseqüências desta condição de subcidadão se refletem nas oportunidades de acesso aos benefícios básicos para a participação da vida na cidade. Olhando por este ângulo, percebe-se que superada a fase das políticas remocionistas das favelas, ainda permanece uma visão que classifica as populações pobres como portadora de um “habitus”¹⁴ (Bourdieu), inadequado à sua adaptação ou incorporação ao mundo público da cidade, carecendo da incorporação de “habitus” civilizados que os habilite a ter acesso à cidade. Esta desqualificação das populações pobres (como subcidadãos) rebate na qualidade dos serviços públicos oferecidos pelas agências estatais, que reproduzem nas suas práticas a incompreensão das dinâmicas que organizam o mundo popular. Digo isto no sentido de que o serviço público e seus agentes teriam então a função pedagógica de estabelecer a ponte entre o mundo da favela com o mundo da cidade, fazendo então com que as regras da cidade “invadissem” o espaço popular da forma mais positiva possível, integrando as duas partes da cidade.

¹⁴ “Son el producto de las estructuras del entorno físico y afectivo, de la familia y la escuela, de las condiciones materiales de existencia y de clase (estructuras e estructuradas), y a su vez son el principio que organiza todas las apreciaciones y actuaciones de los agentes que contribuyen a formar el entorno, de manera que condicionan, determinan o orientan las prácticas de los agentes de acuerdo a esse esquema (estructuras e estructurantes)”. Andrés Garcia Inda (2001, p.26).

Não estou invalidando com isto as conquistas obtidas por algumas favelas no Rio e mesmo em bairros da periferia. O que estou dizendo é que estas conquistas não consolidaram a cidadania plena para as pessoas que vivem nestes lugares, demonstrando que a expansão do acesso aos bens sociais de cidadania não eliminou as desigualdades de acesso à cidade. Neste sentido, minha andança por algumas favelas do Rio, na periferia e em outros lugares da cidade, me autoriza a argumentar que a cidade do Rio perdeu sua função social de ser o espaço das lutas políticas por cidadania.

O que percebo neste processo de expansão da política social, é que ela não se fez acompanhar por uma política urbanística democratizando a cidade, ampliando a esfera pública para os diversos atores que emergiram com a redemocratização do país. Esta leitura da nossa realidade encontra respaldo na teoria de Kowarick sobre a estratificação social que limita o acesso à cidade aos grupos privilegiados em parceria com o Estado.

Kowarick, ao definir o conceito de espoliação urbana, sustenta a tese de que a condição de vida do trabalhador está associada ao modo de produção no qual ele está inserido. Desta forma, o autor propõe uma análise que agrega as condições da reprodução da força de trabalho e a estrutura produtiva da economia. A análise do autor se baseia nas suas investigações sobre as condições de vida do trabalhador na Região Metropolitana de São Paulo, daí ele percebe que este trabalhador estava submetido a condições que o excluía das políticas de bem-estar social, consideradas a base para a reprodução da força de trabalho, em especial seu acesso à moradia. Este trabalhador assumia os custos da sua moradia, na maioria das vezes assumindo a autoconstrução na qual ele investia seus recursos e sua força de trabalho, sendo espoliado duas vezes. Considerando uma vasta bibliografia que trata deste tema, foram poucas as iniciativas, e dentre estas bastante reguladas e seletivas, que favoreceram os trabalhadores, por meio de políticas públicas de habitação popular. (Abreu, 1997; Valladares, 1978; Zaluar e Alvito, 1999). Somem-se a esta condição precária de habitação, os baixos salários, o baixo nível de qualificação profissional, o custo e o tempo de deslocamento com transporte, a manutenção da estrutura familiar, muitas vezes com pessoas desempregadas, aumentando as dificuldades de condições dignas de sobrevivência.

Kowarick então define o conceito de espoliação urbana como:

“é a somatória de extorsões que se opera pela inexistência ou precariedade de serviços de consumo coletivo, que juntamente ao acesso a terra e a moradia apresentam-se como socialmente necessários para a reprodução dos trabalhadores e aguçam ainda mais a dilapidação decorrente da exploração do trabalho ou, o que é pior, da falta desta.” (Kowarick, 2000, p.22)

Dito isto, percebe-se que as condições de vida cotidiana e a relação com a vizinhança são atravessadas pelo modo como a força de trabalho se reproduz no espaço urbano e da mediação feita pelas políticas do Estado, que regulam as leis trabalhistas e as políticas de bem-estar social. O autor, na sua análise, nos mostra como a construção da cidadania e o mundo do trabalho está intimamente associado aos aspectos jurídicos e políticos, e pela questão social e econômica dos trabalhadores. Mediante esta condição, se não houver uma mudança, da qual já falamos acima, nas possibilidades de ampliação do acesso à cidade pelos novos grupos de interesse, maior organização da sociedade civil e sua efetiva participação na vida da cidade, esta condição de subcidadania permanecerá como elemento impeditivo à construção de uma sociedade mais justa e plural, como o autor vem sinalizando. A espoliação urbana funciona como um mecanismo de estratificação social, criando barreiras físicas e simbólicas na cidade, de forma que as populações dos espaços populares são interdidas de participarem de forma autônoma nas decisões que ordenam o espaço urbano.

O desdobramento deste conceito de espoliação urbana se dá na formulação de um conceito derivado das condições sociais dos trabalhadores e das políticas engendradas pelo Estado. O Estado é um agente fundamental para a mudança deste quadro de segregação sócio-espacial. É o Estado quem faz os maiores investimentos no espaço público urbano, com obras de infra-estrutura e equipamentos urbanos de uso coletivo. Estes investimentos valorizam as áreas que recebem as melhorias, possibilitando a especulação imobiliária destas áreas por grupos corporativos e seus interesses, e segregando os grupos de menor poder aquisitivo.

O autor observa, principalmente na Região Metropolitana de São Paulo, que os maiores investimentos públicos têm sido feitos nas áreas onde vivem as populações de maior renda, criando as condições básicas para que o capital se reproduza de forma mais ampliada e concentrada, usurpando dos trabalhadores mais pobres os bens de cidadania que poderiam melhorar suas possibilidades de acesso às oportunidades de trabalho, e melhoria na qualidade de vida. Segundo o

autor, o conceito de contradição urbana, se origina na verificação desta lógica do Estado de favorecer com investimentos públicos os grupos de melhores condições econômicas. Neste contexto, o trabalhador pobre das favelas e periferias fica com o maior custo de urbanização.

Ribeiro (2003) traz importante contribuição a análise deste quadro de organização sócio-espacial. Para o autor, nossa lógica de desenvolvimento sempre favoreceu aos interesses da elite econômica, política e social. O autor segue a mesma tese de Celso Furtado (1999), para quem nosso desenvolvimento não produziu oportunidades de participação na distribuição da riqueza, mas favoreceu aos interesses corporativos das elites dominantes. Este argumento fortalece nossa interpretação com relação às desigualdades históricas que permanecem nas lógicas de construção social, política e econômica. Então, o resultado deste processo ganha mais visibilidade nas cidades, onde a nova questão social se revela de forma mais intensa por meio do desemprego, da violência, da informalidade e ilegalidade, na precariedade da habitação, no abandono dos espaços populares, e no ressurgimento de novas formas de poder em disputa com o poder do Estado, que ocupam territórios demarcados por este tipo de poder ilegal (Burgos, 2005; Maricato, 2007).

Ribeiro define a cidade brasileira marcada por um tipo de gestão que favorece aos grupos corporativos que dominam a cidade. São aqueles identificados com a acumulação do capital urbano: construtoras e imobiliárias, empreiteiras de obras públicas e empresas concessionárias de serviços públicos. O autor identifica estes grupos ligados aos setores da classe média, que são os atores sociais que mais têm representatividade no espaço público. Diante deste quadro o autor identifica que a partir dos anos 1990, a cidade ganha um novo sentido dentro das políticas públicas de intervenção no espaço urbano. De acordo com Ribeiro, o que se percebe é uma lógica de segregação e de defesa contra as camadas populares. Se, até então havia algum compromisso político de integração, ainda que subordinada da população pobre, esta nova lógica passa a ser a dinâmica que passará a vigorar, definida como Planejamento Estratégico. Segundo Dupas (1999), esta lógica atenderia à dinâmica do capitalismo global, que se ancora na funcionalidade das cidades estruturadas, como espaços privilegiados de reprodução do capital. No entanto, nos espaços internos da cidade, emergem as desigualdades sociais e as separações dentro dos processos urbanos.

Neste contexto, as fronteiras sociais que se erguem vão explicitar a gradação da cidadania entre as classes sociais urbanas. Destaca-se uma classe formada por profissionais de alta qualificação que dominam as novas tecnologias, têm melhores níveis de escolaridade e acesso aos empregos de maior nível salarial. A outra classe é formada por uma base social dos prestadores de serviços, autônomos, informais e de pouca qualificação. Importa dizer que neste caso os ativos sociais acumulados pelo grupo social vão estabelecer o ponto de partida de cada um na conquista das oportunidades no mundo do trabalho.

Este olhar nos leva a conhecer uma parte significativa da estrutura social brasileira, que está ligada ao que discutimos acima com os conceitos de espoliação urbana e contradição urbana (Kowarick, Op. cit), e que terá impacto direto na mobilidade social e ocupacional de cada segmento, que não se define por um dado natural, mas pela racionalidade das políticas públicas de investimento nas áreas urbanas. As conseqüências, já dissemos, implicam em uma distância social que condiciona melhores acessos aos bens econômicos e sociais para as classes altas e médias, e a interdição destes bens aos pobres urbanos. Desta forma, temos uma dupla estratificação: uma determinada pela renda e qualificação profissional e a outra definida pelo maior acesso aos bens públicos de cidadania.

3.4.

Cidadania e Segregação

Basicamente dois pontos vêm orientando minha argumentação: o primeiro diz respeito às oportunidades alcançadas pelos cidadãos por meio de acesso aos bens coletivos de cidadania: acesso a educação, moradia, saúde, segurança e trabalho. Esse aspecto das oportunidades, segundo nossa hipótese, é fundamental para habilitar cada indivíduo ao exercício da sua cidadania e participação ativa na cidade e segundo, diz respeito aos efeitos da segregação sócio-espacial na qualidade de cidadania e de sua efetiva construção.

Um velho paradigma da teoria da marginalidade¹⁵ que atribui as populações pobres, reaparece em um novo contexto histórico recolocando estas populações no centro da discussão sobre sua presença e participação na vida da cidade. Quero dizer, diante da violência urbana, entendida como ameaça à integridade física e garantia patrimonial que assola as rotinas da vida cotidiana (Machado, 2004), seja em grau maior ou menor, a sociedade como um todo se sente atingida pelos efeitos desta modalidade de violência, que concorre com a violência legítima do Estado de Direito. É bom lembrar que a violência urbana é entendida como uma modalidade de ordenamento social, ou como o autor define como “sociabilidade violenta”, que remete a formas de ações complexas e promovidas por um agente de expressão coletivo, como por exemplo, os grupos armados e de tráficos de drogas. Neste sentido, um novo padrão de sociabilidade se constitui como elemento de segregação e fragmentação da cidade e da sociedade, atingindo principalmente, as pessoas que moram nas favelas e periferias das cidades. Junte-se a este novo padrão de sociabilidade a crise de legitimidade do Estado, como argumenta Machado, e outros aspectos conexos: a fraqueza das agências estatais no controle da ordem social, com esgarçamento da ordem pública, a utilização da violência como meio de conquista de interesses e o aumento dos grupos criminosos que se utilizam deste recurso.

Segundo Maria Alice Rezende de Carvalho (1994, p. 137):

“No Rio de Janeiro, como resultado da incapacidade incorporadora do mercado capitalista, mas também do absentéismo público das nossas elites econômicas, a modernização da cidade não se fez acompanhar de um novo padrão de sociabilidade, mais universalista, mais integrador das classes populares a vida da cidade. [...] O Rio de Janeiro é uma cidade com um padrão segmentado de interação, uma desconfiança social que beira o universo hobbesiano, um mundo opaco, imprevisível, não solidário e despolitizado.”

Neste contexto social o indivíduo não se identifica com a cidade e com suas práticas cidadinas, ele se sente excluído de um jogo no qual não entende as regras e não domina os mecanismos de participação, por não se sentir cidadão.

¹⁵ “O ponto crítico que desejamos focalizar neste capítulo é que, tendo em vista as condições de vida desta parcela da população nas favelas ou nos subúrbios, consolidou-se a crença de que seus moradores automaticamente assumiram uma série de características econômicas, sociais, culturais e políticas concomitantes. É a combinação e hipotética co-variação sistemática dessas dimensões que permite a manipulação da marginalidade como uma conceituação aplicável às classes inferiores em geral, e como uma explicação para a existência da pobreza” (Perlman, 1977, p.129).

Segundo a autora, este ambiente de interdição da cidadania favoreceu as práticas corporativistas de grupos de interesses que dominam a esfera pública e seus mecanismos de participação política e econômica. Por outro lado, esta população de trabalhadores pobres se insere nesta estrutura num quadro moral ou cultural, ficando distante da estrutura política de participação. Neste contexto, prosperam os mecanismos de informalidade e até de ilegalidade na busca de satisfação dos desejos e interesses.

Seguindo esta análise interpretativa, chegamos ao ponto das formas organizativas dos grupos que disputam os espaços na cidade. Com efeito, os grupos das áreas centrais se organizam em torno de seus interesses por meio de associações corporativas a participação política e representação profissional, se apropriando da maior parcela dos recursos materiais e imateriais que a cidade proporciona, sejam dos meios privados ou públicos. Enquanto que moradores das favelas, periferias e bairros populares têm um baixo nível associativo relacionado ao mundo do trabalho, porquanto estão mais ligados às associações de moradores ou à ONGs e seus interesses estão mais voltados para os problemas locais. Mas a cidade se revela atravessada por conflitos sociais diversos, que se combinam num quadro complexo de violência, desemprego, desconfiança social, enfraquecimento das agências estatais de regulação social, informalidade das relações, ilegalidade de decisões e de apropriação do espaço público.

Esta condição do território marginalizado e estigmatizado¹⁶ mobiliza a cultura do medo pelas classes superiores, o que limita qualquer iniciativa de aproximação com as classes populares. Por outro lado, o Estado não consegue implementar políticas públicas que possam impor nestas áreas o seu monopólio da força e a institucionalização destes espaços na formalidade da cidade. Vai daí o baixo nível de cidadania vinculada ao Estado que estas populações conseguem conquistar, o que tem como efeito sua baixa confiança nos mecanismos estatais de organização social. Verificamos então que a cidadania como conquista de direitos de participação na vida da cidade, para os moradores das favelas, periferias e

¹⁶ De acordo com Goffman (1988) “Um estigma é, então, na realidade, um tipo especial de relação entre atributo e estereótipo, [...] Podem-se mencionar três tipos de estigma nitidamente diferentes. Em primeiro lugar, há as abominações físicas. Em segundo, as culpas de caráter individual, percebidas como vontade fraca, paixões tirânicas ou não naturais, crenças falsas e rígidas, desonestidade, sendo essas inferidas a partir de relatos conhecidos de, por exemplo, distúrbio mental, prisão, vício, alcoolismo, homossexualismo, desemprego, tentativas de suicídio e comportamento político radical”. (pp.13-14)

espaços populares, fica limitada pela segregação que estes espaços sofrem tanto do Estado quanto das classes altas; verifica-se, por outro lado, que a segregação é um mecanismo que mantém isolada esta população pobre. Da mesma forma que a segregação repercute negativamente no acesso à cidadania civil, política e social.

Na verdade, vemos a cidadania pelo avesso, nestas áreas de favelas e periferia. A cidadania civil é interdita de duas formas: pelo Estado, que não reconhece os moradores destas áreas como um cidadão, e pelos grupos armados e de tráfico de drogas, que impõe uma ordem social baseada na violência.

Assim como a cidadania civil é meio termo para as populações pobres, a cidadania social sofre da mesma política de negação ou de insuficiência: educação, saúde, habitação, saneamento básico, geração de trabalho e renda, lazer e previdência social são direitos que esta população ainda não conquistou plenamente, o que leva Machado (2004) a comentar:

“Raramente, suas organizações e seus movimentos têm obtido sucesso em evitar a fragmentação de suas demandas e de sua base social, [...] e escapar do tradicional papel de subordinado de clientela cativa de políticos tradicionais e/ou de agências governamentais.” (p. 65)

O resultado deste processo é um nível baixo de participação democrática no conjunto dos seus atributos, quero dizer, como forma política de ser o governo para todos sem exceção. No entanto, uma pequena parcela da população exerce seus direitos democráticos com plenitude: a classe média e a classe alta. O nível de desigualdade que atinge a população pobre no Brasil, coloca em risco o projeto democrático. Já verificamos isso nas grandes cidades onde a negação de direitos básicos se reflete na habilitação de cidadãos capazes de se sentirem responsáveis pelos problemas que afligem a cidade, ficando estas questões nas mãos de poucos, reproduzindo o círculo vicioso de domínio da cidade pelos mesmos grupos corporativos de sempre.

A análise de Ribeiro sobre este aspecto reforça nossa argumentação:

“A nosso ver, no quadro de fragmentação institucional esboçado anteriormente, a política na cidade já identifica os indícios a manutenção da predominância das elites e das classes médias sobre as difusas demandas populares, de um lado, e a rearticulação dos interesses econômicos daqueles que vêm lucrando com a produção e uso do espaço urbano.” (Ribeiro, 2005, p. 104)

Em outro artigo o autor é mais categórico no que diz respeito à reação das classes médias e altas ao que ele chama de estado de desordem e de anomia:

“O padrão de organização espacial das cidades brasileiras tem sido veículo e palco da dramatização da crise na ordem social brasileira. Na busca de explicação para a percepção do clima de desordem, a proximidade física de mundos sociais até então hierarquizados de forma estatutária, mas unificado pelo sistema híbrido, tem servido de base à difusão de práticas estigmatizadoras de alguns territórios de concentração dos trabalhadores pobres, como causa e origem dessa desordem. As representações sobre as causas da violência, ao identificar a suposta existência de um estado de anomia prevalecente nas favelas e bairros pobres, concorrem eficazmente para a construção de imagens coletivamente apropriadas, que impedem as camadas populares de transformar o acesso aos valores da ordem igualitária em fermento para a sua constituição como atores sociais legítimos.” (Ribeiro, 2002, p. 100-101)

Basta um olhar mais atento para perceber a estrutura sócio-espacial que está organizada e planejada a cidade: esta construção sócio-espacial se organiza de forma institucional e cultural dando contornos e valores a cada grupo social que usa estes espaços. Desta forma, os espaços ganham significados distintos se refletindo na estratificação destes espaços e das pessoas que os freqüentam. Os ambulantes que vendem todo tipo de produtos em ônibus e nas calçadas ou nos camelódromos/mercados populares, em contraposição vemos os shoppings de alto luxo e os de classe média; as favelas que proliferam na cidade nas áreas desocupadas, a periferia que cresce com autoconstrução, na outra ponta estão os condomínios de luxo financiados com recursos públicos e bancos particulares. Desta forma, a cidade vai criando categorias e estratificações espaciais (Ribeiro, Op. cit) que classificam e estigmatizam os trabalhadores pobres e seus locais de moradia e de circulação. Neste cenário, reforçam-se as desigualdades que destituem as camadas pobres de sua cidadania, transformando-os em subcidadãos. No entanto, no mesmo quadro histórico e social emerge o que o autor define de “hipercidadão”, aquele que detém a propriedade do capital, dispõe de habilidades e recursos materiais e imateriais para sua satisfação, e ainda acessa por meio de organizações corporativas os benefícios públicos que lhe garantam a reprodução do seu lugar social.

Utilizando os argumentos de Ribeiro (2003, p.105), a interpretação deste quadro se dá a partir de dois modelos de política urbana: 1) o **modelo**

contratualista-liberal e 2) **universalista-social**. Quanto ao primeiro destaco os principais pontos:

- A política urbana deve ser resultado da livre expressão dos vários interesses territorializados da população;
- Cabe ao poder público apenas o papel de contratualizar os resultados da negociação entre eles e os vários atores envolvidos;
- Reconhece todos como clientes-consumidores de interesse privado em detrimento da esfera pública;
- Pressupõe uma sociedade de iguais nas formas de organização e de direitos consolidados; e
- A política é transformada em mercado com o espaço de disputa de interesses e de busca do lucro.

Segundo o autor é este modelo que está em vigor e que tem orientado as formulações de planejamento urbano. Cabe aqui um breve comentário, este modelo só favorece aos segmentos privilegiados da sociedade: classes média e alta que dominam as estratégias de articulação destes requisitos para o domínio dos espaços da cidade.

O segundo modelo **universalista-social** está em construção, e tem por princípio os seguintes aspectos:

- Reafirma o papel do poder público no planejamento urbano;
- Políticas públicas de enfretamento da desigualdade decorrente do mercado ou da ocupação do solo urbano; e
- Intervém nas práticas corporativistas e patrimonialistas de uso do espaço urbano.

Este modelo procura dinamizar de forma democrática o uso do espaço urbano pelos diversos grupos de interesse, reforça a idéia da cidadania participativa, motivando os grupos a solucionarem seus conflitos de interesse por meio do jogo político numa esfera pública ampla e plural.

Este modelo enfrenta desafios na sua implantação por meio de políticas que tornem viável sua formulação teórica de planejamento urbano. O primeiro, diz respeito à implementação de ações que desmontem o quadro atual que impede a institucionalização da cidadania na sua plenitude, atacando este modelo de segregação sócio-espacial que com efeito produz barreiras à efetivação da cidadania nos marcos legais e de direitos; deve também apoiar as iniciativas que buscam reorganizar o mundo do trabalho (comércio justo e economia solidária), deve promover ações que estimulem o uso dos espaços públicos pelos diversos grupos sociais nas diferentes regiões da cidade, combatendo a cultura do medo e da desconfiança social.

Um segundo aspecto que deriva do primeiro diz respeito à associação corrente entre a violência e a precariedade das favelas e periferias da Região Metropolitana do Rio. Faz-se urgente promover ações que priorizem a garantia de direitos para as populações que habitam estes lugares. A proposta é que tanto a política urbana quanto a política de segurança pública sejam repensadas de forma que contribuam para a efetiva acessibilidade destes setores aos elementos básicos da democracia, garantindo e fortalecendo a identidade de cidadão.

Neste modelo propõe-se que a política urbana deve alongar os mecanismos da democracia promovendo o cidadão como peça principal desta engrenagem de transformação da cidade e de seus mecanismos de funcionamento. Com efeito, um ambiente democrático poderá viabilizar um projeto de sociabilidade e solidariedade entre os diversos grupos que compartilham o espaço urbano, seja na esfera econômica, política ou social. O desafio se coloca na formulação de projetos coletivos que superem o clientelismo e o corporativismo como formas de apropriação do espaço urbano, e se construa formas democráticas de participação.

Não podemos esquecer que a segregação sócio-espacial contribui diretamente para a manutenção da pobreza urbana. Faz-se necessário pensar estratégias dentro do planejamento urbano que enfrentem esta questão que implica na legitimidade da democracia e do próprio Estado. Ruben Katzman (2007), observa que:

“O importante nesses casos é que os programas que se implementam em cada nível de agregação territorial estejam articulados entre si e respondam a uma lógica geral, onde a superação da pobreza esteja subsidiada aos processos de construção da cidadania [...]” (Op. cit, p.323)

O autor reforça o argumento ao enfatizar que as comunidades pobres, os bairros e assentamentos populares, inclusive as favelas, “*cada uma conserva resquícios das estruturas sociais modeladas pelas condições socioeconômicas que lhes deram origem e que promoveram sua expansão*”. Tal fato se revela importante no sentido de alertar para a especificidade de cada lugar que detem ativos e passivos sociais diversos que devem ser levados em consideração no planejamento de políticas sociais urbanas. O que o autor ressalta é a importância de diagnosticar o nível de ordenamento social existente em cada uma das comunidades populares. Atentando para a fragilidade dos laços da força de trabalho e de sua capacidade de reação dentro da nova ordem econômica, Katzman informa que dois tipos de força podem emergir deste ambiente: a primeira, provoca nos afetados com o desemprego um tipo de desordem social, e a segunda, a organização local que acaba se impondo sobre a força da desorganização. O contrário também é verdade. Ele ainda observa que as duas forças podem conviver no mesmo espaço tornando o ambiente instável na medida em que existe um impasse na solução dos problemas que afetam estas populações.

Esta realidade de maior desorganização dos espaços populares veio no bojo da fragilização dos laços de trabalho no contexto da reestruturação produtiva e da crise do *welfare state*. Some-se a isso o surgimento do tráfico de drogas que passou a dominar estas áreas, impondo uma nova modalidade de relação social instituída pelo medo e violência. Mas existem nestes lugares movimentos e organizações que estão tentando superar as dificuldades enfrentadas pelos moradores, por meio de iniciativas que minimizem os problemas locais. São iniciativas nas áreas de educação, saúde, geração de trabalho e renda e esporte e lazer. No próximo capítulo veremos os desdobramentos desta crise no espaço urbano e as formas de enfrentamento organizadas pelos setores populares.