

Cidadania e a questão urbana no Brasil: Indicações na perspectiva de um projeto de cidades democráticas

Orlando Alves dos Santos Junior*

Introdução

O presente artigo tem por objetivo produzir um informe analítico sobre a situação da pobreza e as tendências do desenvolvimento urbano, de forma a contribuir para a compreensão da problemática urbana brasileira, e indicar estratégias de intervenção que contribuam para a superação das desigualdades sociais e dos problemas identificados.¹

Parte-se do princípio que as situações de pobreza são resultados do bloqueio ao exercício de direitos de parcelas significativas da população, imposto pela estrutura sócio-econômica que vigora em nossas sociedades, em particular, o direito a tomar parte das decisões que afetam sua vida cotidiana. Assim, as carências ou necessidades insatisfeitas são efeitos da pobreza, não sua causa. Os direitos, por sua vez, são definidos como um conjunto de reconhecimentos e garantias, resultado de uma aposta institucionalizada, universalista e incluyente, outorgados pela sociedade através do seu sistema legal a todos os indivíduos, e que determinam a cidadania civil, política e social, atribuída pelo mesmo sistema legal.

Na última década do século XX, a discussão sobre a pobreza e a exclusão social se constituiu em um dos principais debates nos meios acadêmicos e políticos. Os efeitos perversos do redesenho do papel do Estado e das macro-políticas econômicas preconizadas pelo Consenso de Washington são bastante conhecidos no que se refere ao agravamento das desigualdades, à massificação da pobreza, à insegurança generalizada e à exclusão crescente. Efeitos esses que caracterizam uma nova questão social. Assim, nesse início do século XXI, podemos dizer com Corragio (1999), que o futuro da vida humana estará fortemente marcado pela capacidade das sociedades em enfrentar a nova questão social gerada pela reestruturação do capitalismo em escala global. Antes de tudo, é necessário constatar a impossibilidade de responder aos problemas sociais contemporâneos através da combinação entre mercado livre e políticas sociais de corte neoliberal. Pelo contrário, torna-se necessário coordenar ações do Estado com ações da sociedade em torno de políticas públicas integrais, universais e sustentáveis.

Nessa perspectiva, esse artigo se insere no debate contemporâneo sobre os impactos das transformações econômicas (globalização e re-estruturação produtiva) nas cidades. Estaríamos diante da emergência de uma nova ordem sócio-espacial na qual a cidade é a expressão de uma estrutura social dualizada entre ricos e pobres, entre cidadãos e não-cidadãos, resultando em uma organização espacial fragmentada e uma sociedade política onde as elites reforçam cada vez mais seu poder? Examinamos neste artigo alguns aspectos desta hipótese à luz das mudanças e continuidades da ordem sócio-econômica e indicamos algumas alternativas na perspectiva da transformação das tendências em curso nas cidades brasileiras. Para tanto, este estudo está organizado em sete partes.

* Sociólogo, doutor em planejamento urbano e regional (IPPUR/UFRJ), diretor da ONG FASE – Solidariedade e Educação.

¹ Este artigo foi elaborado por solicitação da OXFAM, com o objetivo de fornecer subsídios para definição de estratégias regionais para os programas urbanos que desenvolve nos países da América do Sul. Resguardando as opções analíticas do autor, a seqüência do texto buscou corresponder e incorporar o roteiro proposto no Termo de Referência previamente definido e atualizar o estudo apresentado por Rolnik e Bava, 1999.

Na primeira parte, buscamos fazer uma análise do panorama social, econômico, político e cultural do Brasil no contexto internacional, destacando as características da América Latina. Nessa parte, argumentamos que os resultados das políticas neoliberais aplicadas nas duas últimas décadas pelos diferentes países latino-americanos, (a) não conseguiram promover um crescimento econômico estável; (b) não conseguiram reduzir as situações de pobreza e de exclusão social que afetam os diferentes países latino-americanos; e (c) tiveram como efeito o enfraquecimento das instituições democráticas na região.

Em seguida, sintetizamos algumas características do modelo de desenvolvimento econômico experimentado no Brasil, destacando seus impactos territoriais e regionais, as tendências e fatores que caracterizam o crescimento urbano e as principais cidades do país. Como veremos, o Brasil se caracteriza por ser um país profundamente contraditório e desigual, onde se combinam dinamismo econômico e concentração da riqueza com baixa qualidade de vida e exclusão social.

Argumentando que a problemática urbana se constitui em um dos aspectos mais relevantes para a análise do contexto social brasileiro, buscamos, na terceira parte, identificar as principais características demográficas do país e traçar um panorama das condições de vida nas cidades, abordando também uma leitura de gênero do espaço urbano. Na sequência, na quarta seção, destacamos os principais dilemas e desafios nas práticas e políticas dos governos municipais, na perspectiva de ampliação do direito à cidade. Se a cidade é o lugar por excelência do exercício da cidadania, veremos que esta é reiteradamente negada à maioria, condenando grandes parcelas da população à pobreza. Com efeito, a pobreza urbana é a expressão mais perversa da ausência da cidadania.

Assim, na quinta parte, abordamos especificamente a questão da pobreza urbana, apontando suas principais características. Nesta análise, identificamos um componente regional, na medida em que a pobreza é mais elevada nas regiões Nordeste e Norte e menor nas regiões Sul e Sudeste, e um componente urbano, no qual constatamos que uma das principais expressões da pobreza no Brasil está relacionada à deterioração das metrópoles. Além disso, como veremos, é evidenciado que a incidência de pobreza absoluta no Brasil decorre da forte desigualdade na distribuição de rendimentos e não da magnitude do produto nacional, suficientemente elevado para garantir o mínimo necessário a cada cidadão.

A desigualdade no acesso a bens e serviços na cidade coloca em discussão a natureza e a qualidade do conflito social, que está relacionado diretamente a capacidade dos grupos sociais de se constituírem enquanto sujeitos sociais. Desta forma, na sexta parte, trazemos algumas informações sobre o quadro do associativismo de forma a indicar algumas das tendências da participação sócio-política nas cidades brasileiras. Ainda nesta seção, buscamos identificar os principais atores sociais organizados em fóruns e redes nacionais, bem como suas respostas frente à problemática urbana.

Por fim, na sétima parte, busca-se identificar algumas tendências do desenvolvimento urbano no contexto sócio-político brasileiro e indicar recomendações específicas que contribuam para o desenho de uma estratégia de intervenção voltada para a redução das desigualdades sociais e dos níveis de segregação e exclusão social que marcam a sociedade brasileira, na perspectiva da construção de um novo modelo de cidades, mais justo e democrático.

1. Breve análise do panorama sócio-econômico: o Brasil no contexto Latino-Americano e internacional.

A década de 80 representou uma verdadeira guinada “reformista” na América Latina. No Brasil não foi diferente. Nos últimos quinze anos, o Estado brasileiro passou por profundas mudanças políticas e institucionais. O país se redemocratizou, uma nova Constituição foi promulgada em 1988 e, desde o governo Collor de Melo (1989) uma agenda de reformas econômicas estruturais de caráter neoliberal² começou a ser implementada, com a adoção de políticas de liberalização econômica e a privatização de empresas estatais. Ao mesmo tempo, assistimos à crescente transferência de responsabilidades e de competências do governo nacional para os governos locais, impulsionando profundas transformações nas instituições de governo local do país, que alteram o sistema de decisões municipais e as práticas dos atores políticos. Desde então, verifica-se um crescente e generalizado processo de fortalecimento da esfera local de governo, centrado na descentralização e na municipalização das políticas públicas. Assim, assistimos a difusão de experiências de participação social e democratização do poder local em um contexto de aprofundamento da crise econômica e social no país, durante a década de 90. No entanto, indicando uma possível mudança nos rumos da política econômica em curso, Luis Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores – PT é eleito presidente, e uma coalizão reunindo partidos de centro-esquerda assume o governo a partir de janeiro de 2003. Para discutir os dilemas e desafios desse novo cenário, é preciso compreender o significado das transformações ocorridas nessas últimas duas décadas.

Tendo em vista o conjunto de transformações ocorridas na América Latina, Boron (2002) argumenta que, na tradição do pensamento político ocidental, seria melhor usar a expressão “contra-reforma” no lugar do que se convencionou chamar de reforma, já que, na verdade,

as políticas levadas a cabo em nossa região, longe de terem introduzido ‘reformas’ – isto é – transformações graduais na direção de uma maior igualdade, bem-estar social e liberdade para o conjunto da população – o que fizeram foi fortalecer um conjunto de transformações que eliminou antigos direitos cidadãos, reduziu dramaticamente as responsabilidades sociais do estado e consolidou uma sociedade muito mais injusta e desigual do que a que existia no começo da etapa ‘reformista’. O que ocorre é que a vitória ideológica do neoliberalismo se expressa, entre outras coisas, por um singular deslocamento semântico que faz com que as palavras percam os seus antigos significados e adotem outros novos. (*Ibid*, p. 2-3)

Fazendo um balanço dos resultados das políticas aplicadas pelos diferentes países latino-americanos, Boron (*Ibid*. p.4) conclui que as reformas implementadas fracassaram. O autor fundamenta sua análise em três aspectos: a) as reformas não conseguiram promover um crescimento econômico estável; b) as reformas não conseguiram reduzir as situações de pobreza e de exclusão social que afetaram a América Latina como resultado tanto da crise do modelo de industrialização baseada na substituição de importações, como da crise da dívida externa; c) ao invés de fortalecer as instituições democráticas, bem como sua legitimidade popular, as reformas implementadas produziram como efeito o enfraquecimento das mesmas

² Utilizamos o conceito neoliberal tal qual formulado por Fiori, para identificar as teses do chamado Consenso de Washington, no qual é redefinido o papel do poder público, tendo por base a estratégia de livre mercado. O programa neoliberal, a ser aplicado nos países em desenvolvimento, estaria assentado em três fases: (i) consagrada à estabilização macroeconômica; (ii) dedicada às reformas estruturais, com a desregulação dos mercados e a privatização das empresas estatais; e (iii) destinada à retomada do crescimento econômico (Fiori, 1995).

de uma forma sem precedentes na história latino-americana. Tendo em vista a importância desses temas para nossa discussão, abordaremos mais detalhadamente cada um desses aspectos tomando como referência a análise de Boron.

Em relação ao desempenho econômico, a má performance dos países latino-americanos a partir de 1980 é incontestável. O Produto Interno Bruto (PIB) cresceu em um ritmo anual médio de 1,7% na década de 80 e a 3,4% na década seguinte. Como na década de 80 o crescimento populacional se situou em 2,0% ao ano, isto significou uma queda de cerca de 0,3% do PIB por habitante/ano durante toda a década. Na década de 90, com a taxa de crescimento populacional reduzida, apenas se reverteu essa tendência, mantendo-se o crescimento do PIB *per capita* perto de 1,7% ao ano. Mesmo sendo positivo, o problema é que esse valor equivale a menos da metade das taxas de crescimento do PIB *per capita* que prevaleceram na região nas três décadas compreendidas entre os anos do pós-guerra e a crise da segunda metade dos anos 70. A performance da economia brasileira na década de 90 foi ainda mais decepcionante, com uma taxa de PIB *per capita* em torno de 1,2% ao ano, ou seja, abaixo da média latino-americana. Do nosso ponto de vista, sem que haja uma profunda mudança no modelo econômico que vem sendo implementado, é muito improvável uma mudança na reversão das tendências em curso no Continente nesta primeira década do século XXI.

No que se refere à questão social, Boron (*Ibid.*, p.7) é categórico ao afirmar que “longe de ser portadora do progresso social, as políticas neoliberais precipitaram um holocausto social sem precedentes na história da América Latina contemporânea”. Neste ponto, os indicadores não deixam dúvidas sobre o dramático aumento da pobreza urbana, da exclusão social e da vulnerabilidade de amplos setores das sociedades latino-americanas. Assim, a ampliação das desigualdades sociais aparece como o resultado mais perverso das políticas neoliberais implementadas na região. Neste quadro, faz-se necessário destacar o crescimento da distância que separa os estratos mais ricos da população, que inclusive obtiveram ganhos de renda no período, dos estratos mais pobres, crescentemente excluídos dos benefícios do desenvolvimento econômico. É por isso, como Boron (*Ibid.*, p.14) afirma, que a América Latina segue sendo a região de pior distribuição de renda do mundo: “Há multidões mais pobres no Sul da Ásia e na África Subsariana, mas ninguém tem tantos super milionários como a América Latina no Terceiro Mundo. Daí que a brecha que separa uns e outros nesta parte do mundo não tem semelhante no plano internacional.” E, como veremos no decorrer deste trabalho, o Brasil é a maior expressão dessa desigualdade no Continente.

De fato, a diferença existente entre os setores sociais situados nos extremos da distribuição de renda “demonstra o sustentado avanço da polarização social na América Latina e a enorme magnitude do hiato que separa os mais pobres dos mais ricos nesta parte do mundo.” (Boron, *op. cit.*, p.14). Como pode ser observado na Tabela 1, no marco das reformas neoliberais, “o 1% mais pobre das sociedades latino-americanas perdeu quase 14% de sua miserável renda enquanto que os super-ricos acrescentaram em 52% a sua, aumentando extraordinariamente a distância que os separa dos primeiros.” (Boron, *op. cit.*, p. 15) Assim, levando-se em conta os níveis de crescimento econômico das décadas de 80 e 90, é possível afirmar que o incremento de renda do segmento mais rico se produziu às custas da pauperização e da exclusão social de grandes parcelas dos segmentos populares.

Para exemplificar a escandalosa polarização e exclusão social que vigora na América Latina em geral, Boron (*Ibid.*, p.14) observa ainda que a renda média dos executivos de grandes empresas, descontados os impostos é, no Brasil, 93 vezes superior à média do país; 49 vezes

na Venezuela; 45 vezes no México e 39 vezes na Argentina. Em contraposição, nos países desenvolvidos com sociedades inclusivas, este diferencial é muito menor: no Canadá, França Alemanha e Holanda é de sete vezes; na Bélgica e Japão, cinco e; na Suécia, quatro. A conclusão é que “as exorbitantes diferenças de remuneração que se observam na América Latina correspondem intimamente aos extraordinários níveis de pobreza e exclusão que prevalecem nesta região”, enquanto que a relativa igualdade existente nos países anteriormente citados se associa não somente a riqueza, mas também ao alto nível de envolvimento do Estado na economia.

Tabela 1 - Polarização da Renda a América Latina, 1980-95

	1980	1985	1990	1995
A) 1 % mais pobre	\$ 184	\$ 193	\$ 180	\$ 159
B) 1 % mais rico	\$ 43,685	\$ 54.929	\$ 64.948	\$ 66.363
Proporção B/A	237	285	361	417

Fonte: Londoño, Juan Luis y Miguel Szekely, apud Boron, 2002.

No que concerne à questão democrática, uma avaliação crítica das políticas ligadas às reformas de corte neoliberal indicam que a consequência de sua implementação foi o enfraquecimento das democracias latino-americanas e de suas instituições. Boron registra que entre 1945 e 1980, os países latino-americanos, mesmo que de forma limitada, viveram experiências de distintos tipos – passando desde variações do populismo a algumas modalidades de desenvolvimentismo – que resultaram em um sensível avanço em direção a maior igualdade, a progressiva inclusão e a expansão da cidadania a vários segmentos sociais. No entanto, essa tendência se inverte a partir da crise da dívida, quando progressivamente

os velhos direitos se convertem em inalcançáveis mercadorias; as precárias redes de solidariedade foram demolidas ao compasso da fragmentação ocasionada pelas políticas econômicas ortodoxas e o individualismo promovido por novos valores dominantes; os atores e as forças sociais que no passado canalizaram as aspirações e as demandas das classes e segmentos populares – os sindicatos, os partidos populistas e de esquerda, as associações populares, etc. – se debilitaram ou simplesmente foram varridos de cena. (Boron, *ibid.*, p. 15)

As políticas de desregulamentação da economia associadas à redução do Estado têm trazido como efeito perverso o aumento da exclusão nas sociedades latino-americanas. Cada vez mais, os bens e serviços associados à condição cidadã se convertem em privilégios daqueles que têm renda suficiente para adquiri-los no mercado. Assim, aprofundam-se as situações de injustiça e desigualdade nas suas manifestações mais visíveis: indigência, pobreza, aumento de endemias, desintegração social, violência. É possível constatar, com efeito, que “a sociedade atual é mais desigual e injusta do que a que a precedeu” (Boron, *ibid.*). Para Boron, os resultados da política neoliberal estão longe de apontar para uma sociedade integrada e sem exclusão, ou para o fortalecimento da cidadania, criando pelo contrário, um cenário ameaçador para as próprias instituições democráticas. Assim, é triste constatar que ao final de tantos anos de transição democrática encontramos democracias latino-americanas paradoxalmente sem cidadãos.

A nosso ver, os aspectos identificados servem para caracterizar, em linhas gerais, o contexto sócio-econômico dos países da América Latina. Os efeitos dos processos em curso atingem de

forma muito semelhante as cidades latino-americanas. Entre as similaridades desses efeitos sobre as cidades do Continente podemos destacar: (i) o crescimento da pobreza urbana como resultado da incapacidade do sistema produtivo em ampliar as opções de emprego estável, gerando tanto o crescimento do desemprego como de formas de trabalho precário; (ii) o aumento dos assentamentos autoconstruídos e das formas de moradia precária, denominadas de diferentes maneiras na região (favelas, villas, colônias populares, campamentos), bem como da segmentação social e da segregação urbana; a proliferação de espaços urbanos destinados às classes alta e média, tanto na forma de condomínios fechados, que se mostram verdadeiros enclaves de riqueza, como de mega-centros comerciais, na forma de shopping-centers; a crescente diferenciação na oferta de bens e serviços urbanos segundo as classes sociais, destinando excelentes condições de vida para as classes altas, níveis aceitáveis de vida para as classes médias e situações de precariedade para as classes populares e; a permanente incapacidade do poder público em controlar a ação do crime organizado, sobretudo ligado ao tráfico de drogas e ao comércio ilegal, e de responder as formas perversas de integração social que se encarnam na criminalidade e na violência, o que atinge particularmente os jovens e gera a crescente insegurança das classes médias (Ziccardi, 2001).

Sem dúvida, há que se destacar que nas últimas duas décadas ocorreram profundas mudanças nos governos das cidades latino-americanas, com a criação de espaços de participação e de instrumentos de controle social, tais como audiências públicas, plebiscito e iniciativa popular de lei. No entanto, tais instrumentos têm mostrado grandes limitações, prevalecendo formas clientelistas e autoritárias de gestão que excluem ou restringem a ampla participação da população. Apesar disso, cabe registrar que em algumas cidades estão se desenvolvendo experiências inovadoras de gestão com a participação direta da população, entre as quais figuram as práticas de orçamento participativo, impulsionadas inicialmente pelas administrações do PT nas cidades brasileiras. No que concerne à sociedade civil, o contexto social é marcado por um baixo nível de associativismo, apesar de se observar o surgimento de novos atores sociais autônomos em relação ao Estado, que colocam na cena pública suas reivindicações em torno dos direitos da cidadania. Aqui, pode-se destacar o papel das Organizações Não-Governamentais (ONGs) e das redes e fóruns que reúnem uma ampla diversidade de organizações sociais em torno de plataformas e agendas ligadas à questão urbana, à questão ambiental, à economia popular e solidária, aos direitos das mulheres e aos direitos das populações afro-descendente.

Mas, apesar de compartilhar dos mesmos problemas estruturais e viver os mesmos dilemas dos seus pares latino-americanos, é evidente que o Brasil tem características singulares decorrentes do seu processo histórico. Assim, é fundamental entender como o processo de industrialização brasileiro e os modelos de desenvolvimento que vigoraram na segunda metade do século XX marcam o contexto social, político e econômico do Brasil.

2. Dinamismo Econômico e Qualidade de Vida: as contradições do modelo de desenvolvimento brasileiro

Como Rolnik e Bava (1999) muito bem assinalam, até a década de 70, o desenvolvimento econômico brasileiro foi resultado “de um processo de modernização desigual que aprofundou o descompasso entre as formas de inserção das diferentes regiões do país no capitalismo do segundo pós-guerra. Do ponto de vista social, essa modernização desigual aumentou as distâncias entre ricos e pobres” (*ibid.*, p.8). A década de 80 vai ser marcada por um ponto de inflexão sob o ponto de vista do desenvolvimento econômico, com o país registrando baixas

taxas de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB). O cenário internacional da globalização vai marcar a década de 90, quando a agenda da reestruturação econômica começa a ser implementada. Rolnik e Bava (*ibid.*, p.9) destacam que

no Brasil, os ‘ajustes econômicos’ levam à desregulamentação da economia, ao dismantelamento do papel regulador do Estado, à abertura indiscriminada do mercado para as empresas estrangeiras, à desarticulação da indústria nacional, à privatização das empresas estatais, ao crescimento exponencial das dívidas interna e externa, ao aumento astronômico dos juros e do serviço da dívida, à redução das atividades econômicas a taxas inferiores à década de 80, considerada a ‘década perdida’, ao crescimento do desemprego [...e...], ao aumento da pobreza e da desigualdade.

Com efeito, na década de 90 os autores assinalam que o padrão de desenvolvimento regional vigente foi caracterizado por uma modernização seletiva, com os investimentos direcionando-se para as áreas do território nacional que atendiam aos requisitos locacionais do novo padrão produtivo, denominado por diversos autores de acumulação flexível (Harvey, 1993). Essa modernização seletiva beneficiou as aglomerações urbanas que usufruíram as “vantagens locacionais produzidas durante o período da modernização desigual vigente no ‘capitalismo dirigido’ entre as décadas de 50 e 70” (Rolnik e Bava, *op. cit.* p.9-10). De fato, a área com intenso dinamismo econômico está situada basicamente na Região Sudeste-Sul do país. Diniz (2000:34) caracteriza essa área mais desenvolvida do país como o polígono e seu entorno, definida por Belo Horizonte – Uberlândia – Maringá – Porto Alegre – Florianópolis – São José dos Campos, excluída a Região Metropolitana de São Paulo. E como reflexo desse dinamismo, essa área também vem polarizando os fluxos de pessoas, bens e serviços urbanos.

Como resultado desse processo de industrialização e desse modelo de desenvolvimento, o Brasil chega no ano 2000 com um país marcado pela contradição. De um lado, é um país com vigoroso dinamismo econômico, o que se expressa inclusive na posição do Brasil no ranking da competitividade elaborado pelo Fórum Econômico Mundial³, onde, em 2002, ocupava a 46ª posição na listagem geral dos países, perdendo na América Latina apenas para o Chile, na 20ª posição, e para o Uruguai, na 42ª. O fato é que, apesar do atraso tecnológico brasileiro em relação aos países industrializados e a outros de rápida industrialização, constata-se um rápido processo de modernização tecnológica no Brasil. Segundo Diniz (2000:35), tal processo “pode ser visualizado por meio dos resultados do aumento da produtividade, das mudanças nos padrões de organização produtiva e gerencial e da emergência de um conjunto de novas áreas industriais com forte presença de indústrias de alta tecnologia”. O autor destaca entre essas áreas, as regiões de Campinas, de São Carlos e de São José dos Campos, no Estado de São Paulo; Santa Rita do Sapucaí, Pouso Alegre e Belo Horizonte, em Minas Gerais; Curitiba, no Paraná; Florianópolis, em Santa Catarina; e Porto Alegre e Caxias do Sul, no Rio Grande do Sul.⁴

³ O Fórum Econômico Mundial, com sede em Genebra (Suíça), define-se como uma organização internacional independente que tem como missão estimular o desenvolvimento mundial. Fundado e presidido por Klaus Schwab, de fato, a entidade tem sido associada à defesa do modelo de globalização financeira vigente e das políticas neoliberais. O ranking da competitividade tem a pretensão de sinalizar quais são as perspectivas de crescimento para um determinado país, com base no índice construído a partir da análise sobre três aspectos: tecnologia, qualidade das instituições públicas e ambiente macroeconômico.

⁴ Segundo Diniz (2000:35), “O Rio de Janeiro, hipoteticamente bem localizado para as atividades tecnologicamente modernas, tanto pela presença de um grande sistema acadêmico-universitário e de instituições de pesquisa, quanto pela de serviços urbanos modernos e de uma base industrial, não consegue alavancá-las, talvez pelo clima social desfavorável aos negócios.”

De outro lado, não obstante seu dinamismo econômico, o Brasil também ostenta um dos maiores índices de desigualdades sociais e de concentração de renda, com 10% dos mais ricos detendo quase metade da riqueza produzida no país. De fato, em 1999, o 1% mais rico da população em idade ativa e com rendimento concentrava 13% da renda, o que representava quase o mesmo que os 50% mais pobres, com 13,9%⁵. Além disso, o Brasil é um país marcado por grandes diferenças regionais e intra-regionais como pode ser observado através da sua posição no Índice de Desenvolvimento Humano – IDH.

De 1991 para 2000, o Brasil melhorou sua posição no Índice de Desenvolvimento Humano - IDH⁶, passando de 0,709 para 0,764, que o deixou muito próximo da taxa de 0,800 adotada pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD para caracterizar um país com alto desenvolvimento humano. A mudança no índice decorreu de avanços brasileiros nas três variáveis que compõe o IDH: renda, longevidade e educação. Em 2003⁷, ainda junto dos países classificados de médio desenvolvimento humano, o Brasil passou a figurar na listagem geral do Relatório do Desenvolvimento Humano em 65º lugar, com o índice de 0,777. Em termos da América Latina e Caribe, o Brasil está atrás de Barbados (27º lugar), da Argentina (34º), do Uruguai (40º), da Costa Rica (42º), do Chile (43º), da Bahamas (49º), de Cuba (52º), de Trinidad Tobago (54º) e do México (55º), situados no grupo de países com alto desenvolvimento humano, e da Antígua e Barbuda (56º), do Panamá (59º) e da Colômbia (64º), situados no mesmo grupo do qual faz parte, de médio desenvolvimento humano.

Segundo os indicadores desagregados por estados da federação, tomando como referência o ano 2000, ocorre uma nítida diferenciação regional em que aparecem três áreas bem definidas: (i) a primeira, composta por quatro estados mais ao sul do país – São Paulo (0,814), Rio Grande do Sul (0,809), Santa Catarina (0,806) e Rio de Janeiro (0,802) – e pelo Distrito Federal (0,844), apresenta IDH superior a 0,8, situando-se na faixa de alto desenvolvimento humano.; (ii) a segunda, que se estende na direção noroeste, a partir de Minas Gerais, compreendendo os estados de Goiás, do Mato Grosso, de Rondônia, do Amazonas e de Roraima, além do Amapá, apresenta IDH entre 0,7 e 0,8 (médio desenvolvimento humano); (iii) e a terceira, que reúne os estados com os piores índices. Entre esses estão quase todos os estados do Nordeste – Alagoas (0,633), Maranhão (0,647), Piauí (0,673), Paraíba (0,678), Sergipe (0,687), Pernambuco (0,692), Bahia (0,693) e Ceará (0,699) e o Estado do Acre (0,692), todos com IDH inferior a 0,7. Não obstante as grandes diferenças regionais, nenhum estado situou-se na faixa de baixo desenvolvimento humano⁸.

Apesar da indiscutível importância dos dados desagregados regionalmente, apurados pelo IDH/PNUD, cumpre ter cuidado para não criarmos uma imagem do Brasil constituída de três “Brasis”, divididos segundo essas três áreas. Para relativizar essa imagem deve-se ter em conta, entre outros fatores, que as regiões sudeste e sul (que pertencem à primeira área)

⁵ De acordo com o relatório de 2003 do Pnud (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento), o Brasil chegou ao fim do século 20 com a sexta pior distribuição de renda do mundo, medida através do índice de Gini, perdendo apenas para Namíbia, Botsuana, Serra Leoa, República Centro-Africana e Suazilândia.

⁶ O IDH é composto por três componentes básicos que buscam expressar o desenvolvimento humano: longevidade (medida pela expectativa de vida ao nascer); conhecimento (medida pela média entre a taxa de alfabetização dos adultos e a taxa de matrículas nos diversos níveis de ensino); e padrão de vida (expresso pelo poder de compra baseado no PIB per capita). O IDH é utilizado desde 1990 como indicador de desenvolvimento humano pelo PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.

⁷ O relatório de 2003 utiliza dados de 2000/2001.

⁸ Cf. Novo Atlas do Desenvolvimento Humano do Brasil, um projeto do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Fundação João Pinheiro (MG) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). O novo Atlas foi atualizado pelos dados do Censo de 2000, do IBGE. Ver *site* <http://www.undp.org.br>.

concentram mais da metade da população brasileira e a maior parte da riqueza nacional, mas também abrigam um dos mais significativos contingentes de pobres do país. Na verdade, nossa análise indica que os três “Brasis” se reproduzem em todas as regiões, caracterizando o país pela extrema desigualdade social.

Para a análise do quadro social no Brasil, torna-se essencial, portanto, a utilização de outras variáveis que permitam a avaliação das desigualdades sociais em um país com fortes diferenciações regionais, mas também com nítidas clivagens sociais e diferenciações intra-regionais. Afinal, “a cidade como espaço de contrastes articula uma pluralidade de lógicas que atinge de forma diferenciada seus diversos grupos sociais, variando segundo o recorte de classe, étnico/racial, idade/geração, gênero, origem urbano/rural, orientação sexual, religião, entre outros fatores” (Macedo, 2002). Da mesma forma, essa diversidade social também é geradora de diferentes formas de organização e luta por direitos, tornando a cidade um espaço social plural e dinâmico de construção da cidadania. Com efeito, seria necessário buscar a relação entre diversos indicadores sociais (de gênero, etnia, faixa etária), de forma a possibilitar um olhar que superasse as distorções das médias estatísticas e permitisse uma melhor aproximação da complexa realidade urbana brasileira.

No entanto, não será possível aprofundar essa leitura em razão do escopo desse trabalho, mas cabe reconhecer que cada vez mais numerosos estudos vêm sendo realizados nessa direção, principalmente através de estudos de caso de âmbito local e regional⁹. Como exemplo, destacamos as temáticas sobre etnia/raça e gênero. Ao considerar a questão étnica, verifica-se que, em 1998, se o Índice de Desenvolvimento Humano fosse aplicado às populações branca e afro-descendente levariam o país às posições 49º e 108º, respectivamente, segundo a classificação adotada pelo PNUD. Além disso, no período de 1990-95, a esperança de vida da população afro-descendente era seis anos inferior à da população branca, com médias de 64 e 70 anos respectivamente¹⁰. Da mesma forma, quando se tomam as diferenças de gênero, evidencia-se que as mulheres eram mais pobres que os homens, ganhando aproximadamente 63% dos salários masculinos. Além disso, as famílias chefiadas por mulheres com filhos menores de até 14 anos representavam 58% das famílias que viviam com até meio salário mínimo mensal *per capita* (IPEA/PNUD, 1996).

É nesse sentido que argumentamos que a problemática urbana se constitui em um dos aspectos mais relevantes para a análise do contexto social brasileiro, quer pelo perfil urbano do país, quer pela especificidade de sua dinâmica, que envolve interesses (econômicos, políticos e sociais) e atores sociais específicos. O que torna relevante identificar as principais características demográficas do país e traçar um panorama das condições de vida nas cidades brasileiras.

3. As Cidades no Brasil: um panorama da questão urbana contemporânea.

Segundo o Censo de 2000 (IBGE), o Brasil tem 169.799.170 habitantes, distribuídos de forma bastante diferenciada pelo território nacional nas cinco regiões do país (Tabela 2). Em termos

⁹ Nessa linha, a título de exemplo, destacam-se as publicações dos anais da Associação Nacional de Pós Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional - ANPUR, da Associação Nacional de Pós Graduação em Ciências Sociais - ANPOCS, as publicações do Instituto POLIS e a revista *PROPOSTA*, editada pela FASE.

¹⁰ Ver a esse respeito <http://www.fase.org.br/novaaboliconista/indicadores.htm>

regionais, a Região Sudeste concentra a maior parte da população (42%), seguida das regiões Nordeste (28%), Sul (15%), Norte (8%) e Centro Oeste (7%).

No que se refere à problemática urbana no país, sua importância pode ser evidenciada no fato de as cidades brasileiras concentrarem cerca de 81% da população e 90% do PIB - Produto Interno Bruto. Além disso, cerca de 30% da população urbana concentra-se em apenas nove regiões metropolitanas, onde se destacam São Paulo e Rio de Janeiro, ao concentrarem cerca de 57% da população brasileira em espaços metropolitanos. Apesar de se constatar uma diminuição do ritmo do crescimento demográfico do conjunto das regiões metropolitanas – onde sobressai o Rio de Janeiro, com a menor taxa de crescimento entre todas as regiões metropolitanas na década de 90 – e o incremento das taxas de crescimento das cidades médias, é ainda significativa a concentração populacional nestes espaços, tornando a questão metropolitana uma das principais características da questão urbana brasileira. (Tabela 3).

Tabela 2 – População residente, por região, situação do domicílio e sexo - 1996

Grandes Regiões	Total	Situação do Domicílio		Sexo	
		Urbana	Rural	Homens	Mulheres
Brasil	169.799.170	137.953.959	31.845.211	83.576.015	86.223.155
Norte	12.900.704	9.014.365	3.886.339	6.533.555	6.367.149
Nordeste	47.741.711	32.975.425	14.766.286	23.413.914	24.327.797
Centro Oeste	11.636.728	10.092.976	1.543.752	5.801.005	5.835.723
Sudeste	72.412.411	65.549.194	6.863.217	35.426.091	36.986.320
Sul	25.107.616	20.321.999	4.785.617	12.401.450	12.706.166

Fonte: Censo Demográfico 2000 – IBGE.

Tabela 3 - População Residente nas Regiões Metropolitanas Brasileiras, 1991-2000

Regiões Metropolitanas	População			
	1991		2000	
	Absoluto	%	Absoluto	%
Belém	1.332.723	3,12	1.759.990	3,50
Curitiba	1.998.807	4,68	2.713.332	5,39
Fortaleza	2.303.645	5,40	2.852.514	5,66
Salvador	2.493.224	5,84	3.021.572	6,00
Recife	2.871.261	6,73	3.455.174	6,86
Porto Alegre	3.026.029	7,09	3.510.794	6,97
Belo Horizonte	3.431.755	8,04	4.269.456	8,48
Rio de Janeiro	9.796.498	22,96	10.894.156	21,63
São Paulo	15.416.416	36,16	17.878.703	35,51
Total	42.670.358	100	50.355.691	100

Fonte: IBGE

De fato, além da maior concentração da população, das atividades econômicas, das oportunidades de emprego e das atividades culturais, nas regiões metropolitanas também se encontra os maiores problemas relativos ao déficit habitacional, à ausência de regularização fundiária, à precariedade ou inexistência de infra-estrutura básica e de saneamento ambiental, à ocupação de áreas de risco, à deficiência do transporte coletivo, e à violência urbana. Com

efeito, “em função do papel polarizador que exercem, as regiões metropolitanas constituem, geralmente, áreas de concentração de pobreza” (IPEA/PNUD, 1996:23).

Não obstante o peso das grandes cidades na estrutura urbana brasileira, constata-se um grande número de municípios com população inferior a 20.000 habitantes, que apesar de concentrarem apenas 20% da população, representam cerca de 72% do número total de municípios no país¹¹. Nesses municípios, que em grande parte predominam atividades relacionadas ao setor agrícola, se encontram os menores índices de desenvolvimento econômico e social, indicando a existência de baixa qualidade de vida para parcela significativa de seus habitantes.

A questão é que, independentemente do tamanho da população, as condições de vida nas cidades brasileiras são muito precárias para a maioria da população, o que se expressa na existência de favelas, cortiços, ocupações de risco e loteamento irregulares (Tabela 4), que concentram graves problemas de serviços e equipamentos urbanos ligados à educação, à saúde, ao saneamento ambiental, à cultura, ao transportes, etc.

Tabela 4 – Presença de Irregularidades em Municípios Brasileiros Por Faixa Populacional, 2000.

População	Média da Taxa de Crescimento Anual, 1991 a 2001 (%)	% dos municípios que possuem cortiços	% dos municípios que possuem favelas ou assemelhados	% dos municípios que possuem habitações em área de risco	% dos municípios que possuem loteamentos irregulares
Até 20.000 hab.	- 0,07	6,22	19,51	20,53	36,46
De 20.000 a 100.000 hab.	0,77	16,28	43,79	45,93	59,84
De 100.000 a 500.000 hab.	1,91	34,20	79,27	77,72	88,08
Acima de 500.000	1,41	61,29	96,77	87,10	87,10
Média Brasil	0,25	9,82	27,62	28,75	43,93

Fonte: Sistema Nacional de Indicadores Urbanos – SNIU, 2000

Com efeito, as cidades brasileiras vêm se caracterizando por profundas desigualdades nos padrões de qualidade de vida, cidadania e inclusão social. E essa desigualdade se expressa, de duas formas fundamentais na rede urbana. De um lado, no desequilíbrio entre metrópoles e centros regionais que concentram as oportunidades econômicas e melhores condições de vida, e os municípios que sofrem mais os efeitos da crise econômica, através de processos de esvaziamento econômico e demográfico. De outro, na desigualdade no interior das metrópoles e centros regionais, entre os que têm acesso a bens e serviços urbanos e podem usufruir a boa qualidade de vida proporcionada pela dinâmica econômica das cidades e os que são excluídos dos benefícios do progresso.

O contexto de perversa distribuição de renda resulta, assim, em um obstáculo à universalização da cidadania urbana, expresso na irregularidade fundiária, na habitação inadequada, na precariedade e deficiência do saneamento ambiental, na baixa qualidade do

¹¹ Só no período de 1996 a 2000 foram criados 485 municípios com população até 20.000 habitantes

transporte coletivo, na insegurança do trânsito, na violência urbana e nos déficits no acesso aos serviços de saúde e educação.

No que concerne à moradia, percebe-se um elevado déficit habitacional que reflete a necessidade de produção de novas moradias, principalmente para o segmento social que recebe até três salários mínimos. Apesar da ausência de indicadores exatos, é de conhecimento público que parcela significativa desse segmento vive em habitações precárias, sem infra-estrutura, sem regularização fundiária da ocupação, em áreas de encosta ou mananciais.

Segundo a Fundação João Pinheiro, em 2000, o déficit habitacional brasileiro era de 6.656.526 novas moradias, incidindo notadamente nas áreas urbanas, que abrangiam 81,3% do montante no país. (Fundação João Pinheiro, 2001). Considerando o perfil de rendimentos, 4.410.385 famílias, correspondendo a 83,2% do déficit urbano, tinham renda inferior a três salários mínimos. Em termos regionais, verifica-se que o Nordeste liderava a demanda habitacional, com necessidades estimadas em 2.631.790 unidades, sendo seguida pela Região Sudeste, com a demanda de 2.412.460 unidades. Assim, juntas, as duas regiões respondiam por 75,8% do total do déficit nacional, com a diferença de que no Nordeste havia parcela significativa da demanda em áreas rurais. Destaca-se também a participação das regiões metropolitanas, que respondiam por cerca de 30% do total do déficit estimado, o que correspondia à necessidade de 1,95 milhões de unidades habitacionais, concentradas nas regiões metropolitanas de São Paulo (596 mil unidades) e do Rio de Janeiro (391 mil unidades).

Além do elevado déficit, a questão habitacional é agravada pelo número de moradias inadequadas, estimadas em 15 milhões, resultante do exponencial crescimento de assentamentos construídos de forma precária e/ou em áreas de risco, à margem das normas urbanísticas, fundiárias e de edificação. Geralmente em áreas ambientalmente impróprias, tais assentamentos colocam em risco a vida da população e trazem efeitos ambientais perversos.

A situação não é melhor em relação ao saneamento ambiental. Constata-se que dos 44,8 milhões domicílios, 3,4 milhões não estão ligados ao sistema público de abastecimento de água, sendo que 76% são famílias que recebem até 5 salários mínimos. No que diz respeito ao esgotamento sanitário o quadro é ainda mais grave. São 9,6 milhões de domicílios sem coleta de esgoto, dos quais 81% são domicílios habitados por famílias com renda de até 5 salários mínimos. Além disso, apenas 25% dos esgotos coletados recebem tratamento adequado. Da mesma forma, o déficit na coleta de lixo também está concentrado nas áreas que residem famílias que recebem até 5 salários mínimos, apesar dessa coleta ser realizada em 86% dos domicílios urbanos do país. No caso desse serviço, é preciso considerar ainda que somente 67% dos resíduos sólidos coletados têm sua disposição final adequada. Os indicadores não deixam dúvidas de que o déficit dos serviços de saneamento está concentrado nas grandes cidades, independente da região, e nas cidades com até 20.000 habitantes. Mas em termos regionais, são as regiões Norte e Nordeste do Brasil que apresentam os maiores déficits na cobertura desses serviços.

Também relacionado ao saneamento ambiental, o problema da coleta de resíduos sólidos também se revela grave. Cerca de 16 milhões de pessoas não são atendidas pelos serviços domiciliares de coleta de lixo, o que corresponde a 19% da população urbana. Os resíduos sólidos depositados em lixões a céu aberto atingem 64% dos municípios brasileiros. E apesar de constatar-se um crescimento da separação de resíduos sólidos recicláveis, esta é ainda

pequena e inexpressiva diante da magnitude do lixo produzido, causando impacto na vida útil dos aterros sanitários. E, infelizmente, mesmo os municípios que contam com sistema de coleta domiciliar estruturado, não conseguem atender adequadamente os moradores de favelas, ocupações e assentamentos precários.

Como é de conhecimento de todos, a ausência de serviços de saneamento tem efeitos perversos sobre a saúde pública. Mesmo considerando que esses impactos ameaçam a todos, são os pobres os mais atingidos. As doenças infecto-contagiosas de origem hídrica continuam sendo uma das maiores ameaças à saúde de crianças e moradores que sofrem a precariedade habitacional¹². Mas a epidemia de dengue, o retorno do cólera e o crescimento da leishmaniose mostram como os efeitos da ausência de uma política sanitária pode atingir toda uma cidade ou região.

Ainda ligado à estrutura urbana, é importante destacar o grave problema de transportes nas grandes cidades brasileiras, expresso no crescente processo de congestionamento no trânsito com o conseqüente aumento no tempo de deslocamento, no aumento da poluição atmosférica e no grande número de acidentes com alto índice de mortalidade. Só em 2001 ocorreram 307.287 acidentes de trânsito com vítimas, provocando a morte de 20.039 pessoas. De fato, os problemas nessa área são conseqüências da prioridade dada ao transporte individual em detrimento do transporte coletivo. Assim, enquanto a frota de automóveis alcança 25 milhões de veículos, a frota de ônibus é de apenas 115 mil unidades. A precariedade dos serviços pode ser evidenciada no baixo investimento realizado no transporte ferroviário urbano, que poderia se constituir em uma alternativa real para o transporte coletivo, seja na integração da rede intrametropolitana, seja na integração da rede urbana regional. O resultado é a crescente queda da mobilidade da população, sobretudo dos estratos sociais mais pobres, reforçando sua exclusão do acesso à moradia, aos serviços públicos essenciais, e às oportunidades de emprego.

A ausência de uma política metropolitana agrava ainda mais os problemas relacionados à oferta de moradias, ao transporte e ao trânsito, ao abastecimento de água, ao tratamento dos esgotos, à destinação final do lixo, ao controle de enchentes e à proteção de mananciais. Em geral, muitos desses problemas exigem respostas metropolitanas para serem resolvidos, e, mesmo em outras regiões, muitas vezes são necessárias ações e políticas supramunicipais. No entanto, face às necessidades, no Brasil ainda são poucas as experiências de cooperação intermunicipal tais como consórcios municipais.

Nesse quadro, é evidente que a política econômica e a crise de investimento do setor público tem tido grande impacto para o enfrentamento dos problemas urbanos. Os investimentos feitos em habitação e saneamento com recursos do Orçamento Geral da União sofreram fortes restrições durante a década de 90 em razão da política de superávit fiscal acordada com o FMI (Fundo Monetário Internacional) para o pagamento da dívida externa. Até mesmo o acesso aos recursos do FGTS (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço), considerado o principal instrumento de financiamento de habitação e saneamento, foi contingenciado em razão da política econômica adotada. Para se ter uma idéia do que isso representou em termos de gastos públicos, podemos tomar como exemplo os investimentos em saneamento que, comparados aos gastos do Governo federal na área social, representaram 0,95% do total no

¹² Segundo o Ministério da Saúde, em 1999, das 755.625 mortes registradas no país, 46.171 (6,1%), foram por doenças como dengue, malária, cólera e diarreia, o que corresponde ainda a um índice muito alto se comparado aos países classificados como de alto desenvolvimento humano.

período de 1995 a 2001. De fato, a crise fiscal e os contingenciamentos orçamentários e financeiros da União têm sido um obstáculo para o investimento sistemático na universalização do acesso aos serviços públicos e para impulsionar a cadeia produtiva da indústria da construção civil. Intensiva na absorção de mão de obra, o setor da construção civil já é responsável, segundo estimativas, por 13,5 milhões de empregos diretos e indiretos, podendo se constituir em um setor estratégico no combate ao desemprego. Para isso, é necessário ter um programa de estímulo e envolvimento não apenas das micro e médias empresas, como também das cooperativas e associações comunitárias.

Nesse cenário de graves problemas urbanos, emerge com força e impacto a questão da violência urbana. Embora os bairros populares, as favelas e áreas informais da cidade, sempre tenham sido submetidos a diferentes formas de violência, o efeito desorganizador da criminalidade violenta foi ampliado nas últimas décadas, com o vínculo estreito que se estabeleceu entre tráfico e uso de armas e comércio varejista de drogas ilícitas. A atuação conivente, preconceituosa e despreparada das polícias é parte intrínseca deste processo. O crescimento da violência urbana propicia e se alimenta de um clima de esgarçamento e fragmentação do tecido social e da cultura do medo e da insegurança reforçada pelos meios de comunicação. Este contexto diminui enormemente a eficácia normativa necessária às práticas e relações de solidariedade, marcando especialmente os jovens moradores dos bairros populares. O número assustador de mortes de jovens, negros e moradores das áreas pobres aprofunda o clima social de insegurança e medo, em que o encurtamento do horizonte de tempo de vida dos jovens os conduz a atitudes pouco propícias à aceitação dos valores sociais vigentes.

Antes de encerrar este breve panorama sobre as cidades brasileiras, nos parece importante abordar, ainda que de forma sintética, o contexto urbano sob uma perspectiva de gênero. Isto porque

“a categoria gênero, como um dos principais elementos articuladores das relações sociais no contexto urbano, nos permite entender como os sujeitos sociais estão sendo constituídos cotidianamente por um conjunto de significados impregnados de símbolos culturais, conceitos normativos, institucionalidades e subjetividades sexuadas que atribuem a homens e mulheres um lugar diferenciado no mundo, sendo essa diferença atravessada por relações de poder que conferem ao homem, historicamente, uma posição dominante” (Macedo, 2001).

Nesta perspectiva, tomando como referência Macedo (2001), buscamos pontuar alguns aspectos para uma leitura da cidade a partir da abordagem das relações de gênero, de forma a visibilizar alguns aspectos que normalmente não são considerados, por que naturalizados, e que tem por efeito a reprodução de relações assimétricas entre homens e mulheres no espaço das cidades:

Analisando a questão do mercado de trabalho, Macedo (op. cit.) destaca que, “quando comparadas aos homens, as mulheres não apenas estão nas profissões de menor prestígio e mais baixa remuneração como ainda apresentam taxas de desemprego mais altas”. Além disso, as mulheres estão proporcionalmente mais presentes no mercado informal e também tem menor acesso a promoções e cargos de chefia quando empregadas, “estando menos incluídas que os homens nas chamadas garantias trabalhistas como carteira assinada, previdência social, etc.”

Apesar das mulheres representarem 51% da população e 40% da População Economicamente Ativa (PEA), segundo o Censo de 2000 (IBGE), o rendimento feminino alcança apenas 71,5% do masculino. Assim, enquanto a mulher responsável pelo domicílio ganha em média R\$ 591, o homem ganha R\$ 827. Quase 25% dos domicílios são chefiados por mulheres, mas nas regiões metropolitanas este índice é bastante superior. Na verdade, este não é “um fenômeno novo, pois há registros da sua ocorrência em grupos populares desde o século XIX, mas, nas últimas décadas, nota-se sua ampliação entre as camadas médias e populares” (Macedo, *op. cit.*), o que traz impactos sobre o modelo de familiar nuclear, que já não corresponde a complexidade e diversidade de formatos familiares. O problema situa-se, sobretudo, entre as mulheres das classes populares situadas abaixo da linha de pobreza que, como assinala Macedo, freqüentemente vivem situações de pobreza extrema em contexto de isolamento das redes de parentesco e solidariedade.

O problema da violência de gênero também é um aspecto fundamental. Macedo (*op. cit.*) mostra bem a gravidade da situação pontuando que: “(a) entre todos os casos de violência ocorridos no final da década de 80, mais da metade tinha mulheres como vítimas; (b) enquanto o homem é vítima de violência na rua, a maioria das mulheres agredidas sofre violência dentro da própria casa; (c) grande parte dessa violência sofrida pela mulher é provocada por parentes e cônjuge”. A autora busca analisar o fenômeno a partir da análise de gênero, indicando que

a violência contra as mulheres está diretamente relacionada às desigualdades existentes entre homens e mulheres e às ideologias de gênero, expressas nos pensamentos e nas práticas machistas, na educação diferenciada, na construção de uma noção assimétrica em relação ao valor e aos direitos de homens e mulheres, na noção equivocada da mulher enquanto objeto ou propriedade de seu parceiro. Nesse último ponto, as estatísticas apontam que 70% dos homicídios de mulheres no Brasil são cometidos por ex-maridos e ex-namorados, na maioria das vezes, por estes não aceitarem o desejo das mulheres de ruptura do relacionamento amoroso (Macedo, *op. cit.*)

Uma outra questão analisada por Macedo se refere ao espaço privado, ligado ao trabalho doméstico e a reprodução das condições de vida familiar. Segundo a autora, “as relações de gênero têm perpetuado uma desigual distribuição dos esforços cotidianos em torno da reprodução das condições de subsistência das famílias, especialmente daquelas relativas ao chamado mundo privado, o que faz com que as mulheres sejam, senão as únicas, as principais responsáveis pelo trabalho doméstico”. Com efeito, as mulheres “se tornam as maiores prejudicadas diante da precariedade dos serviços públicos voltados para a satisfação de necessidades como saúde, educação, infra-estrutura urbana (escola, luz, água, esgoto, coleta de lixo, etc.).”

Por fim, ligado aos problemas anteriores, cabe focar a questão das políticas públicas, que refletem a ausência de uma leitura de gênero sobre o espaço urbano, o que dificulta uma perspectiva que contribua para a equidade entre homens e mulheres. Como afirmar Macedo, as mulheres são quase invisíveis para os gestores de políticas públicas. Freqüentemente, as poucas iniciativas locais voltadas para as mulheres reproduzem e reforçam o papel da mulher “sob o ângulo de sua participação na esfera da reprodução e, ainda assim, de uma forma bastante restrita”. Macedo cita, por exemplo, “os clássicos cursos/grupos de costura, artesanato, etc., que não podem ser descartados como recurso de mobilização para reflexão e ação, se forem utilizados como uma atividade meio dentro de um processo que tem uma

direção estratégica de construção de alternativas de ampliação da participação da mulher na sociedade.”

Apesar da brevidade da análise realizada, acreditamos que a incorporação do enfoque de gênero na leitura do espaço urbano e no desenvolvimento de políticas públicas é uma tarefa imprescindível para transformar as relações entre homens e mulheres na cidade, se constituindo em “uma das importantes vias para a reafirmação de valores e princípios como dignidade humana, justiça, equidade, solidariedade, parceria/cooperação e participação efetiva” (Macedo, *op.cit*).

4. O Poder Local: dilemas e possibilidades dos governos municipais

Como mostramos, as cidades brasileiras expressam os efeitos do modelo de desenvolvimento perverso e desigual que foi adotado pelo país nas últimas décadas. Em termos das práticas e políticas adotadas, há que destacar o papel assumido pelos governos municipais. Afinal, com o processo de democratização da sociedade brasileira, iniciado nos anos 80, teve início um crescente e generalizado processo de descentralização administrativa e municipalização das políticas públicas – impulsionado sobretudo após a promulgação da Constituição Federal de 1988 – levando a transformação e fortalecimento das instituições de governo local. Esse processo foi acompanhado no Brasil pela disseminação da agenda da reforma urbana¹³, o que tem levado à introdução de novos padrões de gestão local, na direção do que tem sido denominado pela literatura de governança urbana. Tal fato, combinado à descentralização fiscal e à redemocratização do país, tornou o município uma esfera que assume um papel de contra-tendência ao colapso dos sistemas nacionais de políticas urbanas.

No entanto, a análise dos governos municipais (Santos Junior, 2001) aponta diversas limitações para a consolidação da agenda da reforma urbana, decorrentes das condições administrativas e da cultura política local, que são agravadas ainda pelas dificuldades políticas e econômicas vividas pelo país. Entre estas, destacamos aquelas que nos parecem as mais importantes:

(i) A pulverização das atribuições ligadas à intervenção urbana no interior das administrações municipais sem a necessária coordenação por algum órgão do governo municipal. A ausência de coordenação política torna vulnerável a atividade de planejamento, na medida em que não assegura a transparência administrativa e o cumprimento das metas e objetivos traçados, além de possibilitar a prática do clientelismo segundo os interesses políticos das forças que dão sustentação aos governos;

(ii) A inexistência de sistema de informações municipais e da generalização da informatização nas atividades das administrações municipais. O resultado é a impossibilidade da administração traçar diagnósticos da realidade municipal com base em dados e pesquisas, bem como de disponibilizar tais informações para o conjunto da sociedade, em especial dos segmentos que participam das instâncias de gestão participativa. Conseqüentemente, a

¹³ Denominamos de Agenda da Reforma Urbana as concepções e as propostas do chamado Movimento Nacional pela Reforma Urbana, como ficou conhecida a articulação intelectual e política de várias entidades representativas – dos movimentos sociais urbanos, de organizações não-governamentais, de entidades de pesquisa e de técnicos ligados à área do urbanismo – primeiramente em torno da elaboração da emenda popular ao projeto constitucional de 1988, e, posteriormente, em torno da participação na elaboração das Constituições Estaduais, das Leis Orgânicas e dos Planos Diretores. Cf. Santos Junior, 1995.

administração fica incapacitada para planejar políticas de médio e longo prazo, bem como definir prioridades. Da mesma forma, os atores locais, normalmente vinculados aos seus interesses particulares, ficam impossibilitados de uma visão mais global dos problemas da cidade;

(iii) O baixo grau de investimento governamental nos canais de participação da sociedade. Apesar da efetivação de parcela considerável de conselhos municipais criados, tudo indica que na sua grande maioria os conselhos funcionam com muitas fragilidades na sua dinâmica interna, colocando grandes limites ao controle do poder público pela sociedade e à participação dos atores locais na definição de metas, objetivos e planos de ação municipal;

(iv) A permanência de formatos orçamentários tradicionais e burocratizados. Os processos orçamentários tradicionais, juntamente com a inexistência de dispositivos de participação popular, tornam a atividade orçamentária nos municípios limitada ao controle das contas públicas, isto é, desvinculada da atividade de planejamento. Também há sérias dificuldades para democratizar as decisões financeiras das prefeituras, decorrentes do próprio formato contábil do orçamento, que dificulta a sua compreensão pelas organizações da população, que passam a depender de assessoria técnica;

(v) A inexistência de cultura partidária e a grande rotatividade dos partidos políticos à frente das administrações municipais. Tal fato representa um quadro de instabilidade e descontinuidade administrativa, reforçada pelo fato de grande número de governos não apresentarem ao menos programas de governos;

(vi) A baixa capacitação profissional dos quadros técnicos, seu reduzido número e ainda a existência de uma concepção tecnocrática dos dirigentes municipais. Estes também são fatores importantes que impossibilitam a instituição de práticas mais democráticas no interior das administrações municipais.

(vii) Por fim, as fortes desigualdades na estrutura de serviços municipais, em especial aqueles relacionados à educação e saúde, e as limitações decorrentes da receita orçamentária própria, o que levanta sérias questões sobre o real alcance da descentralização e autonomia municipal. Soma-se a este quadro, os processos orçamentários tradicionais que, juntamente com a inexistência de dispositivos de participação social, tornam a atividade orçamentária desvinculada das atividades de planejamento e gestão municipal. Em síntese, o resultado evidencia de uma forte desigualdade no acesso da população a recursos econômicos, infraestrutura urbana, riqueza e a cidadania.

Diante desse quadro, é fundamental o desenvolvimento de programas e ações voltados para confrontar os limites e bloqueios nas políticas dos governos municipais, na perspectiva de contribuir e orientar a adoção de práticas municipais com base na governança democrática. Em nossa opinião, torna-se necessário investir: (i) em políticas públicas de enfrentamento das desigualdades sociais e na ampliação da qualidade de vida dos municípios, com destaque para as ações de governo na direção dos setores mais vulneráveis que visem a universalização do acesso aos direitos sociais fundamentais para o exercício da cidadania, o que requer a inversão de prioridades na aplicação dos recursos, que historicamente tem favorecido as classes altas e médias; (ii) na ampliação da participação popular, sustentando e aprofundando a articulação entre democracia representativa e as formas diretas de representação da sociedade civil, de forma a gerar o capital social e a cultura cívica requeridos pela própria dinâmica democrática; (iii) em programas de reformas técnico-administrativas necessárias à criação das bases materiais

da operacionalização desse novo padrão de ação pública e ao fortalecimento do poder público; e (iv) na articulação entre os níveis locais de governo, com estruturas supralocais, em que se destacam a importância das instâncias metropolitanas, a possibilidade de parcerias e consórcios entre os municípios e mecanismos redistributivos no âmbito do estado e do país.

O diagnóstico apresentado até o momento é suficiente para mostrar a complexidade da rede urbana brasileira e seus problemas em termos de infra-estrutura e serviços, resultado das políticas e práticas que foram implementadas pelo poder público ao longo das últimas décadas. Tal quadro sugere duas necessidades: primeiro, o desenvolvimento de programas regionais, diferenciados segundo a natureza dos problemas, o perfil populacional e as condições urbanas, ambientais e sócio-econômicas. Segundo, o planejamento e a implementação de uma política de desenvolvimento urbano integrada, que contemple tanto a diversidade e a especificidade quanto a complementaridade dos problemas identificados. De qualquer forma, é evidente que a prioridade dos investimentos deve estar voltada para as áreas de maior vulnerabilidade social.

No plano municipal, a institucionalização de práticas de governança democrática, bem como o sucesso de experiências locais de governo na produção de políticas públicas capazes de promover a cidadania, dependerão da maneira como se organizarem os arranjos institucionais, no sentido de (i) bloquear ou minimizar as práticas clientelistas vigentes e a captura das esferas públicas por interesses corporativos e particularistas; (ii) gerar práticas e estruturas horizontais, experiências de participação e capital social; (iii) fortalecer grupos sociais em situação de vulnerabilidade e exclusão de forma a reduzir o impacto das relações assimétricas de poder; (iv) reforçar vínculos associativos dos grupos locais, suas mobilizações e suas organizações representativas, de forma a incentivar e fortalecer as relações de interação entre os diferentes atores com presença na esfera pública. Dependendo desses fatores, mesmo em contextos sociais semelhantes, os arranjos institucionais construídos podem determinar resultados muito diferentes quanto ao capital social mobilizado e à instituição de práticas democráticas.

Se a cidade é o lugar por excelência do exercício da cidadania, materializado no acesso aos direitos sociais e coletivos, vemos que essa cidadania é negada à maioria da população através de processos sociais onde se combinam segregação urbana e exclusão sócio-econômica, condenando grandes parcelas da população à pobreza. Com efeito, a pobreza urbana é a expressão mais perversa da ausência da cidadania. Assim, cabe discutirmos agora a questão da pobreza urbana no Brasil, identificando suas principais características.

5. A Pobreza e a Questão Urbana: as cidades no contexto da exclusão social

Antes de tudo, é importante registrar que a definição e a mensuração da pobreza têm se constituído em um dos debates mais controversos, sobretudo tendo em vista a discussão contemporânea em torno da focalização das políticas sociais. Isso por que, do ponto de vista político, a institucionalização de uma determinada linha de pobreza, afeta tanto o dimensionamento da população-alvo, quanto o montante de recursos requeridos pelas políticas sociais. Assim, a complexidade do debate envolve tanto a definição do que seja pobreza quanto às motivações para sua medição. De um ponto de vista crítico as políticas de corte neoliberal, acreditamos que a mensuração dos níveis de pobreza voltada para definição de políticas assistenciais e focalizadas encontra limites estruturais na própria concepção e no próprio desenho dessas políticas, pouco atentas as causas estruturais que produzem e

reproduzem a situação de pobreza vivenciada pelas pessoas.

Em uma direção contrária, argumentamos que a definição dos níveis de pobreza de uma sociedade só alcança sentido se associada à análise da estrutura da desigualdade social, que, no caso da sociedade brasileira, se expressa na perversa desigualdade na distribuição de renda e das oportunidades de inclusão econômica e social. Assim, nossa intenção nesse debate não é a quantificação da pobreza em si mesma, mas a caracterização das desigualdades sociais na distribuição de renda do Brasil, buscando identificar algumas das inter-relações entre essas dimensões no espaço das cidades.

Os indicadores mais recentes sobre o nível e a distribuição da renda mostram que cerca de 14% da população brasileira vivem em famílias com renda inferior à linha de indigência e 34% em famílias com renda inferior à linha de pobreza, o que, segundo os dados da PNAD (Pesquisa Nacional por Amostra Domiciliar/IBGE) de 1999 corresponde a aproximadamente 22 milhões de brasileiros vivendo como indigentes e 53 milhões como pobres (Barros, Henriques e Mendonça, 2001)¹⁴.

Barros, Henriques e Mendonça (2001:2) mostram que ao longo das últimas duas décadas “a intensidade da pobreza manteve um comportamento de relativa estabilidade, com apenas duas pequenas contrações, concentradas nos momentos de implementação dos Planos Cruzado e Real.” Nesse tempo a percentagem de pobres apresentou grande estabilidade, oscilando entre 40% e 45% da população. No entanto, considerando todo o período, constata-se um declínio na percentagem de pobres de 40% em 1977 para 34% em 1999. No estudo citado, os autores destacam que os valores máximos no grau de pobreza são alcançados durante a recessão do início dos anos 80, quando a percentagem de pobres ultrapassou os 50% enquanto que os índices mais baixos são decorrentes dos efeitos dos Planos Cruzado e Real, que fazem a percentagem de pobres cair, respectivamente, abaixo dos 30% e 35%. Segundo os autores, “o valor identificado ao final da série histórica analisada, apesar de ainda ser extremamente alto, aparenta representar um novo patamar do nível de pobreza nacional”, já que “entre 1995 e 1999 a percentagem de pobres permaneceu estável em torno do patamar de 34%, indicando a manutenção do impacto posterior ao Plano Real.”

Tendo em vista que esse estudo não traz informações desagregadas regionalmente, vamos utilizar o trabalho de Rocha (2000a)¹⁵, baseado na PNAD de 1997, que nos possibilita fazer esta análise. A autora constata que a pobreza absoluta atingia naquele ano cerca de 34% da população, significando que aproximadamente 52 milhões de pessoas estavam vivendo nessa situação, o que corresponde a percentuais e valores muito similares aos encontrados por Barros, Henriques e Mendonça para o ano de 1999, indicando sua atualidade para analisar o quadro de pobreza e desigualdades no país.

¹⁴ Para Barros, Henriques e Mendonça (2001) a linha de indigência esta referida “à estrutura de custos de uma cesta alimentar, regionalmente definida, que contemple as necessidades de consumo calórico mínimo de um indivíduo. A linha de pobreza é calculada como múltiplo da linha de indigência, considerando os gastos com alimentação como uma parte dos gastos totais mínimos, referentes, entre outros, a vestuário, habitação e transportes.”

¹⁵ A metodologia utilizada por Rocha (2000b) é similar a de Barros, Henriques e Mendonça (*op. cit.*) e leva em consideração as linhas de pobreza segundo regiões e estratos de residência, a partir de cestas de consumo observadas em famílias de baixa renda para cada região. São classificados como pobres aqueles cuja renda familiar *per capita* é inferior à linha de pobreza estabelecida.

Na avaliação de Rocha, uma das principais expressões da pobreza no Brasil está relacionada à deterioração das metrópoles, porque nelas são sentidos mais fortemente os impactos do ajuste econômico promovido pelo governo federal, que agem diretamente sobre o sistema produtivo e o mercado de trabalho. Se, por um lado, é evidente o componente regional da pobreza, na medida em que ela é mais elevada nas regiões Nordeste (53%) e Norte (40%) e menor nas regiões Sul (18%) e Sudeste (variando em torno de 25% a 30% segundo o estado considerado), por outro, é nítida a existência de um forte componente urbano na caracterização da pobreza no país. De fato, 76% dos pobres estão nas cidades, dos quais 30% nas regiões metropolitanas e 46% nas demais áreas urbanas (Tabela 5).

Tabela 5 – Número e proporção de pobres segundo regiões – 1997

	Número de pobres (mil)	Proporção de pobres (%)	Participação no país (%)
Região Norte	2.856,3	39,61	5,51
Belém	331,2	35,56	0,64
Urbano	2.525,1	40,21	4,87
Região Nordeste	23.314,4	52,86	44,98
Fortaleza	1.183,3	45,42	2,28
Recife	1.682,0	57,79	3,24
Salvador	1.295,9	48,59	2,5
Urbano	10.338,4	50,91	19,94
Rural	8.814,8	56,45	17,01
Minas Gerais / Espírito Santo	5.350,7	27,50	10,32
Belo Horizonte	1.132,6	29,71	2,18
Urbano	2.875,4	25,07	5,55
Rural	1.342,7	32,12	2,59
Rio de Janeiro	3.829,9	28,86	7,39
Metrópole	3.053,9	30,40	5,89
Urbano	578,7	21,95	1,12
Rural	197,3	33,48	0,38
São Paulo	8.553,6	25,21	16,50
Metrópole	5.195,7	32,09	10,02
Urbano	2.856,7	18,35	5,51
Rural	501,2	23,14	0,97
Região Sul	4.248,7	18,11	8,20
Porto Alegre	448,5	14,43	0,87
Urbano	2.215,3	17,00	4,27
Rural	1.072,7	21,91	2,07
Região Centro-Oeste	3.682,5	34,62	7,10
Brasília	600,6	32,81	1,16
Urbano	2.506,6	35,48	4,84
Rural	575,3	33,06	1,11
Brasil	51.836,0	34,09	100,0
Metropolitano	15.435,9	33,18	29,78
Urbano	23.896,1	31,30	46,10
Rural	12.504,0	42,84	24,12

Fonte: Rocha, 2000^a. Tabulação especial com dados da PNAD, 1997.

Mas, se a pobreza, como verificamos, é mais crítica no Nordeste e nas metrópoles, em especial em São Paulo e no Rio de Janeiro, há características e razões diferenciadas segundo os casos. No Nordeste, as causas estão intimamente relacionadas aos bolsões de pobreza e à estrutura agrária da região. Deve-se considerar, ainda, que nem sempre são nítidas as fronteiras entre urbano e rural nesse espaço. Nas metrópoles de São Paulo e do Rio de Janeiro, diferentemente, a pobreza vincula-se às formas de inserção no mercado de trabalho urbano-industrial, muito mais sensível, portanto, aos impactos da reestruturação produtiva em curso no país (Rocha, 1997). Ressalte-se, todavia, que tais transformações atingem em escalas cada vez mais amplas outras metrópoles brasileiras, causando impactos sociais significativos e configurando uma questão metropolitana em torno dos graves problemas sociais e econômicos que as envolvem. Com efeito, podemos dizer que as metrópoles brasileiras são marcadas por processos de segregação e de desigualdades sociais que se apresentam hoje com sérios riscos de ampliação e caracterizam uma crise urbana.

Especificidades espaciais à parte, há um componente nacional nas situações de pobreza que merece ser destacado. Rocha (2000a) classifica os países com alta incidência de pobreza em dois grupos: O primeiro é composto por países cujo produto nacional é insuficiente para garantir as necessidades básicas indispensáveis a cada um dos seus cidadãos, o que resulta numa renda *per capita* baixa e em situações de pobreza absoluta, independentemente das condições de distribuição da renda nacional. O segundo grupo, no qual se situa o Brasil, é composto por países cujo produto nacional é suficientemente elevado para garantir a cada cidadão o mínimo necessário, de forma que a existência de situações de pobreza absoluta é resultado da má distribuição de renda. Como mostra a autora, a renda *per capita* do Brasil é alta, da ordem de R\$ 5.500,00 (tomando-se o ano de 1997), e, portanto, está longe de ser inferior a linha de pobreza, qualquer que seja a metodologia para sua determinação.

A conclusão é óbvia: “a incidência de pobreza absoluta no Brasil decorre da forte desigualdade na distribuição de rendimentos” (Rocha, *ibid.*). A questão é muito mais complexa tendo em vista as dimensões do Brasil, seu tamanho populacional e sua diversidade social, política e econômica. Rocha mostra ainda que mesmo as significativas melhorias de renda no segmento mais pobre da população, como as que ocorreram no início do Plano Real, acabam afetando muito pouco o grau de desigualdade no país. A situação se agrava se levarmos em conta, como revela o estudo da autora, que se esgotaram os efeitos distributivos do Plano Real, o que é confirmado pelo fato da percentagem de pobres permanecer estável, no patamar de 34%, entre 1995 e 1999 (Barros, Henriques e Mendonça, *op. cit.*). Deve-se acrescentar ainda que a manutenção das fortes desigualdades na distribuição de renda tem forte relação com a evolução do mercado de trabalho, que sofre os impactos da reestruturação produtiva, em um contexto marcado por tendências estruturais de elevação do desemprego formal no processo de globalização, atingindo principalmente a mão-de-obra menos qualificada (Dupas, 1999, Mantega, 1998 e 1999).

O que nos interessa destacar nesse quadro é a existência de um componente nacional na caracterização das desigualdades sociais brasileiras, relacionado, sobretudo, ao acesso ao mercado de trabalho, e que só pode ser enfrentado com políticas nacionais de geração de emprego e de distribuição de renda para os segmentos mais pobres da população. Ou seja, as macropolíticas econômicas têm impacto direto, positivo ou negativo, sobre as diferentes dimensões e mecanismos por meio dos quais os processos de exclusão social operam nas cidades brasileiras. Tanto é assim, que os gastos sociais no Brasil já atingem 20% do PIB, mas, apesar da sua importância, não produzem resultados suficientes para reverter esse quadro.

Para além da situação brasileira, o fato é que uma das principais características do atual contexto internacional é o aprofundamento das desigualdades sociais, que reflete a situação gerada pelo conjunto de transformações na ordem econômica capitalista internacional, identificado correntemente pelo processo de globalização. Na literatura, diversos autores chamam a atenção para a nova questão social¹⁶ decorrente desse contexto, que tem como efeito uma grave crise de reprodução social. Como afirma Coraggio (1999:8), “uma característica dramática da crise de reprodução social que atravessamos é a incompatibilidade entre a liberdade global de acumulação do capital e o direito a uma vida digna dos cidadãos em cada lugar do mundo. Como insumo do capital, a população trabalhadora resulta estruturalmente excedente em magnitudes massivas, gerando-se assim uma nova questão social.”

No entanto, a nosso ver, os processos de exclusão social não podem ser compreendidos na sua complexidade com base apenas na dimensão da pobreza relacionada ao acesso à renda para consumo privado, sendo necessário incorporar na análise outros fatores geradores das fortes desigualdades sociais que caracterizam a sociedade brasileira. Aqui destacamos tanto o acesso a bens e serviços indispensáveis à qualidade de vida (tais como educação, saúde, transporte, meio ambiente, cultura etc.), quanto outras dimensões sociais, em especial ligadas às clivagens de gênero, às étnicas e às de gerações etárias, principalmente no que se refere aos jovens e aos idosos, tornando necessária uma abordagem mais complexa dos mecanismos por meio dos quais atuam os processos de exclusão social. Nesse sentido, apesar de insuficientes, reconhecemos que as políticas sociais representam um papel fundamental. Elas não só são capazes de mitigar os efeitos das desigualdades sobre os segmentos sociais mais vulneráveis, como podem inclusive constituir a base de políticas que visam ao enfrentamento do círculo vicioso gerador da pobreza e das desigualdades, sobretudo quando vinculadas à educação e à capacitação profissional. Com isso, queremos argumentar que as políticas sociais desenvolvidas pelos governos locais podem ser decisivas na forma como as desigualdades sociais se manifestam no espaço das cidades. Ou, dito de outra forma, as desigualdades decerto se manifestam e têm componentes locais, que incidem nas possibilidades de integração dos cidadãos na dinâmica social e política.

O problema é que as respostas propostas pelos organismos internacionais, entre os quais se destaca o Banco Mundial, e aplicadas por diversos governos nacionais no quadro da agenda de reformas neoliberais têm sido as novas políticas sociais, assistencialistas e focalizadas nos grupos mais vulneráveis, cujo objetivo é aliviar a pobreza extrema. Como destaca Coraggio (*ibid.*, pp 8-13), para além das intenções dos que as aplicam e do alívio temporal que possam efetivamente produzir, o sentido das atuais políticas sociais já não seria alcançar a igualdade de direitos, mas compensar as situações mais graves da crise de integração social gerada pelo sistema econômico que, liberado à lógica do mercado, se torna crescentemente excludente. Mas, como argumenta o autor, a crescente focalização das novas políticas sociais de corte neoliberal atende somente aos setores de extrema pobreza, segregando-os da sociedade ao mesmo tempo em que geram uma crescente resistência das classes médias em sustentar essas políticas com seus impostos, pois deixam de ser beneficiários das mesmas. Assim, as novas políticas sociais de corte neoliberal teriam crescentemente menos legitimidade social. Ao

¹⁶ Entendemos, como diz Castel (1998:41), que a questão social “pode ser caracterizada por uma inquietação quanto à capacidade de manter a coesão de uma sociedade. A ameaça de ruptura é apresentada por grupos cuja existência abala a coesão do conjunto.”

mesmo tempo, “tudo isso acentua a clivagem cultural entre os setores médios e os pobres, debilitando ainda mais a integração social”.

A distribuição desigual do poder de acesso a bens e serviços na cidade coloca em discussão a natureza e a qualidade do conflito social, que está relacionado diretamente a capacidade dos grupos sociais de se constituírem enquanto sujeitos sociais, capazes, portanto, de traduzir suas necessidades em demandas e de ver legitimada e reconhecida suas demandas pelo Estado, gerando políticas públicas. Assim, para analisar a dinâmica urbana brasileira, torna-se fundamental traçar o perfil do associativismo e dos sujeitos coletivos na sociedade, bem como discutir as condições efetivas (direitos políticos, habilidades, recursos e oportunidades) para se constituírem movimentos associativos.

6. Associativismo e Participação: as tendências da participação popular nas cidades

Na perspectiva de avaliar o grau de associativismo¹⁷ nas grandes cidades brasileiras, tomaremos como referência as principais conclusões do estudo realizado por Santos Junior (2000; 2001), com base no Suplemento da Pesquisa Mensal de Empregos – PME, realizada pelo IBGE em abril de 1996¹⁸, que entrevistou pessoas de 18 anos ou mais de idade, moradoras das regiões metropolitanas de São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Salvador, Recife e Porto Alegre. Além de não existirem informações mais recentes, em linhas gerais as conclusões do estudo parecem continuar atuais e válidas para a reflexão proposta neste texto.

Em primeiro lugar, constata-se que o grau de associativismo e participação político social, bem como os tipos de organização predominantes se mostram diferenciados segundo as regiões metropolitanas e, às vezes de forma mais acentuada, segundo as áreas intrametropolitanas. De uma forma geral verificou-se que:

1. Somente 27% das pessoas moradoras das regiões metropolitanas tinham vínculo com algum tipo de organização associativa (Tabela 6). No contexto de baixa associação verificada, era nítida a preferência pela filiação a sindicatos, independente do sexo do entrevistado. As associações de bairros mostraram pequena importância associativa em São Paulo, mas se constituíram em um dos principais formatos organizativos na Região Metropolitana de Recife e na Região Metropolitana de Salvador. As outras associações, formadas por associações religiosas, filantrópicas, esportivas e culturais e outras associações - surpreendem pela sua importância associativa, indicando um possível processo de reconfiguração do tecido associativo no país, já apontado em outros estudos¹⁹. A análise dos dados revela que, em parte, a força do seu peso está ligada substancialmente ao crescimento da associação a entidades religiosas, com grau associativo mais forte nas regiões metropolitanas do Sudeste e Sul do país. No entanto, é preciso levar em consideração o surgimento de uma vasta diversidade de organizações de base e de movimentos sociais ligados não apenas às políticas de habitacional, saneamento, saúde e educação, mas também a questão ambiental, a cultura e a luta pelos direitos das mulheres e da população afro-descendente. Além disso, não obstante

¹⁷ Partimos de uma definição ampla do conceito de associativismo. Desta forma, apesar da imprecisão conceitual do termo, para fins deste artigo entendemos associativismo como todas as formas de organização da sociedade civil de caráter público não-estatal e sem fins lucrativos (Ribeiro e Santos Junior, 96).

¹⁸ Cf. IBGE, Associativismo, Representação de Interesses e Intermediação Política. IBGE: Rio de Janeiro, 1997.

¹⁹ Cf. Ribeiro e Santos Junior, 1996.

a pesquisa não abordar especificamente as ONGs - Organizações Não Governamentais, é preciso destacar sua presença e seu crescimento no país, através do surgimento de uma extensa rede de organizações diversificadas no seu perfil e formato organizacional.

Tabela 6 – Proporção de pessoas filiadas ou associadas a organizações associativas – Regiões Metropolitanas – 1996

Participação	Tem vínculo associativo	Sem vínculo associativo	Tipo de organização (universo das pessoas com vínculo associativo)		
			Vínculo a sindicatos e/ou assoc. de classe	Vínculo a assoc. de bairro	Vínculo a outras assoc.
Total	27,23%	72,77%	66,72%	10,67%	33,89%
Homens	33,64%	66,36%	75,63%	10,12%	27,24%
Mulheres	21,91%	78,09%	55,36%	11,38%	42,37%

Fonte: Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal, a partir de dados do suplemento sobre associativismo, PME – Pesquisa Mensal de Emprego, IBGE, abril de 1996.

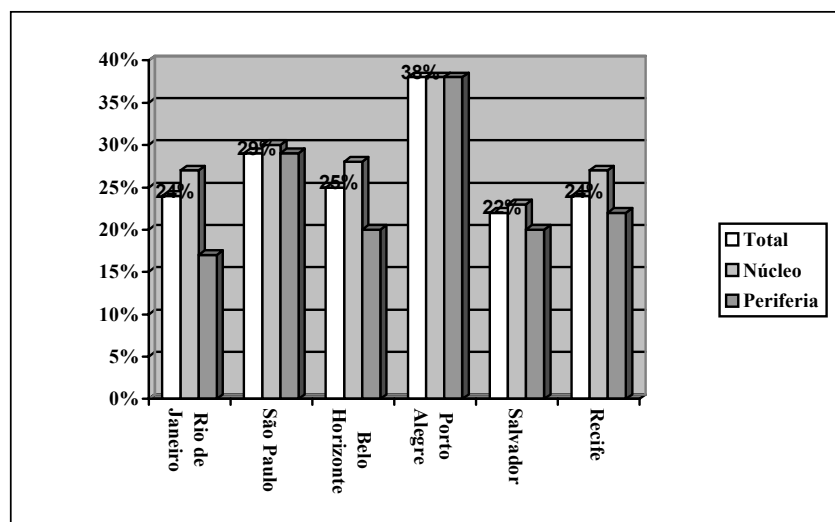
2. A Região Metropolitana de Porto Alegre se diferenciou bastante do conjunto das regiões metropolitanas ao reunir maior percentual de pessoas filiadas ou associadas a organizações associativas (38%), enquanto a Região Metropolitana de Salvador se destacou pelo inverso, ou seja, o menor percentual de pessoas vinculadas a organizações associativas (22%). As demais regiões metropolitanas apresentaram praticamente o mesmo percentual de pessoas associadas e/ou filiadas a organizações associativas, variando de 24% (Rio de Janeiro e Recife) a 29% (São Paulo).

3. Na medida em que se afasta da capital, percentualmente foi menor o grau de associativismo em geral, indicando uma clivagem de renda e nível educacional entre núcleo e periferia das regiões metropolitanas. A única exceção foi Porto Alegre, que não mostrou diferença no grau de associativismo entre a capital e os demais municípios da sua região metropolitana (Gráfico 1).

4. A dimensão de gênero também se revela bastante diferenciada segundo as regiões metropolitanas. A participação de homens e mulheres é, respectivamente, de 45% e 32%, em Porto Alegre; 35% e 24%, em São Paulo; 30% e 16%, em Salvador; 32% e 18%, em Recife; 30% e 20%, em Belo Horizonte; e 30% a 19% no Rio de Janeiro. No entanto, é importante registrar que o grau de associativismo dos homens se mostrou mais elevado do que das mulheres, devido basicamente a diferença em relação à filiação sindical. Os dados da PME permitem afirmar que isto se deve fundamentalmente a maior presença dos homens na PEA - População Economicamente Ativa. Não foi detectada esta diferença nos demais padrões associativos. Além disto, as mulheres apresentaram o mesmo percentual de participação em atividades político-sociais que os homens.

5. O perfil político social dos associados e filiados se mostrou bastante diferenciado da população em geral. Com efeito, aqueles que apresentaram algum tipo de vínculo associativo tinham maior grau de filiação partidária, mais simpatia a partidos de esquerda, maior participação em atividades político sociais, mais informações sobre os acontecimentos políticos em geral, e fazem mais contato com político e governantes.

Gráfico 1 – Proporção de Pessoas Filiadas ou Associadas Segundo a Área da Região Metropolitana – 1996



Fonte: PME/IBGE, 1996.

Tabulações do Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal (IPPUR/UFRJ – FASE), 1998

Em síntese, como já tinha sido observado por Wanderlei Guilherme dos Santos (1993), também foi possível confirmar na análise que os segmentos sociais com maior nível educacional e de renda são também os que proporcionalmente mais se associam e se engajam em organizações políticas e associativas. A partir dos dados, identifica-se que as pessoas com vínculo associativo conformam um coletivo diferenciado da população em geral, uma espécie de “comunidade cívica”, onde “a cidadania se caracteriza principalmente pela participação nos negócios públicos” (Putnam, 1996:101). Não queremos afirmar, contudo, que todas as organizações associativas tenham o mesmo caráter, já que a identidade do grupo e a constituição de sujeitos coletivos dependem substancialmente do modo como se articulam valores, objetivos e a ação que dá sentido a sua existência (Sader, 1988). De qualquer forma, a interação horizontal proporcionada por esta vasta rede de organizações associativas conforma um “sistema de participação cívica” que constitui uma forma essencial de capital social das grandes cidades brasileiras. Como afirma Putnam (*op. cit.*, p. 183), “quanto mais desenvolvidos forem esses sistemas numa comunidade, maior será a probabilidade de que seus cidadãos sejam capazes de cooperar em benefício mútuo”. Assim, argumentamos que esse sistema de participação cívica deve ser integrado e fortalecido na elaboração de estratégias de enfrentamento da crise social e econômica e na construção de alternativas para o desenvolvimento das cidades. Fortalecer os sujeitos coletivos, portanto, parece ser um caminho fundamental para o revigoramento da democracia brasileira.

Nesta perspectiva, entendemos que é importante destacar alguns movimentos sociais de âmbito nacional, que tem atuação destacada no campo da política urbana. Concretamente, a partir dos anos 80 surgiram quatro organizações populares que articulam uma ampla rede de organizações de base, entre as quais se destacam as associações de bairro e os movimentos de moradia, mas também abrangem organizações do movimento de mulheres, do movimento negro e do movimento ambientalista: a CONAM - Confederação Nacional de Associações de

Moradores, a CMP - Central de Movimentos Populares a UNMP, a União Nacional por Moradia Popular e o MNLM - Movimento Nacional de Luta por Moradia. A CONAM foi fundada em 1981 como resultado da articulação das associações de moradores no movimento contra a carestia e pelo fim do regime militar. Organizada em todo território nacional a CONAM coordena e articula o movimento popular de bairro e o conjunto das entidades comunitárias do país. Seu objetivo é a organização e o fortalecimento das associações de moradores. A CMP foi fundada em 1983 com o objetivo de organizar o movimento popular brasileiro em torno da luta por políticas públicas e hoje é uma rede que articula diversos movimentos sociais em todo território nacional. A UNMP existe desde 1987, quando tinha sua atuação restrita a São Paulo. Tendo por objetivo articular e mobilizar os movimentos de moradia, atualmente a União reúne uma rede de movimentos populares por habitação, atuando em favelas, cortiços, mutirões, sem-teto, loteamentos ocupações e mutuários em diversos estados da Federação. Na mesma linha de atuação, o MNLM, fundado em 1990, tem por objetivo organizar e articular o movimento de moradia desenvolvido por sem tetos, inquilinos, mutuários e ocupantes, tendo como o eixo a luta pela reforma urbana.

Ainda no que se refere às formas de organização da sociedade, nos últimos anos tem-se verificado o surgimento e crescimento de redes e fóruns – locais, regionais, nacionais e internacionais – em torno de plataformas e agendas sociais comuns bastante diversificadas.²⁰ No que concerne à política urbana, existem três grandes articulações nacionais que merecem destaque: o Fórum Nacional pela Reforma Urbana, a Frente Nacional pelo Saneamento Ambiental e o Fórum Nacional de Participação Popular.

O Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU) é resultado da articulação de entidades dos movimentos populares, associações de classe, ONGS e instituições de pesquisa sobre questões urbanas, com o objetivo de desenvolver políticas públicas voltadas à promoção da reforma urbana nas cidades brasileiras. O FNRU nasceu em 1987 no seio do processo constituinte para disseminar e lutar pela plataforma da reforma urbana²¹. Atualmente o Fórum se constitui na principal articulação social em torno da reforma urbana e da plataforma pelo direito à cidade, tendo exercido um papel fundamental na aprovação do Estatuto da Cidade²².

²⁰ A diversidade de temas e redes articuladas no Brasil pode ser ilustrada com a lista de algumas das principais articulações existentes: AMB - Articulação de Mulheres Brasileiras, FNRU - Fórum Nacional de Reforma Urbana, Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e Desenvolvimento, Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional, Fórum Nacional de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente - Fórum DCA, Fórum Nacional de Participação Popular – FNPP, Fórum Nacional pela Reforma Agrária e Justiça no Campo, Frente Nacional pelo Saneamento Ambiental, Observatório da Cidadania e Rede Brasil sobre Instituições Financeiras Multilaterais.

²¹ A coordenação do FNRU é composta pelas seguintes entidades: FASE – Federação dos Órgãos para Assistência Social e Educacional, MNLM – Movimento Nacional de Luta por Moradia, UNMP – União Nacional por Moradia Popular, CMP – Central de Movimentos Populares, FENAE – Federação Nacional das Associações de Empregados da Caixa Econômica, FISENGE – Federação Interestadual dos Sindicatos de Engenharia, POLIS – Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais, FNA – Federação Nacional de Arquitetos, IBAM – Instituto Brasileiro de Administração Municipal, IBASE – Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas, CONAM – Confederação Nacional de Associações de Moradores, FENEA – Federação Nacional dos Estudantes de Arquitetura e Urbanismo do Brasil, ANTP – Associação Nacional de Transportes Públicos, COHRE/Américas – Centro pelo Direito à Moradia contra Despejos.

²² Aprovado em 2001, depois de 11 anos de negociações, o Estatuto da Cidade é uma lei que regulamenta o capítulo de política urbana (artigos 182 e 183) da Constituição Federal de 1988. Em linhas gerais, as inovações contidas no Estatuto situam-se em três campos: na instituição de um conjunto de novos instrumentos de natureza urbanística voltados para regulação das formas de uso ocupação do solo; na definição de uma estratégia de gestão que incorpora a idéia de participação direta do cidadão; e na ampliação das possibilidades de regularização fundiária no espaço urbano.

A Frente Nacional de Saneamento Ambiental (FNSA)²³ congrega sindicatos, associações de classe, ONGs e movimentos sociais. As propostas da Frente visam garantir a universalidade de acesso aos serviços de saneamento ambiental; preços e tarifas adequadas para promover a justiça social; a qualidade, regularidade, continuidade e equidade dos serviços prestados; o acesso às informações sobre os serviços; gestão pública dos serviços de saneamento e; a democratização da gestão dos serviços, com a participação da sociedade civil e controle social. Com uma atuação bastante ativa no Congresso nacional, a Frente tem se constituído no principal movimento de discussão em torno da política nacional de saneamento ambiental e de luta contra a privatização do setor.

O Fórum Nacional de Participação Popular (FNPP) é uma articulação de ONG's, movimentos e prefeituras voltada para a promoção do intercâmbio entre as experiências de participação na gestão pública municipal e para o debate sobre a democratização do poder local. Criado em 1990, o FNPP²⁴ constitui-se em um dos principais espaços de reflexão sobre a democracia participativa, incorporando não apenas ONGs e movimentos sociais, mas também as próprias prefeituras municipais.

Atuando na perspectiva da construção e do fortalecimento dessas redes e fóruns, bem como dos sujeitos coletivos que os compõem, as Organizações Não-Governamentais – ONGs têm tido um papel cada vez mais importante nas lutas pelos direitos sociais e pelas políticas públicas no Brasil. Apesar da diversidade no seu perfil de organização e atuação, é possível destacar um grupo de ONGs, totalizando pouco mais de 200 instituições, que conformam um campo de identidade mais definido, organizado em torno da ABONG – Associação Brasileira de ONGs (Pereira, 2003). Entre os princípios adotados por esse conjunto de ONGs, vale sublinhar: (i) a autonomia frente ao Estado, às igrejas, aos partidos políticos e aos movimentos sociais; (ii) o compromisso com a constituição de uma sociedade democrática, incluindo o respeito à diversidade e ao pluralismo; (iii) o caráter público em relação aos seus objetivos e ação e; (iv) a personalidade jurídica própria como sociedade civil sem fins lucrativos (jornal da ABONG, 1995).

Em suma, podemos constatar que existe uma cultura associativa e uma dinâmica de participação cívica nas regiões metropolitanas, embora ainda restrita a um pequeno segmento social, que convive com a apatia política de significativas parcelas da população, subordinadas à relações marcadas pela informalidade, pelo clientelismo, e pela inexistência de direitos. A nosso ver, essa pequena, mas ativa rede associativa pode ser a semente de uma mudança social, política e institucional de maior envergadura. Para isso, é preciso reverter o quadro de baixa participação, ainda restrito a poucos segmentos sociais com capacidade de organização e expressão política, cujo risco é exatamente reforçar o círculo vicioso de produção e reprodução das enormes desigualdades já existentes, pela crescente dificuldade (ou incapacidade) de organização e de expressão política dos segmentos sociais em situação de vulnerabilidade ou de exclusão social. Nesse cenário, os movimentos organizados em âmbito nacional, as redes e fóruns em torno da política urbana e as ONGs podem ter um papel fundamental na fortalecimento dos sujeitos coletivos e na ampliação dos direitos sociais, o que exige, de um lado, uma visão prospectiva das

²³ A coordenação da Frente Nacional pelo Saneamento Ambiental é composta por quatro organizações: FASE, FNU - Federação Nacional dos Urbanitários; ASSEMAE - Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento e FISENGE.

²⁴ Atualmente o Fórum Nacional de Participação Popular tem uma coordenação nacional formada por cinco entidades: FASE, Instituto Polis, IBASE, INESC e EQUIP (representando o Fórum de Participação Popular Nordeste).

tendências em curso nas cidades brasileira, e um programa estratégico capaz de reverter a atual situação e construir um novo modelo de cidade, mais justo, sustentável e democrático.

7. Indicações Preliminares para uma Estratégia de Ação Comprometida com a Reforma Urbana.

Diante do diagnóstico traçado, é possível extrair algumas tendências que marcam a dinâmica das cidades brasileiras, e que, a nosso ver, se constituem nos principais desafios a serem enfrentados por uma estratégia de intervenção nas áreas urbanas que tenha por referência a justiça social e a democratização das cidades:

1º) A tendência à exclusão social e ao crescimento das desigualdades sociais. Dar uma resposta a esta problemática é um desafio colocado pela conjuntura atual, tendo em vista o modelo de reestruturação econômica adotado pelo Brasil desde o final dos anos 80. Quer dizer, as conseqüências deste modelo sobre a inclusão e a integração social no Brasil conformariam um primeiro campo de questões a ser enfrentado pela ação das organizações sociais. O quadro de crise estrutural do Estado resultante dos processos de acumulação-reestruturação, dos problemas fiscais e redistributivos e das heranças do autoritarismo, gera uma tendência de enfraquecimento do potencial regulador do Estado, trazendo como efeito o colapso das políticas sociais. O resultado deste quadro é a emergência de uma crise urbana, agravada nas regiões metropolitanas, marcada não somente pelas desigualdades sociais geradas pelo processo de segregação urbana, mas também pela exclusão social produzida pelo desemprego e pela crise econômica.

2º) A tendência à fragmentação do tecido social. Como procuramos mostrar, a crise econômica e o quadro de desigualdades sociais têm um grande impacto sobre o associativismo e a participação sócio-política, intervindo sobre as práticas de solidariedade e os formatos de organização popular. O reconhecimento dos sujeitos coletivos enquanto agentes de transformação deve se traduzir em uma política de intervenção que leve em consideração a diversificada rede de atores sociais, suas diferentes características, seus diferentes papéis e suas possibilidades de tornarem-se protagonistas das políticas públicas de novo tipo e das reformas sociais.

3º) As tendências de enfraquecimento das instituições democráticas geradas pelo colapso das políticas sociais. Apesar da descentralização administrativa e da municipalização das políticas públicas no Brasil após 1988, os governos municipais tem demonstrado baixa capacidade para responder às suas novas funções, na gestão e formulação dessas políticas, gerando situações de redução e perda de legitimidade das instituições democráticas. O desafio é investir na superação dos bloqueios indicados, na perspectiva da adoção de práticas de governança democrática e de políticas de promoção do direito à cidade.

Não obstante as tendências assinaladas, a eleição de Luís Inácio Lula da Silva para a presidência da República abre uma possibilidade histórica extraordinária para o Brasil. Com efeito, é possível concretizar mudanças sociais e políticas que permitam a sociedade brasileira romper definitivamente com seu caráter desigual e autoritário, caminhando rumo a uma verdadeira democracia. É nesse contexto que deve ser compreendida a criação do Ministério das Cidades, uma das primeiras iniciativas do novo governo. A nosso ver, a criação do Ministério reflete dois aspectos importantes. De um lado, o fato de o novo governo assumir a questão urbana como uma das principais vertentes da questão social brasileira. De outro, a

vontade de tratar de forma intergrada os problemas urbanos, superando a histórica setorialização das políticas de habitação, saneamento, transporte e mobilidade.

No entanto, para viabilizar seu programa, Lula da Silva constituiu um governo de coalizão de centro-esquerda, composto por forças políticas com interesses diferenciados e mesmo contraditórios. Assim, em que pesem as perspectivas e possibilidades de mudança, e o fato de estarmos diante de um governo comprometido com a transformação social, ainda são intensas as disputas quanto aos rumos que tomará sua política econômica e social. Nesse cenário, não resta dúvida que a sociedade organizada tem um papel fundamental para determinar o caráter e a profundidade das transformações que poderão ser efetivadas.

Assim, na atual conjuntura, o desafio estaria ligado a construção de uma estratégia capaz de, por um lado, impulsionar e fortalecer processos sociais que sejam capazes de romper com as perversas tendências em curso e, por outro, contribuir para ampliar a base social de legitimidade às mudanças impulsionadas desde o governo federal. É nesta perspectiva que apontamos os seguintes eixos como base de uma plataforma estratégica de intervenção:

(i) O fortalecimento dos movimentos de pressão por políticas públicas que garantam o acesso da população excluída da cidade aos bens e serviços urbanos, enfocadas políticas específicas, mas com capacidade de indução sobre o conjunto da cidade. Como exemplo destacamos as políticas de habitação; de saneamento ambiental; de uso e ocupação do solo urbano; e de saúde e educação.

(ii) A articulação do direito à cidade com os direitos civis, políticos e sociais. Isto implica em articular as lutas sociais dos movimentos sociais urbanos (habitação, saneamento, saúde, educação, cultura, etc.) às ações de exigibilidade de direitos. Nesta perspectiva, a plataforma DHESCA (Plataforma de Direitos Humanos, Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais) pode se constituir em um instrumento efetivo para avançar na conquista do direito à cidade.

(iii) O fortalecimento de movimentos de pressão de caráter social-econômico e de sua articulação em torno da plataforma da economia popular e solidária. O que implica em colocar a questão econômica no centro da agenda das ONGs e dos movimentos sociais. Neste ponto, a estratégia pode combinar tanto o fortalecimento do associativismo e do cooperativismo, como experiências de articulação de cadeias produtivas envolvendo segmentos médios e pequenos e médios produtores em torno de planos estratégicos de caráter local.

(iv) A promoção de novas formas de coesão social através da criação de novos espaços de representação dos segmentos populares na cena pública, o que implica em impulsionar dinâmicas sociais e políticas que combinem a democracia representativa com a democracia direta, tais como as experiências de orçamento participativo. Frente à fragmentação social promovida pelo modelo neoliberal de cidade, é necessário promover novas formas de integração social. Nesse sentido, a participação dos cidadãos e cidadãs na gestão das cidades – através do exercício da democracia direta – pode se constituir em um mecanismo poderoso de promoção da coesão social.

(v) O controle social sobre o poder público presente na cidade, ou seja, a busca pelo controle sobre o poder do Estado, nas suas diferentes instâncias que interferem na gestão da cidade. Neste sentido, a dinâmica política continua e continuará sendo um espaço fundamental de decisão dos destinos das cidades brasileiras. Aqui é preciso reconhecer que a

questão do monitoramento e do controle social das políticas públicas é um processo relativamente recente na experiência brasileira. Com efeito, torna-se estratégica a capacitação e o fortalecimento dos canais de interação entre governo e sociedade, tais como os conselhos municipais.

(vi) O fomento à expressão das novas e antigas identidades na cena pública, o que implica em colocar em discutir centralmente a questão da cultura. No que concerne à questão cultural, cabe destacar duas questões. A primeira diz respeito à incorporação das clivagens sociais de gênero e etnia, na análise e nas intervenções no espaço das cidades, a partir do reconhecimento das desigualdades sociais existentes e das especificidades dos problemas vivenciados por cada um dos diversos segmentos sociais. A segunda, diz respeito à juventude. Assumir a juventude como questão social implica em discutir o projeto civilizatório de cidade e a questão da violência urbana.

(vii) A elaboração de um projeto pedagógico, que valorize e promova o saber popular, na perspectiva de um projeto emancipatório, de fortalecimento do protagonismo popular e de valorização dos sujeitos coletivos. Tal projeto, deve colocar no centro a disputa no campo da comunicação, e sobretudo dos meios de comunicação de massa, pois é necessário e urgente pensar numa estratégia de disputa da hegemonia a partir da formação da opinião pública na sociedade.

(viii) A articulação com movimentos de caráter regional, nacional e continental, de forma a enfrentar a visão localista de cidade e assumir a construção de um novo projeto de nação, um novo projeto civilizatório. Nesta direção, a estratégia de ação deve buscar fortalecer (a) os fóruns e articulações de movimentos sociais; (b) as ações e iniciativas voltadas para o experimentalismo através de projetos e programas mais ou menos formais, isoladamente ou em parceria; (c) os conflitos envolvendo os movimentos reivindicatórios por bens e serviços (federações de associações de moradores, movimentos de moradia, etc.) e os movimentos organizados em torno de valores (de caráter étnico, de gênero, ecológico, etc).

(ix) A elaboração de um novo projeto urbano, a partir da noção de rede de cidades. Nesta linha, destacamos dois pontos: a necessidade de pensar a questão metropolitana e a necessidade de pensar as cidades médias e pequenas, bem como as formas de integração entre as cidades, incluindo a dimensão rural-urbana.

Os eixos aqui propostos devem ser vistos como indicações preliminares para a discussão de uma estratégia de intervenção comprometida com um novo projeto de cidades democráticas. Entendemos, porém, que um novo projeto de cidade não pode ser elaborado por um pequeno grupo, sejam organizações, intelectuais ou dirigentes políticos, mas terá que ser resultado de um projeto coletivo envolvendo diversas organizações sociais e políticas engajadas em uma práxis que combine um processo contínuo de reflexão crítica e o impulsionamento de novas práticas sociais transformadoras.

Além disso, como nos lembra Tarso Genro (Genro, 2003), cabe sublinhar que o futuro das cidades e o futuro Estado Nacional, guardadas as devidas proporções, ainda são determinados um pelo outro, o que implica em dizer que um novo projeto de cidade democrática também exige um novo projeto de nação.

Bibliografia

BARROS, Ricardo Paes de; HENRIQUES, Ricardo; MENDONÇA, Rosane. *A Estabilidade Inaceitável: desigualdade e pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA, Texto para discussão n.º 800, junho de 2001.

BORON, Atilio A. *Las “reformas del estado” en América Latina: sus negativas consecuencias sobre la inclusión social y la participación democrática*. Seminario Mitos y Realidades sobre Inclusión Social, Participación Ciudadana y Desarrollo Local”. Córdoba - 21 e 22 de noviembre de 2002. mimeo.

CASTEL, Robert. *As Metamorfoses da Questão Social: uma crônica do salário*. Petrópolis: Vozes, 1998.

CORAGGIO, José Luis. *Política social y economía del trabajo. Alternativas a la política neoliberal para la ciudad*. Miño y Dávila editores, Madrid, 1999

DINIZ, 2000. Clélio Campolina. Impactos Territoriais da Reestruturação Produtiva. In. RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. *O Futuro das Metrôpoles: desigualdades e governabilidade*. Rio de Janeiro: Revan: FASE, 2000.

DUPAS, Gilberto. *Economia Global e Exclusão Social: pobreza, emprego, Estado e o futuro do capitalismo*. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

FIORI, José Luís. *Em Busca do Dissenso Perdido: ensaios críticos sobre a festejada crise do Estado*. Rio de Janeiro: Insight, 1995.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. CENTRO DE ESTATÍSTICA E INFORMAÇÕES. *Déficit Habitacional no Brasil 2000*. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro. Centro de Estatística e Informações, 2001. Mimeo.

GENRO, Tarso. O Futuro das Cidades na Nova Ordem Global. In. SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; BORRI, Marta Baima de. *Cidade, Justiça Social e Democracia: dilemas e desafios*. Porto Alegre: Fórum Social Mundial, 2003

HARVEY, David. *Condição Pós-Moderna*. São Paulo: Edições Loyola, 1993.

IBGE. *Associativismo, representação de Interesses e Intermediação Política* / Departamento de Emprego e Rendimento. Rio de Janeiro: IBGE, 1997.

IPEA/PNUD. *Relatório Sobre o Desenvolvimento Humano no Brasil 1996*, Rio de Janeiro, IPEA; Brasília: PNUD, 1996.

MACEDO, Márcia S. *Relações de gênero no contexto urbano: um olhar sobre as mulheres*. In. *Perspectivas de Gênero: Debates e questões para as ONGs*. Recife: GT Gênero - Plataforma de Contrapartes Novib / SOS CORPO Gênero e Cidadania, 2002.

MANTEGA, Guido. *Determinantes e Evolução das Desigualdades no Brasil*. *Observatório da Cidadania*. Uruguai: Instituto del Tercer Mundo; Rio de Janeiro: IBASE, n. 2, 1998.

_____. A Crise Econômica e Suas Conseqüências Sobre o Emprego e a Renda no País. In *Observatório da Cidadania*. Uruguai: Instituto del Tercer Mundo; Rio de Janeiro: IBASE, n. 3, 1999.

PEREIRA, Tatiana Dahmer. O Não-Governamental em Questão: um estudo sobre o universo ABONG. Rio de Janeiro: FASE, 2003.

PUTNAM, Robert D. Making Democracy Work: civic traditions in modern Italy. Princeton: Princeton University Press, 1993.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. Cidade e Cidadania: inclusão urbana e justiça social. In SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; BORRI, Marta Baima de. *Cidade, Justiça Social e Democracia: dilemas e desafios*. Porto Alegre: Fórum Social Mundial, 2003

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz, SANTOS JUNIOR. *Associativismo e Participação: tendências da organização popular no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal (IPPUR/UFRJ - FASE), 1996.

ROCHA, Sonia. Pobreza e Desigualdade no Brasil: o esgotamento dos efeitos distributivos do Plano Real. *Texto para Discussão N.º 721*. Rio de Janeiro: IPEA, abr. 2000a. Mimeo.

_____. Opções Metodológicas para a Estimação de Linhas de Indigência e de Pobreza no Brasil. *Texto para Discussão N.º 720*. Rio de Janeiro: IPEA, abr. 2000b. Mimeo.

ROLNIK, Raquel; BAVA, Silvio Caccia. A Pobreza e o Urbano no Brasil: leituras e questões. São Paulo, 1999, mimeo.

SADER, Eder. *Quando Novos Personagens Entraram em Cena*. São Paulo: Paz e Terra, 1988.

SANTOS, Wanderley Guilherme. *Razões da Desordem*. Rio de Janeiro: Rocco, 1993.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. *Democracia e Governo Local: dilemas da reforma municipal no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, FASE, 2001.

_____. Gestão Urbana, Associativismos e Participação nas Metrôpoles Brasileiras. In RIBEIRO, Luiz César de. *O Futuro das Metrôpoles* (org.) Rio de Janeiro: Revan: FASE, 2000.

_____. *Por Um Novo Modelo de Planejamento e Gestão das Cidades*. Rio de Janeiro: FASE / UFRJ-IPPUR, 1995.

SEN, Amartya. O Desenvolvimento como Expansão de Capacidades. *Lua Nova. Revista de Cultura e Política*. CEDEC, n. 28/29, 1993.

ZICCARDI, Alicia. Las Ciudades y La Cuestión Social. In Ziccardi, Alicia (compiladora). *Pobreza, Desigualdad Social y Ciudadania: los limites de las políticas sociales en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO, 2001.