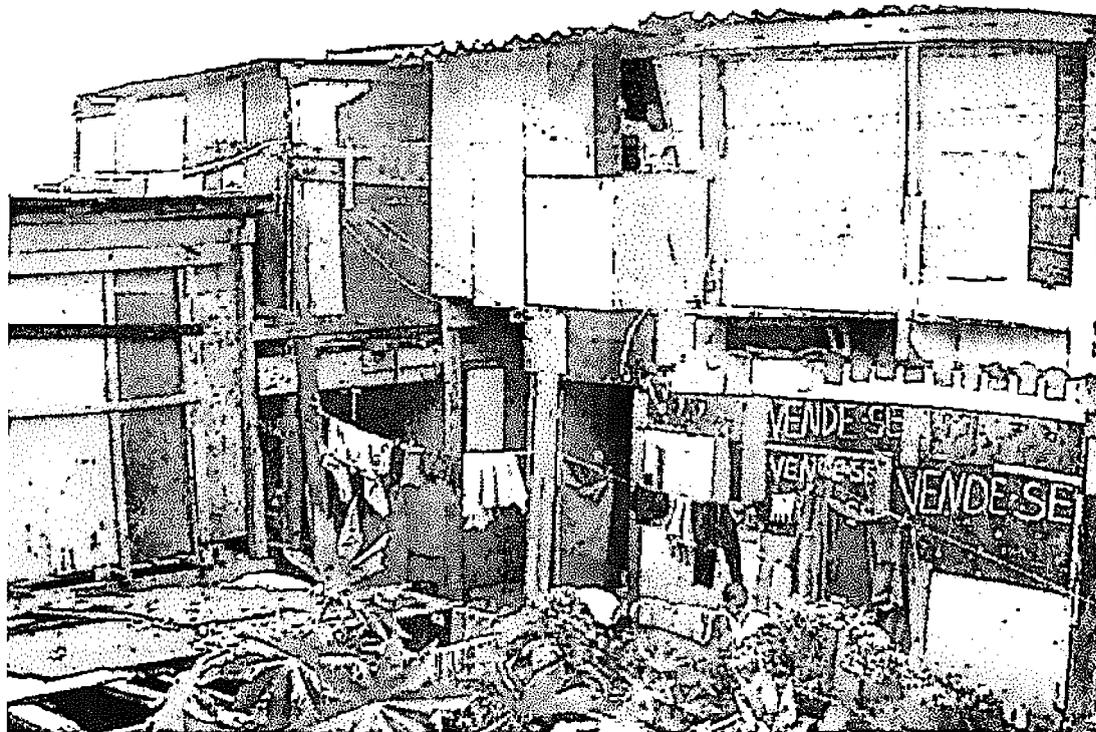


CIDADANIA E POBREZA URBANA: OS DILEMAS DA APARTAÇÃO

João Batista Barbosa Junior

(Mestre em Ciências Jurídicas e Sociais - PPGSD/UFF)



RESUMO:

Ao nos debruçarmos sobre os fenômenos da urbanização e da precarização do cenário urbano, haveremos de identificar, entre outras conseqüências, a de que eles levaram à configuração de novas institucionalidades participativas que, por seu turno, possibilitaram a emergência de novos paradigmas de democracia e de cidadania nos horizontes da *Pólis*. Estes novos paradigmas vão assumir um viés marcadamente sociocêntrico, vale dizer, vão ter na sociedade o seu epicentro político-institucional e buscarão se articular de forma autônoma diante do Estado, o que deve ser compreendido e precisa ser saudado como algo insólito entre nós, dada a histórica evidência de que o nosso horizonte quase sempre foi predominantemente estadocêntrico, vale dizer, em regra se caracterizou pela atuação demiúrgica do Estado, ao qual de há muito é conferido o primado político-institucional sobre a sociedade, tida e havida como mero apêndice da organização estatal. Mais do que isso, a nossa paisagem institucional historicamente se plasmou em meio a práticas autoritárias de apropriação privada da coisa pública, de que são variações o coronelismo, o mandonismo e o patrimonialismo.

ABSTRACT:

To the we lean over us on the phenomena of the urbanization and of the impoverishment of the urban scenery, we must identify, among other consequences, that they took to the configuration of new institutions that, for it shift, made possible the emergency of new democracy paradigms and of citizenship in the horizons of the *Pólis*. These new paradigms will assume an inclination remarkably centered in the social subjects, is worth to say, they will have in the society his political-institutional epicenter and they will look for if it articulates in an autonomous way before the State, what should be understood and it needs to be greeted as something unusual among us, given the historical evidence that our horizon was almost always predominantly centered in the State questions, it is worth to say, in rule if it characterized for the performance divine of the State, to which of there is a lot the political-institutional primacy is checked on the society, had as mere appendix of the state organization. Plus than that, our institutional landscape historically was shaped amid authoritarian practices of deprived appropriation of the public thing, that some variations are the governments of the powerful ones and of the patrimony accumulation

"(...) *E a cidade! Que tem braços abertos no cartão-postal, com os punhos fechados na vida real*".

(Paralamas do Sucesso)

SUMÁRIO

1. Introdução: cidade, cidadania e os paradoxos da vida urbana atual. 2. Os impactos da urbanização no Brasil e os desafios da democracia e da cidadania.

1. Introdução: cidade, cidadania e os paradoxos da vida urbana atual

O ser humano, ser gregário por natureza, sentiu a necessidade e a premência de reunião como outros seres humanos, possivelmente como forma de autoproteção e de melhor enfrentamento das dificuldades referentes à necessidade de sobrevivência e de preservação da espécie. Esta agregação social, em seus primórdios, teve como fator determinante o imperativo de defesa frente aos animais de grande porte, já que a união favoreceria o enfrentamento de tais animais com maior possibilidade de sucesso.

Num período subsequente, a necessidade de defesa se impôs diante do ataque de outros grupos humanos que, de igual modo tangidos pela necessidade de sobrevivência, disputavam pela posse da caça, da pesca, do território e de outros bens da vida essenciais a esta sobrevivência. Este momento assinala o nascimento da tribo, que passou a ser governada por um chefe que detém a ascendência política sobre os demais membros do grupo social tribal.

A progressão das necessidades humanas e a sua conseqüente complexificação engendraram o imperativo político-social de alargamento das potencialidades da organização tribal e, historicamente, a sua superação por um modelo mais abrangente e mais organizado de composição dos

grupos humanos e das diversas relações intersubjetivas ditadas pelas novas necessidades. Sob este imperativo, passa a configurar-se um tipo de instituição social que, ao longo dos tempos, experimentou diversas configurações e sentidos, sempre com vistas a um elementar e empiricamente verificável imperativo político: o ordenamento da vida em sociedade e a direção dos diversos interesses ditados pela natural vivência e convivência comunitária humana. Esta instituição social é o Estado.

De qualquer sorte, importa-nos assinalar, como essencial diretiva deste artigo, a complexificação da vida em sociedade e os consectários mais significativos advindos de tal fato histórico. Neste vasto e denso horizonte, a questão da cidadania e de seu *locus* por excelência, as cidades, passam a ser um tema que, notadamente nos dias que correm, ganham relevo e demandam uma reflexão mais acurada, dadas as suas projeções políticas, jurídicas, sociais, demográficas, econômicas e éticas.

Assim sendo, o presente artigo tem por escopo, entre outros, assinalar as relações, mais que semânticas, entre os assuntos afetos à cidadania e as graves questões que afligem a maioria das cidades brasileiras. Mas, perguntar-se-á: por que relacionar estas abordagens com a cidadania? Para responder a esta indagação, é fundamental nos darmos conta de que a tão decantada questão dos municípios, nos limites da nossa proposta, relaciona-se com a reflexão acerca do papel central das cidades na vida das pessoas. Para tanto, insta observar que, curiosamente, as palavras *cidade* e *cidadania*¹ guardam consigo mais do que uma curiosa semelhança semântica, mas uma cumplicidade histórica de sentido, que remonta aos primórdios do próprio fenômeno político-social dos agregados humanos, sobretudo em relação a um de seus aspectos mais instigantes: a noção de pertencimento a tais agregados.

De fato, a idéia de pertencimento tanto à Pólis, a cidade-estado grega, quanto à *Urbis*, a cidade na concepção dos romanos, é algo recorrente nos estudos que se fazem sobre a cidadania, não obstante se saiba que tanto a pólis grega quanto a *urbis* romana não podem ser, nem de longe, identificadas com o que, contemporaneamente, entendemos como "cidade", porquanto, conforme bem assinala Norberto Luiz Guarinello, no caso da cidade-estado, que esta era:

(...) um território agrícola composto por uma ou mais planícies de variada extensão, ocupado e explorado

por populações essencialmente camponesas, que assim permaneceram mesmo nos períodos de mais intensa urbanização do mundo antigo. Alguns desses elementos deram a essas comunidades camponesas um caráter único dentre as sociedades agrárias da História. (Pinsky, 2003, p.32).

Pondo em relevo a idéia de pertencimento à Pólis ou à *Urbis*, compreendidas essencialmente como organizações comunitárias, Maria de Lourdes Manzini-Covre faz algumas ponderações pertinentes sobre a origem da idéia de cidadania, gizando este aspecto central:

E onde está a origem da cidadania? Atribui-se em princípio à cidade ou pólis grega. A pólis era composta de homens livres, com participação política contínua numa democracia direta, em que o conjunto de suas vidas em coletividade era debatido em função de direitos e deveres. Assim, o homem grego livre era, por excelência, um homem político no sentido estrito. A cidadania está relacionada ao surgimento da vida na cidade, à capacidade de os homens exercerem direitos e deveres de cidadão” (Manzini-Covre, 1997, p. 18)

À mesma autora, logo em seguida a esta citação, não passa despercebido o dado de que, depois de vários séculos sob o sistema feudal, o exercício da cidadania vai ser retomado, justamente com a circunstância de que, agora, já sob o signo do capitalismo, os homens passariam a viver, mais densamente, em núcleos urbanos, em cidades (qualificadas como *burgos*), o que põe em evidência a relação assaz próxima que se percebe entre as noções de *cidadania* e de *cidade*. Para corroborar esta aproximação, cremos não ser despiciendo o intróito que se lê na Enciclopédia Mirador Internacional acerca do verbete *cidadania* e sua aproximação com a noção de *cidade*:

O português cidadania, espanhol ciudadanía, italiano cittadinanza, francês citoyenneté, datados do século XVII, a partir do inglês citizenship, de cerca de 1611, derivam do português cidadão, do espanhol ciudadano, do italiano cittadino, todos do século XIII, francês citoyen, do século XII, do inglês citizen, do século XIV, latim tardio civitatānum, do latim civitas, Átis, “cidade”, do latim civis, “cidadão”. O sentido moderno de cidadão nasce nos primeiros dias de outubro de 1774, na França, em discurso de Beaumachais (1732-1799). A acepção atual de cidadania é, portanto, posterior ao século XVIII. (Enciclopédia Mirador Internacional, 1993, p.2392)

Em sentido etimológico, patenteia-se, desde logo e com densa evidência, a relação cidadania-cidade, já que cidadania, no horizonte da semântica, traduz a condição daqueles que vivem na cidade. Sob o signo desta relação, afirmamos

mais uma vez que a nossa reflexão parte do pressuposto de que nada que atine à noção de cidadania – entendida como a condição de pertencimento pleno e de acesso ao exercício dos direitos fundamentais que assegurem a dignidade fundamental das pessoas – é a-histórico, a-cultural, apolítico ou a-social, considerando-se que toda ordem jurídica é historicamente, culturalmente, politicamente e socialmente produzida e modificada por seres humanos concretamente situados dentro de uma moldura espaço-temporal.

Portanto, fixada a necessidade de contextualizar o cenário histórico e social em que a questão da cidadania hodiernamente se situa e com os olhos postos na relação seminal de cidadania – de pertencimento à cidade – é inevitável relacioná-la a um fenômeno central que, sobretudo nos dias que correm, tem assumido dimensões crescentemente avassaladoras: a urbanização.

Desde logo sustentamos que, a despeito de a questão da cidadania ser afeta ao universo geral do convívio humano em sociedade, o que a faz abarcar aspectos que se dilargam para além dos limites da *civis*, da pólis ou da *urbis*, há de ser no contexto desta (portanto, *intra muros urbis!*) que se travarão os embates mais decisivos para a afirmação da cidadania moderna, visto como as cidades se afiguram verdadeiras arenas das lutas sociais. Por conseguinte, malgrado a importância indisfarçável da questão agrária, mormente entre nós, que somos herdeiros da malsinada tradição latifundiária, ninguém em sã consciência pode olvidar ou minimizar os consectários da questão urbana.

Entre outros argumentos que justificam a centralidade da questão urbana para a cidadania, basta que nos refiramos a um deles, que cremos seja já de si bastante para mostrar o porquê de as cidades serem o epicentro político, institucional, jurídico e social da cidadania: consoante o último senso do IBGE, dos 150.368.000 habitantes do Brasil, mais de 80% dos brasileiros vivem nas cidades. Desse modo, é mister que, ao tratarmos da questão da importância das cidades para a realização da cidadania, demo-nos conta, primeiramente, dos contornos gerais do trajeto histórico do fenômeno da urbanização. É o que nos propomos a fazer em seguida.

Conquanto nos interessem tão-somente suas projeções nos quadros da atualidade, importa assinalar que a urbanização é, antes de tudo, um fato histórico, visto que se acha umbilicalmente

ligada ao processo de surgimento e evolução das sociedades. Contudo, sem descuidar de sua abrangência como fato histórico, é-nos possível fixar duas acepções que buscam compreender este fenômeno, conforme assinalado pela Enciclopédia Mirador Internacional.

Numa primeira abordagem, em sentido mais amplo, a idéia de urbanização liga-se ao ato ou efeito de transformar em urbano tudo o que até então não o era. Além disso, numa significação que comumente se percebe no Direito Urbanístico, urbanizar significa dotar uma área com infra-estrutura e equipamentos urbanos, compreendidos como redes de água e de esgoto, abertura e pavimentação de rua, parques e jardins etc., o que traduz o processo de preparo e de organização dos espaços urbanos tendo-se por escopo o estabelecimento da população e das atividades a ela inerentes.

Contudo, ainda nesta compreensão mais ampla do termo, urbanização é tomada como o processo de mutação do rural para o urbano, o qual vai caracterizar o longo trajeto histórico da própria humanidade. Neste sentido é o entendimento de Arnold Toynbee, para quem o fenômeno da urbanização remonta ao passado e pode ser mais bem entendido no que se relaciona com a sociedade humana. É importante, por conseguinte, auscultá-lo:

Como todas las cosas de la vida, es un acontecimiento el tiempo, y en consecuencia no puede ser comprendido en su totalidad si no se lo considera en relación con el pasado. La ciudad mecanizada es la heredera de la ciudad tradicional. La futura ciudad-mundo, que extenderá sus tentáculos alrededor del globo, será una agrupación humana de la misma especie que las pequeñas Jericó, Ur y Weimar. En su escala inmensamente mayor, Ecumenópolis seguirá siendo una ciudad, y un estudio de sus semejanzas y diferencias con sus predecesoras puede ayudarnos a intentar aprender cómo vivir en ella (Toynbee, 1973, pp. 7 e 8)

Como quer que seja, numa acepção mais restrita e técnica, o processo de urbanização tem a caracterizá-lo o aumento da proporção da população estabelecida em determinados pontos de alta densidade e concentração, aos quais denominamos comumente cidades, comparativamente à população total de uma grande região, país ou unidade geográfica mais abrangente. O processo histórico da urbanização, embora anterior ao surgimento e evolução do capitalismo, vai encontrar nas coordenadas temporais deste os seus pontos de aprofundamento e de densificação. Dessa forma, não obstante já tivesse experimen-

tado a urbanização, somente nos albores da modernidade é que a Europa assistirá a um surto mais acentuado – e dramático – de convergência e adensamento populacional nos núcleos urbanos. Neste contexto, é de se verificar que este adensamento é produto do aumento da população da Europa Ocidental, que, segundo Hunt (1981, p. 38), aumentou em quase um terço, no século XVI, chegando à cifra espetacular de 70 milhões de pessoas em 1600. A ampliação do processo de urbanização europeia teve, registre-se, razões nomeadamente econômicas, que este autor assinala nos seguintes termos:

O aumento da população foi acompanhado pelo movimento de cercamento, que começou na Inglaterra, já no século XIII. A nobreza feudal, cada vez mais necessitada de dinheiro, cercava ou fechava terras que antes usara como pasto comum, utilizando-a, então, como pasto de ovelhas, para satisfazer à explosiva procura de lã pela indústria têxtil lanífera inglesa. As ovelhas davam bons lucros e exigiam um mínimo de trabalho nas pastagens. O movimento de cercamento atingiu seu ponto máximo nos séculos XV e XVI, quando, em algumas áreas, de três quartos a nove décimos dos habitantes foram expulsos do campo e forçados a buscar sustento nas cidades. Práticas subsequentes de cercamento continuaram até o século XIX. Os cercamentos e o crescimento populacional destruíram os laços feudais remanescentes, criando uma grande e nova força de trabalho – uma força de trabalho sem terra, sem quaisquer ferramentas ou instrumentos de produção, apenas com a força do trabalho para vender. Esta migração para as cidades significava mais trabalho para as indústrias capitalistas, mais homens para os exércitos e marinhas, mais homens para colonizar novas terras e mais consumidores ou compradores potenciais de produtos. (Hunt, 1981, pp. 38 e 39)

Desta forma, é lícito considerar que, se o século XIX foi o tempo da Revolução Industrial do ocidente europeu, foi paralelamente também o início da grande revolução urbana propriamente contemporânea. Foi no contexto deste século que começaram a se intensificar e a se multiplicar as aglomerações urbanas. Uma proporção crescente de pessoas passou a morar em meios ambientes urbanos, fazendo com que a predominância quantitativa da população rural, até então absoluta sobre a urbana, começasse a se alterar.

Neste diapasão, é de se observar (Maricato, 2001, p.62) que, no início do século XIX, cerca de 8% da população mundial² moravam em cidades. Já no início do século passado, este percentual atingiu a marca de 15%. Na atualidade, constata-se que a população urbana gira em torno de 55% da população mundial. Este fenômeno, que até meados do século XX era relativamente vagaroso e se circunscrevia aos paí-

ses que primeiro experimentaram a industrialização, estendeu-se aos países subdesenvolvidos, nos quais se caracterizou por dois aspectos: a forma acelerada como se deu e a sua relação aos modelos excludentes vivenciados nestes países, nos quais a concentração agrária e a precariedade das condições de vida no campo contribuíram para a migração de extensas parcelas de pessoas para as cidades, que, por estarem despreparadas e desaparelhadas para receberem estes fluxos humanos, se viram incapazes de fazer frente a novas demandas de infra-estrutura urbana, moradia, escola, hospitais, lazer, redes de saneamento básico, coleta de lixo, iluminação, transportes coletivos, trabalho e outras exigências que compõem o quadro de necessidades de quem vive nas cidades.

No que diz respeito aos países da América Latina, quase todos experimentaram um rápido crescimento urbano, a partir da década de 1930. Este fenômeno se acha relacionado com a mudança da base produtiva nestes países, que se deu em consequência direta da crise do comércio internacional, corolário das angústias geradas pelas crises e carências pós-1929. A mudança na base produtiva impulsiona ou dá nascimento a um processo de industrialização substitutivo de importações, que, juntamente com a persistência das estruturas agrárias tradicionais, expulsadoras de população, acarreta o acelerado processo de urbanização.

A análise do processo de concentração espacial da população obriga a precisar o conceito do que seja *urbano*. O uso deste termo estará desprovido de qualquer consideração valorativa ou ideológica, como as que implicitamente existem em noções do tipo de “cultura urbana”, “modernização”, etc. Em linhas gerais, a noção de *urbano* refere-se especificamente ao processo da concentração espacial da população. Este processo se concretiza em três níveis diferenciados segundo Hardoy e Moreno (1978: p. 167 e 168):

- a) O aumento do número de centros em que se desenvolve o processo de concentração espacial da população;
- b) O aumento da dimensão da maior parte dos centros da rede urbana de cada país, especialmente os de tamanho maior e mediano;
- c) O superdimensionamento de um ou de uns poucos centros no nível nacional, que indica uma clara tendência à metropolização.

Estas três dimensões apontam para a existência de um sistema com características ecoló-

gicas e demográficas identificáveis. O aumento da dimensão das aglomerações e a maior densidade populacional acarreta maiores possibilidades de interação social³, o que suscita, por seu turno, a existência de um sistema de comportamento, na linha de compreensão de Manuel Castells (1980, p. 9).

Importa observar, por necessário, que a definição do urbano não se esgota na sua dimensão espacial, de vez que o social está presente de maneira significativa num processo que tem um conteúdo complexo, que se constrói sob a égide de relações sociais de produção existentes no contexto desta forma de organização espacial.

A investigação da questão urbana se acha relacionada à forma como se determina, organiza, apropria e funciona o espaço num sistema sócio-econômico determinado, do qual se constitui um aspecto integrante e indivisível. Nesta ordem de idéias é que vislumbramos uma interface fundamental do fenômeno da urbanização: a sua relação com o processo de industrialização. Daí a centralidade deste dado decisivo: nas formações sociais dependentes do modo de produção capitalista, mormente na sua etapa monopolista, as aglomerações urbanas estruturam-se em função da indústria. Neste aspecto se situa uma das causas da chamada “desordem urbana” ou “crise urbana”, tradicionalmente vista do ângulo do uso irracional do espaço, mas que, segundo Ardoy e Moreno (1978: p. 168), não passa, no fundo, de uma especificidade do desenvolvimento do capitalismo, com base no preceito do individualismo.

Segundo estes mesmos autores, pode-se constatar que o processo de crescimento e de concentração espacial da população, em escala mundial, indica que a urbanização aumenta de maneira incessante a partir da Revolução Industrial, o que confirmaria que o respectivo processo de concentração urbana é necessário para o desenvolvimento capitalista. Mas como se verificaria a relação entre urbanização e industrialização? Em linhas gerais e sem qualquer pretensão de taxatividade, pode-se dizer que a indústria, para se desenvolver, precisa das grandes aglomerações urbanas, que são as únicas formas de organização espacial que lhe fornece os elementos indispensáveis, que como sabemos, são a mão-de-obra e o mercado consumidor de produtos finais.

De qualquer forma, importa colocar em relevo o que nos interessa mais de perto para a questão da cidadania na atualidade, que deve ser considerada na precipuidade de seus prismas sociais:

tão relevantes se colocam os impactos da questão da urbanização contemporânea que a Organização das Nações Unidas fez realizar, em 1996, a conferência Mundial sobre Assentamentos Urbanos – Hábítat II, onde se abordaram os vários aspectos que envolvem este fenômeno. Já que se trata de um documento abrangente e ilustrativo da nossa abordagem, entendemos seja oportuno transcrever um breve trecho do Relatório⁴ que foi produzido nesta importante conferência:

De acordo com as projeções atuais (1996), no início do século XXI, mais de três bilhões de pessoas, ou seja, metade da população mundial, estarão vivendo e trabalhando em zonas urbanas. Os problemas mais graves que as cidades e vilas enfrentam, junto com sua população, são a escassez de recursos financeiros, a falta de empregos, o aumento do número de sem-teto, de moradias precárias, da pobreza, da disparidade entre ricos e pobres, da falta de segurança, dos índices de criminalidade, da inadequação e deterioração das residências, dos serviços e da infra-estrutura urbana, da falta de saneamento básico, dos loteamentos clandestinos, da insegurança no emprego, do crescente congestionamento do tráfego, o aumento da poluição, a falta de áreas verdes, as deficiências no abastecimento de água e coleta de esgoto, a falta de coordenação do desenvolvimento urbano e a crescente vulnerabilidade às catástrofes. Todos estes fatores têm desafiado a capacidade dos governos, em todos os níveis, em particular nos países em desenvolvimento, em alcançar o objetivo do desenvolvimento econômico e social e a proteção do meio ambiente, componentes interdependentes do desenvolvimento sustentável, que se potencializam mutuamente e constituem o marco de nosso empenho em melhorar a qualidade de vida de todos os povos. (Cattani:2001,p.42)

Portanto, como se constata, o assim chamado desenvolvimento sustentável das cidades se depara com o imperativo de resolver – ou tentar fazê-lo – os grandes obstáculos que se colocam no caminho de se tentar conferir cidadania, vale dizer, acesso aos direitos de moradia, transporte, saneamento, segurança, emprego, saúde, educação e outros direitos ao sem-número de pessoas que vivem ou procuram viver à margem do sistema de auferimento destas conquistas e destes benefícios essenciais.

Neste horizonte, os centros urbanos dos países subdesenvolvidos não têm capacidade de absorver o número crescente de pessoas que se deslocam dos seus centros de origem e vão à busca da possibilidade de vida mais digna, já que se resentem da prestação das políticas públicas fundamentais, seja na área da saúde, educação, moradia, seja noutras áreas não menos essenciais. A situação assume dramaticidade mais acentuada quanto à questão dos que afluem para as cidades à procura de emprego. Muitos deles se transfor-

mam em desempregados em estado de permanência, para os quais a única saída é o subemprego.

Esta realidade terá reflexos bem percebidos no espaço urbano, entre os quais a dificuldade ou, muitas vezes, a impossibilidade de os que estão subempregados terem acesso a moradias dignas, já que a insuficiência dos rendimentos não permite comprar ou alugar uma moradia. Daí surge uma grave consequência para as cidades: as submoradias⁵, de que são exemplo as favelas, os cortiços, as pontes, os viadutos. Dir-se-ia que esta se constitui a face tristemente visível dos desníveis econômicos e dos déficits de cidadania de que padece um número crescente de seres humanos.

Por óbvio, as consequências mais graves destes fenômenos poder-se-iam resumir em um fato: o acesso desigualitário a estes bens levou a que, como no exemplo emblemático do Brasil, o espaço urbano fosse estigmatizado pela fragmentação⁶, pela exclusão, pela violência, pela injustiça, pelas agressões ao meio ambiente e por toda sorte de corolários que atestam o que comumente se denomina “caos urbano”. Neste contexto, o aspecto mais dramático da cidadania verifica-se em responder à seguinte indagação: como pertencer à cidade? Noutras palavras, como não ficar à margem do processo de obtenção dos bens essenciais a uma existência humanamente digna neste horizonte de exclusão?

Partindo destas constatações e destas indagações, no que elas têm de referente à exclusão ou à participação das pessoas no desenvolvimento das cidades, Alain Touraine⁷ externa sua perplexidade, falando-nos acerca do que é por ele considerado a passagem de uma sociedade vertical, que ele relaciona à sociedade de classes, ou seja, com pessoas abaixo ou acima da escala de estratificação social, para uma sociedade que seria horizontal, vale dizer, um modelo de composição social no qual as estariam situadas não mais em cima ou em baixo, mas no centro ou na periferia. Nas próprias palavras do autor, esta inusitada e angustiante situação assim se desenha:

Em outros tempos, as pessoas situadas em baixo estavam profundamente convencidas de que poderiam transformar a sociedade em nome de um outro modelo, como o dizem ainda os últimos portadores deste discurso, os alternativos. Se ontem ainda se propunha uma outra sociedade, qualificada de anarquista, de socialista, de comunista, a questão não é mais hoje de estar “up” ou “down”, mas “in” e “out”: aqueles que não estão “in” querem estar, pois, do modo contrário, eles estarão no vazio social. Não existe mais um

modelo alternativo, o que transtorna tudo. (Touraine, 1999, p.10)

A cidadania, enfocada no âmbito da questão urbana, vai-se defrontar justamente com estas inquietações: como fazer frente a estes desafios e não deixar que, ainda nos valendo de Touraine, a “guetização” continue sendo a tônica dos espaços urbanos. Tais desafios têm sido a tormenta não só dos que o enfrentam como a parte mais fraca do embate, mas também de outros quantos que se dão conta de que os problemas dos outros, dos que estão “out”, vão necessariamente repercutir na esfera dos meus interesses, já que uma ordem urbana injusta não pode produzir segurança e paz para nenhum dos que nela se situam, mesmo os que se julgam e se pensam como estando “in”.

2. Os impactos da urbanização no Brasil e os desafios da democracia e da cidadania nos centros urbanos

Como teremos oportunidade de acentuar mais adiante, pensamos que o fator histórico-social que vai induzir toda a produção normativa referente às cidades, quer no nível constitucional, quer no nível infraconstitucional, assenta-se na agudização do fenômeno da urbanização e nas conseqüências dele advindas. Neste sentido são as ponderações de Célia Marisa Prendes⁸:

É indiscutível a crescente importância do Direito Municipal no Brasil, não apenas em decorrência da maior dimensão que o Município vem adquirindo na ordem jurídica a partir da Carta Magna, como em face de representar a órbita atuante da Administração Pública, que mais direta e cotidianamente afeta a vida das pessoas, onde emergem dramaticamente suas necessidades e problemas. (Meirelles:2001, p.07)

Desse modo, importa-nos perceber que a questão da urbanização da sociedade brasileira é algo que deve ficar estabelecido como pressuposto para a análise de como se vêm dando os arranjos normativos que visam permitir os instrumentos para a tentativa de construção da cidadania de milhões de pessoas que buscam viver nas cidades.

Não resta dúvida quanto ao fato de o Brasil ser um país urbano. Mesmo a nossa região menos urbanizada, a Nordeste, conta como o significativo índice de 69% de sua população situada nas cidades. Segundo dados recentes⁹, do total geral de habitantes do nosso país, 81,2% vivem nas cidades. Em 1930, início do processo

mais acentuado de urbanização, este índice não era mais do que 31,24%, saltando para 45,08% em 1950 e chegando a 75,6% em 1980. Dessa maneira, entre 1950 e 2000, firmou-se a predominância da população urbana sobre a rural. O aceleramento deste processo verificou-se, de forma acelerada e desordenada, a partir da década de 1930, quando se dá a mudança da estrutura produtiva, que deixa de ter a hegemonia da economia agroexportadora. É neste sentido o registro abalizado de Ermínia Maricato, para quem:

A economia manteve seu epicentro no setor agrário exportador até 1930, quando ocorre o que Florestan Fernandes denomina a revolução burguesa no Brasil. O Estado passa então a investir decididamente em infra-estrutura para o desenvolvimento industrial visando à substituição de importações. A burguesia industrial assume a hegemonia política na sociedade sem que se verificasse uma ruptura com os interesses hegemônicos estabelecidos. Essa ambigüidade entre ruptura e continuidade, verificada em todos os principais momentos de mudança na sociedade brasileira, marcará o processo de urbanização com as raízes da sociedade colonial, embora ele ocorra em pleno século XX, quando formalmente o Brasil é uma República independente. (Maricato, 2001, p. 15.)

Hodiernamente, em termos mais objetivos, temos aproximadamente 138 milhões de almas que se encontram em áreas urbanas. Considerando tão-somente a última década do século XX, as cidades brasileiras passaram a contar com mais de 22 milhões de pessoas, o que é equivalente a mais da metade da população do Canadá e a um terço da população da França.

Grande parte dos problemas que hoje vivenciamos pode ser, embora não exclusivamente, atribuído a este deslocamento atabalhoado de pessoas em direção às cidades. Com alguma dose de procedência, há quem atribua às nossas elites econômicas parcela de responsabilidade quanto a estes descompassos, já que foram elas incompetentes pelo fato de não terem descentralizado seus investimentos produtivos para um número maior de cidades, o que levou à concentração mais acentuada em determinados núcleos urbanos e à conseqüente problemática estrutural presente na maioria destes núcleos.

De fato, não pode remanescer dúvida quanto ao dado de que a migração intensa de grandes contingentes de pessoas para as cidades tomou contornos de dramaticidade entre nós em razão de práticas políticas, econômicas e sociais perversas, já que induziram à saída das pessoas do meio rural pela falta de perspectiva de sobrevivência nele. Noutra parte, não houve real inte-

resse em tornar as cidades dotadas de infra-estrutura para receber estes contingentes humanos que para ela afluíam e ainda afluem todos os dias. Diante do recrudescimento deste fenômeno social, muitos acreditavam e ainda acreditam que basta o uso do aparato repressivo do Estado para, se necessário, proceder a quaisquer “ajustes” ou quaisquer intervenções no cenário urbano, quando neste a presença de determinado tipo de gente não fosse bem vista pela elite urbana.¹⁰

A verdade é que o processo migratório em direção aos centros urbanos deveu-se a uma constelação de fatores cuja gravidade todos conhecemos: ausência de uma política agrária responsável, inteligente e portadora de eficiência produtiva. Noutras palavras, a herança malfazeja do latifúndio vai também lançar suas graves consequências no cenário das cidades. Muitas vezes subexplorado ou não explorado, este latifúndio se prestava a ser um trunfo da vaidade ou um produto à espera da valorização. Quando era porventura explorado, esta exploração visava à monocultura exportadora e não se preocupava em atender minimamente as necessidades da massa de trabalhadores rurais, que se viram, portanto, por um imperativo de sobrevivência, fadados a tentar a sorte nos núcleos urbanos.

De qualquer sorte, as características e as dimensões deste Brasil marcadamente urbano impõem desafios de toda ordem aos gestores públicos, aos juristas, aos arquitetos e aos planejadores das cidades. É isto porque a paisagem urbana brasileira é reveladora das amplas contradições e injustiças que historicamente se acumulam em nosso quadro social. Ao passarmos em revista os males que há tanto tempo obnubilam o espaço das cidades e espezinham os direitos de milhões de pessoas, constatamos que nele contrastam pobreza e riqueza, carência e opulência, miséria e ostentação. E neste contexto se configura o mais perverso paradoxo social: o fato de as cidades se tornarem espaços essencialmente de conflitos interpessoais, mais do que de convivência interpessoal. Mais do que isso, a exclusão urbana engendra o absurdo que nos remete à velha Roma em seu período mais oligárquico: embora vivessem na Pólis romana, apenas uma escassa minoria de pessoas (o estamento dos Patrícios) possuía o decantado *status civitatis*, vale dizer, a condição político-jurídico-social de pertencerem a esta Pólis e de usufruírem plenamente dos bens produzidos por esta Pólis. Este fenômeno, mais do que nunca, adquire dimensões dramáticas no contexto moderno e aponta para o recrudescimento da exclusão de milhões de seres humanos que,

no caso específico do Brasil, vivem à margem de toda e qualquer política pública que possa conferir-lhes de fato aquilo que, no plano da idealidade constitucional, seria o seu mais denso atributo: a condição efetiva de cidadãos e de seres portadores de uma dignidade essencial e irrenunciável.

Em outras palavras, queremos crer que isto se revela dramático à proporção que se explicita o paradoxo ditado pelas clivagens sociais e econômicas: muitos *estão* nas cidades, sem, contudo, *pertencerem* às cidades. São como exilados dentro de um espaço no qual se reconhecem como pessoas portadoras de necessidades, às quais, todavia, não correspondem concretamente direitos. Por isso, torna-se escusado dizer que *pertencer* é mais abrangente do que simplesmente *estar*, já que à lógica do pertencimento se impõe o imperativo do acesso aos bens da cidade, enquanto que a condição de estar, em si mesma, não traduz necessariamente a realização daquelas elementares demandas atinentes à sobrevivência e ao mínimo humano-existencial das pessoas que habitam as cidades.

Como emblemas acerbos do fenômeno da segregação e da dualização crescentes das cidades, pronuncia-se o estigma de várias antinomias, de que se fazem exemplos eloqüentes os chamados “enclaves fortificados”, que são uma das faces mais dramáticas da escalada da violência e do medo nos centros urbanos. Sobre tais enclaves nos fala Teresa Pires do Rio Caldeira, autora de contundente estudo sobre o assunto:

Nas últimas décadas, a proliferação de enclaves fortificados vem criando um novo modelo de segregação espacial e transformando a qualidade da vida pública em muitas cidades ao redor do mundo. Enclaves fortificados são espaços privatizados, fechados e monitorados para residência, consumo, lazer ou trabalho. Esses espaços encontram no medo da violência uma de suas principais justificativas e vêm atraindo cada vez mais aqueles que preferem abandonar a tradicional esfera pública das ruas para os pobres, os ‘marginais’ e os sem-teto. Enclaves fortificados geram cidades fragmentadas em que é difícil manter os princípios básicos de livre circulação e abertura dos espaços públicos que serviram de fundamento para a estruturação das cidades modernas. Conseqüentemente, nessas cidades o caráter do espaço público e da participação dos cidadãos na vida pública vem sendo drasticamente modificado. (Caldeira, 1997, p. 155)

Em síntese, dá-se o caso de as pessoas se perceberem como estranhas ao lugar onde simplesmente se encontram, mas no qual não se vêm incluídas. Neste horizonte turvado pelas desigualdades, ganha atualidade a sentença segundo a qual uma sociedade que não pode cuidar dos muitos

que são miseráveis não pode querer salvar os poucos, os pouquíssimos que são abastados. Assim desarranjadas as coisas e distanciadas as pessoas, poder-se-á dizer que há uma angústia que transtorna os sonhos de cidadania de milhões de pessoas nos espaços urbanos. Chamemo-la pelo seu nome: a angústia do estranhamento.

O aprofundamento das desigualdades não autoriza a que todos tenham acesso aos bens usufruídos nas cidades. A marginalização de amplos setores urbanos é uma realidade que a cada dia se confirma e se aprofunda. Surgem daí os movimentos urbano-reivindicatórios, cuja luta se traduz em conquistar aqueles direitos que lhes são negados sistemática e perversamente.

Reitere-se que, pela primeira vez na História, a maioria das pessoas vive em cidades e centros urbanos, assinalando um fenômeno que, a cada dia, ganha mais complexidade e mais abrangência, constituindo-se tema recorrente nas agendas públicas dos vários países, que se dão conta da inadiável necessidade de refletir sobre o sem-número de conseqüências que este processo mundial de urbanização tem acarretado.

Como corolário natural de tal fato, em todo o mundo se observa e se constata que o município, ou unidade local correspondente, colocou-se como núcleo essencial para a reflexão sobre a presente e a futura vida em comunidade. Esta acentuada escalada da urbanização tem suscitado as mais diversas questões, que dão mostra da centralidade que o município assume nos dias que correm e a relação destas questões com a cidadania. Entre tais questões, poder-se-iam citar algumas: como se dão os processos sociais neste contexto? Como os grupos sociais nele se organizam? Que tipo de cultura está sendo engendrado nos espaços municipais? Quais as condições em que se dão as respostas do Estado e do Direito em face das múltiplas demandas que a cada dia surgem e se multiplicam neste universo urbano? Como assegurar o respeito necessário à dignidade das pessoas no horizonte de incertezas e de perplexidades que se tem desenhado nos municípios?

No que atine aos aspectos políticos, jurídicos, econômicos e administrativos, enfrentam-se os desafios mais candentes. No campo especificamente jurídico-político, uma questão-chave se consubstancia em questionar e definir qual a configuração das unidades locais de poder como se articulam diante dos núcleos de poder regionais, estaduais, nacionais e internacionais.

No Brasil, a par destas preocupações, dúvidas e inquietações, a questão do município se mostra particularmente complexa, tendo-se em conta o fato de enfrentarmos os contrastes típicos presentes em nossa realidade. No contexto local, são igualmente encontráveis luxo e miséria, opulência e carência, espaços vazios e espaços excessivamente concentrados. Estes contrastes, entre outros fatores, deveram-se ao acelerado processo de urbanização por que pas-

sou o país a partir da virada do século XIX. Em recente e criterioso trabalho, Márcio Porchmann e Ricardo Amorim confirmaram esta assertiva através de um Atlas que descreve este quadro de amarga e persistente exclusão social no Brasil. Segundo eles:

Essa terrível constatação mostra que, apesar de algumas tentativas e do esforço de alguns, ao longo de décadas, o Brasil é ainda um país constituído de vários brasis e, na maioria dos seus municípios, a população sofre com graves problemas de exclusão social. (Porchmann e Amorim, 2003, p.38) ¹¹

Hodiernamente, temos mais de 5000 unidades federativas municipais, que estão, a maioria com certeza, à procura de saídas para os imperativos que se impõem não apenas aos respectivos governos, mas também às sociedades que neles se concentram.

Todo este quadro tem como desafio institucional maior a necessidade de se privilegiarem a construção e o avanço da democracia e da cidadania nos municípios. Justamente por se constituírem o desenho político institucional em cuja moldura se verifica a esfera pública local, os municípios são, portanto, estratégicos para o binômio democracia-cidadania, porquanto é neste espaço que se verifica a sua efetividade ou o seu fracasso.

REFERÊNCIAS:

- CALDEIRA, Maria Teresa do Rio. *Enclaves fortificados: a nova segregação urbana*. São Paulo: Novos Estudos (CEBRAP), n° 47, março de 1997, 228 p.
- CASTELLS, Manuel. *Cidade, democracia e socialismo: a experiência das associações de moradores de Madri*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989. 93 p.
- HARDOY, Jorge e MORENO, Oscar. *Tendências e alternativas da reforma urbana*. In: LOPES DE ALMEIDA, Fernando. (org.).
- HUNT, E. *História do pensamento econômico*. Rio de Janeiro: 1981. 542 p.
- LAKATOS, Eva Maria e MARCONI, Marina de Andrade. *Sociologia geral*. São Paulo: Adas, 1999. 373 p.
- MANZINI-COUVRE, Maria de Lourdes. *O que é cidadania*. São Paulo: Brasiliense, 1997, 89 p.
- MARICATO, Ermínia. *Habitação e cidade*. São Paulo: Atual, 1997. 79 p.
- PINSKY, Jaime e PINSKY, Carla. (orgs.). *História da cidadania*. São Paulo: Contexto, 2003, 591 p.
- POCHMANN, Márcio e AMORIM, Ricardo. *Atlas da exclusão social no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2003. 221 p.
- TOYNBEE, Arnold. *Ciudades em marcha*. Madri: Alianza Editorial, 1973. 296 p.