

O MUNICÍPIO E A REFORMA URBANA: OS DESAFIOS DA POLÍTICA URBANA REDISTRIBUTIVA

Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro

No plano internacional, recomenda-se a adoção de políticas urbanas para aumentar a produtividade da cidade como o único caminho de enfrentamento da pobreza. Tornar as cidades competitivas em termos econômicos parece ser a única solução contra as dramáticas conseqüências sociais do ajuste estrutural. Para tanto, é necessário abandonar as políticas redistributivas para a cidade e o planejamento em favor de arranjos governamentais que dêem eficiência à ação pública. No diagnóstico fica a constatação de que as primeiras geraram mais iniquidades do que justiça social e o segundo gerou bloqueio à aquisição de competitividade pelas empresas e pelas unidades familiares.

No plano da teoria, inverte-se a equação do virtuoso círculo fordista: não há mais associação entre produtividade econômica e equidade. Nestes novos tempos de revolução tecnológica, de globalização de mercados, de volatilização da produção e de crise fiscal permanente coloca-se aos governantes a dramática escolha entre a eficácia e a justiça social. Também não há lugar para esquemas de planejamento. A constatação dos fracassos da ambição do urbanismo racionalista e dos modelos compreensivos conduz à substituição da idéia de planejamento pela gestão.

É a partir deste quadro que vem se produzindo a discussão sobre governabilidade. As dificuldades para implantar as reformas nesta direção impedem que o governo seja transformado no bom governo capaz de implantar e gerir políticas focalizadas e compensatórias que aliviem a pobreza. É necessário reformar os aparatos de gestão pública, descentralizando o processo decisório, simplificando a normatividade, aumentando a capacidade gerencial dos técnicos. É igualmente necessário reformar o sistema político para dotá-lo de mecanismos que quebrem a dinâmica clientelistas reprodutora de práticas políticas descomprometidas com a eficiência. Em suma, é necessário reinventar o governo e implantar a política de resultados.

Enquanto isso, no Brasil, parece que estamos vivendo uma outra realidade. A partir da Constituinte de 1988, abriu-se um processo de reforma institucional, especialmente no plano local, cujo sentido é exatamente o inverso deste receituário. As reformas no arcabouço jurídico dos municípios realizadas após a promulgação da Constituição Federal foram fortemente influenciadas pela busca de um novo modelo de política e gestão da cidade: democrática em relação às condições e aos atores do processo decisório governamental, universalista no que diz respeito aos direitos sociais na cidade, redistributiva dos ônus e custos da urbanização. Em suma, procurou-se um modelo de política urbana profundamente comprometido com os ideais de democracia, equidade e justiça social, traços marcantes de um *welfare state* local.

Será que estamos diante de uma interminável reedição de idéias fora do lugar, que fazem com que a nossa elite pensante imagine sempre um Brasil que não exista ou que não seja mais possível?

Este modelo de política e gestão da cidade inscritos nas leis orgânicas e nos planos diretores elaborados pelos municípios após 1988, ainda que de forma desigual e parcial, expressa um projeto de reforma urbana em gestação na sociedade brasileira há décadas. É um projeto forjado pelos múltiplos e diversificados sujeitos coletivos existentes no Brasil urbano contemporâneo que conseguem ultrapassar o estado de carência para

implantar uma cultura de direitos, é um projeto que ganhou forma e conteúdo na segunda metade dos anos 80 e que sistematizou para o plano da cidade os três principais pontos da agenda reformista surgida com o fim do regime militar: a democratização do Estado, a redistribuição da riqueza e o desequilíbrio ambiental.

A agenda da reforma urbana

Em janeiro de 1985, várias entidades de assessoria aos movimentos populares e pastorais lançaram o Movimento Nacional pela Constituinte que passou a articular os Plenários Pró-Participação Popular na Constituinte, nos quais estiveram presentes vários segmentos profissionais que compunham um corpo técnico reformista.

O Movimento Nacional da Reforma Urbana (MNRU) ganhou impulso durante o processo constituinte e passou a integrar as Plenárias Pró-Participação Popular na Constituinte. A proposta de emenda que recolheu 140 mil assinaturas foi parcialmente inserida na Constituição Federal. Posteriormente, o MNRU passou a atuar nos processos estaduais e municipais de reforma institucional e jurídica. Foram criados fóruns regionais e locais no Rio de Janeiro, Porto Alegre, Belo Horizonte e Recife. Foram realizadas quatro reuniões nacionais congregando quadros técnicos de ONGs e centros de pesquisa envolvidos com a questão urbana e representantes de movimentos sociais e sindicatos. Em 1992, o MNRU conseguiu incluir o tema da reforma urbana na agenda do Fórum Global e realizou uma bem-sucedida reunião internacional.

O tema da reforma urbana entrou nas agendas das reuniões nacionais organizadas pela Associação Nacional de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, o que, sem dúvida nenhuma, teve como resultado a disseminação do seu diagnóstico dos problemas das cidades brasileiras, ideais e propostas. Sedimentou no vasto corpo técnico da área um novo modelo de planejamento e gestão urbana que certamente influenciou a reforma das constituições estaduais, as leis orgânicas e os planos diretores que deveriam ser elaborados obrigatoriamente pelos municípios com mais de 20 mil habitantes por força da nova Constituição.

As teses centrais da reforma urbana foram:

- a) **Gestão democrática e participativa da cidade**, implicando na adoção dos princípios da soberania popular, da descentralização inter e intragovernamental do processo decisório, especialmente no que concerne ao orçamento e à democratização do acesso às informações sobre os problemas urbanos e a ação do governo. A tradução destes princípios na reforma institucional teria como resultado a implantação de uma democracia semi-direta capaz de corrigir os limites e ampliar o sistema da democracia representativa.
- b) **Redistribuição da renda urbana e da terra na cidade** de maneira a quebrar a dinâmica da espoliação urbana, da qual uma das principais causas é a especulação imobiliária que encarece a terra e a moradia, segrega residencialmente as camadas pobres, cria vazios urbanos e impõe uma ineficiência no uso dos equipamentos e na infraestrutura urbana. Esta distribuição se concretiza com a recuperação pelo poder público de parte da valorização imobiliária, de recursos a serem aplicados na urbanização e regularização fundiária das áreas ocupadas por favelas e loteamentos irregulares e clandestinos, com a criação de constrangimentos legais

e fiscais aos proprietários de terrenos vagos e com a democratização do acesso à terra urbana para as camadas mais pobres. Para tanto, é necessário reformar o direito de propriedade, separando-o do direito de construir e, ao mesmo tempo, submetendo-o ao exercício de uma função social.

- c) **Regulação pública desmercantilizadora da produção do espaço urbano construído**, abrangendo a terra, a moradia e a infraestrutura urbana em geral na forma do Plano Diretor e da Lei de Desenvolvimento Urbano, de forma a assegurar a função social da cidade.
- d) **Inversão de prioridades na alocação dos recursos públicos**, de maneira a dar ênfase às despesas sociais do poder público social em detrimento àquelas de sustentação da reprodução do capital na cidade.
- e) **Universalização do Bem-Estar Urbano**, isto é, possibilitar o acesso aos serviços e equipamentos coletivos.

Os desafios da reforma urbana

Nossa análise indica que a reforma institucional-jurídica dos municípios implantou as condições de um novo modelo de planejamento e gestão baseado na universalização do direito urbano, na gestão democrática da cidade e na redistributividade dos ônus e custos da urbanização. Este modelo vem orientando as decisões das Prefeituras e, assim, de fato, vem trazendo como resultado a implementação de políticas públicas que levam em consideração as demandas e necessidades sociais? Caso a resposta seja afirmativa, no plano local não podemos falar em crise de governabilidade. Do contrário, a ação dos governos municipais estaria marcada por uma crescente capacidade de produzir e implementar decisões em relação às demandas de bens e serviços.

Não há informações suficientemente abrangentes e sistemáticas para comprovar esta assertiva. É nosso objetivo, contudo, fornecer algumas informações que indiquem que a disseminação dos ideais da agenda reformista em geral – e os da reforma urbana em particular – tem levado à introdução de novos padrões de gestão local. 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.

Com efeito, os dados econômicos e sociais sobre a década de 80 indicam um paradoxo: mudanças no mercado de trabalho (no sentido da informalização e precarização), inversão da tendência à diminuição do número relativo de pobres e, ao mesmo tempo, melhoria significativa das condições sociais e diminuição das desigualdades das condições urbanas de vida. Os analistas têm atribuído este aparente paradoxo a três fatores:

- a) investimentos realizados de infraestrutura urbana pesada na década de 70, que continuou a gerar efeitos no período seguinte da crise;
- b) diminuição da pressão demográfica em razão da queda da taxa de natalidade e fertilidade (em geral ainda maior que nos grupos de menor renda), gerando a melhoria das condições médias; e
- c) efeitos do jogo democrático sobre o processo decisório, especialmente com a descentralização e eleição de governantes.

Este último fator não tem tido o merecido destaque nos debates sobre o ‘paradoxo da década perdida’. Dados recentes demonstram que neste período ocorreu uma verdadeira inversão no padrão de alocação socioespacial dos investimentos em saneamento básico na região metropolitana do Rio de Janeiro em favor de áreas periféricas e pobres. Tal inversão deveu-se à forte mobilização da população em torno da questão de saneamento¹. Mudanças semelhantes do padrão de política de saneamento também ocorreram em São Paulo. Por outro lado, os dados orçamentários dos municípios que compõem a região metropolitana do Rio de Janeiro levantados em nossa pesquisa mostram que, no decorrer da década de 80, aumentou sensivelmente o peso dos gastos per capita nas funções sociais (educação, habitação e urbanismo, saúde e saneamento, transportes, assistência e previdência) em relação àqueles destinados exclusivamente à manutenção da máquina administrativa. Estas constatações indicam que o melhor caminho para políticas de proteção social, de combate à pobreza, continua sendo o do aprofundamento do processo democrático.

Estes dados apontam, portanto, um aumento da governabilidade dos municípios. Entretanto, dificuldades políticas e econômicas vividas no Brasil, adicionadas às mudanças na estrutura social em curso, têm alimentado um debate que coloca novos elementos na agenda da reforma urbana. Aqui o nosso objetivo é mapear esta discussão e tentar elaborar questões, a nosso juízo, pertinentes à reflexão sobre os caminhos do projeto de reforma urbana diante dos novos desafios decorrentes da crise e da reestruturação por que passam as nossas cidades.

Participação, negociação e governabilidade

Pouco a pouco refaz-se a agenda política construída na década de 80 que, como vimos, tinha na questão democrática um dos seus centros. Vem ganhando crescente espaço o diagnóstico de que as nossas dificuldades não se situam na reforma da sua estrutura sócio-econômica, na reforma do Estado.

Por um lado, diante da constatação da necessidade de políticas restritivas de ajuste, indaga-se sobre as possibilidades de uma gestão democrática da cidade. Constrói-se a dualidade: estratégia de engenharia institucional *versus* ampliação do espaço da cidadania. Por outro, o debate se expressa também na dualidade democracia participacionista ou negociada. Este debate, em grande parte, vem sendo alimentado por dificuldades encontradas em algumas experiências de governo municipal pautadas pelo modelo da soberania popular:

- a) baixa representatividade dos movimentos sociais organizados em relação ao conjunto da população;
- b) heterogeneidade dos movimentos sociais no que concerne à sua representatividade numérica, já que as suas organizações representam grupos

¹ As três principais federações de moradores dos municípios desta área (N. Iguçu, S. J. de Meriti e Caxias) nasceram nos três primeiros anos da década de 80 e tiveram o saneamento como principal eixo de luta. Em 1984 foi criado o Comitê de Saneamento da Baixada Fluminense com o objetivo de unificar as forças sociais destes municípios. Neste mesmo ano foi criado pelo governo estadual o Plano de Esgotamento da Baixada Fluminense. Estes fatos indicam que a melhoria nas condições urbanas da década de 80 não podem ser atribuídas apenas à volta do jogo eleitoral mas também ao processo de mobilização política.

- numericamente desiguais de cidadãos, tornando problemático o processo decisório baseado na igualdade dos votos dos representantes;
- c) predominância de um corporativismo de bairro em detrimento dos interesses gerais da população, levando ao nascimento de um clientelismo de esquerda; e,
 - d) existência de uma forte segmentação político-social, com fundamentos econômicos, que produz dois mercados políticos, um baseado na cidadania plena e outro no clientelismo²;

Devemos tomar com precaução estas avaliações. Elas contêm o risco de aprofundar e consolidar os próprios obstáculos e dificuldades apontados para a construção da gestão democrática. Com efeito, por um lado, não podemos opor na gestão das apolíticas públicas redistributivas lógica do conflito e lógica da negociação. A negociação pode ser um momento do conflito e vice-versa, pois estamos diante de um processo que opõe interesses contraditórios. Por outro lado, a negociação real somente torna-se viável se todos os atores estiverem constituídos e reconhecidos mutuamente. Ora, as câmaras de negociação tenderão a reproduzir as desigualdades existentes na sociedade no que diz respeito à capacidade dos vários segmentos da sociedade em se constituírem enquanto atores e forças políticas pois, no campo popular, atores e forças sociais são marcados pela heterogeneidade, pela diversidade e pelas dificuldades em construir uma concepção global da sua ação, o que lhes colocará, sem dúvida nenhuma, em situação de fragilidade frente ao campo que agrupa os interesses dominantes.

Por esta razão, o governo comprometido com a política reformista não pode ser concebido como mera instância mediadora da negociação. Ele deve assumir sua dupla condição de governo comprometido com o ideário reformista e, ao mesmo tempo, de representante de uma maioria eleitoral. O seu papel é também, portanto, o de ajudar aos múltiplos sujeitos coletivos da sociedade que encarnam o seu projeto ao se constituírem enquanto atores e forças políticas. Isto significa dizer que o governo não pode abrir mão da lógica da gestão participativa, ou seja, do conflito. Por outro lado, a gestão da negociação deve ter cláusulas prévias condizentes com o partido assumido pelo governo: a redistribuição da renda e da riqueza urbanas de forma a produzir melhorias significativas nas condições de vida da população.

Gestão democrática, esfera pública local e planejamento

A gestão democrática busca instaurar uma nova contratualidade, uma nova relação entre público e privado e uma nova sociabilidade. A experiência de participação nos processos de elaboração das leis orgânicas e dos planos diretores aponta para um paralelo com os acordos das montadoras pelo fato de instaurar a modernidade na relação entre Estado, interesses do restante da população da cidade. Falamos em modernidade porque não se trata de uma relação conflitiva, de anulação de um pelo outro, mas de um antagonismo convergente³. A experiência da gestão democrática da cidade poderia permitir que se

² Uma das evidências desta segmentação seria a constatação de que, embora o eleitorado brasileiro tenha atingido a cifra de 65 milhões de pessoas, apenas 7,5 milhões de brasileiros desfrutam de condições econômicas para pagar imposto de renda. Ver REIS, F.W. “Cidadania, corporativismo e política social no Brasil”, in Prioridades e Perspectivas de Políticas Públicas para a Década de 90, número 4, IPEA/IPLAN, 1989.

³ Ver OLIVEIRA, F. “Quanto melhor, melhor: o acordo das montadoras”. In: Novos Estudos CEBRAP, São Paulo, 1993. Esta idéia estava presente na noção de pacto territorial incorporada pela proposta de reforma urbana. Ver RIBEIRO, L<C>Q> e CARDOSO, A.L. “Plano Diretor e gestão democrática da cidade”. In: Sociedade e Território, ano IV, número 12, Lisboa, 1990.

ultrapassasse os limites do acordo das montadoras na medida em que possibilitaria aos segmentos excluídos tomar parte do processo político. Com efeito, a negociação entre Estado, empresários e sindicatos dos trabalhadores apresenta o perigo de reproduzir a própria exclusão pois somente os organizados em termos sindicais estariam habilitados para dela participar; ao mesmo tempo, os sindicalizados tenderiam a se des-solidarizar com os não-habilitados.

Porém, a garantia da predominância do interesse público pressupõe a existência de um Estado forte. Sem isto não pode haver verdadeiramente uma negociação tripartite. N/ao obstante, esta negociação não pode ficar apenas no campo setorial. É necessário avançar de acordos corporativos setoriais para o macrocorporativismo. O Estado deve ter capacidade institucional, política e administrativa de:

- a) entrar em negociações com os interesses fortemente organizadas; e
- b) fazer valer as regras do acordo, o que significa que os atores em negociação têm que acreditar que o não respeito às cláusulas acordadas implica na implementação coercitiva das decisões ou no enquadramento legal. A fragilidade atual do poder público coloca-se, então, como um obstáculo para a constituição da esfera pública através desse mecanismo.

A capacidade de planejamento do Estado também se coloca como um pressuposto para que este modelo de gestão possa ultrapassar os limites do corporativismo dos atores. Sem dúvida, sair de pactos setoriais para acordos que incorporem objetivos globais exige inexoravelmente que o Estado seja capaz de construir diagnósticos e elaborar metas globais. Tal capacidade precisa ser reconstruída no Estado brasileiro, já que a crise e a aventura neoliberal do Governo Collor destruíram os bolsões de eficiência onde sobreviviam alguns segmentos da técnico-estrutura. Ao nível local, nossa análise indica que tal reconstrução será mais fácil que nos governos estaduais e federal, uma vez que sobrevive na escala municipal aparatos de planejamento.

Outro desafio é o relativo à eficiência da administração. A instauração deste modelo de gestão urbana pressupõe um poder público legitimado pela tríplice credibilidade de democrático, honesto e eficaz. Nas avaliações realizadas no campo da saúde, constatou-se que, com efeito, a participação popular somente tornou-se efetiva quando os programas adquiriram esta credibilidade. É preciso, portanto, que nossas propostas contenham a capacidade de tornarem-se efetivas. Leis orgânicas, planos diretores e leis de uso do solo que sejam avançadas socialmente, mas incapazes de gerar práticas concretas, bloqueiam a construção de um novo modelo de gestão. Utilizando as reflexões de Wanderley Guilherme, o perigo está em criar um governo híbrido, com excesso de capacidade regulatória e incapaz de gerar ações pautadas pela institucionalidade da cidadania. Tão nociva quanto uma política social conservadora é outra socialmente justa, porém geradora de um “governo que governa muito, mas no vazio – um vazio de controle democrático, um vazio de expectativas legítimas, um vazio de respeito cívico”⁴. Tal vazio reproduz a “cultura cívica predatória”, aumentando ainda mais o espaço da ilegalidade e, ao mesmo tempo, diminuindo a crença nas regras.

4

Ver SANTOS, W.G. Razões da Desordem. Rio de Janeiro: Rocco, 1993, p. 80.

Descentralização, corporativismo e redistribuição

A descentralização da política social – e no seu interior a política urbana – reúne um consenso mundial. Vários autores, porém, têm mencionado a existência de uma contradição a concentração cada vez maior do capital global, do seu poder econômico e político, e a proposta de desconcentração do sistema público de proteção social. Para muitos analistas, a municipalização da política social visa resolver de maneira conservadora a crise do Estado do Bem-Estar, seja pela desoneração fiscal do governo central, seja pela introdução do princípio da seletividade na distribuição dos serviços. Num país como o Brasil, marcado por profundas diferenças regionais, tal perigo é infinitamente maior, já que o nosso federalismo comporta fortes contrastes econômicos, sociais, políticos e institucionais entre os municípios. A proposta de descentralização da política urbana deve conter duas precauções: os governos central e estaduais devem continuar com funções de regulamentação e o sistema de redistribuição nacional da receita pública deve continuar garantindo um patamar mínimo de capacidade financeira dos municípios.

A questão da descentralização é, por outro lado, pendular na história política brasileira. No período de 46/47, o pensamento social foi fortemente influenciado pelas idéias de Alberto Torres e do movimento municipalista pan-americano⁵. Acreditava-se que o fortalecimento dos governos locais era a principal arma para promover a integração nacional e melhorar as condições de vida do povo brasileiro. A Constituição autoritária de 1967 marca um novo e longo período de inversão total desta concepção, consolidando a crença de que a centralização político-administrativa é o caminho da integração, da eficiência e da promoção do bem-estar social. A desconfiança quanto à capacidade das elites locais em produzir verdadeiramente governos municipais, isto é, descomprometidos com os seus próprios interesses, e o diagnóstico de que a descentralização bloqueia a eficiência econômica dos investimentos públicos que legitimam uma forte centralização das políticas sociais. Talvez o exemplo mais expressivo desta mudança de ótica tenha sido a política de saneamento com a criação do Planasa, pelo qual a burocracia técnica do BNH desenvolveu fortes pressões para a desmunicipalização dos departamentos de água e esgotos existentes nas prefeituras. A crítica às perversidades do Estado autoritário – seu tecnocratismo e elitismo – ganhou força com o movimento pela redemocratização e consolidou nos meios intelectuais a inversão da concepção centralizadora. Do interior do movimento de reforma social surgido na segunda metade dos anos 80, irradiou-se para a sociedade a crença de que o fortalecimento dos municípios era o caminho para a democratização do Estado e a promoção da justiça social.

Recentemente, tem-se discutido sobre eventuais efeitos perversos da descentralização no Brasil, na medida em que traz o risco da fragmentação institucional e a instauração de um hobbesianismo municipal. A descentralização que começou a ocorrer na Nova República teria sido o efeito da combinação de forças progressistas e conservadoras, as primeiras interessadas em democratizar o Estado e as segundas em enfraquecê-lo. O ponto central da crítica é a constatação histórica de que a solução dos problemas de pobreza e desigualdades sociais exigiu um movimento de centralização político-administrativa e, conseqüentemente, um esvaziamento do poder local da sua capacidade de provedor de serviços sociais. Esta crítica partiu do princípio de que as políticas sociais necessitam de

⁵ A associação Brasileira de Municípios (ABM) foi criada em 1946 sob forte influência da Comissão Pan-Americana de Cooperação Internacional, com sede em Havana, instituída na VI Conferência Internacional Americana. Ver Mattos (1949).

mecanismos redistributivos em termos sociais, regionais e geracionais, incompatíveis com a descentralização, uma vez que esta impediria a construção de solidariedades e identidades coletivas nacionais. Mas a descentralização e o conseqüente fortalecimento do poder local se apresentam como risco à fragmentação da identidade nacional. Eles podem introduzir a disputa entre cidades e regiões por investimentos industriais, práticas de exclusão e *apartheid*, através do que, busca-se impedir que “forasteiros” tenham acesso aos benefícios de uma localidade.

Economia, justiça social e reforma urbana

Os processos econômicos que estão redefinindo a questão urbana não são mais de ordem local e tampouco apenas nacional, pois assumem uma dimensão global. Parece-nos, assim, insuficiente pensar num projeto de reforma urbana situado apenas na esfera local. Sua eficácia depende da articulação com um projeto político nacional que busque uma forma de inserção no novo padrão de produtividade menos desfavorável às camadas sociais em situação de exclusão. Com efeito, o destino das economias urbanas não é necessariamente o de se constituir enquanto plataformas de exportação para o mercado global, pois, como tal, as cidades deixariam de exercer a sua clássica função de efeito de aglomeração e passariam à simples condição de suporte de circuitos econômicos mundiais. Neste cenário, a fragmentação das estruturas econômicas e sociais parece inevitável e a exclusão de amplas camadas da população tendência inevitável. Trabalhos recentes, porém, têm demonstrado que a globalização é um processo contraditório, com dinâmicas de homogeneização e de singularização dos espaços econômicos locais, o que equivale dizer que ela se apóia em condições econômicas, sociais, institucionais e culturais locais. As sociedades urbanas, com suas particularidades, podem ter ainda importância nos processos globalizados de produção e distribuição de riqueza. Há, portanto, espaço para uma intervenção de políticas que promovam a instauração de um projeto de desenvolvimento local.

Não se trata da adoção de políticas pautadas pela competição predatória por capitais, cujo resultado, em muitos casos, tem sido a destruição das condições locais que sustentam a reprodução social em cada cidade, levando à dualização das economias urbanas. Trata-se, ao contrário, de construir um projeto orientado pela “economia de aprendizado”⁶, em que a produção industrial passa a ocupar um lugar importante e a dinâmica econômica estará fundada na reprodução das condições locais de aprendizagem: fatores não-mercantis e político-culturais constituídos pelas convenções entre os agentes econômicos.

Mas, no quadro das economias urbanas, torna-se necessário refletir sobre as possibilidades e os limites de um modelo de política urbana que combine ações universalistas, redistributivistas e regulatórias, garantidoras de direitos sociais, com outras focalizadas nos segmentos em situação de exclusão. A análise das leis orgânicas e dos planos diretores indica que, na prática, este modelo está emergindo. Na política habitacional, por exemplo, combinam-se ações tradicionais de provisão de moradia, via financiamento e/ou construção mais ou menos subsidiados, com outras que objetivam proteger os grupos sociais considerados em situação de vulnerabilidade: urbanização de favelas, regularização fundiária, área especial de interesse social etc.

⁶ STORPER, M. “Desenvolvimento territorial na economia global do aprendizado”. In: RIBEIRO, L.C.Q. e SANTOS JÚNIOR, O. A. Globalização, fragmentação e reforma urbana. A cidade brasileira na crise. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994.

Aqui o risco é enorme de se fazer eco às propostas conservadoras de políticas compensatórias focalizadas na pobreza, cujo objetivo é minimizar os efeitos negativos das políticas de ajuste econômico. As desigualdades sociais entre os países, com a conseqüente pobreza, tornou-se hoje um tema prioritário das agendas dos organismos internacionais preocupados com a governabilidade no plano mundial. Estima-se, por exemplo, que cerca de um bilhão de pessoas – ou seja, um quinto da humanidade – estejam vivendo em condições de pobreza absoluta. A pobreza tende a crescer com a implantação das políticas de ajuste econômico, aumentando ainda mais as desigualdades entre os países. O combate à pobreza tornou-se, assim, um objetivo estratégico para a construção da nova ordem mundial.

Na busca de novo modelo devemos nos orientar pela idéia de políticas que habilitem as camadas sociais em situação de exclusão e vulnerabilidade para manter relações de integração com os circuitos de produção e distribuição da riqueza. O processo de urbanização e, especialmente, o modo de regulação do acesso à terra urbana e à habitação foram elementos fundamentais na integração social de amplas camadas da população que se concentraram nas cidades brasileiras depois de 1940. As situações de exclusão e vulnerabilidade têm íntima relação com as condições urbanas, na medida em que elas sustentam um sistema de proteção e de sociabilidade.

A proposta de J.L. Coraggio⁷ de organização de uma economia popular constitui um importante ponto de referência para construir este modelo de política habilitadora.

Neste modelo de política habilitadora, devemos também buscar combinar políticas de provisão de serviços com outras que gerem emprego e renda. Torna-se necessário, para tanto, colocar a economia urbana no centro das nossas discussões: qual a nossa proposta de organização da economia urbana para fazer frente às conseqüências dos processos de globalização e reestruturação? Será possível, através da política urbana, dinamizar os circuitos da economia de sobrevivência que estão surgindo em nossas cidades? Muitas prefeituras, por exemplo, poderiam reforçar a renda das pessoas envolvidas na economia do lixo, pela compra por parte das empresas de limpeza pública de materiais recicláveis para revenda ou transformação, quebrando, assim, os vis laços de exploração organizados pelos atravessadores presentes nesses circuitos.

Ao mesmo tempo, torna-se imprescindível conceber este modelo como um conjunto de ações que extrapolam o plano da provisão de serviços. A reprodução da vida nas cidades, diante das transformações econômicas e institucionais, passará fundamentalmente pela restauração/criação de laços de sociabilidade que ofereçam alternativa de proteção social às estratégias individualistas, violentas e ilegais de sobrevivência.

Exclusão social, cidadania e solidariedade

Será esta dualização das políticas urbanas um perigo à construção da cidadania? Esta é uma pergunta para a qual não temos resposta. Neste momento podemos apenas apontar para a imperiosa necessidade de retomar a discussão sobre o tema dos sujeitos das novas políticas públicas. O processo de globalização e reestruturação traz como conseqüência a forte segmentação da estrutura social em pelo menos três grupos: excluídos, vulneráveis e integrados. Estes últimos estão organizados e conseguem articulações com as estruturas

⁷ CORAGGIO, J.L. *Ciudades sin rumbo: investigación y proyecto popular*. Quito: SIAP/Ciudad, 1991.

sociais e políticas que realizam a intermediação de interesses: sindicatos, organizações populares, partidos etc. Os dois primeiros tendem à marginalização e ao individualismo na medida em que transitam da posição de população excedente para a de irrelevante em relação às necessidades da reprodução econômica e enfraquecem-se seus laços de sociabilidade.

Esta segmentação da estrutura social fortalece as críticas ao corporativismo, na sua expressão bairrista, como ameaça às políticas redistributivas e democráticas que possam dar conta desta segmentação. Há uma certa dose de moralismo em relação aos “pobres”, pois, deles exigem-se altruísmo e virtuosidade. Eles devem se mover no espaço público como portadores do interesse geral, coletivo. Aceita-se, porém, como norma que empresários se organizem em associações e federações e façam política a partir dos seus interesses segmentados. Acredita-se mesmo que tal fato seja saudável para a democracia, pois vértebra a sociedade civil.

O desafio é construir uma proposta que tenha como objetivo satisfazer os interesses e as necessidades materiais dos grupos sociais que hoje têm capacidade de organização e reivindicação, mas que, ao mesmo tempo, se articule com os valores éticos da solidariedade, cooperação e justiça. Da mesma forma que tornou-se fundamental os sindicatos também incorporarem em suas pautas os interesses e necessidades dos desempregados, dos trabalhadores marginais, dos “conta-própria”, é preciso que a gestão da cidade promova também a participação dos que estão excluídos, para tanto, não é suficiente construir governos eficientes na expansão da acessibilidade aos serviços urbanos; eles têm que estar comprometidos com estes valores éticos e ser também capazes de buscar formatos de políticas que combinem corporativismo e solidariedade.