

NOVA PERIFERIZAÇÃO URBANA

Políticas Públicas com financiamento internacional e o impacto nos direitos sociais



Magda de Lima Lúcio
Maio/2007

Universidade de Brasília
Departamento de Sociologia
Pós-graduação - Doutorado

NOVA PERIFERIZAÇÃO URBANA-

Políticas Públicas com financiamento
internacional e o impacto nos direitos sociais

Tese apresentada ao Departamento
de Sociologia como requisito obrigatório
para obtenção do título de doutor

Orientada por
Profº Dr. Sadi Dal Rosso

Universidade de Brasília
Departamento de Sociologia
Pós-Graduação - Doutorado

NOVA PERIFERIZAÇÃO URBANA -

Políticas Públicas com financiamento
internacional e o impacto nos direitos sociais

Banca Examinadora:

Presidente: Prof^o Dr. Sadi Dal Rosso (UnB)

1º Membro: Prof^o Dr. Pedro Demo (UnB)

2º Membro: Prof^a Dra. Wívia Weller (UnB)

3º Membro: Prof^a Dra. Flávia Lessa de Barros (UnB)

Membro Externo: Prof^a Dra. Vera da Silva Telles (USP)

Membro Suplente: Prof^o Dr. Aldo Paviani (UnB)

Escrever é uma trajetória solitária e ensimesmada. Por se tratar de tarefa tão particular agradeço duplamente aos amigos que se dispuseram a ler, comentar e discutir meus textos ao longo dos quatro anos de duração do curso. Esse compartilhamento foi fundamental para o amadurecimento das idéias centrais deste trabalho.

Agradeço ao meu orientador, Professor Sadi, pelo profundo respeito, apoio e confiança.

Agradeço em especial às amigas -Adriana, Bel, Eloísa, Sayonara e Anninha.

Agradeço ao CNPq pelo valioso apoio financeiro.

Sinceramente a todos,

obrigada.

RESUMO

A compreensão do modelo de funcionamento das políticas de acesso e permanência no território urbano financiadas por organismos internacionais foi o objetivo sob o qual esta pesquisa se estruturou. Para transpor as premissas iniciais e em busca do estranhamento que provocaria metodologicamente a ruptura do olhar, o percurso foi inaugurado com a análise substantiva da ascensão da economia de mercado como um mecanismo abrangente de regulação social. Esse quadro se transformou num horizonte analítico para a compreensão do papel desempenhado pelos organismos internacionais no financiamento de políticas públicas em países em desenvolvimento.

Para captar os nuances do fenômeno foram utilizados dois métodos: a análise discursiva dos documentos dos organismos internacionais e a observação participante acompanhada de um rol de entrevistas individuais em Vila Varjão. Essa estratégia metodológica possibilitou aproximar duas percepções distintas do processo de destituição dos pobres urbanos. Da análise dos documentos internacionais foi possível depreender uma proposta de ação política estruturada a partir do incentivo ao desenvolvimento macroeconômico. A observação participante foi utilizada como medida de aproximação da comunidade em análise e também como uma maneira de perceber o que se passava no interior da cidade com o processo de reforma urbana em curso.

Esse procedimento metodológico ofereceu condições de construir uma ponte analítica entre o financiamento internacional e o impacto nas cidades periféricas. Essa atitude se tornou a base para o desenvolvimento da tipologia nova periferação urbana. Essa tipologia analisa os caminhos que provocam a transformação urbana e a incorporação dos indivíduos beneficiados, entendida como uma incorporação subalterna que privilegia o acesso pelo consumo e não constitui direitos sociais. Em outras palavras, não consolida a rede de amparo social no país, pelo contrário fortalece novas modalidades de comércio, a saber, a educação, a saúde, o lazer e o transporte.

Abstract

The understanding of the working model of access policies as well as permanence on the urban land funded by international organisms provided the objective around which this research was structured. To transpose the initial premisses and in the search of the uneasiness that would methodologically promote the rupture of the gaze, the path initiated with a substantial analysis of the ascension of the market economy as a widespread mechanism of social regulation. This frame turned into an analytical horizon for the understanding of the role played by the international organisms in the funding of public policies in developing countries.

To grasp the nuances of the phenomenon two methods were used: a discursive analysis of the documents of the international organisms as well as participative observation followed by a series of individual interviews in Vila Varjão, in Brasilia. This methodological strategy made it possible to approach distinct perceptions of the process of destitution of poor urbans dwellers. The study of the international documents provided an apprehension of public policies structured around the macroeconomic development.

The participative observation was utilized as an approach to the community under scrutiny as well as a means of perceiving what was going on in the city as a process of urban reform in development.

This methodological procedure offered the means to build an analytical bridge between the international funding and the impact on the peripheric towns. This attitude furnished the basis for the development of the typology “new urban peripherization”. This typology analyses the ways that lead to the urban transformation and the incorporation of the benefited individuals, understood as a subordinate incorporation which privileges the access through consumption and doesn’t constitute social rights. In other words, it doesn’t consolidate a net of social care in the country. On the contrary, it strengthens new modalities of commerce which are education, health, leisure and transportation.

Résumé:

La compréhension du modèle de fonctionnement des politiques d'accès et permanence sur le loi urbain par des organismes internationaux nous a fourni la structure autour de laquelle s'est basée cette recherche. Pour transposer les prémisses initiales et à la quête de la rupture que ce regard produirait, le parcours a été inauguré avec l'analyse substantive de l'ascension économique du marché comme un mécanisme ample de régulation sociale. Ce cadre s'est transformé dans un horizon analytique pour la compréhension du rôle joué par les organismes internationaux dans le financement de politiques publiques chez les pays.

Pour appréhender les nuances de ce phénomène nous avons mis en œuvre deux procédures méthodologiques : l'analyse discursive des documents et l'observation participante en ajoutant des entretiens individuels dans le village du Varjão, à Brasilia. Cette stratégie a permis l'approximation de points de vues distinctes par rapport aux processus de destitution des pauvres urbains. A partir d'examen des documents des organismes internationaux nous avons identifié une proposition d'action politique structurée en fonction du développement macroéconomique.

L'observation participante, à son tour, nous a permis de nous rapprocher de la population visée, ainsi qu'avoir un regard bien placé sur le processus de réforme urbaine en cours. Cette démarche méthodologique nous a offerts des conditions pour construire un pont analytique entre le financement international des projets urbains au tiers monde et leurs résultats dans les villes périphériques. L'étude appliquée sur ce genre de politique de financement issue des organismes financiers internationaux nous a aidé à mettre en place une typologie de la « nouvelle périphérisation urbaine ». Cette typologie analyse les chemins qui ont provoqués la transformation urbaine et l'incorporation des individus bénéficiés à la cité. Il s'agit, bien entendu, d'un phénomène d'incorporation subalterne des gens à l'espace urbain lequel met en valeur l'accès de l'homme au univers du consume et, par contre, cela ne veut pas dire que ces citoyens ont accédé au droit social à la ville. Cela dit, on peut remarquer que les politiques mises en place par des entités financières internationales ne sont pas capables de supporter des réseaux d'appui social dans le pays, au contraire, elles revigorent des nouvelles modalités de commerce dans les domaines de la santé, de l'éducation, du transport, des loisirs. Le paysage urbain du Varjão aujourd'hui a été dessiné à partir de l'ascension d'une logique instrumentale de l'économie du marché en tant que mécanisme étendu de régulation social.

SUMÁRIO

Apresentação	11
Introdução	14

PARTE I – A CIDADE E OS POBRES

Capítulo I – O século XIX – prelúdio de um novo padrão de desenvolvimento internacional	22
I.1 – Os Cercamentos e a Lei dos Pobres – Uma análise dos contornos do liberalismo clássico	25
I.2 - Mecanismos de reconversão – a consolidação da modernidade	29
I.3 - A economia de mercado após a Primeira Guerra Mundial	31
I.4 - A Segunda Guerra Mundial – o fim de interstício	32
I.5 - A Guerra Fria – O exercício do controle num mundo dividido	33
I.6 - As Prerrogativas do Estado do Bem-Estar Social	36

CAPÍTULO II - Organismos Internacionais - Pressupostos e Ação - uma abordagem discursiva	46
II.1 - Banco Mundial – Contexto de criação e propósito de ação	47
II.2- Estratégia de Assistência ao País – EAP (CAS – Country Assistance Strategy)	49
II.3 - Instrumentos de Empréstimos do Banco Mundial	52
II.4 - Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID – Contexto de criação e propósito de ação	53
II. 5 - Estratégia para o País	54
II.6 - Tipos de Empréstimos	55
II. 7 – Organismos Internacionais e o tipo de a qualidade das políticas públicas por eles financiadas – aproximação entre as instituições Banco Mundial e Banco Interamericano de Desenvolvimento	55
II.8- Política Institucional dos Organismos Internacionais– pressupostos discursivos	57
II. 9 – Do discurso à ação – o caso da privatização da água em Cochabamba	68

PARTE II – O OBJETO: CIDADE, POLÍTICA E DIREITOS SOCIAIS

CAPÍTULO III - Cidade e Direito Social – em busca das origens	72
III. 1 – O direito como estruturador da sociedade	75
III.2 – O direito social como dilema para a fluidez do capital	79
III.3 – A produção do lugar e a produção do capital	81
III. 4 - A gestão dos territórios e o desenvolvimento nacional	88
CAPÍTULO IV - Política Urbana e Direitos Sociais em Programas com financiamento dos Organismos Internacionais – A Cidade e o Cidadão em perspectiva	91
IV. 1 – A recepção das recomendações internacionais no Brasil	98
IV.2 - Enfim, quem é o Cidadão para os Organismos Internacionais?	104

PARTE III – ANÁLISE EMPÍRICA:

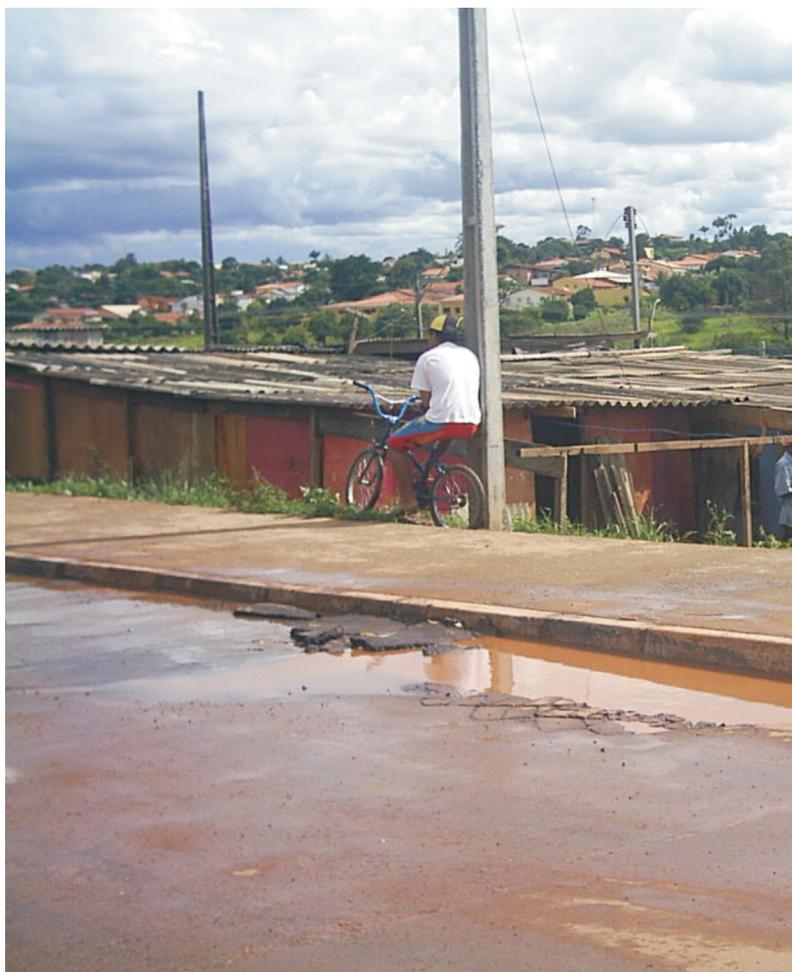
A CONSTRUÇÃO DO ESPAÇO E O DISCURSO SOBRE O ESPAÇO

CAPÍTULO V - O Programa Habitar-Brasil BID - Informações Preliminares	115
V.1- O Programa Habitar Brasil – BID na Vila Varjão	118
V.2 - O lugar – Vila Varjão	120
V.3 - A Vila – espaço elegível para urbanização integrada	130
CAPÍTULO VI - No fio do discurso – A observação participante e a Análise do Discurso	142
VI. 1– O trabalho empírico e a análise discursiva	143
VI. 2 – Uma análise social das produções discursivas	144
VI. 3 – O trabalho de campo como espaço de construção teórica	150

PARTE IV - EM BUSCA DE UM CAMINHO ANALÍTICO-COMPREENSIVO

CAPÍTULO VII - Vivendo na Vila Varjão – evolução urbana e destinos sociais ...	153
VII.1 - A casa como síntese de uma vida melhor	154
VII. 2 – A insegurança do cotidiano	157
VII. 3 - Um discurso para o futuro – a vida dos jovens	159
VII. 4 – Além do medo, a chuva	161
VII. 5 - Pobreza e Protagonismo: um novo modo de viver na cidade	162
VII.6 - Políticas de atenção e cuidados sociais - compreendendo o tipo e a qualidade da atenção	166
VII.7- Os obstáculos sociais e econômicos para os moradores das	

periferias	169
VII. 8 – A desigualdade como fator de definição do ingresso subalterno ...	173
CAPÍTULO VIII - Nova Periferização Urbana – Uma análise reflexiva	
dos atuais processos sociais e econômicos na periferia urbana	175
VIII. 1 - A incorporação subalterna da periferia urbana	176
VIII. 2 – A participação e a capacitação como medidas de inserção ativa ...	183
Conclusão	187
Referências Bibliográficas	194
ANEXOS	217



Isabela Lyrio - Fevereiro/2007

apresentação

Latas d'água na cabeça, trouxas de roupa em direção a pequenos córregos ou chafarizes. Homens que saem de madrugada mal-acomodados em caminhões paus-de-arara levando consigo apenas uma pequena marmita. Crianças que correm pelas ruas sem asfalto e sem energia elétrica, o esgoto a céu aberto. Árvores retorcidas, num cenário árido, abrigam os transeuntes do sol. Outras árvores, essas de copas imensas por vezes embalam as muitas crianças que vivem ao seu redor, amenizando a paisagem e o calor. Nas ruas, o vento forte e a poeira vermelha, formam redemoinhos .

Assim era a periferia de Brasília há quarenta anos, a luta pela sobrevivência impondo um árduo cotidiano. A ausência ou insuficiência de serviços essenciais não desanimou o contingente de migrantes que aqui chegou mirando o Eldorado. Vieram em busca do cumprimento de uma promessa secular: melhorar de vida, oferecer melhores condições para seus descendentes.

Embalados por uma dura rotina, os candangos construía todos os dias uma parte do que é hoje a Capital Federal. Mesmo após a inauguração, continuaram a moldar com suas mãos o sonho de Dom Bosco, materializado em desenho pela pena de Lúcio Costa e Oscar Niemeyer. Durante o dia, construía e à noite, ao redor de pequenas fogueiras ou em seus portões, tinham o prazer de contar detalhes do trabalho duro ou simplesmente recordar a infância. Tinham orgulho daquilo em que se transformaram, Construtores da Capital.

Para todos, era um momento de coesão, de compartilhamento de sonhos e vidas. Nesses instantes a idéia de futuro era mais que presente, era fundante. Os adultos ofereciam aos pequenos a promessa de futuro. Assim como aquela que lhes havia sido oferecida para convencê-los a deixar sua terra de origem. Às crianças o destino reservado era quase que glorioso, não precisariam andar em busca do sonho. Ele estava aqui ao alcance das pequenas e frágeis mãos. Em cada prédio construído, novamente, a promessa renovada, o futuro, o emprego, a escola, o hospital, a segurança. Na pobreza, a dignidade foi encontrada. Todos teriam direito a um futuro. Como diz Hannah Arendt (2001), nasceu uma criança e com ela o novo, a promessa.

Por esse meio, os candangos, compareceram no cenário nacional da construção de um país do futuro. Todos faziam parte desse sonho, inclusive os pobres. Haveria lugar para todos nessa viagem rumo ao progresso, rumo à modernidade, simplesmente era preciso tomar assento.

Passados mais de quarenta anos, essas mesmas famílias se olham e se perguntam: o que aconteceu? As cidades, hoje, têm asfalto, luz elétrica e água encanada. Algumas delas também têm saneamento básico, outras terão em breve. E as famílias se perguntam novamente: como a promessa de futuro se realizou, se os mais jovens não mais se alimentam de sonhos e, sim, da realidade árida do desemprego, das drogas e da violência? Indagam-se, então, como isso pôde acontecer se o que faltava era só um tantinho assim...

Têm-se a pequena e modesta casa, mas não a promessa do alimento no prato todos os dias. Têm-se a escola próxima às portas, mas não a promessa do letramento e da compreensão dos enigmas e segredos da Ciência e da Tecnologia. Têm-se o hospital ao alcance das pernas, mas não a garantia do atendimento, dos remédios e da cura. Têm-se a água nas torneiras, mas não a certeza da qualidade, e tampouco a certeza de que se pode pagar pelo “serviço”. Parece que as conquistas se transformaram em vitória de Pirro...



Fotos: Isabela Lyrio/fevereiro 2007

introdução

Essa pesquisa tem como objetivo compreender em que medida as políticas sociais de acesso e permanência no território urbano, impulsionadas por agências financeiras internacionais, têm contribuído para a elaboração de uma narrativa de futuro para os habitantes pobres de periferias urbanas, bem como compreender os efeitos dessas políticas nos territórios e nos grupos sociais selecionados como beneficiários no que concerne a produção de direitos sociais.

A hipótese levantada é a de que os pequenos aglomerados urbanos periféricos das grandes cidades têm se transformado em palco para um novo tipo de periferização urbana. Procura-se desvendar os elementos norteadores de políticas públicas urbanas, bem como investigar se essas políticas se integram ao rol de ações das reformas do Estado brasileiro em que a proposição central se concentra na transformação de direitos sociais em serviços e no deslocamento de cidadãos para consumidores. Essa preocupação se justifica na medida em que nesse quadro pode estar em curso o colapso da democracia como único regime, até agora conhecido, que concilia o princípio da igualdade e da liberdade com a existência real de desigualdades, bem como com o princípio da legitimidade do conflito e a existência de contradições materiais amainadas pela possibilidade do pleito dos direitos. A desigualdade econômica segue-se a igualdade política, fundamento da sociedade moderna em contraposição à sociedade estamental. Em virtude da existência dos direitos os desiguais pleiteiam e conquistam a igualdade penetrando no espaço político portando os requisitos necessários para reivindicar direitos consagrados, bem como pleitear novos direitos. Esse espaço caracterizado pelo movimento e fluidez de sujeitos de direitos se estrutura no e pelo conflito, admite a divergência de idéias, propostas e opiniões como molde para as ações sociais.

Esse aporte teórico será analisado à luz do desenvolvimento das reformas estruturais e da paulatina transferência das atribuições sociais do Estado para organizações privadas diretamente, vide programas de privatizações, ou indiretamente por meio de parcerias baseadas em novas modalidades de financiamento, que por sua vez apresentam um modo menos frontal de transferência de recursos públicos para instituições não-estatais. Entretanto, no limite, essas formas de financiamento não deixam de influir na estrutura governamental seja por meio de mudanças no sistema operacional da ação pública na execução de políticas, seja na produção de uma teoria social acerca de um novo modelo de gestão e governo para os países destinatários desses recursos. Para compreender minuciosamente a arquitetura desse processo investigou-se a concepção e estrutura de ação das políticas sociais implementadas com apoio de organismos internacionais para compreender sua articulação com o modelo republicano da sociedade brasileira.

Vale enfatizar que a reconquista da democracia no Brasil é um fato recente. Remonta à segunda metade da década de 80, inspirada por um vigoroso sentimento de mudança e transformação. Com a abertura política, as forças progressistas se uniram em busca do comprometimento das forças governantes com a consolidação do propalado Estado Social desejo que se materializa na Constituição Federal de 1988, batizada de Constituição Cidadã. Entretanto, as linhas sociais da Constituição são imediatamente questionadas. Já no primeiro pleito após a promulgação, em 1989, as divergências conceituais tomam o cenário público e delineiam o processo de disputa eleitoral, a primeira eleição presidencial após mais de duas décadas de ditadura. O resultado das urnas demonstrou a diferença entre os anseios inscritos na Carta Magna e os anseios dos grupos empresariais, entidades políticas tradicionais, muitas delas apoiadoras da ditadura militar, e as reformas em nível internacional, com ênfase para as ações empreendidas por Margareth Thatcher, na Inglaterra, e Ronald Reagan, nos Estados Unidos. Esse quadro inconciliável *per se* é colocado em movimento no Brasil por meio de políticas públicas que, rompendo com os princípios de universalidade contidos na Constituição, eram inspiradas nos princípios da focalização e da flexibilização dos serviços e bens públicos. No limite, um perceptível enquadramento do *modus operandi* nacional ao novo quadro de exigências internacionais para desenvolvimento do capitalismo financeiro e a parceria deste com os poderes locais.

A implementação e fortalecimento dos direitos sociais como meio para a conquista de uma sociedade coesa, capaz de romper com um passado autoritário, escravagista e beligerante, foi e é apresentada à sociedade como um todo, em particular pela grande mídia, como um modelo atrasado e ultrapassado de desenvolvimento. A execução dessa premissa demonstra a rivalidade entre os direitos sociais inscritos no seio dos Estados Nacionais e o capitalismo financeirizado, cuja crescente necessidade de redução de custos para manutenção das taxas de lucro busca satisfazer-se numa única direção: a desoneração da mão-de-obra ou seja do ser humano levando a uma adequação dos países a um “caminho único” de construção e consolidação social de um mundo baseado no consumo de bens e serviços.

A implementação desse projeto se encontra assinalada nas sucessivas reformas na estrutura do Estado e no conseguinte fortalecimento de políticas governamentais que alocam o dinheiro público em ações que a médio e longo prazo desestruturam a incipiente rede de amparo e proteção social, como, por exemplo, o deslocamento dos recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) para políticas públicas que fortalecem o empreendedorismo e enfraquecem a capacidade dos pobres reivindicarem coletivamente políticas sociais que atendam a todos, indistintamente.

O fortalecimento das trocas e por conseqüência do mercado é ação típica do ambiente urbano. Somente a aglomeração de pessoas em um dado local cria a possibilidade

de produção e consumo de mercadorias por meio da utilização racional do tempo e do espaço. Essa característica força a transformação do ambiente na direção das forças que ordenam o sistema capitalista com o intuito de promover uma configuração do espaço urbano que possibilite o controle do tempo de trabalho excedente para transformá-lo em lucro dentro de um tempo de rotação cada vez menor, fazendo-se notar a destruição da camada espaço/tempo e com isso desvinculando historicamente o homem e a sociedade. Esse movimento impulsiona uma relação das pessoas com o tempo e com o espaço deslocada de sua função social e histórica, provocando por sua vez um desenraizamento político dos moradores das cidades. Esse movimento enseja a inserção dos pobres na economia e na política de uma maneira subalterna e colonizada. Os pobres são privados de sua condição cidadã, logo de sua capacidade de reivindicação.

Sob essa lógica tem-se uma produção desigual e desordenada do espaço urbano; como se vê nos dados do Censo Demográfico de 2000 do IBGE, 81,25% da população nacional, mora, hoje, em área urbana, e, com suas particularidades, as cidades brasileiras apresentam problemas semelhantes, agravados ao longo dos anos pela ausência de planejamento, reforma fundiária, controle sobre o uso e a ocupação do solo. Nesse contexto, existem gradações de impacto na população ou seja, a população de baixa renda é a mais atingida no que se refere ao acesso à moradia digna, notadamente, a terra urbanizada, à água potável, ao ambiente saudável e à mobilidade com segurança.

Essa tese almeja construir um quadro conceitual e analítico para a compreensão dessas mudanças no mundo social provocadas pela globalização e conseguinte internacionalização e financeirização do capital tendo como plano central, a produção e reprodução do espaço urbano. Esse processo, geralmente, tem se combinado à paulatina implantação de reformas no Estado Social, notadamente, na redução de direitos sociais.

O quadro da desigualdade social e o alargamento de bolsões de pobreza no mundo, abundância em meio à pobreza, demonstram que os processos de modernização e a conseguinte racionalização parecem ter propiciado um alto grau de desumanização, de acordo com Zygmunt Bauman. Percebe-se de fato que várias conquistas em nível social aconteceram, porém, a desigualdade permaneceu, em alguns casos aumentou, e, no limite, pareceu se transformar em algo intransponível.

Essa desigualdade está atestada no número de 9,6 milhões de famílias brasileiras que se encontram abaixo da linha de pobreza, correspondendo a aproximadamente 39 milhões de pessoas e abrangendo 98,80% dos municípios brasileiros¹. Dessas famílias 22,35% dos responsáveis são analfabetos, 32,53% têm até a quarta série do ensino primário e somente 5,27% têm ensino médio completo e acima. Desses chefes de família, 92,53% são mulheres e 7,47% são homens. 52,37% das chefes de família têm entre 15 e 35 anos. A renda *per capita* de 64,01% das famílias é de até R\$ 50,00.

Pelos dados da última PNAD – Pesquisa Nacional de Amostra Domiciliar – do IBGE de 2002, verifica-se uma taxa de 96,3% das pessoas entre 15 e 24 anos alfabetizadas. Ainda segundo a PNAD de 2002, os 20% mais pobres participam de 4,2% da renda nacional. Enquanto isso, a participação dos ricos na renda nacional, nos últimos vinte anos, subiu de 20% para 33%. Estudo coordenado pelo economista Márcio Pochmann (2004) aponta que, em 2000, existiam 1,162 milhão de famílias ricas no país, o correspondente a 2,4% da população brasileira. Vinte anos antes, havia 507 mil famílias ricas - 1,8% da população à época. São consideradas ricas pessoas integrantes de famílias com renda mensal acima de R\$ 10.982 (valores referentes a setembro de 2003). O Atlas da Exclusão Social, denominação do estudo, demonstra ainda que 1,162 milhão de famílias ricas detém 75% do PIB brasileiro, o equivalente a R\$ 1,13 trilhão, segundo estimativa do economista. Desse total, 5.000 famílias sozinhas são donas de 45% do PIB nacional, o equivalente a R\$ 691 bilhões.

Segundo o IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – em estudo divulgado em 2000, o Brasil possui a segunda pior distribuição de renda do mundo, perdendo somente para Serra Leoa. Nesse contexto de aguda concentração de renda interessa ressaltar o quadro da habitação no país.

Segundo o IBGE, na Síntese dos Indicadores Sociais de 2003, os domicílios urbanos brasileiros eram, em sua maioria, próprios (73,7%), do tipo casa (87,7%), cobertos de telha (74,2%), com paredes de alvenaria (91%), servidos por luz elétrica (99,5%), abastecidos por rede geral de água (89,6%), lixo coletado direta ou indiretamente (96,5%). Esses dados bastante positivos trazem à tona um paradoxo – se alguns índices apresentam níveis elevados como a distribuição de renda pode ser tão concentrada?

Em busca de resposta e antes procurando uma problematização consistente percebe-se em alguns índices pistas para compreensão do fenômeno da desigualdade social. O esgotamento sanitário é um ponto crítico dos domicílios urbanos brasileiros. Ainda existem fossas rudimentares ou outras formas alternativas de esgotamento em 22,5% dos domicílios. Há mais domicílios urbanos com telefone fixo (57,8%) do que com rede de esgoto (55,3%). Em síntese pode-se afirmar que somente 64,1% dos domicílios brasileiros têm saneamento adequado, considerados aqueles com acesso ao conjunto de serviços, como abastecimento por rede geral de água, ligação com a rede coletora de esgoto ou com fossa séptica e coleta de lixo (Brasil – IBGE: 2003).

A moradia insalubre é, dentre outros fatores, uma decorrência do acelerado processo de migração brasileira. As famílias que migraram por volta da década de 1960

¹ In, Caixa Econômica Federal. Inclusão Social – nós podemos. Brasil: CEF, s/d. Documento produzido para divulgação dos programas sociais desenvolvidos e apoiados pela CEF.

conseguiram se estabelecer nas cidades, mas não conseguiram, ao longo desses anos, prover suas moradias do mínimo necessário para serem chamadas de moradias dignas. A precariedade das habitações nas periferias dos grandes centros urbanos é patente e denota não somente uma característica da residência, mas aponta para um cotidiano de vulnerabilidade social, no que tange aos atendimentos de saúde, educação e transporte. As relações de trabalho também expressam o nível de precarização social a que esse contingente populacional está exposto. Lembre-se que ele soma 39 milhões de pessoas em todo o país, ou seja, aproximadamente 22,37% da população.

Esse quadro é analisado a partir das relações internacionais estabelecidas pelo Brasil por meio de organismos internacionais no financiamento de políticas sociais. Para desvendar as bases dessas relações, no primeiro capítulo compreende-se o tipo e a qualidade da desigualdade social introduzida pela economia de mercado. Esse processo é introduzido por meio de um modelo de organização societário que faculta a emergência de instituições nacionais e internacionais de estruturação e fortalecimento do mercado como instituição capaz de ordenar toda a sociedade. Nessa medida compreende o papel jogado pelos direitos sociais nesse quadro societário. Para alcançar esse intento a análise foi posta em funcionamento a partir da compreensão de eventos ocorridos durante o século XIX e o início do século XX.

No segundo capítulo serão analisados os pressupostos e ações dos organismos internacionais e o seu contexto de criação para compreender a relação entre essas instituições e os mecanismos de desenvolvimento econômico adotados pelos países ricos com ênfase para o Banco Mundial e Banco Interamericano de Desenvolvimento em relação aos países pobres. Por meio da análise discursiva dos documentos oficiais dessas instituições pretende-se depreender a linha de estruturação das políticas de enfrentamento da pobreza.

No terceiro capítulo, será empreendida uma linha de análise discursiva em que se evidencia a relação constitutiva entre cidade e direito social por meio da compreensão dos laços empreendidos histórica e socialmente em torno do direito como elemento estruturador do espaço social e organizador do tempo, portanto responsável pela objetivação do indivíduo no espaço físico. Entretanto, essa objetivação requer a compreensão das forças capitalistas como forças de contínua expansão, hoje representadas no desenvolvimento tecnológico. A disputa da ordenação do espaço sob lógicas divergentes – do capital e do cidadão – propugna uma interessante e profícua reflexão acerca da ocupação do espaço e das lutas e movimentos em prol do exercício democrático.

No quarto capítulo a reflexão avança no sentido de compreender a ocupação urbana em conjunção com as políticas sociais de enfrentamento da pobreza, anuncia-

da como o problema mais importante e explosivo, do ponto de vista político, no século XXI. Essa constatação orientou a criação de um novo marco teórico e político para o financiamento de políticas sociais, tendo a cidade como “lugar” do desenvolvimento e não somente como “resultado” dos investimentos. Essa premissa serviu de base para a reestruturação das políticas urbanas, pois até então as políticas governamentais com ou sem apoio de financiadores externos tratavam a pobreza urbana desvinculada do crescimento econômico. Os projetos executados se atinham à produção de habitações de baixo custo e a investimentos também de custo reduzido de abastecimento de água, saneamento ambiental e transporte urbano.

No quinto capítulo o Programa Habitar Brasil/BID será detidamente analisado com o intuito de se compreender como se define e se ajusta o processo de implantação de ações concretas e como essas ações se articulam com as políticas nacionais. O financiamento internacional de políticas nacionais demonstra ainda a influência da política internacional nos assuntos domésticos. Nessa medida, serão apresentados e analisados os critérios utilizados pelo BID em conjunção com o Ministério das Cidades para escolha das cidades e municípios que receberam os recursos. Vale ressaltar que o financiamento produz uma série de transformações na sociedade que não se circunscrevem somente à estrutura urbana, mas modificam as relações sociais no interior das comunidades beneficiárias e entre essas e o próprio Estado. Essa intervenção será analisada sob a perspectiva da constituição dos direitos sociais.

No capítulo seis compreende-se o papel jogado pela periferia urbana no quadro do desenvolvimento econômico internacional concatenando-a ao espaço urbano como *locus* essencial de um novo enquadramento institucional, exemplo de uma prática política e econômica mundial. A inserção da periferia urbana como centralidade no discurso da promoção social traz consigo várias ambigüidades na medida em que se vê, à semelhança do século XIX, a inserção da economia de mercado como balizadora das ações sociais. Para compreender a forma e a qualidade dessa inserção a Análise do Discurso, enquanto método, foi o caminho escolhido para o desnudamento das contradições e ambigüidades. Tomou-se como ponto relevante do trabalho analítico a compreensão do teor político e social dos documentos elaborados pelos organismos internacionais, com ênfase para o Banco Mundial, como sujeito enunciador e o Banco Interamericano de Desenvolvimento, como sujeito signatário dessa enunciação.

No sétimo capítulo é analisada a transformação da vida dos moradores da cidade de Vila Varjão, objeto de intervenção do Programa Habitar Brasil –BID, na medida em que as mudanças na estrutura urbana da cidade acontecem. Nesse sentido intenta-se compreender em que medida a mudança na estrutura urbana condiciona e modifica o cotidiano e a subjetividade dos moradores. Procura-se ainda analisar os traços distin-

tivos da política urbana com financiamento internacional. Indaga-se em que medida os recursos internacionais intervêm na estrutura do Estado Nacional ou seja, em que medida esse recurso é capaz de transformar a relação do Estado brasileiro com o cidadão brasileiro.

No oitavo capítulo é apresentada uma tipologia, denominada de nova periferização urbana, ela tem como objetivo demonstrar os novos contornos adquiridos pela desigualdade urbana e em que medida essa desigualdade reforça antigos modelos de negação de direitos, ora atualizando-os, ora mantendo-os intactos. O espaço urbano ora incompleto ora degradado é tomado como material estruturante para o ordenamento dessa tipologia. Nessa medida a materialidade do espaço urbano forneceu indícios de profundos processos objetivos e subjetivos oriundo de formas específicas de ocupações urbanas. A pesquisa de campo, bem como a construção teórica procura articular a significação simbólica da moradia para os beneficiários de programas de urbanização integrada e o papel jogado pelos organismos internacionais na política nacional, pois é nesse espaço onde as representações não se encontram que acontecem as políticas públicas.



Fotos: Isabela Lyrio - Fevereiro/2007

PARTE 1 **A CONSTRUÇÃO DO OBJETO**

CAPÍTULO I O século XIX – Prelúdio de um novo padrão de desenvolvimento internacional

O século XIX foi o século do liberalismo clássico, a época da grande transformação, segundo Karl Polanyi (2000). Para ele nesse século foi difundida a ideia de que a busca do sucesso e enriquecimento individual é uma característica “natural” dos homens, e que qualquer interferência com ela é “artificial” e danosa (Schwartzman: 2004). Esse tipo de comportamento se disseminou ao longo de todo o século XX por meio de uma intersecção entre tecnologia, política e transformação social.

O avanço tecnológico vivido em alguns países, tais como a Inglaterra e Alemanha não teve precedentes em relação a outras eras. A industrialização caracterizou-se como um processo econômico que pela utilização de uma avançada tecnologia transformou a realidade citadina na mesma velocidade em que suas máquinas produziam bens manufaturados. “O tempo será condicionado pelas transformações tecnológicas e, por sua vez, transformará radicalmente as relações entre os homens e entre esses e a natureza” (Simmel, 1967). A introdução da maquinaria é a face visível dessa transformação, ela será responsável pela modificação das relações de trabalho a partir da transformação da base e tipo da produção, responsável por um novo indivíduo, tanto no tempo profissional, como no convívio social.

Quatro instituições sustentaram o século XIX: “(i) o equilíbrio de poder; ii) o padrão internacional do ouro; iii) o mercado auto-regulável; e iv) o estado liberal” (Polanyi, 2000: 17). Ao longo do século esse modelo foi enfraquecido paulatinamente pela acirrada disputa entre países. O constante atrito entre os países dos Bálcãs colocou em choque os interesses da Áustria e da Prússia. Alemanha e França disputavam o território de fronteira Alsácia-Lorena e Alemanha e Inglaterra competiam por mercados consumidores de bens manufaturados e/ou produtores de matérias-primas. Esses acontecimentos foram base e condição para o processo de industrialização, e esse, por sua vez, se apoiou e se beneficiou do rápido desenvolvimento tecnológico sustentando o equilíbrio de poder durante mais de cem anos. Esse equilíbrio propiciou condições para que as potências européias gerissem seus negócios num complexo sistema de relações internacionais permitido pelo lastro ouro como uma forma de regulação do mercado internacional. Segundo Eric Hobsbawn,

a economia política clássica, e especialmente a de Adam Smith, foi formulada como uma crítica do “sistema mercantil”, ou seja, precisa-

mente, o sistema no qual os governos trataram as economias nacionais como conjuntos a serem desenvolvidos pelos esforços e políticas estatais. (2004, 38).

Justamente como contraponto ao desenvolvimento mercantilista a burguesia estrutura seu campo de ação, em nível internacional, entre 1830 e 1880, à luz da unificação da Itália e Alemanha tendo como base o princípio nacional¹. Durante o século XIX a questão nacional usufruía de uma acepção diferente da utilizada no século XX, em particular no pós-guerra. Segundo Hobsbawm, “o termo ‘nação’ tinha um forte conteúdo político, pois este equalizava ‘o povo’ e o Estado à maneira das revoluções francesa e americana. Tal equalização soa familiar em expressões como “Estado-Nação” e “Nações Unidas” (2004, 31).

A noção de Estado, por sua vez, se aproximava do conceito de Estado Cidadão da Revolução Francesa, cristalizado pela Constituição de 1791. Nela a burguesia institucionaliza o seu poder tendo como alicerce a ampliação dos direitos políticos e econômicos. Essa Constituição suprimiu os direitos feudais inaugurando uma nova era para o Povo, antes preterido pelos direitos de nascença. O processo revolucionário reconhece a igualdade entre os homens, sem distinção do “*locus*” de nascimento e estabelece a legitimidade dos direitos. As distinções sociais só poderiam ter como fundamento a utilidade comum, ou seja, o indivíduo é submetido ao coletivo. Os direitos individuais passaram a ser regulados e limitados pelas necessidades do coletivo.

No artigo 2º da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, base da Constituição Revolucionária, é definido o tipo e a qualidade dos direitos: a “finalidade de toda associação política é a preservação dos direitos naturais e imprescritíveis do homem. Esses direitos são a liberdade, a prosperidade, a segurança e a resistência à opressão”. Esse artigo demonstra a indisposição de conviver com a tirania e o despotismo acenando para um novo modelo de Estado e de Nação. No artigo 3º é definido o papel da nação, no qual registra-se “o princípio de toda soberania”. A autoridade do indivíduo está abaixo da autoridade da Nação e o bem individual está cerceado pelo bem da Nação. Por esse meio a Carta reconhece e promove os direitos do Homem e proclama o direito à resistência contra a opressão.

Segundo a Carta, há opressão contra o corpo social mesmo quando somente um de seus membros é oprimido. Resistir à opressão impõe um movimento dialético ao direito, pois o apresenta como algo inacabado e aberto ao novo. Segundo Marilena Chauí (2001), essa dinâmica abre o precedente para a criação de novos direitos e fortalecimento dos já existentes. Jacques Donzelot (1994) afirma que no século XIX foi

¹ Nesse momento o princípio nacional ultrapassa conceitualmente o mero agrupamento de indivíduos vivendo em um determinado território e é considerado como uma entidade de contínua existência

“inventado o social”, em virtude dessa criação colocou face a face duas esferas: a política ao afirmar a igualdade de direitos e a liberdade econômica que resguarda a desigualdade entre as classes sociais. São os direitos sociais que intentam equilibrar esse quadro, instituindo-se como exercício de controle entre os grupos sociais definindo os limites e as possibilidades de cada um, estabelecendo a indissociabilidade entre democracia política e social. Esses princípios forneceram a política e a ideologia necessárias ao liberalismo burguês.

Do outro lado do Canal da Mancha o modelo industrial inglês ditava o padrão para a construção de ferrovias e fábricas à luz dos pressupostos políticos franceses, cunhados na Carta de 1791. O comércio ocorria sob esses princípios, entretanto, com a disputa entre os demais países europeus e a indústria inglesa, os estados nacionais se transformaram em unidades de competição entre si, fazendo com que surgissem estados centralizados e fortes em condições de fazer frente à economia inglesa. A alocação de recursos deixou de ter um caráter internacional e adquiriu contornos nacionais, anunciando o viés expansionista de cada país. Hobsbawm (2004) assinala três critérios para que um povo possa se denominar uma Nação:

- I. Associação histórica com um Estado existente ou com um Estado de passado recente e razoavelmente durável com território demarcado;
- II. Existência de uma elite cultural longamente estabelecida que possuísse vernáculo administrativo e literário escrito.
- III. Capacidade para a conquista.

Nesse sentido a formulação conceitual da concepção de Nação e Estado-Nação cria meios para o expansionismo requerido pelo modelo liberal rumo à sua consolidação. Embasado nos três critérios o conceito de Nação reforça uma posição política de contraposição à superioridade econômica da Inglaterra. A criação e o fortalecimento de Estados Nações viáveis são um ajustamento ao progresso das forças produtivas do capitalismo liberal denotando o vínculo interno e estruturante entre Nação, Estado e Economia. Essas instituições caminharam em consonância no período áureo do liberalismo apoiando-se na ausência da democracia eleitoral e na imposição de restrições aos pobres e desempregados. Essa nação se constituiu como parte da ideologia liberal.

1.2 - Os cercamentos e a Lei dos Pobres – Uma análise dos contornos do liberalismo clássico

Os precedentes para a análise do Liberalismo Clássico podem ser observados em duas instituições sociais que antecedem a sua própria instituição, quais sejam:

- *os cercamentos das terras comunais pelo Parlamento Inglês, denominados, de forma adequada, segundo Polanyi (2000), de revolução dos ricos contra os pobres;*
- *e a instituição da Lei dos pobres.*

Essas instituições nos apresentam seções distintas no interior de uma mesma composição: a economia de mercado.

Os cercamentos dos campos ingleses tornam evidente uma nova proposição de desenvolvimento econômico, já no século XVI. Antes dos cercamentos a terra era propriedade do senhor feudal e cedida aos seus vassallos ou servos. Os servos eram ligados à terra, as famílias camponesas não poderiam ser privadas de suas habitações. Essa sociedade era denominada estamental por não comportar nenhuma modalidade de ascensão ou mobilidade social, o lugar de nascimento definia e organizava o pertencimento de cada indivíduo numa determinada posição econômica e social. O suserano ou senhor feudal, mantinha com seus servos ou vassallos um contrato de fidelidade em que ao primeiro cabia a defesa do feudo, enquanto os últimos se submetiam a um regime de servidão pagando impostos pelo uso da terra e disponibilizando parte de sua produção para a manutenção da família do senhor feudal; eram ainda obrigados a participar de guerras quando fossem convocados. A estabilidade política e econômica desta sociedade se mantinha sob o efeito de laços sucessivos de fidelidade.

O modo de produção feudal associava-se à Igreja Católica e à sua estrutura de poder reproduzindo hierarquicamente valores e princípios nas relações econômicas e sociais e se beneficiando da indistinção entre o Estado e a Igreja. A separação das duas instituições será uma das grandes conquistas das classes subalternas durante a Revolução Francesa. Após a Revolução a religião passou a se limitar ao âmbito privado deixando de ser condição *sine qua non* para o pertencimento territorial ou político.

A origem do enfraquecimento e posterior rompimento das relações baseadas no sistema feudal encontram-se ainda no fim do século XIV com o renascimento do comércio e das cidades. Ao serem paulatinamente rompidos os laços de dependência e das “proteções imediatas das sociedades agrárias há um aprofundamento das diferenças sociais entre os grupos suscitando a questão de atendimento aos mais carentes” (Castel, 2005, 71). O mundo que se organiza a partir da criação de novos laços sociais é o “mundo do vendedor, do comerciante que necessita de mobilidade e liberdade para comercializar seus produtos, para isso uma nova ordem social e econômica era requerida” (Hosbsbawn, 1995, 398).

Os cercamentos dos campos ingleses anunciam o surgimento dessa nova ordem que se deu por meio da inserção de novos valores econômicos sobrepostos à ordem

social vigente e, por fim, à destruição desta. Alguns membros da nobreza rapidamente assimilaram o modelo ascendente e passaram, de acordo com Polanyi, a questionar e destruir a ordem tradicional. Segundo o autor,

Os senhores e os nobres estavam perturbando a ordem social, destruindo as leis e os costumes tradicionais, às vezes pela violência, às vezes por pressão e intimidação. Eles literalmente roubavam os pobres na sua parcela de terras comuns, demolindo casas que até então, por força de antigos costumes, os pobres consideravam como suas e de seus herdeiros. O tecido social estava sendo destruído, aldeias abandonadas e ruínas de moradias humanas testemunhavam a ferocidade da revolução, ameaçando as defesas do país, depredando suas cidades, dizimando sua população (...), atormentando seu povo e transformando-o de homens e mulheres decentes numa malta de mendigos e ladrões (2000, 53).

Ao destruir a sociedade tradicional enquanto instituição estruturante do modelo de reciprocidades morais e interdependências os nobres destruiriam a si próprios. A sociedade estamental tinha na utilização comunal de parte das terras aráveis um sistema hierárquico, pode-se dizer estável, proporcionando funções sociais claras aos seus membros. Essas terras serviam de pastagens e também de espaço para produção coletiva quando necessário. Ao olhar através do tempo é fácil notar que os cercamentos faziam parte de uma “tendência de uma nova modalidade de desenvolvimento econômico, porém naquela época nem sua introdução, tampouco suas conseqüências foram avaliadas de forma sistemática, com a complexidade reclamada” (Polanyi, 2000).

O processo de cercamento dos campos durou mais de dois séculos e foi ao longo de todos esses anos expulsando aqueles camponeses que não lograram se adequar à nova modalidade de produção. Esse processo mudou conceitualmente a forma de utilização do espaço, de lugar de convivência, construção de coesões e relações sociais, passa a lugar eminente de reprodução do capital. Antes era possível nessas terras compartilhar o lugar entrelaçando culturas. Mesmo hierarquizada e estamental, a sociedade tradicional propugnava condições de utilização estável do espaço. Nessa sociedade a terra cumpria outras funções sociais além de prover lucros e riquezas a seu proprietário, ela era *locus* de reprodução de relações sociais ancestrais e fonte econômica de lucro, mas não exclusivamente lugar de reprodução do capital. A introdução de animais laníferos, propulsores da mudança de terras aráveis para pastagens, impeliu o processo de industrialização inglês.

Com a privatização das terras comunais os aldeões foram obrigados a buscar novos meios de sobrevivência. Nesse toar, segundo Polanyi (2000), os pequenos centros urbanos foram tomados por grupos de retirantes e andarilhos sem nenhuma quali-

ficação profissional ou sequer portadores dos hábitos sociais necessários à vida urbana com efeitos devastadores nas vidas das pessoas comuns. Segundo ele, a sociedade humana poderia ter desaparecido não fosse a ocorrência de alguns contramovimentos que cercearam, em certa medida, a ação autodestrutiva do mercado. A Lei dos Pobres se insere nesse quadro dos contramovimentos.

A Lei dos Pobres foi criada no Reino Unido ainda no século XVI, no princípio do processo de industrialização. Ela tinha como objetivo aliviar a situação de pessoas vitimadas pelo pauperismo. O pauperismo foi o resultado das mutações das estruturas agrárias, tendo na cidade um local pujante de manifestação. O pauperismo foi responsável pela transformação das relações sociais tradicionais e também das relações intrafamiliares. “A comunidade camponesa contraiu-se em torno de células mais estreitas e mais frágeis, tornando mais aleatório o exercício das sociabilidades primárias” (Castel, 2005, 114). Esse contramovimento foi denominado por Robert Castel (idem) como um mecanismo de desconversão.

A Lei dos Pobres propunha organizar os meios materiais disponíveis para atender aos indivíduos que anteriormente foram classificados pelas Paróquias. A unidade de vinculação para se tornarem beneficiários da assistência social era a própria Paróquia de origem, pois a partir dela poder-se-ia inferir o local de moradia, pois os seus membros moravam em suas cercanias. A administração do atendimento social, nesse momento reduzida à caridade, “não se limitou às autoridades clericais, foi acrescida de um conjunto das autoridades, tanto leigas quanto religiosas: senhores notáveis e burgueses ricos, confrarias, isto é, associações de auxílio mútuo das corporações multiplicavam os auxílios” (Castel, 2005, 72).

Sendo a moradia a base de vinculação daqueles que recebiam o auxílio social, o recém nascido espaço urbano é dotado da capacidade de disciplinamento e controle assaz eficiente das hordas que perambulavam pelas cidades. Além da proximidade geográfica - diga-se a obrigatoriedade de morar a uma distância de meia-légua da Paróquia - e demonstração de dignidade moral, o pobre deveria ainda ser recomendado para a assistência por “pessoas dignas de fé”, leia-se participantes da comunidade paroquial (idem, ibidem). No caso de pobres que não fossem considerados habilitados, a Igreja e a Boa Sociedade se uniam no intuito de eliminar a possibilidade de que algum auxílio fosse conferido aos indignos. Para melhor administrar o atendimento o “pobre” foi caracterizado de duas formas:

1. Idosos, órfãos, viúvas e enfermos classificados como incapazes de trabalhar;
2. Mendigos, andarilhos e vagabundos considerados aptos para o trabalho, mas se negavam a se empregar.

Essa caracterização intuía separar “o joio do trigo”, separando os incapazes, aqueles que não tinham escolhas daqueles que eventualmente tinham as possibilidades de escolha e não as assumiam, em virtude de um voluntarismo egoísta, de um desdém para com a sociedade, ou seja, de uma recusa frívola em ocupar o seu papel social.

A distinção, portanto, cingia-se de forte aspecto moral das autoridades competentes atribuindo a si mesmas o poder de definir os “bons” e os “maus pobres”. O “mau pobre” não conseguia apresentar provas convincentes de seu infortúnio. Para não ser taxado como tal, o pobre deveria sempre se portar de modo bastante humilde e mobilizar a caridade por meio da exibição de um corpo impotente e sofrido, transformar-se física e moralmente em um “bom pobre”.

Numa tentativa de corrigir os “maus pobres” foram criadas as casas de correção ou *Work Houses*. Nelas todos os procedimentos independentes do seu alcance pretendiam prover o pobre de habilidades e/ou condições para que ele não se desvinculasse do trabalho pois, não parecendo suportável a idéia de ajudar um pobre de forma gratuita, ele teria de se demonstrar humilde, esforçado e atento às orientações – aqui incluía-se as crianças e os idosos.

I.2 - Mecanismos de Reconversão – Consolidação da Modernidade

Os cercamentos e a Lei dos Pobres, segundo Castel (2005) funcionaram como instrumentos de reconversão da sociedade tradicional em sociedade moderna, fizeram parte de um novo repertório econômico, político e social estruturante do modelo societário emergente.

Polanyi (2000) demonstra que durante o século XIX a regulação da economia de mercado por meio da “mão invisível” não era responsável exclusiva pelo sucesso do livre comércio: havia uma profunda regulação por meio do pacto das relações internacionais entre as principais potências, sintetizado – no que se refere à repressão aos movimentos de cunho revolucionário na Europa – nos fundamentos da Santa Aliança. Ela foi o instrumento necessário para a intervenção nas economias locais por meio de um sistema internacional fortemente ancorado no padrão-ouro. A economia de mercado paulatinamente amplia seu papel institucional na administração do mundo durante esse século, por meio da introdução de Leis e Tratados favoráveis a esse novo modelo.

Entretanto, na virada do século XIX para o XX a economia é abalada pelo padrão-ouro em virtude da insuficiente oferta de ouro - em declínio desde o fim do século XIX -, incapaz de acompanhar o crescimento da economia e do comércio internacionais. Segundo Hobsbawn (2004), em nível internacional a adoção do padrão-ouro causou deflação no Reino Unido, na ordem de 35% entre 1873 a 1876 e nos Estados Unidos de 31%. Nos EUA algumas categorias de trabalhadores, dentre eles mineradores e

agricultores se opunham a essa política insistindo no retorno do uso da prata como lastro. A solução encontrada foi o aumento das tarifas alfandegárias, o que abalou o fluxo de mercadorias e, portanto, do comércio internacional. Esse fato contribuiu para o declínio do liberalismo clássico e ascensão de um novo modelo baseado no protecionismo das economias nacionais frente ao avanço das economias mais industrializadas acarretando a retração do livre comércio em nível internacional.

Numa tentativa de recomposição do cenário econômico e disputa por influência, as principais potências do século XIX – França, Alemanha, Inglaterra e Estados Unidos – se lançaram na Primeira Guerra Mundial. Essa guerra representou uma vigorosa tentativa de utilização do acúmulo tecnológico convertido em altos níveis de produtividade de bens manufaturados para dominar novos mercados produtores de matérias-primas de baixo custo e consumidores de produtos industrializados. Em resumo, tratava-se de uma tentativa de impor militarmente o novo modelo de gestão do capital baseado na industrialização. A idéia era manter mercados cativos e pacificados para essa nova fase da economia, denominada por Hilferding de imperialista, segundo ele, “o enorme desenvolvimento da indústria e o processo de concentração extremamente rápido da produção em empresas cada vez mais importantes, constituem uma das características mais marcantes do capitalismo” (Cf. Citado em Lênin 1979, 16).

Com o fim da Primeira Guerra o padrão-ouro é descartado como medida de conversão monetária em razão dos resultados do conflito e a desconfiança dos vencedores de que os seus ativos não seriam recompostos imediatamente. Segue-se um enfrentamento entre as exigências de evolução do capital financeiro e do capital produtivo em alguns países, como, por exemplo, a crise da bolsa de valores em 1929 nos Estados Unidos. Nesse momento tentou-se aproximar o desenvolvimento econômico das demandas do capital financeiro, todavia a inflação do pós-guerra demonstrou a degradação econômica e a impossibilidade de continuidade da gestão do sistema econômico nos mesmos moldes do liberalismo clássico utilizado durante todo o século XIX.

A paz requerida pelo reordenamento econômico e social dos países envolvidos direta ou indiretamente no conflito armado deveria ser a paz para o crescimento econômico e para alcançar esse objetivo fazia-se necessário modificar a base de sustentação da nova etapa do desenvolvimento econômico. Os países agiam em favor da paz por intermédio das armas, por esse motivo o período ficou conhecido como a Paz Armada (Polanyi, 2000).

A guerra produziu o avanço do processo produtivo resultando no progresso à custa da desarticulação e rompimento do tecido social. A requerida regularidade de matéria prima e mão-de-obra pela indústria transformaram a sociedade: a motivação da subsistência é substituída pela motivação do lucro (idem: ibidem, 61). O estabeleci-

mento do sistema de mercado se autonomizou em escala crescente de suas forças instauradoras, ou seja, a economia de mercado conseguiu se desvencilhar da sociedade que a instituiu. Até então, o sistema econômico estava absorvido pelo sistema social, mas essa realidade se altera pela crescente autonomização do mercado frente à sociedade.

1.3 - A economia de mercado no Pós-Guerra

A correlação de forças entre as potências européias após o primeiro confronto internacional do século XX não foi capaz de solucionar as disputas internas inerentes ao desenvolvimento capitalista. A Sociedade das Nações² preconizada por Woodrow Wilson, Presidente dos EUA (1912-1921), tinha como base de sua ação a ampliação da esfera estadunidense no mundo por meio da limitação do escopo de atuação dos demais países. Por esse caminho a Sociedade das Nações, posteriormente Liga das Nações, pretendia promover uma nova forma de diplomacia mundial, contudo acabou se firmando como um tratado que penalizava os derrotados com pesados tributos e anexações. A penalização dos derrotados, com ênfase para o tratamento dispensado à Alemanha foi a base do Tratado de Versalhes, acordo que concluiu as negociações do fim da Primeira Guerra.

O novo padrão-ouro internacional fixado no pós-guerra não surtiu os efeitos esperados e o próprio Reino Unido o abandonou em 1931. Em princípio ele foi adotado por pressão do mercado financeiro londrino que temia perder o valor e a credibilidade de suas reservas caso a libra esterlina não voltasse ao patamar de conversão anterior à guerra. Outro elemento a ser considerado nas relações internacionais daquele período foi a ascensão de movimentos revolucionários no interior de vários países, demonstrando o grau de acirramento entre as classes sociais ao redor do mundo. Esses movimentos propugnavam a ruptura de suas nações com o modelo capitalista em ascensão e propunham uma nova sociedade fundamentada na supressão das relações antagônicas entre classes sociais.

Na França, a luta operária esteve a um passo de tomar o poder. Na Rússia o poder centenário dos czares foi substituído por um regime que expropriou a propriedade privada. A deflação provocada pelo Reino Unido numa tentativa de proteger suas reservas provocou uma onda de descontentamento em toda a Europa, enfim, diante de uma população mobilizada não seria possível manter a política financista de Londres (Hobsbawn, 2004).

A guerra havia propiciado aos Estados Unidos a ampliação e fortalecimento do seu parque industrial, que atuou como fornecedor de matéria-prima, bens industrializados

² Organização internacional criada em 1919, após o fim da Primeira Guerra Mundial, com o fito de promover as bases do acordo para a paz mundial.

e alimentos aos aliados europeus durante a duração do conflito. Depois do conflito, entretanto, a indústria estadunidense sofreu um forte declínio, pois continuou produzindo no mesmo ritmo de antes num momento em que as indústrias europeias retomavam crescentemente sua produção. Com isso as exportações estadunidenses diminuíram provocando desemprego e com isso criando um efeito cascata: de um momento para outro o mercado interno ficou repleto de mercadorias sem compradores derrubando o lucro das indústrias e aumentando ainda mais as taxas de desemprego. Em 1929, auge da crise, os EUA concentravam 44,8% da produção industrial do planeta (Hobsbawm, 2004). Diante da impossibilidade de manter o mesmo ritmo de produção, em virtude da saturação do mercado e ausência de novos compradores o processo de expansão foi paralisado. Para contornar a crise o governo criou uma nova fórmula: empréstimos a outros países, de preferência não-industrializados, para se tornarem consumidores de produtos industrializados. O capital emprestado a esses países continha exigências de utilização que favoreciam o país credor, essa fórmula foi sintetizada na política do *New Deal*.

A mudança no padrão-ouro e o lançamento do *New Deal* fustigaram os ideais do século XIX e lançaram as bases para a criação de um novo modelo nas relações internacionais e um novo conceito para a paz. “Ao contrário do padrão-ouro o status do país passou a ser medido pelo grau de aderência a uma moeda estável. A moeda tornou-se o pivô da política nacional” (Polanyi, 2000, 41).

Esse modelo de Estado foi inspirado na elaboração do economista John Maynard Keynes, seu modelo teórico se baseava no crescimento do país, distribuição de renda e pleno emprego. O *New Deal* propunha a intervenção do Estado na concessão de empréstimos para frear as falências. Dentre as alternativas adotadas pode-se citar a fixação do salário mínimo, limitação das jornadas de trabalho, a abolição do trabalho infantil, a legalização dos sindicatos e a ampliação do sistema previdenciário, dentre outras medidas.

Correlato a essas ações o padrão-ouro foi abandonado pelos Estados Unidos, bem como por toda a Europa, acarretando com isso a restrição das importações e uma retração do comércio internacional. Esses eventos romperam definitivamente com os padrões monetários herdados do século XIX e lançam as bases de um novo padrão de desenvolvimento internacional.

Esses fatores podem ser apresentados como os elementos decisivos para a deflagração da Segunda Guerra Mundial, para muitos especialistas, chegava ao fim a trégua que separou a primeira guerra da segunda. A grande produção industrial verificada no início do século XX empurrava os países para uma busca crescente de mercados consumidores. A indústria alemã reivindicava seu lugar na partilha mundial, porém

estava isolada política e economicamente, pois ainda estava sobrecarregada com as indenizações impostas a ela em função do primeiro conflito.

I.4 - A Segunda Guerra Mundial – o fim de um interstício

Esse quadro propiciou o surgimento de sentimentos nacionais exacerbados e o desejo de conquista tomou forma. A partir de 1933, o ditador nazista Adolph Hitler anuncia a disposição da Nação Alemã em reverter as decisões do Tratado de Versalhes e, em 1935, como parte de sua estratégia bélica, reinicia sua produção de armamentos e restabelece o serviço militar obrigatório. Segundo Norbert Elias (1997), Hitler encarna o sonho da Alemanha grandiosa e consegue atrair setores da classe média alemã prometendo retribuições que envolviam prestígio e reconhecimento financeiro, que por sua vez gerariam ascensão social.

A figura de Hitler tem sua origem no processo de unificação da Alemanha em 1871 sob o domínio da Prússia. Esse processo de unificação levou a um fortalecimento da nobreza militar causando um conflito de interesses entre aqueles partidários da industrialização e modernização do Estado Alemão e os adeptos do modelo identificado com a aristocracia guerreira, típico do mundo medieval. Esse conflito tem sua origem na incapacidade da burguesia assumir o comando da unificação alemã e ser obrigada a assimilar os valores da nobreza militar, vitoriosa no processo de unificação. Essa situação, segundo Norbert Elias, “levou a um desfecho que talvez possa ser descrito como a capitulação de vastos ciclos da classe média à aristocracia. Eles trocavam decisivamente o idealismo burguês clássico pelo manifesto realismo de poder” (1997, 27).

Esse conjunto de circunstâncias ensejou, segundo Elias (idem) um “surto descivilizatório”, atestando uma natureza descontínua do desenvolvimento alemão. As ações dos grupos paramilitares criados por Hitler se afirmavam e se fortaleciam por meio do recurso a atos de violência exacerbada como único veículo realista e decisivo da política, essas ações, centro da doutrina do *Führer*, foi utilizada como estratégia de sua ascensão ao poder (idem).

Para Mészáros as crises do capitalismo, não se reduzem a um país ou a uma mera “crise política, mas trata-se de crise estrutural geral das instituições capitalistas de controle social na sua totalidade” (2002, 1001). Ainda segundo o autor,

a “lei natural” do mecanismo de mercado traz consigo o inelutável resultado de que os graves problemas sociais necessariamente associados à produção e à concentração do capital jamais são solucionados, mas apenas adiados e de fato transferidos ao plano militar, dado que o adiamento não pode se dar indefinidamente (idem, ibidem).

A Segunda Guerra sob esse quadro tornou-se um recurso de expansão sob a direção militar. Diante de uma situação dessa grandeza determinadas medidas econômicas e sociais foram aceitas pela população que se viu sem alternativa. Diante da extenuação dos mecanismos convencionais de expansão, de taxas de juros declinantes, da exaustão de mercados consumidores e de inúmeras convulsões sociais, as medidas políticas convencionais foram substituídas pela guerra como medida única forma de manter o ideal expansionista.

I.5 - A Guerra Fria – O exercício do controle num mundo dividido

Após a derrota do Eixo – aliança composta pela Alemanha, Itália e Japão – o mundo mergulhou numa nova fase. Segundo Hobsbawn (1995), em termos objetivos não existia mais o perigo de uma guerra mundial. Em que pese a retórica apocalíptica de ambos os lados, os governos das duas superpotências – Estados Unidos e União Soviética – aceitaram a distribuição global de forças como estratégia viável de finalizar o conflito mundial, que na verdade equivalia a um equilíbrio de poder desigual, mas não contestado em sua essência. Esse modelo ficou conhecido como Guerra Fria.

Essa nova modalidade de guerra tinha como princípio conter o comunismo por meio de pesados investimentos em armamentos convencionais e nucleares. Como parte da estratégia de contenção foi criado o Plano Marshall com o objetivo de auxiliar economicamente os países europeus destruídos pela guerra, permitindo assim, por meio do financiamento internacional, a reconstrução dos países do lado capitalista. No lançamento do Plano seu criador, George C. Marshall, Secretário de Estado dos EUA, discursou na Universidade de Harvard e explicitou o objetivo da política estadunidense: “nossa política não se dirige contra nenhum país ou doutrina, mas contra a fome, a pobreza, o desespero e o caos” (05/06/1947). Nesse discurso o Secretário demonstra o cerne da política estadunidense – “subvenção à economia europeia com mais de 12 bilhões de dólares entre 1948 e 1951, por meio de empréstimos e concessões, fundos esses utilizados na compra de um terço das exportações norte-americanas para a Europa no auge do ano de 1949” (Chomsky, 1999, 19). A estratégia dos EUA consistia em aplacar a fome e miséria que assolou a Europa por meio da criação de mercados cativos para seus produtos, favorecendo com isso a ampliação de seu parque industrial. O governo estadunidense enviou mais de 13 bilhões de dólares para a Europa, sendo 12 bilhões a título de doações. Segundo o Jornal *Deutsche Welle* a “transação bancária desses créditos era feita pelo Instituto de Crédito para Reconstrução e pelo Banco Alemão de Compensação. Isso não foi nenhuma ninharia, pois a cornucópia do Plano Marshall rendeu quase 120 bilhões de marcos, de 1949 a 1993”.

A política de reconstrução da Europa, ancorada nesse plano provocou um vultoso crescimento econômico. Os Estados Unidos conseguiram durante esse período man-

ter a taxa de produção no mesmo patamar do período do confronto bélico, preservando assim o ritmo e a densidade da expansão por meio da injeção de créditos nos países atingidos pelo confronto.

O fim da Segunda Guerra descerra uma nova fase do desenvolvimento internacional confirmando mais uma vez o esgotamento do liberalismo clássico. Havia um “consenso entre governantes, políticos e homens de negócios de que o retorno ao *laissez-faire* estava fora de questão” (Hobsbawn, 1996, 267). A grande depressão que segue a queda da Bolsa de Valores em 1929 desacreditara definitivamente a economia do livre-mercado como a forma privilegiada de desenvolvimento e progresso dos indivíduos e das nações. Diante do saldo de mortos e das atrocidades cometidas durante a Segunda Guerra Mundial as políticas intervencionistas ganharam espaço. As idéias de Keynes, implementadas politicamente por meio do Programa de Recuperação Européia, o Plano Marshall, construíram as condições necessárias para o intervencionismo em escala mundial desenhado pelos acordos de *Bretton Woods* em 1944 (esse tema será abordado no capítulo seguinte).

Os trinta anos seguintes à adoção dessas medidas ficaram conhecidos como a Era de Ouro, segundo Hobsbawn “a economia mundial crescia a uma taxa explosiva. (...) A produção mundial de manufaturas quadruplicou entre o início da década de 1950 e o início da década de 1970, e, o que ainda é mais impressionante, o comércio de produtos manufaturados aumentou dez vezes” (1995, 257). A produção agrícola também aumentou bastante não em termos de áreas de plantio, mas com o aumento significativo da produtividade amparada no desenvolvimento de produtos e máquinas que favoreceram o controle e extinção de pragas e o aumento da efetividade do processo produtivo ao serem incorporadas poderosas máquinas no campo. A ideologia do progresso tinha como certo que o domínio da natureza pelo homem era a medida mesma do avanço da humanidade (idem, ibidem).

O aumento da produtividade pode ser resumido na equação - mais produto por homem/hora; esse modelo criou condições para o aumento da produção e a consequente elevação do consumo. O criação do mercado de consumo de massa cumpriu duas funções básicas: permitiu a expansão dos parques industriais e criou novos padrões de comportamento para a população em geral, que se vê consumidora, pela primeira vez, dos produtos manufaturados. Com a criação desse mercado abre-se a perspectiva da desejada expansão de mercados produtores e consumidores, a pesquisa e o desenvolvimento se tornam condição para esse desenvolvimento econômico.

As cidades também sofreram mudanças em seu desenho a partir da criação de tecnologia específica para habitações de massa produzindo um novo padrão estético para as classes populares. Os métodos industriais foram utilizados para destruir prédi-

os e monumentos medievais, abrindo espaço para a construção dos conjuntos habitacionais que paulatinamente ocuparam o cenário urbano. Com seus lares equipados com uma infinidade de produtos elétricos a dona de casa obteve nas máquinas poderosas aliadas para o alívio do duro trabalho de limpeza e manutenção das residências. Hobsbawm (1995) afirma que a década de 1960 encheu os arredores das capitais de prédios e apartamentos visivelmente ameaçadores; para ele essa década ficará para a história como a mais desastrosa em termos de urbanização humana.

A sólida presença de investimentos públicos para a população como um todo, aliada à política *keynesiana* de pleno emprego, tornou o passado recente não mais que uma história contada por aqueles que a viveram. Os horrores da recessão e a destruição de cidades centenárias foram lembrados para os jovens durante as décadas de 60 e 70, ao mesmo tempo em que eles usufruíam do conforto e do bem-estar oriundo da produção industrial como algo natural; o padrão de conforto foi elevado por meio da tecnologia aplicada ao cotidiano das famílias.

I.6 - As Prerrogativas do Estado do Bem-Estar Social

As lutas e reivindicações da classe trabalhadora, na primeira metade do século XX, foram atendidas por meio de concessões sociais incorporadas no Estado. Esse conjunto de concessões feitas pelos países capitalistas ficou conhecido como “*Welfare State*”, no Brasil “Estado do Bem Estar Social”. Esse tipo de Estado se caracterizou pelo fomento de políticas públicas relacionadas ao bem-estar e qualidade de vida de toda a população por meio da universalização do atendimento dos serviços públicos. Os atroz acontecimentos, durante a Segunda Guerra, levaram os estados capitalistas a esse modelo de desenvolvimento econômico e social contraposto às políticas de cunho liberal que vigoraram durante todo o século XIX e início do século XX.

O Estado do Bem-Estar Social vincula-se diretamente aos direitos sociais ou direitos de cidadania, ou seja, todas as conquistas e benefícios adquiridos durante a Era de Ouro foram incorporados legalmente à estrutura pública. Os direitos não se reduzem ao benefício de políticas sociais, pelo contrário, estas são geradas por aqueles. Outra qualidade distintiva fundamental do Estado do Bem-Estar em relação à proposição isolada de políticas sociais é sua capacidade de gerar autonomia do cidadão em relação ao Estado.

O significativo investimento social foi uma resposta capitalista ao avanço no Leste Europeu das revoluções comunistas, uma resposta conservadora, no sentido de conservação do capitalismo, diante de forças populares e trabalhadoras ameaçadoras do *establishment*. Com isso, paradoxalmente, o Estado liberal-burguês se torna guardião dos direitos sociais, pois é em sua estrutura jurídico-política, sintetizada nas constitui-

ções federais dos países, que os trabalhadores imprimiram seus direitos.

A Era de Ouro, representada pelo Estado do Bem-Estar Social, se distingue por um pacto entre capital e trabalho em que os “patrões pouco se incomodavam com os altos salários pagos num longo boom de altos lucros (...). A mão de obra recebia salários que subiam regularmente e benefícios extras, e em um Estado previdenciário sempre mais abrangente e generoso” (Hobsbawn, 1995, 277). Apoiado numa economia de consumo de massa assegurada pelo pleno emprego e uma robusta seguridade social, esse sistema propiciou a ampliação do acesso dos mais pobres aos serviços públicos universais e de boa qualidade. Esse procedimento abriu a perspectiva para os mais pobres de ingresso no mercado de trabalho por meio de uma boa qualificação, oportunizando boa remuneração e por conseguinte o aumento da capacidade de consumo de um ascendente contingente populacional.

Após trinta anos de desenvolvimento tecnológico em que a população se beneficiou dos empregos gerados e da possibilidade de consumo a preços acessíveis, verifica-se um declínio desse padrão e, com ele, da Era de Ouro. O equilíbrio entre crescimento da produção e a capacidade de consumo trouxe à tona o antigo problema estrutural do capitalismo – a expansão dos mercados. Chegava-se a uma saturação do mercado europeu e estadunidense.

Visando a contornar mais uma crise, sintetizada na problemática da expansão dos mercados, ainda na década de 1960, grandes fabricantes de produtos eletrônicos começam a globalizar-se, beneficiando-se do aumento eficiente dos transportes, tornando possível a montagem de um produto com peças de vários lugares do mundo. Outro componente que concorreu para o declínio da Era de Ouro foi a criação de indústrias em países periféricos e a entrada desses produtos no mercado mundial, provocando novas modalidades de concorrência.

A equação liberalismo econômico e democracia social, num ambiente econômico mais transnacional que internacional levou a grande indústria a não negligenciar sua base econômica. Seguiu-se a tentativa de baixar custos: apoiando-se no desenvolvimento tecnológico dos transportes os proprietários de fábricas são instados a buscar novas oportunidades de lucros, minando a “combinação *keynesiana* de crescimento econômico numa economia capitalista baseada no consumo de massa de uma força de trabalho plenamente empregada e cada vez mais bem paga e protegida” (Hobsbawn, 1995, 276).

O consenso estabelecido no pós-guerra se firmou num cenário em que a direita ultra-nacionalista havia sido derrotada pelos tanques e a extrema esquerda pela guerra fria (idem, ibidem). Essa anuência sucumbe em dezembro de 1987 quando Ronald Reagan, Presidente dos Estados Unidos e Mikhail Gorbatchev, Secretário-Geral do

Partido Comunista Russo, assinaram o Tratado de Eliminação de Mísseis de Médio e de Curto Alcance, demonstrando a incapacidade da União Soviética de criar uma cisão entre Estados Unidos e aliados europeus, esse evento determinou o fim da Guerra Fria. Nesse mesmo ano, no dia 19 de outubro de 1987 a Bolsa de Nova York sofreu a maior queda da sua história, o Índice *Dow Jones* caiu 22,6% chegando quase a duplicar o índice da queda de 1929, indicando que o declínio do poder russo não significaria uma vitória *per se* do capitalismo: outras ações seriam necessárias.

Esse fato repercutiu em todo o mundo já interconectado pela Internet (rede mundial de computadores) trazendo à tona os perigos que espreitavam a liberdade de comércio e a expansão ilimitada do capital, sob o domínio distintivo de uma tendência contínua e rápida de mudança tecnológica, “com efeitos multiplicativos e revolucionários sobre praticamente todos os campos da experiência humana e em todos os âmbitos da vida no planeta (Sevcenko, 2005, 24)”.

Esses eventos coincidem com o fim da Guerra Fria, com mais uma grande crise do capitalismo e marcaram o fim de uma Era baseada no crescimento acelerado do Produto Nacional Bruto, o PNB, num crescimento econômico sem precedentes na história das economias industriais. “A taxa de produção industrial cresceu a uma escala de seis por cento ao ano e o setor de serviços em alguns países, como os Estados Unidos, chegou a gerar mais de setenta por cento do PIB” (Sevcenko, 2005: 26).

Tudo isso disposto sob uma distribuição da riqueza, ou seja, uma popularização, tendo no pleno emprego um dispositivo eficiente. Na década de 60 a média do desemprego na “Europa Ocidental girava em torno de 1,5% a prosperidade era avaliada por meio do acesso aos bens duráveis tecnologicamente desenvolvidos” (idem, *ibidem*).

Segundo Maestri,

A dissolução do chamado Bloco Socialista promoveu forte aceleração e reorientação do processo de globalização e internacionalização da produção capitalista. A bipolarização e o equilíbrio relativo entre os dois blocos e as duas potências hegemônicas, que refletia, ainda que em forma distorcida, o confronto entre o mundo do trabalho e do capital, foram substituídos pela dominância do grande capital e do bloco capitalista, sob a hegemonia político-militar estadunidense.

No novo contexto, o grande capital aprofundou o processo de reorganização tendencial do mundo segundo suas necessidades. Movimento que se concretizou se reorientou, se adaptou etc. Segundo a maior

ou menor resistência do mundo do trabalho e das nações envolvidas. Os principais axiomas dessa reorganização mundial foram a desregulamentação das relações socioeconômicas; a mundialização do mercado de trabalho, produção e consumo; a mercantilização das práticas sociais; o capital, a concorrência e o mercado como formas de harmonização social; a retração do papel do Estado (2005, 1).

Essa evolução coincide com o rápido processo de industrialização experimentado. Segundo Manuel Castells, “foi durante a Segunda Guerra Mundial e no período seguinte que se deram as principais descobertas tecnológicas em eletrônica” (1999,58). O desenvolvimento tecnológico obteve forte impulso durante e após a Guerra por meio da promoção do setor militar, setor esse responsável por significativas invenções capazes de alçar os Estados Unidos ao posto de líder em desenvolvimento de tecnologia em telecomunicações. O Vale do Silício foi o lugar em que essa Revolução pôde ser adequadamente vislumbrada. No Vale se concentraram as mais importantes empresas de tecnologia nas décadas entre 60 e 80, dentre elas a Hewlett- Packard, Apple, . Microsoft, Intel, dentre outras.

Na década de 1960 “o capitalismo (especificamente as principais empresas e o G-7) passou por um processo substancial de reestruturação organizacional e econômica no qual a nova tecnologia da informação exerceu um papel fundamental” (idem: ibidem, 69). Os meios tecnológicos criados realçaram a unidade requerida pela demanda econômica apoiada no comércio, ou seja preparando o cenário para a integração global dos mercados financeiros com uma articulação segmentada da produção e do comércio mundial. Sem a nova tecnologia da informação o capitalismo global teria sido uma realidade limitada: o gerenciamento flexível teria sido limitado à redução de pessoal e a nova rodada de gastos, tanto em bens de capital como em produtos para o consumidor, esses procedimentos não teriam sido suficientes para compensar a redução dos gastos públicos.

Com o fim das “barreiras ideológicas” impostas pela Guerra Fria, grandes transformações internas e externas aos países ocorreram, com realce ostensivo para as funções prospectivas do papel do Estado. As variantes se amparavam num novo patamar das relações internacionais, antes circunscrita à defesa das fronteiras das Nações, a fórmula das relações internacionais acabou por migrar para a fórmula “política global” (Smouts: 2004, 22). Com a quebra da hegemonia bipolar – EUA/Rússia, novos atores sociais em nível macro competem para ocupar espaços estratégicos na nova ordem que ora desponta.

No esteio do desenvolvimento tecnológico foi cunhada a tese do Pensamento Único formulada por Francis Fukuyama, em 1989, sob o princípio da linearidade inexorável do desenvolvimento humano por meio da livre economia de mercado, desembaraçada das

amarras estatais, sugerindo que a liberdade seria desfrutada em todos os níveis.

A execução dessa tese levaria ao fim da História, segundo Fukuyama. Apoiando-se numa linha histórica que perpassa Platão, Nietzsche, Kant e Hegel, ele apresenta o coroamento da História por meio da vitória do capitalismo e do regime democrático burguês. Para ele, com a queda do muro de Berlim ruiu também a possibilidade de outra via de desenvolvimento humano fora do capitalismo. O ápice do desenvolvimento humano seria, portanto, a vitória dos regimes democráticos e do sistema republicano sobre os demais sistemas e regimes existentes (Fukuyama, 1990).

A junção da tese do fim da História e a revisão do capitalismo em face da globalização moldam um novo tipo de relações internacionais condensadas no Consenso de Washington. Esse Consenso é definido, segundo o economista José Luís Fiori (1998), como uma síntese das percepções que circulavam em Washington no início dos anos 1990 e foi sistematizado por um economista pouco conhecido à época – John Williamson. O Consenso de Washington atuava em três planos: (i) por meio de um ajuste, equilíbrio e austeridade fiscal, o que passa por um programa de reformas administrativas, previdenciárias e fiscais e grandes cortes no gasto público; (ii) estabilização da política fiscal submetendo-a a política monetária; (iii) desoneração do capital para que ele possa aumentar sua competitividade no mercado internacional, desregulado e aberto (Fiori, 1996).

Esse modelo se beneficiou largamente da revolução tecnológica e por isso,

o próprio capitalismo passou por um processo de profunda reestruturação caracterizado por maior flexibilidade de gerenciamento; descentralização das empresas e sua organização em redes tanto internamente quanto em suas relações com outras empresas; considerável fortalecimento do papel do capital vis-à-vis o trabalho, com o declínio concomitante da influência dos movimentos de trabalhadores, individualização e diversificação cada vez maior das relações de trabalho; incorporação maciça das mulheres na força de trabalho remunerada, geralmente em condições discriminatórias; intervenção estatal para desregular os mercados de forma seletiva e desfazer o estado do bem-estar social com diferentes intensidades e orientações, dependendo da natureza das forças e instituições políticas de cada sociedade (Hobsbawn, 1996, 262).

O fim da iminência de um conflito nuclear em escala mundial liberou as forças econômicas para uma escalada sem precedentes, pois a mudança na base tecnológica e na organização dos negócios, sem o perigo de uma ideologia que lhe fizesse frente, propiciou uma ampliação que se esquivou de quaisquer controles, fiscalizações, deba-

tes ou avaliações.

Suas fases, operações, rumos ou conseqüências não foram discutidos em quaisquer foros internacionais, nem sequer pelos governos e pelas sociedades diretamente afetados por elas. Nem essa transformação foi condicionada por qualquer mudança nas leis ou regras básicas que regem os sistemas econômicos ou deu ensejo a que novas normas fossem criadas com o fim de responder aos seus efeitos. Tudo isso se passou como se os órgãos políticos ou as instâncias decisórias nada contassem (Sevcenko, 2005, 30).

O salto tecnológico, nos últimos anos do século XXI, em conjunção com a demolição do modelo de bem-estar social estruturado a partir da guerra fria é responsável por um vigoroso retorno das “forças puras do mercado”. David Harvey considera a questão da seguinte forma:

(...) Estou assistindo a uma reprise de um filme exaurido da década de 1930, com sombras da década de 1890, com objetivos como “justiça social” e “conservação” sendo gradualmente convertidos em objetivos da eficiência e racionalidade do mercado, com um toque de muito socialismo para os ricos, auxílio financeiro para empresas e instituições pouco sólidas etc. Em cada uma dessas duas décadas, um sopro de formulação de política econômica nacional rapidamente se misturou à pressão para racionalização do sistema de mercado, criando os mesmos problemas para os quais foi idealizada a pôr fim; porém, num plano superior e numa forma mais concentrada a longo prazo (2001, 77).

O novo credo do capitalismo foi fundamentado na aliança Ronald Reagan-Margaret Thatcher e sustentado conceitualmente pela tese de Fukuyama do “fim da história”. Aliança e tese promoveram um novo slogan para o século XX - “o século americano” (Sevcenko, 2005). A união dos dois líderes imediatamente após a queda do Muro se inseriu no novo contexto internacional sustentado pela associação de quatro elementos – (i) retirada dos recursos da produção e (ii) aplicação no mercado financeiro com isso (iii) gerando a redução da mão de obra empregada e (iv) a sucessiva retirada de direitos sociais. Esse quadro de mudança se deveu em parte à revolução informática.

Essa revolução se transformou no arauto das mudanças do fim do século. Enquanto durante a Era de Ouro, o capital foi obrigado, ele mesmo, a arcar com boa parte do investimento social, os Estados Nacionais forçavam a garantia de acesso aos bens e serviços sociais a um contingente populacional cada vez maior. A Economia, os Estados Nacionais e a Tecnologia propiciaram um nível de satisfação inédito. A ampliação do consumo paulatinamente transformou as relações sociais e criou um padrão

para o cidadão médio sem precedentes em comparação aos padrões históricos.

Ao mesmo tempo em que elevou o padrão de conforto no interior dos lares dos países industrializados, ainda na década de 80, a combinação de avanços em telecomunicações e o desenvolvimento de microcomputadores propiciou a formação de redes de estações de trabalho e, literalmente, revolucionou o trabalho de escritório e das redes provedoras de serviços.

A introdução maciça de tecnologia ocorreu no mesmo momento em que a divisão bipolar do mundo foi suprimida. As forças conservadoras ganharam revigorado impulso e afirmaram pela voz de Margareth Thatcher que – “não há e nem nunca houve essa coisa chamada sociedade, o que há e sempre haverá são indivíduos” (Sevcenko, 2005: 36).

Essa frase emblemática anuncia o rol de preocupações que norteará as reformas políticas, econômicas e sociais do fim da Era de Ouro. Entra em cena o socialismo dos ricos por meio da projeção pelo mundo de um “espaço de poder e riqueza, enquanto a vida e a experiência das pessoas ficam enraizadas em lugares, em sua cultura, em sua história” (Castells: 2000,440). Para Bauman (1998) a mobilidade tornou-se um fator de estratificação mais poderoso e cobiçado, transformando-se na matéria de que são feitas e refeitas diariamente as hierarquias sociais, políticas, econômicas e culturais. Para aqueles no topo da hierarquia, a liberdade de movimento trouxe inúmeras vantagens, ao distinguir dos demais os indivíduos que têm capacidade para investir – possuem capital, habilidades e competências - e os demais. Os primeiros em consequência de sua mobilidade são instados à desconexão do poder face às suas obrigações. Em nome da agilidade e da habilidade do Estado a gestão de vários serviços é transferida para as mãos de investidores privados, transformando em serviços o que antes eram direitos.

Se durante a Guerra Fria o Estado foi o ente que, não obstante sua vontade, assumiu um forte compromisso de gestão social, na segunda metade do século XX o que ocorre é o exato oposto. Não há sociedade e sim, indivíduos, frase excessivamente cara à líder inglesa Margareth Thatcher.

A Era Thatcher/Reagan coincidiu, não fortuitamente, com a derrota dos Estados do Leste Europeu – em que houvera a expropriação da propriedade privada – com a corrosão das conquistas sociais do pós-guerra. Esse processo tomou forma com a privatização, ainda na década de 1980, de bens estatais, seguida de cortes dos gastos públicos, em particular das rubricas destinadas aos investimentos públicos na área social. Thatcher e Reagan foram políticos restauradores encarregados de reanimar um capitalismo do século XIX, o mesmo que levou o mundo a dois conflitos mundiais.

Nesse contexto novos atores sociais e econômicos ascendem dando novas tona-

lidades às ações políticas e sociais e criando novos meios para a expansão econômica. Os organismos Internacionais – FMI, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento, UNCTAD, OMC, OCDE, Institutos especializados da ONU (OIT, UNESCO, UNICEF e FAO), para citar alguns, jogaram um papel estratégico nessa nova ordem mundial recém-nascida. Segundo Bobbio,

as organizações internacionais representam como que um genes em relação à species das uniões internacionais, podendo ser definidas como associações entre sujeitos de direito internacional, instituída e disciplinada segundo normas do mesmo direito, concretizada numa entidade de caráter estável e dotada de um ordenamento jurídico peculiar, bem como de órgãos e meios próprios para cumprir os fins de interesse comum para que foram criadas (2004, 856).

De acordo com Boaventura Santos,

a globalização econômica é sustentada pelo consenso econômico neoliberal cujas três principais inovações institucionais são: restrições drásticas à regulação estatal da economia; novos direitos de propriedade internacional para investidores estrangeiros, inventores e criadores de inovações susceptíveis de serem objecto de propriedade intelectual (Robinson, 1995: 373); subordinação dos Estados nacionais às agências multilaterais tais como o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional (FMI) e a Organização Mundial do Comércio. Dado o caráter geral deste consenso, as receitas em que ele se traduziu foram aplicadas, ora com extremo rigor (o que designo por modo da jaula de ferro), ora com alguma flexibilidade (o modo da jaula de borracha). Por exemplo, os países asiáticos evitaram durante muito tempo aplicar integralmente as receitas e alguns deles, como, por exemplo, a Índia e a Malásia, conseguiram até hoje aplicá-las apenas seletivamente (2002, 41).

Complementar às receitas dessas ativas e ascendentes instituições vários comportamentos sociais são incentivados como meio de implementar a ordem econômica nascente, em particular as ações que envolvam o protagonismo individual, sintetizadas na ação empreendedora.

O Vale do Silício foi o lugar em que essas premissas se desenvolveram com mais propriedade e profundidade. Com um forte investimento financeiro (público e privado), segundo Castells (1999), o Estado foi o primeiro a investir na tecnologia nascente, somente após o teste com recursos públicos a iniciativa privada foi convencida da potencialidade do novo mercado. A inovação da concepção de novos produtos e a

forma de gerenciá-los deu um enorme salto qualitativo com o envolvimento precoce de jovens alunos, talentos promissores, com o mundo empresarial por meio do ‘parque industrial’ no Vale do Silício para aqueles que conseguiam unificar talento científico e atitude empreendedora.

Alguns jovens pesquisadores na década de 1980 conseguiram rapidamente se enriquecer com a tecnologia que desenvolveram fundando as primeiras empresas de capital de risco. Segundo Donald Valentino, proprietário da Sequóia Capital, uma das primeiras sociedades de capital de risco, o objetivo desse tipo de empreendimento não é o cálculo financeiro, mas o apoio aos empreendedores, mesmo aqueles que repetidamente venham a falhar, mas que pressentem o futuro. O futuro pertence a essas pessoas, pois são capazes de criar empresas inovadoras que dão existência a novas indústrias que por sua vez criam uma nova economia.

Essa pode ser considerada uma das premissas da “nova economia” criada a partir desse modelo de gestão e financiamento baseando-se na expansão do sistema de serviços por todo o globo ensejando novos meios para a criação e circulação de mercadorias. Na construção desse novo paradigma, denominado por Manuel Castells, de sociotécnico, o conhecimento intrínseco à tecnologia foi utilizado como fonte de produção de novas mercadorias e como possibilidade de obtenção de novas fontes de energia com o intuito de fazer crescer a economia.

O informacionalismo, por sua vez, toma o conhecimento como meio de obtenção de mais conhecimento, há uma apropriação reflexiva do conhecimento e esse se torna fonte de riqueza, tornando a gestão da informação um complexo e crescente sistema de processamento de dados e informações. A produtividade social, portanto, se vincula ao conhecimento e à sua capacidade de apropriação reflexiva, enquanto no auge da industrialização era absorvido como fonte mecânica de produção. O Vale do Silício se tornou o principal símbolo desse “novo capitalismo”, ele criou não somente novos componentes tecnológicos, mas também um novo modelo de gestão.

As empresas instaladas no Vale foram pioneiras em um novo tipo de cultura empresarial, um tipo de gestão da economia baseada essencialmente no conhecimento. Ao adquirir essa capacidade as empresas do Vale e outras espalhadas pelo mundo conseguiram um poder jamais visto em toda a história da humanidade, o poder de auto-criação. O aumento da produtividade se torna meio e fim do processo, pois toda invenção e/ou aperfeiçoamento deve ser imediatamente transformado em algo comercializável.

Nesse contexto nota-se uma conjunção de interesses das grandes corporações, dos governos dos países desenvolvidos e dos organismos internacionais no que tange

ao papel e lugar dos países em desenvolvimento no cenário mundial. Essas instituições utilizam sua estrutura financeira em conjunção com seu “pessoal altamente especializado e sua ampla base de conhecimentos para ajudar cada país em desenvolvimento numa trilha de crescimento, estável, sustentável e eqüitativo” (Banco Mundial: 2006).

Guardadas as devidas proporções há uma revitalização dos ideais liberais do século XIX atualizados pela introdução maciça da tecnologia na produção e fortalecimento do mercado como única instituição capaz de ordenar social, econômica e politicamente a sociedade em todos os níveis. A velocidade da absorção de elementos novos no que tange ao modelo de gestão e organização do mercado é beneficiada pela utilização reflexiva dos meios de comunicação baseados em novas tecnologias.

Esse modelo propugna a retração do papel do Estado e a elevação do mercado como instituição capaz de prover a sociedade de todo o necessário para sua sobrevivência, para compor e compreender melhor esse quadro faz-se necessário expor a forma de ascensão de algumas instituições internacionais de financiamento de políticas públicas na área social, objeto dessa pesquisa.

Duas instituições serão analisadas, a primeira, o Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento, ou simplesmente, Banco Mundial, por sua capacidade ilocucionária, diante de outras instituições de menor porte; e a segunda, o Banco Interamericano de Desenvolvimento, BID, por ser a financiadora do projeto empírico analisado e também signatária e colaboradora de várias ações do Banco Mundial. Interessa finalmente compreender o papel desempenhado por essas instituições no cenário internacional e sua influência em economias em desenvolvimento no que tange à formulação de um plano estratégico de fortalecimento das Nações.



CAPÍTULO II

Organismos Internacionais - Pressupostos e Ação - uma abordagem discursiva

II. 1 - Banco Mundial – Contexto de criação e propósito de ação

Em 1944 a Convenção de *Bretton Woods*, New Hampshire, Estados Unidos, reuniu 730 delegados de 44 países de um mundo em guerra com o objetivo de definir e recompor a ordem econômica de uma sociedade que estava prestes a sair do mais devastador conflito internacional de todos os tempos. Duas figuras se destacaram na articulação dessa Convenção – o Secretário-Assistente do Tesouro dos Estados Unidos, Harry Dexter White e o economista inglês, John Maynard Keynes ou Lorde Keynes para os ingleses. As duas figuras chave indicavam por meio de sua nacionalidade os interesses que representavam e as duas nações juntas, sobretudo os EUA, concentravam as alavancas do poder econômico de todo o planeta.

Como resultado dessa Convenção foi assinado um acordo - conhecido como Acordo de *Bretton Woods*. Nele encontravam-se as linhas gerais de um novo sistema de gestão fixando regras para as relações financeiras e comerciais entre os países industrializados. O Acordo assinado em 1944 inovou as relações internacionais ao propor uma ordem internacional baseada na ruptura definitiva com o padrão-ouro ainda utilizado por alguns países, como a França, e a retomada dos dispositivos do padrão equivalente-ouro já adotado por vários países, em especial os Estados Unidos e a Inglaterra após a Primeira Guerra. Segundo o Acordo o dólar americano foi instituído como meio de pagamento internacional substituindo o ouro, mas ainda lastreado por esse metal; as outras moedas se determinariam em relação ao dólar e ao ouro por intermédio de um sistema de câmbio fixo, entretanto com a crise do petróleo de 1971 esse sistema entrou em colapso.

A base do sistema, desde o início, foi ancorada na supremacia do dólar, por isso quando em 1968 e 1969 os mercados internacionais conduziram as linhas financeiras para a desvalorização da moeda francesa, o franco, e uma revalorização da moeda alemã, o marco, esse movimento colocou em risco a estabilidade das outras moedas e em risco o sistema de preços comuns instaurado no âmbito da política agrícola comum (Comunidade Européia: 2006). O que interessa ressaltar nesse intrincado quadro internacional é a criação das chamadas instituições gêmeas de *Bretton Woods*: o Fundo Monetário Internacional – instituição responsável pela estabilidade e regulação do

sistema financeiro internacional – e Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento – BIRD ou Banco Mundial – incumbido de financiar a reconstrução dos países atingidos pela ocupação ou destruição durante a guerra.

Inicialmente o Banco financiou projetos para a reconstrução de países na Europa que haviam sido devastados pelo conflito mundial. Hoje a meta central consiste na redução da pobreza no mundo em desenvolvimento (Banco Mundial, 2006). No decorrer de sua existência o Banco se transformou no maior centro global de pesquisa acerca da situação econômica dos países em desenvolvimento, sendo suas publicações referência para a discussão e delineamento de políticas sociais para esses países. Ao longo dos anos a direção do Banco Mundial propôs a si e aos Estados-Membros um estratégico papel no campo das políticas internacionais fixando padrões e regras para a sua execução em conjunção com corporações transnacionais, por meio da criação de novas instituições alinhadas ao poder econômico nascente. Durante esse período o Banco Mundial se reestruturou continuamente para atender às transformações sociais e econômicas e as conseqüentes novas demandas. A habilidade de se autotransformar tem sido a chave de sua expansão.

Segundo Caufield, o Banco gradualmente expandiu o espectro de questões internas aos países para os quais presta assistência (1996). Nos seus anos iniciais não induzia a uma única linha de ação, tampouco discutia financeira e tecnicamente os projetos com os países recebedores dos empréstimos. Somente com seu quarto presidente George Woods (1963-1968) o grupo gestor do Banco principiou o desenho de projetos de desenvolvimento com o engajamento dos países-clientes. Como parte dessa estratégia o Banco estabeleceu ainda em 1962 um Programa de Recrutamento e Desenvolvimento de Profissionais Juniores tendo como objetivo consubstanciar uma estrutura técnica capaz de delinear projetos para os países-clientes por meio de previsões econômicas para países nos quais não existiam estatísticas confiáveis (Perkins, 2005).

Esse procedimento atingiu simultaneamente duas frentes de atividades do Banco: (i) até então os países-mutuários consideravam ser impossível cumprir as exigências dos contratos, mas com a criação do corpo técnico de auxílio esses países foram adequando progressivamente suas instituições às exigências dos contratos por meio de reformas em sua estrutura interna. Em tempo, vale notar que o movimento em direção às exigências feitas pelo Banco transformam internamente a estrutura dos países; (ii) as reformas estruturais, propostas como condição para efetivação dos empréstimos, intensificaram o engajamento do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional nos negócios domésticos de cada país-cliente. O Banco teoriza em seus documentos que os empréstimos de ajuste estrutural tornam os países mais politizados.

As condicionalidades impostas para obtenção dos empréstimos pelo Banco influem na balança de pagamentos e nas instituições econômicas de cada país mutuário, nesse contexto as ações do Banco se cruzam com ações antes restritas ao Fundo Monetário Internacional, obrigando as duas instituições a um trabalho conjunto na coordenação das demandas dos países-clientes. Segundo Deepak Nayyar, chefe da equipe de negociação do governo indiano quando do primeiro empréstimo do Fundo Monetário em 1991: “O cruzamento de condicionalidades entre as duas instituições é muito forte”, Nayyar afirma que o Banco foi muito ágil no programa de ajuste estrutural tornando-se uma fonte de influência no processo de reformas em termos de velocidade, direção e ações a serem executadas”. (Cf. citado em Caufield, 1996, 195).

Antes de apresentarmos as considerações acerca da principal linha de ação política instituída pelo Banco Mundial - a luta contra a pobreza - faz-se necessário apresentar o modelo concebido e utilizado pelo Banco para propor ajuda aos países em desenvolvimento. Esse passo tem como objetivo apresentar o campo técnico estruturado pelo Banco Mundial para delinear o perfil de cada país que solicita seus empréstimos. A assistência técnica do Banco ocorre dentro de um refinado modelo denominado de Estratégia de Assistência ao País.

II. 2 - Estratégia de Assistência ao País – EAP (CAS – Country Assistance Strategy)

Desde a década de 1960 as estratégias do Banco foram sucessivamente reformuladas e adaptadas culminando atualmente no documento de Estratégia de Assistência ao País - EAP.

A Estratégia pode ser resumida como um veículo de orientação para a concessão ou não de novos empréstimos. O primeiro passo da Estratégia é o recolhimento de dados acerca da saúde econômica e financeira do país que, após análise é apresentado os itens de condicionalidades que serão colocadas para os tomadores de empréstimo da AID (Associação Internacional para o Desenvolvimento), órgão interno do Grupo Banco Mundial e do BIRD (Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento), mais conhecido como Banco Mundial. Esse documento avalia as prioridades no país e indica o tipo de empréstimo e a composição da assistência a ser proporcionada com base na carteira do país e no desempenho econômico.

Esse relatório define o plano geral das atividades e operações de empréstimos aos países-membros. O Banco declara que sua abordagem é participativa (busca envolver governo e sociedade civil – movimentos sociais, grupos empresariais, ONGs, sindicatos e comunidade acadêmica), mas a EAP sempre será submetida ao exame da Diretoria do Banco, que dará a palavra final.

Para traçar um perfil do país e analisar sua capacidade de empréstimo o Banco solicita vários documentos nacionais para o exame minucioso dos técnicos:

- *Antecedentes, inclusive o desempenho econômico e social mais recente;*
- *Os objetivos do Governo e os desafios por ele enfrentados;*
- *Diagnóstico das questões chaves, inclusive das que fazem parte do diálogo do Banco com o governo a respeito das políticas públicas;*
- *A Estratégia anterior de Assistência do Grupo do Banco Mundial;*
- *Perspectivas, avaliação dos riscos, problemas de implementação e indicadores de referência;*
- *A matriz do programa do país, com a combinação proposta de projetos (de empréstimos), trabalhos analíticos e assistência técnica.*

Solicita também os documentos que designam o desempenho macro-econômico e setorial do país:

- *Memorandos econômicos sobre o país (MEP) – um exame do desempenho econômico do país, especialmente dos avanços conseguidos nas reformas estruturais prescritas pelo BM;*
- *Exames das despesas públicas (EDP) – avaliam toda a gama de prioridades orçamentárias e de eficiências nas despesas do país;*
- *Exames setoriais – analisam um conjunto de atividades com potencial de desenvolvimento;*
- *Avaliações da pobreza (AP) – avaliam o desempenho do país no que diz respeito à redução da pobreza;*
- *Avaliações do setor privado – identificam e avaliam oportunidades de crescimento do setor privado e barreiras a esse crescimento;*
- *Planos nacionais de ação ambiental (PNAA) – identificam os problemas ambientais mais prementes do país e a capacidade de enfrentá-los.*

A EAP é um documento que o país e os membros de associações e entidades ativas do país-cliente não têm poder para transformar, entretanto, devem se responsabilizar pelo seu conteúdo. Antes de sua aprovação final o Banco pede que os interessados chave sejam consultados com “sensibilidade” e assentimento geral prévio por parte do governo (Banco Mundial, 2006). Quando a EAP é elaborada conjuntamente por todo o Banco Mundial, ou seja, com as instituições que compõem sua estrutura¹, ela inclui

estratégias de desenvolvimento para o setor privado; esse é o caso do Brasil. Mesmo sendo a EAP um documento aprovado pela administração do Banco Mundial, ela insiste que o país tenha um “sentimento de propriedade” sobre ele como condição crucial para o sucesso do empreendimento (idem, ibidem). Em outras palavras, após aprovado, o país deve disseminar a EAP em todas as suas instâncias internas e externas para garantir o comprometimento para com as metas e condicionalidades instituídas.

Além desses elementos o Banco faz ainda uma Revisão da Assistência ao país ou uma avaliação da EAP anterior. As conclusões dessa análise em conjunção com os documentos, que designam o desempenho macro-econômico do país, se tornam o alicerce para a concessão ou não dos empréstimos solicitados. As consultas públicas, segundo o Banco:

- *Melhoram a qualidade da EAP, na medida em que possibilitam uma melhor incorporação da experiência e os conhecimentos locais;*
- *Ajudam a assegurar que as preocupações dos pobres e dos grupos mais vulneráveis sejam consideradas;*
- *Promovem os objetivos do Banco de realçar a participação dos interessados;*
- *Realçam as iniciativas do governo no sentido de aumentar a transparência, o entendimento do público e a participação dos cidadãos no processo de tomada de decisões.*

Essas informações demonstram o alicerce sobre o qual o Banco define suas ações. As condicionalidades postas para concessão de empréstimos podem aumentar ou diminuir de acordo com a situação política e econômica do país a ser atendido, de suas implicações com outros países fronteiriços ou não, que produzam os mesmos

1 O Grupo do Banco Mundial é constituído por cinco instituições estreitamente relacionadas e sob uma única presidência, são elas: 1. BIRD - Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento: O BIRD proporciona empréstimos e assistência para o desenvolvimento a países de rendas médias com bons antecedentes de crédito. O poder de voto de cada país-membro está vinculado às suas subscrições de capital, que por sua vez estão baseadas no poder econômico relativo de cada país. O BIRD levanta grande parte dos seus fundos através da venda de títulos nos mercados internacionais de capital. Juntos, o BIRD e a AID formam o Banco Mundial. 2. AID - A Associação Internacional de Desenvolvimento: Desempenha um papel importante na missão do Banco que é a redução da pobreza. A assistência da AID concentra-se nos países mais pobres, aos quais proporciona empréstimos sem juros e outros serviços. A AID depende das contribuições dos seus países membros mais ricos - inclusive alguns países em desenvolvimento - para levantar a maior parte dos seus recursos financeiros. 3. IFC - Corporação Financeira Internacional: Promove o crescimento no mundo em desenvolvimento mediante o financiamento de investimentos do setor privado e a prestação de assistência técnica e de assessoramento aos governos e empresas. Em parceria com investidores privados, a IFC proporciona tanto empréstimos quanto participação acionária em negócios nos países em desenvolvimento. 4. AMGI - Agência Multilateral de Garantia de Investimentos: A AMGI ajuda a estimular investimentos estrangeiros nos países em desenvolvimento por meio de garantias a investidores estrangeiros contra prejuízos causados por riscos não comerciais. A AMGI também proporciona assistência técnica para ajudar os países a divulgarem informações sobre oportunidades de investimento. 5. CIADI - Centro Internacional para Arbitragem de Disputas sobre Investimentos: O CIADI proporciona instalações para a resolução- mediante conciliação ou arbitragem - de disputas referentes a investimentos entre investidores estrangeiros e os seus países anfitriões. (Banco Mundial, 2006).

bens, ou seja, concorrente em alguma área, e assim por diante.

Um exemplo dessa situação aconteceu no Brasil no fim da década de 1970 quando a crise do petróleo aumentou significativamente o preço dos combustíveis e seus derivados forçando uma alta sem precedentes no valor do dólar e dos juros de empréstimos internacionais a serem pagos, o que ocasionou uma hiperinflação no país. O Brasil solicitou ajuda ao Banco Mundial e ao FMI. Como condição para a concessão do empréstimo o país foi compelido a assumir um pacote de medidas de “ajuste estrutural”, composto por mais 115 condições *sine qua non* para obtenção da ajuda financeira (Sevcenko, 2005, 53). Ao procederem às medidas de ajuste estrutural as economias nacionais emolduraram suas estruturas à luz daquela requerida pelos países industrializados, por meio de suas instâncias credoras.

As condições incluíam as recomendações do Consenso de Washington – desregulamentação da economia e finanças, privatização de empresas públicas, reformas da previdência e do trabalho, com ênfase para a flexibilização de direitos e garantias dos trabalhadores. A dilatação do número de condicionalidades marca o início de um novo modelo de gestão do capital por meio dos organismos multilaterais. “As condicionalidades são concebidas e aplicadas por um grupo de funcionários altamente treinado e com ampla base de conhecimentos para ajudar cada país em desenvolvimento numa trilha de crescimento estável, sustentável e eqüitativo” (Banco Mundial, 2006).

Segundo Fonseca,

(...) o BIRD vem ampliando suas funções, há duas décadas, no sentido de atuar cada vez mais como órgão político central, especialmente como coordenador do processo global de desenvolvimento. De acordo com o novo papel, o Banco vem elaborando uma série de documentos políticos, nos quais se destaca uma considerável produção teórico-conceitual na área da política econômica e social a qual, certamente, sinaliza a sua relação com as nações-membros. Assim, alguns temas como “progresso”, “desenvolvimento sustentável”, “realismo”, “autonomia”, “eqüidade”, “pobreza”, passam a fazer parte do discurso que fundamenta o seu processo de financiamento. A interpretação desses conceitos é condição imprescindível para a compreensão do verdadeiro papel que o Banco desempenha junto aos países membros (1998, 23).

II.3 - Instrumentos de Empréstimos do Banco Mundial

Os empréstimos realizados pelo Banco têm como objetivo declarado o apoio ao desenvolvimento e, para que ele ocorra, o Banco define dois tipos de empréstimos: (i)

para investimento, concedidos a longo prazo, entre 5 e 10 anos, financiando bens, obras e serviços com o objetivo de apoiar projetos de desenvolvimento econômico e social em vários setores; (ii) para ajuste concedidos a curto prazo, entre 1 e 3 anos, com o objetivo de fornecer recursos externos de desembolso rápido, visando à promoção de reformas institucionais e de políticas.

Todos os empréstimos estão condicionados à análise e aprovação da Estratégia de Apoio ao País, pois ela dimensiona técnica e financeiramente a capacidade do país. A EAP é por sua vez submetida à política central do Banco, ou melhor, às suas missões, estando sob regência das Políticas Operacionais do Banco.

Por meio de garantias previamente estabelecidas o Banco Mundial cobre riscos que o setor privado normalmente não se dispõe a absorver ou gerenciar. Tendo em vista que todas as garantias do Banco são garantias parciais de dívidas privadas, os riscos são compartilhados entre o Banco e os credores privados. O Banco se apóia em três tipos de garantias: (i) a garantia embasada em projetos ajudam a mobilizar recursos financeiros do setor privado para projetos individuais. Elas são utilizadas quando o governo passa de dono ou operador a regulador ou comprador de algum serviço. Essas garantias têm como objetivo proteger os credores contra mora no serviço da dívida no descumprimento de obrigações do governo assumida nos termos de um acordo de concessão ou similar. E (ii) a garantia parcial de crédito embasada em projeto cobre os riscos durante um período específico de financiamento e tem como objetivo ajudar o governo e suas entidades a ter acesso a novas fontes de financiamento da dívida com prazos maiores do que aqueles encontrados em outras circunstâncias. E por fim, (iii) a garantia embasada em políticas se define pela garantia parcial de crédito referente a endividamento soberano junto a credores privados, formulada para melhorar o acesso do governo aos mercados de capital, em apoio a reformas estruturais, institucionais e sociais acordadas.

Essas garantias são oferecidas somente a países com bons antecedentes de desempenho, com contexto estrutural, social e macroeconômico satisfatório e uma estratégia coerente para ganhar (ou restabelecer) acesso a mercados financeiros internacionais.

II.4 - Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID – Contexto de criação e propósito de ação

O BID foi criado em 1959 com o objetivo de contribuir com o processo de desenvolvimento econômico e social, individual e coletivo, dos países membros regionais em desenvolvimento, destacando-se hoje como o maior financiador regional de

desenvolvimento. Para cumprir seu objetivo o Banco utiliza seu próprio capital, composto por recursos obtidos nos mercados financeiros e outros recursos disponíveis para financiar o desenvolvimento de seus países membros dando prioridade aos empréstimos e operações de garantia que contribuam eficazmente para o crescimento econômico desses países (Cf. Seção 2 do Convênio Constitutivo do Banco Interamericano de Desenvolvimento).

Segundo Yves Chailout e Paulo Almeida (1999), a criação do Banco Interamericano de Desenvolvimento, foi proposta original do Brasil e do Chile tendo como objetivo complementar os recursos multilaterais alocados pelo Banco Mundial. O BID comporta em sua estrutura institucional o Instituto para a Integração da América Latina (INTAL), com sede em Buenos Aires, que sob a forma de consultorias especializadas, se dedica a sustentar intelectualmente o processo de integração na região.

O BID se propõe orientar seus países-membros a utilizar com mais eficácia os recursos disponíveis para promover um crescimento ordenado de seu comércio exterior promovendo assistência técnica para a preparação, financiamento e execução de planos e projetos de desenvolvimento incluindo o estudo de prioridades e formulação de propostas sobre projetos específicos.

II. 5 - Estratégia para o País

O Banco Interamericano define suas linhas de ação para cada país por meio de um documento denominado Estratégia de País, bastante próximo ao instrumento utilizado pelo Banco Mundial. Esse documento diagnóstico visa a aumentar a efetividade de suas ações por meio de um conjunto de estratégias alinhadas com seus dois objetivos centrais: crescimento econômico sustentável; e redução da pobreza e promoção da equidade social. Mantém ainda estratégias para cada uma das áreas prioritárias: desenvolvimento social, modernização do Estado, competitividade, integração regional e meio ambiente.

As estratégias de país são instrumentos que se desdobram como marco de referência para todas as operações financiadas pelo Banco. Essas estratégias são construídas levando em consideração o ciclo eleitoral do país, normalmente de quatro a seis anos. Além disso, para a maioria dos países o Banco produz uma síntese econômica a cada ano. Resumidamente as estratégias contêm: (i) síntese da situação econômica do país; (ii) a estratégia de desenvolvimento do Banco para o país dividida por setores; e (iii) a programação do Banco nos próximos anos no país.

Esse documento que delinea ainda a situação econômica e a perspectiva do país por meio de uma análise detalhada de suas perspectivas econômicas e também uma

seção acerca dos projetos econômicos do país, bem como um resumo de todas as estratégias econômicas adotadas.

II.6 - Tipos de Empréstimos

O Banco opera com tipos diferenciados de empréstimos, dentre eles, Projetos de Investimentos e de Apoio a Reformas de Políticas, empréstimos multisetoriais de crédito global, empréstimos de emergência, empréstimos com desembolsos em forma de garantia e empréstimos e garantias ao setor privado.

O Banco pode, de acordo com o seu Acordo Constitutivo, proceder a empréstimos diretamente ao setor público: a governos e instituições governamentais, à entidades da sociedade civil (sob a garantia do governo nacional), organizações sub-regionais (Corporação Andina de Fomento, Banco Centroamericano de Integração Econômica e Banco Caribenho de Desenvolvimento). O Banco empresta recursos para intermediários financeiros com a garantia do governo nacional para o financiamento de programas de crédito para negócios privados incluindo micro, pequena e média empresa. Pode ainda financiar projetos diretamente para o setor privado, dispensando a garantia do governo. Geralmente se tratam-se de financiamentos a projetos de infraestrutura – transporte, saneamento, energia e comunicação – ou ainda projetos de desenvolvimento de mercados de capitais e financiamento de exportações.

A maior parte dos projetos e programas de cooperação técnica do Banco é financiada por meio de empréstimos com as mesmas taxas oferecidas pelo mercado ou através de recursos concessionários que seguem os termos e condições normais para esse tipo de operação.

II. 7 - Organismos internacionais e o tipo e qualidade das políticas públicas por eles financiadas – aproximação entre as instituições Banco Mundial e Banco Interamericano de Desenvolvimento

Nos tópicos anteriores foi apresentada a origem de duas instituições internacionais de financiamento de políticas públicas e antes de passarmos a análise dessas políticas urge fazer algumas considerações.

São duas instituições de grande porte, porém de escalas diferentes. A primeira apresentada, o Banco Mundial, possui 184 países membros, opera em escala mundial e faz parte do sistema das Nações Unidas. Em anos recentes o Banco Mundial vem fornecendo entre Us\$ 18 bilhões a US\$ 20 bilhões por ano para os países em desenvolvimento, entre empréstimos e doações. O Brasil é um dos maiores tomadores de empréstimos do Banco, utilizando anualmente, em média por ano utiliza entre US\$

1 e 2 bilhões (Banco Mundial, 2006). Segundo o Estatuto Constitutivo do Banco cada país deve subscrever obrigações de capital reembolsável que poderão ser requeridas por seus acionistas como reservas. O valor dessas subscrições depende do tamanho da economia do país definindo o peso dos votos de cada país na Diretoria Executiva. O Brasil subscreve US\$ 4,02 bilhões do capital do Banco e 2,07% dos votos.

A segunda instituição apresentada, o BID, conta com 47 estados membros divididos em três categorias: (i) países membros mutuários (Cone Sul, América Central, países caribenhos de língua não inglesa e países andinos) com 50% dos votos; (ii) países regionais não mutuários (Estados Unidos e Canadá) com 34,0% dos votos; e (iii) países não regionais e não mutuários (incluindo vários países da Europa, Israel e o Japão) com 15,9% dos votos. O peso dos votos não está circunscrito ao tamanho da economia, mas à subscrição de recursos do capital ordinário da instituição. O Brasil possui 900.154 ações do Banco Interamericano detendo 10,7% dos votos. Em 2004 o Brasil tomou US\$ 339 milhões em empréstimos do BID.

O principal órgão de deliberação das duas instituições é a Junta de Governadores para o Banco Mundial e Assembléia de Governadores para o Banco Interamericano. Os governadores são indicados por seus países e geralmente são os Ministros da Fazenda, Presidentes do Banco Central ou Funcionários Públicos. A Assembléia de Governadores delega poder a uma Diretoria Executiva, são esses diretores que acompanham as atividades dia-a-dia. Nas reuniões anuais de Governadores são definidas a política operacional e as linhas de intervenção dos Bancos em seus países membros. A política operacional por sua vez está ancorada em um tema central definido e preparado pelos Diretores Executivos, encaminhado pelo Presidente do Banco Mundial e da Agência para serem auditados pela Junta de Governadores, desse processo resultam os conhecidos Relatórios Anuais do Banco Mundial e Banco Interamericano.

Se é perceptível uma diferença entre as escalas entre as duas instituições – uma mundial e outra regional - também o é, não obstante, uma aproximação no que se concerne aos objetivos impostos a si mesmas relativamente aos países em desenvolvimento. Embora o objetivo do desenvolvimento seja preponderante, a forma de ação de ambas as instituições está fixamente inscritas em modelos de instituições financeiras. Esse fato traz para a gestão de políticas públicas de cunho social um forte conteúdo mercadológico, impondo aos beneficiários um comportamento de consumidores, às políticas públicas a racionalidade da maximização do lucro e a cada projeto o viés de uma oportunidade de bom negócio, ou seja, retorno de investimentos. Esse modelo vai afetar o padrão e o modelo das políticas públicas para os pobres.

II.8 - Política Institucional dos Organismos Internacionais – Pressupostos Discursivos

O primeiro relatório anual do Banco Mundial, publicado em 1978, cujo título “Perspectivas para a aceleração do crescimento e a redução da pobreza, além da identificação das principais políticas que afetam essas perspectivas” trazia o tema do enfrentamento da pobreza como um subtema do desenvolvimento, demonstrava pela primeira vez o enfrentamento da pobreza pelo fomento ao crescimento, pensamento que vigorou durante as décadas de 1970/1980.

Além de sistematizar uma proposta pública para circulação em todos os países esse relatório, como um todo, instaurou um novo modelo de disseminação das políticas do Banco Mundial. Ao apresentar as atividades do Banco, suas ações nas diversas regiões do mundo e, sobretudo, ao lançar publicamente temas-desafio, tornou-se pedra angular na comunidade internacional no tocante à elaboração conceitual de políticas de desenvolvimento para os países pobres. Esse modelo perdura até os dias atuais.

Mas é somente em 1990 que a luta contra a pobreza deixa de ser um subtema do desenvolvimento e ascende, ela mesma, à “organizadora do discurso”, proposição central das publicações do Banco Mundial e de outras instituições co-enunciadoras desse discurso, geralmente instituições menores ou de alcance regional, como é o caso do Banco Interamericano (BID). Segundo Ricardo Peñafiel, “o discurso da luta contra a pobreza não é um discurso único, se trata de uma série de regras compartilhadas e reconhecidas por uma outra série de enunciadores e co-enunciadores de um espaço discursivo dado” (2000, 3).

O teor dos documentos e as linhas de ação do Banco Mundial são reconhecidos pela comunidade internacional por meio da adesão desta ao discurso daquela. Essa estratégia confere legitimidade aos documentos produzidos pelo Banco Mundial fazendo-o se reproduzir no interior dos países por instituições sociais e econômicas, bem como por indivíduos.

A incorporação do tema da luta contra a pobreza como tema-força estrutura um campo discursivo na comunidade internacional na medida em que se transforma em uma teoria e em uma metodologia balizadora para o financiamento de políticas públicas. Segue uma breve seleção de instituições reconhecidas internacionalmente que incorporaram durante os primeiros anos da década 1990 o tema do enfrentamento da pobreza como diretriz para suas intervenções. Em tempo, essa seleção não tem a intenção de esgotar o tema, pretende tão somente demonstrar a enunciação desse campo discursivo.

Em 1992, a Assembléia Geral das Nações Unidas proclamou a “Jornada Internacional para a Eliminação da Pobreza”, integrando discursivamente a população pobre como membro ativo na construção do mundo. Em 1995 foi realizada a Cimeira de Copenhague,

na cidade de mesmo nome, e dela resultou um programa de ações que podem ser agrupadas em dois temas – desenvolvimento social e medidas de erradicação da pobreza. As recomendações foram incorporadas pela União Européia e sobre elas foram colocados outros objetivos, com efeito, de recomendação para os países membros configurando uma complexa estratégia de ação estrutural de alcance internacional e nacional.

O programa da Cimeira de Copenhague levou a União Européia a fixar algumas metas, dentre elas:

“(i) todos os países devem fixar objetivos de desenvolvimento concretos e escalonados no tempo em função do respectivo nível de desenvolvimento; (ii) os direitos sociais devem progredir incentivando os Estados a ratificar as convenções da Organização Internacional do Trabalho e a assegurar um respeito efetivo pela sua aplicação; e (iii) que a redução das taxas excessivas de desigualdades seja um objetivo específico das políticas de desenvolvimento social” (União Européia, 2006).

Esses são alguns dos objetivos proclamados pela EU e que nos remetem a dois elementos fundantes: (I) a recomendação de que todos os países fixem objetivos de desenvolvimento, mesmo aqueles que não participaram ou não subscreveram as recomendações da Cimeira; (II) aborda os direitos sociais como um elemento importante no encaminhamento das ações de desenvolvimento intra-países (esse ponto será retomado adiante).

Em 1998 foi realizado em Santiago do Chile, a Segunda Reunião de Cúpula das Américas, ao fim do encontro os “Presidentes apresentaram uma Declaração Política e um Plano de Ação, cujos principais temas foram: educação, livre comércio, a democracia e os direitos humanos e a erradicação da pobreza” (OEA, 2006).

As Nações Unidas dedicaram os anos de 1996 e 1997 como anos internacionais de luta contra a pobreza, as ações empreendidas nesse biênio, em conjunção com outras ações de instituições internacionais, constituíram um ambiente favorável para o lançamento em 2000 dos “Objetivos de Desenvolvimento do Milênio”, na reunião anual de dirigentes da entidade, denominada de Cimeira do Milênio. Koffin Annan, Secretário-Geral da ONU, em setembro de 2000, lança os Objetivos:

Ao propor a realização da Cimeira, pretendi utilizar a força simbólica do Milênio para ir ao encontro das necessidades reais das pessoas de todo o mundo. Ao ouvir os dirigentes mundiais e ler a Declaração que aprovaram, fiquei impressionado com a convergência de opiniões sobre os desafios com que nos vemos confrontados e com a premência de seu apelo à ação (ONU/PNUD, 2001).

A declaração dos dirigentes seguiu-se à publicação das Metas e Objetivos de Desenvolvimento do Milênio:

1. *Erradicar a pobreza extrema e a fome;*
2. *Atingir o ensino básico fundamental;*
3. *Promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres;*
4. *Reduzir a mortalidade infantil;*
5. *Melhorar a saúde materna;*
6. *Combater HIV/AIDS, malária e outras doenças;*
7. *Garantir a sustentabilidade ambiental;*
8. *Estabelecer uma parceria mundial para o desenvolvimento (ONU/PNUD, 2006).*

Como exposto, se percebe uma aproximação entre os Objetivos do Milênio e as políticas dos Organismos Internacionais como um todo, uma coalizão de interesses ao redor de instâncias criadas nos últimos 60 anos com foco no desenvolvimento dos países pobres, com o Banco Mundial se transformando na maior agência financiadora de projetos para o desenvolvimento e, mais do que isso, uma agência que alçou-se a si mesma ao posto de “produtora de uma teoria social”. Segundo Ugá,

desde os anos 1980 o Banco Mundial tem atuado como formulador de recomendações políticas para os países em desenvolvimento e como um importante disseminador, em colaboração com o FMI, das políticas neoliberais (2004, 56).

Segundo a pesquisadora os relatórios e documentos pressupõem um certo tipo de ordem social que enseja aproximação, em alguns casos similitude com a configuração social hegemônica, oriunda do Consenso de Washington, referida a um mundo posterior à crise do *Welfare State* e à derrocada do Muro de Berlim. Essa formulação enseja uma teoria social implícita em seus documentos, pressupondo um tipo de estado e presumindo um mundo do trabalho específico. Essa teoria “desconsidera o acúmulo produzido pelos cientistas sociais ao longo de pelo menos dois séculos” (Lautier, 2002, 139).

No “Relatório de 1990 a pobreza é afirmada como algo ‘angustiante’ e ‘infame’ e para isso seria necessário travar uma ‘ofensiva geral contra pobreza” (idem, ibdem). O combate à pobreza foi circunstanciado a partir desse momento como uma luta em nome da ‘ética’, luta essa que ao ser tomada por uma instituição financeira trouxe para seu interior um verdadeiro debate.

Em itens anteriores foram apresentados os critérios utilizados pelo Banco Mundial e o Banco Interamericano para a condução de seus negócios, e percebe-se uma não utilização de argumentos morais para a realização ou cobrança de empréstimos. Procedimento semelhante não é adotado no que concerne aos relatórios anuais, nos textos para discussão e em reuniões abertas nos países, por oposto os assuntos tratados não se circunscrevem às estratégias bancárias e sim, à demonstração dos esforços e estratégias envidados para a eliminação da pobreza nos países em desenvolvimento.

Enquanto os documentos internos se estruturam a partir de dados quantitativos, racionalmente projetados para dimensionar a capacidade de endividamento dos países, os documentos políticos de circulação ampliada abordam a questão por meio do discurso moral, em busca da adesão às suas políticas no maior número de países, grupos sociais, entidades civis e pessoas.

A questão que se impõe nessa pesquisa e aqui me valho da construção de Bruno Lautier – Por que é necessário ajudar aos pobres? (Lautier, 2002). O Banco Mundial nas últimas décadas tem ditado a política econômica aos países em desenvolvimento e influído nas políticas sociais por meio da denúncia da incompetência dos dirigentes. Para Lautier esse é um argumento meramente moral. A instituição se apóia na luta contra a pobreza para intervir nos assuntos políticos e econômicos internos aos países e para julgar moralmente a atitude de seus dirigentes e sua população.

Dois documentos são singulares para a análise desse ponto de vista – “Vozes da Pobreza” e “Do confronto à Colaboração” – ambos publicados no ano 2000, mesmo ano em que novamente o Banco dedica o Relatório Anual ao combate à pobreza, reafirmando a política adotada na década anterior, e mesmo ano em que a ONU, lança os Objetivos do Desenvolvimento do Milênio, os ODMs. Esses documentos são plenos de vigor no que se refere ao modo de combate à pobreza, por meio do enraizamento da ação do Banco no centro das sociedades em desenvolvimento reforçando suas estratégias de disseminação como condição para o sucesso de suas políticas, segundo Foucault gerando um conhecimento aprofundado da realidade, pois só ele é capaz de encarnar poder (2004).

O estudo denominado “Vozes dos Pobres”, publicado em 2000, ouviu 60 mil pessoas de 60 países, elas falaram sobre sua realidade e o que necessitam para melhorar suas vidas. Cito o estudo:

“Da Geórgia ao Brasil e da Nigéria às Filipinas o livro relata a luta diária e as aspirações dos pobres e como as vidas deles são moldadas por dificuldades comuns tais como a fome, a falta de poder, o isolamento social, a corrupção do estado, a desigualdade entre homens

e mulheres e a rudeza de funcionários dos governos locais. De acordo com muitos entrevistados pelos autores do livro, a pobreza é muito mais do que a falta de renda (...) A pobreza também significa não ter “voz” para influir sobre as decisões básicas que afetam suas vidas ou não ter representação no estado e nas instituições políticas nacionais” (Banco Mundial, 2000b, 3).

Essa publicação demonstra a pobreza como um fenômeno autônomo da realidade. Ao suprimir o encadeamento histórico e econômico de geração das desigualdades sociais a pobreza é apresentada como um fenômeno ubíquo, poder-se-ia dizer um espectro. A formulação do Banco Mundial evoca um peculiar debate, segundo Lautier, “se a pobreza não faz parte de um sistema, restam duas possibilidades: ela existe em virtude da incompetência dos dirigentes do país ou da falta moral dos pobres” (2002, 140). Ambos os argumentos transitam no campo da moral e se distanciam do campo da política.

De acordo com a análise do Banco os dirigentes nacionais são corruptos, desatenciosos e rudes para com os ‘seus’ pobres, essa explicação é para Lautier, inaceitável, pois tanto nos Estados Unidos como na França a pobreza se origina da corrupção, da megalomania de seus dirigentes ou da falta de democracia real dentro desses países. Inclusive, para Lautier, essa afirmação transforma-se numa questão paradoxal, pois vai de encontro ao princípio fundador do Banco – não intervir nas questões políticas internas aos países nem proferir um julgamento contra governantes eleitos democraticamente. No que se refere ao julgamento a citação abaixo traz à luz alguns elementos importantes:

O Brasil tem sido conhecido como um reformador lento na América Latina. Seu sucesso anterior com uma política de substituição de importações resultou na formação de poderosas coalizões de interesses contra as reformas orientadas pelo mercado, particularmente na área de liberalização das relações comerciais e na desregulamentação dos mercados financeiros. Depois do governo Fernando Collor em 1990, o Brasil entrou numa onda de reformas em diversos setores. O modo errático do Brasil implementar tais reformas contrasta com a experiência latino americana.

As reformas orientadas pelo mercado colocam, no curto prazo, altos custos para as populações urbanas e tendem a acentuar problemas sociais, dado que estas quase sempre implicam reduzir cortes significativos nos gastos públicos, e na perda de empregos em diversos setores (particularmente no setor de manufaturados e setor bancário) que eram anteriormente protegidos da competição externa. Os ganhos

sistêmicos de eficiência resultantes da exposição à competição internacional deverão surgir no longo prazo. As perdas resultam parcialmente da estabilidade de preços. No Brasil, essa estabilidade foi atingida no primeiro período do governo Cardoso. Numa perspectiva dinâmica, entretanto, as perdas da reestruturação industrial tendem a ser maiores do que os ganhos de bem-estar resultantes da eliminação dos níveis de inflação” (Banco Mundial, 2000b, 17).

Na citação o Banco apresenta o *locus* de enfrentamento da pobreza – ajustes estruturais por meio de reformas no Estado Nacional. O Estado brasileiro é citado como uma instituição lenta no encaminhamento das reformas. Entretanto em linhas seguintes o Banco afirma que as reformas trazem custos altos para a população urbana, e não benefícios imediatos, esses virão a longo prazo. Interessante observar que a incerteza do sucesso das reformas não é apresentada como um óbice para que o Estado brasileiro empreenda as reformas requeridas pelo Banco. Afirma por outro lado que o país deve executar as reformas e não se afastar das recomendações propostas. Em síntese, o Banco exige que o país adira às reformas mesmo diante do agravamento do quadro social que pode decorrer dessa política.

O Banco Mundial coaduna e fortalece a posição do liberalismo clássico de que o mercado é a instituição capaz de regular as mazelas sociais ; no mercado o enfrentamento da pobreza acontecerá de verdade e nele poder-se-á separar o bom e o mau pobre. Ao conferir poderes autônomos a uma instituição em detrimento de todas as outras que compõem a sociedade cria-se uma situação política e econômica desequilibrada e perniciosa para o desenvolvimento pleno de todos os indivíduos, independente de sua classe social ou origem.

Nesse processo de liberalização da economia o mercado se transforma em instituição inquestionável e o “papel do Estado é deslocado de suas funções sociais e redistributivas para funções gerenciais” (Peñafiel, 2000). A função estatal se limita, em alguns casos, à definição de quem e quantos são os pobres. Para Lautier, o Banco Mundial é signatário do discurso da filantropia e da economia social que dominou a discussão do tema entre os anos 1830-1850, daí a distinção entre os bons e os maus pobres. Os bons pobres deveriam ser ‘honestos, respeitosos, agradecidos e resignados’ (Marbeau, conf. Citado em Lautier, 2002, 151). Hoje devem se dispor a participar de capacitações, cooperarem com os projetos, enquadrarem-se nas linhas dos projetos propostos. Os maus pobres, ao contrário, pretenderiam uma assistência legal, ou seja, compreenderiam a situação de pobreza no registro do direito, o enfrentamento da pobreza se inscreve, portanto, no centro da dinâmica política sob o horizonte da cidadania.

O bom pobre enseja o estado de pobreza como um problema da ordem privada,

quem está na pobreza é o responsável pela situação (Singer, 2003). Para Bruno Lautier (1998), essa visão engendrou a questão no âmbito individual e, ainda, sob uma perspectiva exclusivamente econômica. Como o problema se imiscui no espectro do indivíduo e não, como um problema social, a solução da questão, por certo, passa pelo indivíduo e não pelo social, retomando a fala de Margareth Thatcher “não existe a sociedade e sim, o cidadão”. Essa compreensão da realidade é o alicerce das políticas engendradas pelo Banco, como uma consequência livre de qualquer contradição, as políticas focalizadas se tornam o horizonte de alcance de todo planejamento estatal e não-estatal para a solução da pobreza como questão social.

A tensão entre o bom e o mau pobre é seguida pela polarização entre o pobre e o não-pobre, as políticas e as formulações teóricas fazem uma linha de corte para enquadramento das ações isolando os ricos e propondo intervenções de enfrentamento da pobreza nos grupos definidos como pobres e as reformas estruturais para os não-pobres.

Esse marco é desenvolvido pelo Banco Mundial no estudo denominado “Do confronto à colaboração”, publicado em 2000, que circunstancia o desenvolvimento socioeconômico dos países por meio da colaboração entre Sociedade Civil – com ênfase para as Organizações Não-Governamentais e Fundações - ensejando o espaço social como um espaço de filantropia empresarial ou individual, privando a realidade concreta das contradições que lhe são inerentes, no limite desconsiderando a histórica análise das classes sociais e no seu lugar instituindo a homogeneização de interesses de todos os membros da sociedade.

As empresas signatárias dessa orientação se reúnem em torno de uma associação que congrega fundações e empresas privadas, chamado GIFE (Grupo de Institutos, Fundações e Empresas). O Grupo teve

como base o modelo do Council on Foundations ou o Conselho de Fundações, dos Estados Unidos. O GIFE conta com aproximadamente 40 fundações nacionais e internacionais como membros, e tem como principal objetivo o fomento e a consolidação do setor das fundações no Brasil. Ao longo dos últimos anos, o GIFE tem promovido seminários nacionais e internacionais, patrocinado cursos de treinamento para seus membros e participado de fóruns públicos nacionais relativos às questões do terceiro setor. Como já mencionado anteriormente, o GIFE colaborou com o Conselho da Comunidade Solidária na formulação da Lei do Terceiro Setor, com vistas a prover este segmento de um perfil institucional mais claro e incentivar doações filantrópicas (GIFE/Banco Mundial d, 2000, 27).

O Instituto atua também junto às empresas filiadas com o intuito de promover a adoção de práticas empresariais que combatam a corrupção, evitem o trabalho infantil e que sejam ambientalmente sustentáveis. Esse modelo tem gerado um novo tipo de publicidade para essas empresas, pois ao divulgarem suas “novas práticas” apresentando-se como novas instituições sociais, dão a impressão de que podem negligenciar sua base econômica, como se o interesse social estivesse acima do lucro. No entanto, nunca houve tanto lucro para as empresas como tem havido desde a segunda metade do século XX. Sem abordar essa contradição a mídia tem reservado grande parte de seu tempo para a divulgação desse tipo de atividade³.

A filantropia individual também tem crescido e incrementado o desenvolvimento social, segundo o Banco, por meio de generosas doações de músicos e atletas renomados. Cito o estudo,

(...) estudos recentes indicam que um número crescente de cidadãos brasileiros contribui para instituições filantrópicas. Estima-se que em 1998 cerca de 15 milhões de pessoas fizeram doações individuais. Paralelamente, 21 milhões doaram bens materiais e 12 milhões prestaram serviços voluntários. Este volume crescente de contribuições individuais somado à filantropia empresarial também em fase de expansão, vem gerando cerca de US\$ 12 bilhões por ano, beneficiando diretamente um número estimado em 9 milhões de pessoas. Aparentemente, este aumento na filantropia resulta de uma nova postura que enfatiza a “responsabilidade cidadã” em vez da motivação religiosa que caracterizava a caridade tradicional (Banco Mundial, 2000, 27).

A solução dos problemas sociais, portanto, se desvincula histórica e politicamente das noções de pobreza e cidadania, as propostas de intervenção se reduzem à manutenção do pobre na pobreza, privando-o do seu *status* de cidadão, pois reiteradamente tem nas políticas que lhes são destinadas a negação de seus direitos. O efeito mais visível dessas políticas é o arrefecimento das condições ultrajantes da pobreza, como por exemplo, a melhoria das condições das habitações, sem contudo proporcionar-lhes condições justas de saúde, educação, emprego e transporte. Mesmo para esse atendimento parcial o pobre é instado a assumir alguns compromissos com as agências financiadoras, como por exemplo participar de cursos de capacitação (mesmo de antemão sabendo que esses não lhe darão condições de ingresso no

³ O discurso da promoção da cidadania tem sido apropriado por empresas, instituições da sociedade civil e particularmente por grandes empresas midiáticas. Segundo o relatório social de 2004 da TV Globo, somente neste ano, a Rede Globo “veiculou 30 campanhas próprias com temas de interesse público e incentivo ao comportamento cidadão” (Rede Globo, 2004, 42). Segundo o mesmo relatório foram mais de 233 mil inserções na Rede, que representam R\$ 155,7 milhões só em espaços publicitários, sem considerar os custos de produção. Se associadas a campanhas de terceiros somam R\$ 384,9 milhões.

mercado de trabalho). Exige-se que o pobre tenha uma ação protagonista por meio da participação induzida, ou seja, privada de seu conteúdo transformador e reivindicatório, aproximando as ações do espaço público de constituição da cidadania às estratégias de mercado. “As relações sociais deixam de ser reguladas pelo direito e pela cidadania para serem reguladas pelo mercado” (Telles e Cabanes, 2006: 15), o sistema se reduz, nesse caso “ao livre mercado” (Jameson, 2006: 159).

As empresas deixam de opinar e atuar somente na esfera econômica e adquirem voz, por meio de sua responsabilidade social, para propor reformas sociais. Esse deslocamento da atuação inscreve a população num quadro de “passividade ativa”, pois suas reivindicações ficam circunscritas ao quadro criado por instituições que têm legitimidade e, por conseguinte, *status* de legitimadora do discurso, esse processo é denominado pelas instituições internacionais de Governança.

A Governança é o processo pelo qual se exerce a autoridade num determinado país e compreende essencialmente três processos, segundo Kaufmann, analista do Banco Mundial:

1. Processo pelo qual os governos são escolhidos, responsabilizados, monitorados e substituídos;
2. Processo pelo qual os governos gerenciam recursos de modo eficiente e formulam, implementam e fazem respeitar políticas e regras sólidas;
3. Respeito pelas instituições que governam as interações econômicas e sociais entre si.

A governança é operacionalizada por meio de instrumentos de análise e medidas:

1. Expressão (voz), responsabilização e accountability;
2. Estabilidade política e ausência de violência;
3. Marco regulatório de qualidade;
4. Efetividade governamental;
5. Controle da corrupção;
6. Estado de direito.

A governança institui nos países um modelo de gestão que se distancia dos pressupostos republicanos de soberania e independência das nações ao propor uma governança global baseada no desenvolvimento do livre mercado, na transformação dos papéis do Estado e da Sociedade. O Estado deixa de ser o guardião dos direitos sociais e instituição social com função redistributiva com o objetivo de oportunizar e viabilizar acesso aos bens e serviços públicos ao passo que a ação da Sociedade Civil adquire a função de prover a população pobre de mínimos de sobrevivência por meio de ações voluntárias, onde, geralmente levam para estratos sociais pauperizados aquilo

que lhes sobra ou que não lhes faria falta, dedicam tempo e muitas vezes recursos materiais, provocando um efeito perverso nesses grupos, pois sua ação lhes priva da igualdade proporcionada pelo acesso ao direito, criando uma relação bem intencionada, porém, eivada pela desigualdade.

Ao serem enfatizadas as funções de gerenciamento e controle do Estado são enfraquecidas por consequência, suas funções sociais; essa é a base da proposta construída por diversos organismos internacionais e desenvolvida pelo Banco Mundial no Relatório Anual de 1997 - O Estado em um Mundo em Transformação (*The State in a Changing World*)- nesse documento o Banco apresenta detalhadamente o papel almejado para a instituição 'Estado'. Cito o Relatório

Esse relatório demonstrou que o Estado tem uma enorme influência sobre o desenvolvimento social e econômico de um país, inclusive quando se trata de um desenvolvimento sustentável. O potencial do Estado para, promover e mediar transformações e perseguir e objetivar seus fins coletivos é notável. Onde essa capacidade é bem utilizada a economia floresceu. Mas onde não foi, o desenvolvimento atingiu uma barreira intransponível (1997,158).

Embora seja atribuído ao Estado a capacidade de alcançar fins coletivos prepondera entretanto, a visão de que cabe ao Estado elaborar modelos e instrumentos que possibilitem o crescimento da economia por meio de um ambiente de confiança entre governo e sociedade. De acordo com Boaventura Santos (2006), esse modelo de Estado rivaliza com o modelo do Estado social e, portanto, com as políticas sociais por ele fundadas.

Teoricamente o conceito de Estado preconizado pelos organismos internacionais se fundamenta pela constituição de um terreno fértil e seguro para o desenvolvimento econômico das empresas. De acordo com o Relatório do Banco Mundial de 1997, o Estado deve se transformar em uma instituição ágil e eficaz na garantia jurídica dos contratos, na manutenção da ordem pública e na defesa da propriedade privada. Essa atuação é operacionalizada por mecanismos de exclusão e descarte das políticas sociais de defesa e garantia de direitos sociais.

Nesse sentido, se torna inevitável a privatização do sistema de seguridade social por meio do discurso e do financiamento de políticas que privilegiam a autonomia dos indivíduos obrigando-os a se tornarem responsáveis por seu presente e futuro; pelo presente por meio da individualização da responsabilidade pela 'empregabilidade', pela manutenção de sua saúde e pela criação de estratégias de reinserção social e econômica; pelo futuro porque as reformas na estrutura do Estado deixam a cada um a

responsabilidade pelo financiamento de sua velhice e/ou invalidez.

Segundo Bruno Lautier, esse processo provoca uma despolitização da política, transformando-a num campo de ação moral de forças sociais desvinculadas do horizonte dos direitos sociais e próximas ao discurso da solidariedade:

Na visão caritativa a pobreza é declarada inaceitável em si, por razões transhistóricas e não ligada a uma preocupação do governo; essas razões podem participar da ética – religiosa ou não – do sentimento de solidariedade comunitária ou de um mal-estar pessoal dos segmentos mais abastados (1986, 109).

A gestão dos pobres, destituídos do status de cidadãos, deverá ocorrer, segundo o Banco Mundial, por meio da governança participativa, não só em escala local, mas regional, nacional e internacional. Os pobres não terão acesso a direitos, mas, por outro lado, serão criadas oportunidades de aumento de seu poder ou ‘empoderamento’ (*empowerment*), como base da gestão pública. Esse processo se inscreve em um quadro de ‘reforma política’ em favor das forças da governança e em detrimento das vantagens e direitos adquiridos inscritos nas Constituições Federais dos Estados Nação.

O teor analítico desse documento põe a nu o marco institucional da política recomendada pelo Banco demonstrando a constituição de uma base auto-referente, ou seja, o Banco se comporta como uma instituição que postula uma teoria social de cunho normativo por meio da exclusão das disputas de interesses e a desigualdade econômica contidas no seio do desenvolvimento social, desvinculando-se de toda elaboração conceitual da pesquisa na área das ciências sociais.

No Relatório de 1997, as ações dos sujeitos sociais (autoridades legislativas nacionais e estaduais, políticos, juízes, servidores civis, conselhos deliberativos público-privados, analistas independentes e ONGs) estão delimitadas pelo princípio da colaboração com vistas a “instituir uma burocracia profissional baseada em regras” (World Bank, 1997: 157).

O documento afirma que leva tempo e exige paciência convencer as empresas e cidadãos de que o sistema judiciário é imparcial em suas decisões, esse processo de convencimento intenta criar relações de confiança entre essas instituições de maneira a seqüenciar o processo de reformas. Desse modo, não pode haver dúvidas acerca da imparcialidade das decisões do judiciário para que não haja posteriores contestações das medidas.

Essas medidas preliminares devem incluir a capacidade do governo central em promover melhorias nos salários de seus funcionários para atrair pessoal altamente qualificado⁴. Essa mudança afeta diretamente a proposição das políticas públicas transformando-as em serviços disponibilizados pelo Estado, abertos ao envolvimento do setor privado, como por exemplo, as Parcerias Público-Privadas.

Nessas parcerias há um compartilhamento de responsabilidades entre setor público e privado, mas também se percebe o aumento do poder das empresas em detrimento do poder do Estado. O Banco propõe flexibilidade para as instituições para o exercício “correto” da autoridade por meio de “limites apropriados” em que cada país deve atingir o seu “ponto de equilíbrio”.

II. 9 – Do discurso à ação – o caso da privatização da água em Cochabamba

Um acontecimento ilustrativo desse modelo é o caso da recomendação em 1999, pelo Banco Mundial para a privatização da empresa estatal encarregada do abastecimento municipal de água de Cochabamba - Bolívia (SEMAPA). Em outubro de 1999, foi aprovada a Lei de Água Potável e de Saneamento, suspendendo o financiamento estatal e abrindo caminho para o processo de privatização.

Por meio de uma concessão para a *International Water*, uma subsidiária da *Bechtel* a água de Cochabamba foi privatizada. A *Betchel* é uma empresa estadunidense dirigida durante vários anos por George Shultz – ex-secretário de estado sob o mandato de Ronald Reagan – atualmente membro do conselho da empresa e conselheiro sênior. Para compreender as relações da *Betchel* com a privatização da água na Bolívia, faz-se mister conhecer as relações de Shultz com o governo dos Estados Unidos. George Shultz jogou um papel estratégico na deflagração da guerra contra o Iraque em 2002, ele pertencia à Comissão para a Liberação do Iraque e defendia ações para além da liberação política. Artigo de sua autoria publicado no *The Washington Post* em setembro de 2002, cujo título “*Act Now: the danger is immediate!*” (Aja agora: o perigo é imediato!) afirmava que “existe uma base forte para ação militar imediata contra Hussein e para um esforço multilateral para reconstruir o Iraque, após sua partida”. A partilha do espólio era condição para o envolvimento dos países e de suas empresas agregadas. Um mês após o início da guerra contra o Iraque a empresa *Betchel* fechou um contrato de US\$680 milhões para reconstrução do Iraque ou do que ainda seria destruído.

⁴ *Esse processo pode ser vislumbrado no Brasil por meio do incremento do salário de algumas carreiras públicas no Poder Legislativo e no Judiciário – Magistrados, Analistas e Fiscais da Receita Federal, Analista de Gestão Pública, Policiais Federais -, em detrimento de outras carreiras do Poder Executivo – Médicos, Professores, Assistentes Sociais... A severa diferença salarial é um indício da mudança das funções do Estado - do Estado Social para Estado Gestor -, bem como da demonstração da adesão do Brasil ao modelo requerido pelas instituições internacionais.*

Curiosamente os primeiros bombardeios atingiram hospitais, pontes e a estrutura hídrica do país. No momento em que as oportunidades de exploração e comércio decaíam a guerra, nesse caso contra o Iraque, emergiu como elemento estratégico na obtenção e ampliação do controle de bens públicos vitais. Para a empresa Betchel reconstruir e privatizar são processos corporativos que contribuem para ampliação dos lucros dos investidores, essa compreensão não está restrita a essa empresa, mas predomina em todas as corporações independente de seu porte.

A privatização da água na Bolívia, para a empresa Betchel foi uma oportunidade de expansão dos negócios da companhia. A população boliviana é a segunda população mais pobre do planeta, a primeira é do Haiti. O país conta com uma população de 8 milhões de habitantes e uma dívida externa superior a US\$5,5 milhões. A nação empenha mais de 30% do seu PIB no pagamento de juros e serviço da dívida. Segundo o Relatório de 2003 do PNUD os habitantes da zona rural, cerca de 4 milhões de bolivianos, sobrevivem com menos de US\$ 0,10 por dia.

Ainda em 1995 o Presidente Estensoro, do Movimento Nacionalista Revolucionário (MNR) promulgou o decreto 21060 que previa a abertura econômica do país. Junto com o decreto as medidas e exigências tradicionais: racionalização dos processos, enxugamento da máquina estatal, corte de empregos (cerca de 2 milhões e meio de operários foram demitidos) nas minas de estanho e a transferência do parque industrial para empresas transnacionais, com ênfase para o petróleo, gás e serviços de abastecimento de água e saneamento básico. Esse processo de privatização compõe o rol de recomendações do Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional para liberação de recursos para modernização da infra-estrutura e aparelho estatal e políticas sociais de alívio à pobreza.

Esse processo de privatização da água na Bolívia provocou o aumento de 600% no valor da tarifa e ainda um aumento extra para os custos de extensão da rede a ser rateado entre os usuários. Pelo contrato firmado entre o governo boliviano e a multinacional a população estaria proibida até mesmo de coletar, inclusive a água das chuvas. A gravidade da situação provocou uma onda nacional de mobilizações alcançando, inclusive a Política Militar. A adesão da Polícia desafiou o Exército disparando um movimento de desobediência civil que levou à ruptura do contrato e expulsão da empresa Betchel e sua subsidiária com a conseqüente reestatização da Companhia – SEMAPA.

A privatização da água não se restringe à Bolívia, o Brasil também tem sofrido pressões do FMI e do Banco Mundial para privatizar seus serviços de água e esgoto. Cerca de trinta municípios brasileiros já possuem seus sistemas privatizados. Em junho de 2000 o governo do Estado do Amazonas leiloou a Manaus Saneamento, responsável

por 96% do atendimento no Estado. “Quem comprou a Manaus Saneamento foi a transnacional francesa Suez-Lyonnaise. Pagou R\$ 180 milhões, mas 50% destes recursos foram financiados pelo BNDES. Segundo especialistas, estes recursos teriam sido recuperados pela empresa em apenas 14 meses de operação. A fonte destes recursos são as tarifas pagas pela população” (Bava, 2006).

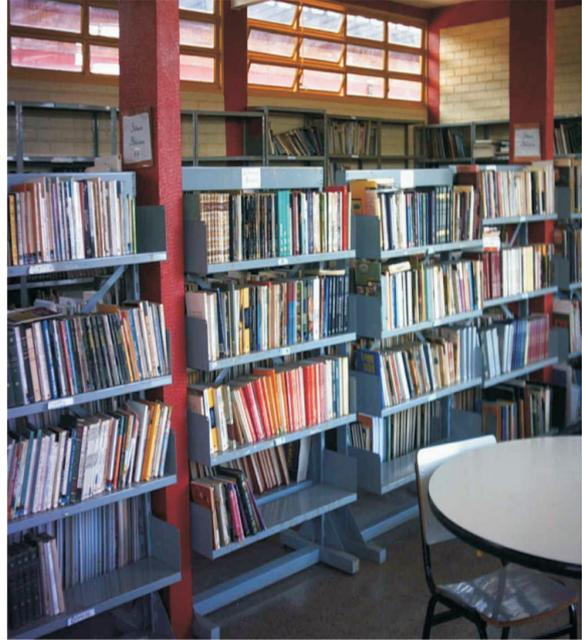
A privatização da água é um processo que ganha escala em todo o mundo. Em 1980 eram 12 milhões de domicílios. Hoje são 600 milhões. Os países pioneiros são a Inglaterra, a França, o Chile. Por meio das parcerias público-privadas, quatro multinacionais disputam o mercado do saneamento básico no mundo inteiro – Ondeo, uma filial da Suez-Lionnaise, com 125 milhões de clientes; Veolia (ex-Vivendi), com 110 milhões de clientes; Saur, com 29 milhões de clientes. A essas três companhias francesas se soma a RWE alemã e sua filial inglesa, a *Thames Water*.

Os efeitos sociais dessas orientações sucumbem diante dos problemas ambientais que provocam. A perda do controle das populações sobre bens vitais para sua reprodução faz-se acompanhar de um aumento expressivo do custo, resultando na obstrução do acesso dos mais pobres aos serviços essenciais. Nos países que têm privatizado sua estrutura pública, a transformação de direitos em serviços tem sido um resultado freqüente, mas que não é declarado como objetivo nos documentos do Banco Mundial e outros organismos congêneres.

A privatização de bens públicos demonstra o sentido das idéias e recomendações do Banco, produzem um esboço conceitual ahistórico ao não aludir ao passado constituinte da humanidade e de suas instituições sociais. Ao comparar os resultados do estudo – Vozes dos Pobres – com o caso da Bolívia pôde-se observar uma clivagem entre os resultados da pesquisa e a realidade. A pesquisa concluiu que os pobres sofrem diante da fome, da incapacidade de decidir e agir, da corrupção do Estado e a rudeza dos funcionários estatais. No caso boliviano verifica-se o próprio Banco Mundial contribuindo, ou melhor designando a privatização de um serviço vital, a água, provocando um desencaixe entre sua ação e seu corolário. De acordo com o Presidente do Banco – James Wolfenson – “... a nossa missão central é ajudar os pobres a alcançarem as metas dos esforços deles... Estamos dispostos a assumir a responsabilidade e a nos esforçarmos para ouvir essas vozes...” (Banco Mundial, 2006b). Entretanto, a privação do acesso a bens vitais impede que os pobres alcancem suas metas, nesse caso, a meta da sobrevivência física.

O resultado, a privatização, foi revertido por meio da mobilização popular, ou seja, de acordo com a pesquisa Vozes dos Pobres, eles adquiriram capacidade de ação e decisão. Entretanto, por solicitação da empresa concessionária, a Betchel, houve uma dura intervenção policial contra a população causando um confronto com

centenas de pessoas feridas e 78 mortos. Esse número se soma aos 34 mortos e 205 feridos alguns meses antes, no mesmo ano de 2000, por não aceitarem a instituição de imposto sobre os salários baixos, também condição do Banco Mundial para concessão de novos empréstimos para alívio da pobreza. Importante salientar que essas notícias não têm visibilidade na grande mídia, sendo geralmente noticiadas como incidentes irrelevantes, um tanto folclóricos e episódicos, sendo que poucas vezes se vê estabelecida a associação entre o motivo dos levantes, seus resultados e suas motivações.



PARTE 2
O OBJETO: CIDADE, POLÍTICA E
DIREITOS SOCIAIS

CAPÍTULO III
CIDADE E DIREITO SOCIAL – EM
BUSCA DAS ORIGENS

Na Grécia Antiga dois espaços distintos ofereciam à multidão experiências com a linguagem falada, segundo Richard Sennett (2003), a ágora e o teatro. Na primeira, a linguagem se vinculava ao movimento e às trocas; pequenos grupos se reuniam para discutir sobre diversos e variados assuntos, não havia uma voz dominante. Na segunda, as pessoas se posicionavam para ouvir uma única voz, “os locais reservados aos espectadores eram tão organizados que amiúde a eloqüência os vitimava, paralisando-os e humilhando-os com seu fluxo” (idem, 47).

A voz, na Grécia de Péricles, era um fator fundamental de organização da cidade. A voz e sua alternância, o silêncio, definiam o lugar dos membros da cidade, acreditava-se que a capacidade de falar efervescia internamente os corpos, dando-lhes uma nova compleição; desse modo somente os homens tinham o direito à palavra, pois, acreditava-se que seus corpos fossem quentes, enquanto as mulheres, portadoras de corpos frios, não usufruíam do mesmo direito de fala. Os homens exercitavam-se nas academias e lá também podiam fortalecer sua voz e aprender técnicas de impostação e projeção. Segundo Sennett, “o cidadão procurava andar de forma determinada e tão rapidamente quanto possível, através do torvelinho, encarando calmamente os estranhos. Tais movimentos, postura e linguagem corporal irradiavam seriedade e correção de maneiras” (2003, 49).

A fruição da voz e o deslocamento dos corpos designavam o lugar de fala e a posição hierárquica de cada um dos membros daquela sociedade. A mulher, todavia, tinha seu corpo e voz silenciados, sendo, por esse motivo, privada da luz e calor do sol, do convívio coletivo e da exposição do seu corpo. A nudez era uma prerrogativa dos corpos quentes, enquanto o corpo coberto demonstrava a debilidade do corpo feminino, frio por excelência. A oposição de pares dialéticos fundou a Grécia Antiga – nu/vestido, quente/frio, aberto/fechado, homem/mulher – e criou e transformou um modo específico do exercício da política e dos direitos de cidadania. “A democracia celebrava o corpo humano de uma forma particular. A imagem idealizada do corpo nu fragmentou-se na pedra; a voz exposta tornou-se fator de desagregação do espaço urbano” (idem, 59).

Na célebre Oração do Funeral Péricles celebra a unidade entre a ação e a palavra, vivificada pelo exercício da democracia:

(...) nós, cidadãos atenienses, decidimos as questões públicas por nós mesmos, ou pelos menos nos esforçamos para compreendê-las claramente, na crença de que não é o debate que é empecilho à ação, e sim o fato de não se estar esclarecido pelo debate antes de chegar a hora da ação (Tucídides, 1982, 110-11).

A Guerra trouxe à tona as contradições expressas no ideal ateniense, o exercício amiúde da voz na ágora, se tornou prisioneiro da voz única proferida na Pnice (local onde se encenavam as peças teatrais, situado na cidade antiga). Para Sennett,

o calor do corpo expresso na retórica democrática, conduziu à perda do controle racional nos debates; na política, ao contrário do teatro, faltava calor às palavras e narrativa lógica. Os atenienses não conseguiram criar um desenho alternativo na pedra; na Pnice, as pessoas se tornavam responsáveis por atos que não controlavam (2003, 60).

Enquanto os gregos não cogitavam transformar em concidadãos os indivíduos dos povos conquistados, os romanos o pretendiam por meio de sua arquitetura, segundo Vitruvius, arquiteto romano, “a majestade do Império [é] expressa pela eminente dignidade de seus prédios públicos” (idem, 86). A riqueza do império provinha da guerra e do seu fruto, a conquista. A cidade romana era conhecida como “cidade luz”, pólo de atração para imigrantes vindos de territórios dominados que se viam atraídos pela riqueza e poder. “O dia a dia da cidade estava repleto de visitas, deferências, agrados pessoais misturados a favores, gorjetas e pequenos negócios entre todos aqueles que permaneciam ligados por esses laços de mútua dependência” (ibidem, 88).

A arquitetura romana, baseava-se na simetria geométrica tomada de empréstimo da geometria corporal supostamente descoberta pelos romanos. Essa geometria foi utilizada como meio de ordenamento do mundo “que governavam, como conquistadores imperiais e como construtores da cidade. O que os romanos fizeram, portanto, foi fundir o seu anseio de ver e acreditar com a regra de olhar e obedecer” (idem, 95). Os campos militares de treinamento e os templos sagrados eram compostos de edificações regularmente planejadas, assim como as cidades. Essa orientação toma o planejamento como um meio eficaz de organizar a vida cotidiana sob um fim previamente estabelecido.

Historicamente a praça pública cumpriu a função de mesclar pessoas e diversificar atividades, enquanto “a transição do antigo para o moderno desfez esta distribuição harmoniosa das funções sociais, por outra, alargando indefinidamente o território

privado conforme se implantava a propriedade burguesa, não só o debilitou ainda mais como precipitou o declínio inelutável do caráter público da liberdade” (Arantes e outros, 2000, 115). A ascensão e fortalecimento da burguesia enquanto classe social, agiu diretamente sobre os privilégios e tradições da aristocracia, à medida que as redes de sociabilidade se desenvolviam independentes do controle real direto, os lugares onde estranhos podiam se encontrar aumentavam regularmente. Segundo Sennett, “foi a época da construção de enormes parques urbanos, das primeiras tentativas de se abrir ruas adequadas à finalidade precípua de passeios de pedestres, como uma forma de lazer” (idem, 32).

Um processo de substituição da ação (práxis dos antigos) pelo comportamento (o enquadramento social regido pela reprodução material do sistema) que culmina no eclipse da visibilidade pública na sociedade de massa (Arantes, 2000, 115). Para Hannah Arendt o declínio da ação em favor do labor (Arendt, 2001) favoreceu o fim da correspondência entre o estabelecimento da “condição humana” moderna e a organização social do espaço. O totalitarismo para Arendt seria o estabelecimento do grau zero do mundo público ou seja, a anomia do espaço urbano (Arantes, 2000). Somente a ação, a vida em público, pode instaurar um convívio urbano e social harmônico enquanto a sua extinção compreende a definição de indivíduos necessários e desnecessários, indivíduos territorializados e desterritorializados. A cidade antiga, segundo Arendt, guarda coerência, pois se consolida como espaço urbano e corpo político, enquanto a modernidade oferece ao indivíduo a conformação com uma realidade que só pode ser resolvida na intimidade do lar, onde ele pode se consolidar como um sujeito completo.

Essa premissa guarda uma contradição fundante, pois não existe cidadania individualmente, segundo Norbert Elias, “na práxis da vida social, é constante nos interesses por questões de harmonia e equilíbrio, visíveis nas questões referentes ao equilíbrio entre as exigências da organização social formada por indivíduos e as exigências desses mesmos indivíduos enquanto indivíduos” (1994, 194).

Essa contradição é abordada por Simmel por meio da redução da forma cidadina à expressão do indivíduo na metrópole moderna. A conciliação entre indivíduo e coletivo é impossível, demonstrada pelos efeitos que a cultura e a economia moderna provocam no indivíduo, a vida é reduzida à instrumentalidade do cotidiano. Segundo ele,

A metrópole sempre foi a sede da economia monetária. Nela, a multiplicidade e concentração da troca econômica dão uma importância aos meios de troca que a fragilidade do comércio rural não teria permitido. A economia monetária e o domínio do intelecto estão intrin-

secamente vinculados. Eles partilham uma atitude que vê como pro-saico o lidar com homens e coisas; e, nesta atitude, uma justiça formal freqüentemente se combina com uma dureza desprovida de consideração (1967, 15).

A relação irremediável incita no indivíduo um comportamento passivo envolvido e fortalecido pelo desenvolvimento do Intelecto. Essa tragédia é sublimada pela liberdade que o dinheiro propicia, pela liberdade de ir e vir sem ser julgado ou taxado por outros moradores (comportamento típico das cidades pequenas). A rendição do indivíduo se consolida com a divisão cada vez mais minuciosa da divisão do trabalho urbano. A vitória do indivíduo se consome pela derrota da sociedade, a impessoalidade assume as rédeas da vida e com ela põe-se fim às paixões aos debates típicos da práxis social, a ação política.

A técnica da vida urbana coordena as mais diversas atividades sob a égide da precisão, do cálculo e da simetria. O ambiente é tomado por um sem número de opções que ao invés de fortalecer o indivíduo solapam sua capacidade de decisão e discernimento. Esse comportamento nomeado por Simmel de *blasé*, consiste na incapacidade de “reagir a novas sensações com a energia apropriada”, sua essência se “ampara no embotamento do poder de discriminar” (1967, 18). O dinheiro e a economia monetária se tornam poderosos niveladores de todas as coisas. A aparência se transforma na única maneira de exercício da individualidade e a vida privada se resume a relacionamentos e convivências reservados, longe dos olhares furtivos. Ao mesmo tempo em que o ar da cidade liberta, as relações econômicas estabelecidas tendem a subsumir o indivíduo à sua lógica cada vez mais expansiva.

III.1 – O direito como estruturador da sociedade

Ao longo da modernidade, o direito se constituiu como um elemento estruturador do espaço social e organizador do tempo, portanto também responsável pela objetivação do indivíduo no espaço geográfico. Por outro lado, a expansão contínua das forças capitalistas, hoje fortemente representadas no desenvolvimento tecnológico, requer uma organização precisa do tempo, do espaço social e geográfico para dar continuidade ao processo ordenador do espaço sob a sua lógica. A disputa pelo espaço consiste na luta pelas condições e meios para o exercício da cidadania, por um lado, e para a expansão do capital, por outro. Ora velada, ora aberta, essa é a disputa que se vislumbra no processo de intervenções urbanas e ordenamento territorial das políticas urbanas ao longo da história moderna.

Esse movimento demonstra as tensões sociais, o circuito da produção e as novas

modalidades de acumulação – flexibilização do mercado de trabalho e o aumento da autonomia do capital financeiro em relação ao sistema produtivo – no centro da questão social atual, em particular para os países de economia dependente. Nesse cenário, segundo Lúcia Cidade, altamente dinâmico, as cidades atuam ao mesmo tempo como integrantes de redes multidirecionais diferenciadas e como suporte de uma grande variedade de atividades e fluxos (2006, 4).

Segundo David Harvey o processo de acumulação depende e pressupõe:

(i) A existência de um excedente de mão-de-obra, isto é, um exército de reserva industrial, que pode alimentar a expansão da produção;

(ii) A existência no mercado de quantidades necessárias de meios de produção – máquinas, matérias-primas, infra-estrutura física e assim por diante –, que possibilitem a expansão da produção conforme o capital seja reinvestido;

(iii) A existência de mercado para absorver as quantidades crescentes de mercadorias produzidas. Se não puderem ser encontradas necessidades para os bens ou se não existir demanda efetiva, então desaparecerão as condições para a acumulação capitalista (2005, 45).

Os pressupostos levantados por Harvey demonstram a fragilidade do sistema e a crise como elemento estruturante do modelo de expansão do capitalismo. Elas impõem “algum tipo de racionalidade e ordem no desenvolvimento econômico capitalista. Isso não quer dizer que as crises sejam ordenadas ou lógicas; de fato, as crises criam as condições que forçam algum tipo de racionalização arbitrária do sistema de produção capitalista” (Harvey: 2005, 46). Discursivamente as crises se transformam no melhor meio de efetivar as reformas ou mudanças requeridas pelas forças dominantes de uma dada sociedade. Esse argumento define a urgência e a profundidade das ações a serem tomadas e as conseqüências previstas, como por exemplo, as questões relativas à segurança pública, à educação ou às rodovias federais.

Ainda sobre a crise de acumulação do capital tendo o espaço urbano como referência, Harvey chama a atenção para o aumento da demanda efetiva, capaz de aumentar a demanda de absorção dos produtos. Ele propõe elaborar esse quadro pela mistura de quatro elementos sobrepostos:

(i) A penetração do capital em novas esferas de atividade, mediante: (a) a organização de formas preexistentes de atividade ao longo de linhas

capitalistas (transformação de atividades artesanais em atividades empresariais) ou mediante (b) a expansão de pontos de troca dentro do sistema de produção e a diversificação da divisão do trabalho;

(ii) A criação de novos desejos e novas necessidades, desenvolvendo novas linhas de produtos e a organização do consumo, para que se torne “racional” em relação ao processo de acumulação;

(iii) A facilitação e o estímulo para o crescimento populacional num índice compatível com a acumulação a longo prazo;

(iv) A expansão geográfica para novas regiões, incrementando o comércio exterior, exportando capital, e em geral, expandindo-se rumo à criação do que Marx denominou de “mercado mundial” (2005, 48).

O esforço em minar ou sobrepor barreiras espaciais como meio de realizar a troca de mercadorias tem ocorrido pelo esforço contínuo de anulação do espaço pelo tempo. Quanto mais rápido uma mercadoria se realiza, ou seja, nos termos marxistas, é consumida, maior a possibilidade de êxito para as forças de expansão do capital. Entretanto, “essa necessidade pode, em parte, ser compensada pelo surgimento do sistema de crédito” (Harvey, 2005, 51).

Harvey se apóia em Marx para definir a criação desse sistema, “a necessidade de minimizar o custo de circulação e o tempo de giro promove a aglomeração da produção em alguns grandes centros urbanos, que se tornam as oficinas da produção capitalista” (idem, 52). Essa necessidade provoca a concentração da produção em alguns territórios, transformando a paisagem urbana e a vida de milhões de pessoas. As cidades onde a produção se concentra deve conter condições e meios para a produção, transformando-se em recipientes, segundo Mumford (1998), de pessoas e mercadorias, entretanto, a ascensão desse espaço territorial e economicamente definido não está livre ou isenta de contradição. Nele se estabelecerá a disputa entre os meios de produção e as forças produtivas para a satisfação de suas necessidades. Assim como anulação do espaço pelo tempo é necessária para conter as crises do sistema capitalista, também devem se constituir meios para que as tensões e conflitos não inviabilizem a produção e a circulação das mercadorias. Nesse sentido, a acumulação será mais eficaz onde a resistência for mais fraca, por isso as fábricas se deslocam cada vez mais rapidamente, na busca de melhores condições de produção – baixos salários, isenção de impostos e proximidade de pontos de escoamento da produção.

De acordo com Harvey,

O capital passa a ser representado na forma de uma paisagem física, criada à sua própria imagem, criada como valor de uso, acentuando a acumulação progressiva do capital numa escala expansível. A paisagem geográfica, abrangida pelo capital fixo e imobilizado, é tanto uma glória coroada do desenvolvimento passado, como uma prisão inibidora do progresso adicional da acumulação, pois a própria construção dessa paisagem é antitética em relação à “derrubada das barreiras espaciais” e, no fim, até à “anulação do espaço pelo tempo” (idem, 53).

A superação das barreiras espaciais e da fixidez do capital é definida nos termos de Bauman na superação da modernidade de ferro pela modernidade líquida (2001). Enquanto o capital adquire contornos líquidos e fluidos, os trabalhadores, em particular os mais pobres, se transformam em peças mais pesadas e densas do desenvolvimento em sua nova fase de expansão, o capitalismo financeirizado. Segundo ele, “a extraterritorialidade da elite parece uma liberdade intoxicante, enquanto a territorialidade do resto parece cada vez menos com uma base doméstica e cada mais com uma prisão – tanto mais humilhante pela intrometida visão da liberdade de movimento dos outros” (Bauman, 1999, 31).

Sobreposto ao efeito da busca de anulação do espaço pelo tempo existe o efeito da destruição da memória, base fundante da identidade individual e coletiva. A cidade formula o indivíduo tanto objetiva quanto subjetivamente e a relação espaço/tempo se torna indissociável pela ação humana. A destruição dessas camadas devasta a memória e o tempo histórico, bem como a possibilidade de o homem conscientemente objetivar-se a si mesmo e a sua produção no espaço urbano. Retoma-se aqui a clássica imagem fantasmagórica adquirida pela mercadoria em relação ao trabalhador. Ela passa a atormentá-lo e amedrontá-lo, pois esse não mais se vê como seu produtor, mas sim, como objeto de sua produção (Marx: 2003).

Nesse quadro a cidade se define por sua face negativa pela ausência de sociabilidade, se transformando unicamente em espaço de produção de mercadorias e de expansão da propriedade privada de grupos, conglomerados econômicos e financeiros e indivíduos isolados. Essa realidade provoca um sentimento de alheamento na grande maioria dos habitantes fazendo com que a desigualdade seja o resultado mais plausível dessa confluência de elementos sobrepostos. O habitante comum não é capaz de estranhar a desigualdade social ou econômica, pois seu olhar já foi disciplinado (Foucault: 2002), produzindo uma alienação típica do mundo moderno.

O deslocamento das estruturas de produção, a fluidez da produção, transforma a cidade, ela mesma, em objeto de troca, em simples mercadoria. Desse modo, se torna

um ambiente em que a sociabilidade é negada, em que há prevalência da norma conformando o olhar na medida em que submete a vontade da população. Assim como os trabalhadores outrora se viram ameaçados pelas mercadorias por ele fabricadas, os moradores das cidades, se sentem ameaçados pela capacidade móvel do capital, iludem-se ao acreditar que o bom comportamento e a aceitação tácita das regras do capital transformarão as forças expansivas do capital em forças benevolentes.

III.2 – O direito social como dilema para a fluidez do capital

O movimento das forças capitalistas no último quartel do século passado demonstrou a migração dos investimentos da direção Norte/Sul para o eixo Leste/Oeste. A economia dos países conhecidos como “Tigres Asiáticos” (Hong-Kong, Singapura, Coreia do Sul e Taiwan), apresentou excelentes taxas de crescimento e aumento acelerado da industrialização entre as décadas de 1960 e 1990, tendo o Japão como exemplo. Esses países se transformaram no maior grupo a receber investimentos estrangeiros diretos durante essas décadas, suplantando os países do sul, antigos líderes na recepção desses recursos.

A mudança do eixo de investimentos das grandes economias e corporações se constituiu, no fim da década de 1990, em um novo molde de contradições, perceptível na transformação da ordem econômica em suas escalas – local, regional, nacional e mundial – e na incessante modificação da paisagem urbana, ordenada sob a regência do capital.

As cidades, independentemente de seu porte, se transformam em espaços de produção de serviços, finanças e de investimentos financeiros mundiais inserindo-se no amplo e competitivo mercado global. São criadas cidades globais, sede do capital financeirizado, com estruturas organizacionais distintas, que contribuem para uma nova modelagem entre centro e periferia (Sassen, 1998). Esse modelo se reproduz pelos países espalhados pelo globo e internamente em cada um deles.

As cidades globais fazem parte de uma tipologia criada por Saskia Sassen com ênfase no desenvolvimento da economia: cidades globais, megacidades, metrópoles, cidades marginais ou periféricas; e cidades-satélite (cidades-dormitório). As chamadas cidades globais possuem em sua estrutura redes de hotéis, aeroportos, infovias, rede de telecomunicações com os últimos avanços, restaurantes e comércio de luxo para atender às demandas do capital representado na figura de seus funcionários. “As cidades globais são sítios-chave para os serviços avançados e as facilidades das telecomunicações, necessários para a implementação e a condução das operações da economia global. Nelas também tendem a se concentrar o estado maior das firmas, especialmente

aquelas que operam em mais de um país” (Sassen, cf. citado em Freitag, 2006: 118).

As megacidades são cidades de urbanização recente de países em desenvolvimento, geralmente no Hemisfério Sul. Segundo estudos da ONU (Organização das Nações Unidas), em 2015, existirão 25 megacidades com mais de 10 milhões de habitantes. Entre elas, Tóquio (Japão) com 28,9 milhões, Bombaim (Índia) com 26,2, Lagos (Nigéria) com 24,6 milhões, São Paulo (Brasil) com 20,3 milhões¹, Dacca (Bangladesh) com 19,5 milhões, Karachi (Paquistão) com 19,4 e Cidade do México (México) com 19,2 milhões. Elas incorporam por mês mais de 6 milhões de habitantes, população equivalente à de Hong Kong (FSP, 1999, cidades, p.3).

O processo acelerado de urbanização mundial fez com que, em 2006, a população rural fosse superada pela primeira vez na história pela população urbana. Esse ritmo veloz fará com que a concentração de pessoas seja sucedida por uma concentração semelhante de miséria e problemas sociais, agora urbanos. A velocidade do crescimento será inversamente proporcional à criação de infra-estrutura básica, sistema viário, saúde e educação. Muitas vezes, a população será obrigada a arcar com os custos do que outrora fora alcançado como direito. Os dilemas não serão enfrentados somente pelas megacidades, mas também pelas cidades globais. Um dilema lhes será comum – um vigoroso aumento da pobreza em meio a um fenomenal aumento da riqueza.

Segundo o economista J. Bradford Delong, em 1900, em média, um habitante da Terra recebia US\$ 680 por ano, em 2000, US\$ 6,5 mil. Ainda segundo o professor, a renda em 1500, de US\$ 140, levou 400 anos para chegar a US\$ 680. Onde se conclui que nos 400 anos que se passaram de 1500 a 1900, a renda média anual por habitante subiu de US\$ 140,00 para US\$ 680,00, i.e., um crescimento médio anual de 1,35 vezes. Já do ano de 1900 até o ano 2000, esse crescimento é de US\$ 5.820,00, ou seja, 58,2 vezes. Portanto, durante o século XX a renda média aumentou num ritmo 43 vezes maior que nos quatro séculos precedentes.

Esse aumento inédito de renda tem provocado uma concentração de renda de mesma intensidade provocando a criação de uma impressionante rede de serviços. Essa realidade tem produzido vários estudos sobre o futuro das cidades, com ênfase para o processo de globalização e sua influência nas transformações urbanas. Para Manuel Castells essas mudanças, por ele definida como um novo modelo de capitalismo impulsionado pela revolução tecnológica e por ele denominado de capitalismo informacional configura um tipo específico de sociedade por ele nomeada de sociedade pós-industrial. Essa sociedade define a matéria-prima de sua reprodução: a infor-

¹ Segundo o censo do IBGE de 2005 a grande São Paulo já contava com uma população de 20, 5 milhões de habitantes. Se esse caso se transformar em regra o aumento da população em centros urbanos será maior que o esperado.

mação. O paradigma tecnológico “organiza a essência da transformação tecnológica na medida em que ela interage com a economia e a sociedade” (Castells: 2000, 78). Para ele a introdução de um paradigma sócio-técnico se une à expansão e rejuvenescimento do capitalismo, assim como o industrialismo se ligou à sua constituição, a informação e conhecimento impulsionados pela tecnologia se transformaram no alicerce para um novo modo de produção, o Informacionalismo.

Os efeitos das novas tecnologias são vistos e percebidos em todos os espaços sociais, interessa notar o papel que as tecnologias ocupam em diferentes países: os países em desenvolvimento aprendem utilizando, por mimetismo; os países desenvolvidos aprendem fazendo. A antiga separação entre pensar e fazer é atualizada nesse novo paradigma mantendo as hierarquias.

Castells (2000) afirma que foi o Estado o primeiro a impulsionar a Revolução da Tecnologia da Informação que somente após ser assim testada e aprovada foi incorporada pelo mercado. No seu processo de desenvolvimento, as tecnologias agruparam-se em torno de redes de empresas, organizações e instituições, formando o paradigma sociotécnico. O sistema de redes é a consequência natural de um sistema econômico interdependente e multidisciplinar com efeitos em todos os aspectos da vida humana.

A flexibilidade é uma característica importante na lógica das redes, pois condiciona a produção e a reprodução do cotidiano a uma nova configuração, estruturando o não-estruturado como força motriz da inovação na atividade humana. Esse quadro demanda um novo comportamento do homem, pois deve construir sua sobrevivência sempre se baseando no imediato, entretanto a construção da sobrevivência da vida humana demanda mais esforços do que aqueles passíveis de serem contidos em um único dia.

Esse processo redundou, no início dos anos 1990, em uma mobilidade maior das empresas coadunadas com uma capacidade de informação intensamente maior. A mudança na base tecnológica e na organização dos negócios, em escala planetária, ocorreu, dada sua rapidez e alcance, de um modo que se esquivou a quaisquer controles, fiscalizações, debates ou avaliações (Sevcenko, 2005). Esse processo revelou o grande poder angariado pelas grandes corporações tendendo em alguns casos a prevalecer em relação aos poderes políticos nacionais e internacionais. Provocou também o aumento da lucratividade de empresas e instituições financeiras. No primeiro semestre de 2003 o lucro dos bancos de capital nacional – tanto públicos como privados – que operam no Brasil cresceu nominalmente 44,8% em comparação com igual período do ano anterior. Esse aumento da lucratividade de empresas e instituições, a flexibilização como elemento estruturante das relações sociais com ênfase

para as relações de trabalho, a mudança do papel do Estado limitado às chamadas funções básicas, aliada à globalização das atividades econômicas sugerem que o lugar, as cidades, desempenham papéis diferenciados que contribuem para uma modelagem distinta do ambiente urbano e por sua vez do habitante da cidade.

IV – A produção do lugar e a produção do capital

A produção do lugar tem sido desconsiderada em muitos aspectos para a nova economia mundial dependente do avanço tecnológico; para Saskia Sassen (2007) essa produção guarda algumas idiossincrasias, pois para esse estágio de desenvolvimento da tecnologia uma rede de serviços especializados é colocada à disposição das empresas e transações financeiras, implicando a estruturação de um complexo mercado de serviços, constituindo um dos pontos mais fortes do desenvolvimento econômico das décadas de 1980 e 1990. Esse mercado se estrutura à luz do capital e em alguns casos submete a vontade humana às necessidades de comércio incluindo a proliferação de atividades de sobrevivência vinculadas à criação de um lucrativo mercado que envolve a migração e tráfico de pessoas (Sassen: 2007).

Essa configuração faz emergir uma nova vertente de análise do ambiente citadino, diferentemente daquelas que inserem as cidades como parte de sistemas nacionais urbanos, enquanto os aspectos internacionais são de responsabilidade do Estado-Nação. A composição do circuito econômico internacional será feita de acordo com o potencial de cada cidade ou região, desse modo os lugares serão inseridos nos circuitos econômicos e não o contrário. Cada segmento terá um papel a cumprir, as megacidade e as cidades globais fariam parte desse sistema, “mediante uma concentração contínua do controle econômico e da propriedade” (Sassen, 1998, 16). Emerge desse quadro uma nova ordem econômica que não mais se estrutura a partir da força e do poder de Nações, mas da capacidade de interação financeira e da capacidade estratégica de algumas localidades como núcleo de promoção do desenvolvimento, seja econômico ou cultural. Novas hierarquias globais, regionais e locais são criadas com o objetivo de sustentar um sistema econômico globalmente integrado.

No Brasil, a cidade de São Paulo desloca sua supremacia industrial para o domínio das ações financeiras, estruturando em seu território uma forte e abrangente cadeia de telecomunicações transformando-se num pólo receptor e produtor de investimentos financeiros. Para os organismos internacionais esses estados são denominados de “estados subnacionais” sendo crescente o número de políticas públicas que pretendem dotar essas localidades de poder econômico para com isso, aumentar seu poder político no interior do Estado-Nação (Mariano: 2002). Atualmente esses estados não são considerados atores válidos pelo direito internacional para contração, por

exemplo, de empréstimos ou investimento estrangeiro direto, entretanto, há que se considerar uma forte e considerável pressão do ambiente externo para que esse objetivo seja alcançado a curto prazo. Até o momento a ação desses estados está circunscrita ao Governo Federal, em síntese, ao Estado-Nação.

Na medida em que essas ações são implementadas o protagonismo dos “estados subnacionais” ganham força e influência em detrimento da Nação, como ente coletivo e soberano e uma lacuna social se abre ou melhor se aprofunda. O Estado-Nação foi o embrião do Estado do Bem Estar Social, nunca consolidado no caso do Brasil. Enfraquecê-lo ou flexibilizar suas fronteiras, significa, portanto, enfraquecer um horizonte, no sentido de vir a ser, de garantias coletivas instituídas em sua base. Os serviços prioritariamente criados para dotação do ambiente citadino para os investimentos internacionais se transformam em empecilho para o protagonismo dos indivíduos que habitam a Nação, ou seja, na medida em que se valoriza o capital, o homem é desvalorizado, uma relação não-complementar, de excludência é instituída e um modelo político é consolidado, aquele que fortalece os serviços para enfraquecer os direitos. Novos mercados se abrem para o investimento privado nacional e internacional formulando uma economia política da urbanização, onde a vida cotidiana se encontra previamente estabelecida. Esse foi o quadro que ensejou o processo de privatização ocorrido na década de 1990.

Esse contexto, em suma, rompe com a perspectiva dos direitos de cidadania como conquista histórica e social e como um desdobramento natural na evolução do espírito humano em seu infinito progresso (Gomes: 2002). Embora muito presente em projetos e programas de governo, de entidades civis, em programas televisivos de grande audiência, a cidadania decantada se institui por uma de suas faces, em negativo, ou seja, é instituída de modo impreciso baseando-se em um discurso de solidariedade e justiça social, mas fortemente ancorado na lógica do desenvolvimento capitalista.

As ações que ensejam a conquista do *status* de cidadania estão sempre rebatidos sobre um plano espacial, segundo Gomes (idem), o espaço urbano é essencialmente espaço político (Kowarick, 1998). A ordem espacial guarda em si as práticas sociais e econômicas, e essas práticas são portadoras de sentidos, ou seja, ao construir o espaço urbano os sujeitos imprimem nele seus anseios e objetivos.

Quando grandes corporações financeiras assumem o ambiente urbano e nele imprimem sua lógica, como em São Paulo, na transformação da Avenida Berrini em ambiente para o desenvolvimento de empresas de tecnologia e informática, deslocando seus habitantes originais, a vida social se empobrece e os habitantes da cidade se transformam, assim como a própria cidade, em objetos de uma lógica ininteligível e

sem sentido para eles. Segundo Bárbara Freitag “cidade, cidadão e cidadania têm o mesmo radical latino: *civitas*, o lugar em que os homens vivem em conglomerados urbanos, tendo certos direitos e deveres, mutuamente respeitados (2004, 25)”. A cidade, portanto, é o espaço onde o cidadão, o habitante da cidade deve cumprir os seus deveres e demandar seus direitos.

Para Paulo César Gomes a “cidadania é algo que se traduz no cotidiano e nas ações mais habituais do cenário da vida pública, ou seja, onde há vida pública há discussão e conflitos, que, de uma forma ou de outra, traduzem-se em uma disputa territorial” (2002,9). A distribuição dos equipamentos públicos – escolas, hospitais, áreas de lazer, estradas, rodovias, e outras – na maior parte das vezes denota o prestígio e o reconhecimento que cada grupo social possui no interior de uma determinada sociedade. A distância e a qualidade das habitações definem *a priori* o acesso a esses equipamentos.

Compreender os vínculos entre direito e cidade a partir da periferia impõe uma perspectiva de compreensão da cidadania em sua face positiva, a implicação dos direitos sociais na participação dos recursos econômicos e políticos acumulados, ou seja, os direitos sociais, condicionantes da democracia. O reconhecimento de direitos e seu usufruto se ampliam e se estruturam sob o pilar da democracia. O que se coloca em questão é a escolha de formas políticas que instituem direitos ou não.

Assim, analisar o ambiente urbano tendo como foco privilegiado a periferia institui uma perspectiva fecunda de análise de desenvolvimento de países como o Brasil, pois é nesse território que as ações se realizam como promessas, que os direitos se realizam como mazelas e que a política se realiza na ação privada de grupos que agem em conluio. Ou seja, é lá que a realidade se realiza em negativo, portanto, compreender o discurso da cidadania tendo como foco a implementação dos direitos para a população da periferia institui uma forma fértil de se analisar a pobreza e destituição sob o foco da emancipação.

As regras sob as quais as cidades se organizam têm como base padrões de segregação e diferenciação social, por isso habitar a periferia confere menos prestígio enquanto habitar bairros próximos aos centros urbanos confere maior prestígio e reconhecimento social. Vislumbra-se uma variável subjetiva entre os moradores de diferentes localidades da cidade, ou seja a produção de subjetividades está condicionada, dentre outros fatores, ao local que o indivíduo circula e habita. Nos últimos quinze anos segundo Rios (2000) as referências sob as quais se compreendia a relação entre centro e periferia foram substancialmente modificadas por novos modelos de segregação espacial e social, por ela denominados de “enclaves fortificados”.

Esses espaços se caracterizam pelo abandono da esfera pública tradicional e pela criação de novos espaços públicos milimetricamente projetados para a proteção, em tese, dos habitantes contra a escalada crescente da violência urbana. Esses espaços se caracterizam pela moradia em condomínios fechados que podem estar situados ao lado de ambientes urbanos degradados ou não, que se estruturam a partir da inscrição da desigualdade e segregação no ambiente urbano de modos diferentes.

Segundo Rios (idem) a oposição centro-periferia continua a marcar a cidade, mas de forma diferente. Com a possibilidade de se criar “enclaves fortificados” – habitações em condomínio vertical ou horizontal com um forte aparato de segurança privada – a classe média e os ricos aumentaram suas possibilidades de moradia, pois não mais interessa a localização da moradia, mas sim as condições de segurança que ela oferece. Os condomínios se transformaram em objeto de preferência de boa parte dos antigos moradores dos centros urbanos. Essas habitações oferecem, em geral, mais conforto e espaço e encerram em seu ambiente fortificado opções de lazer e entretenimento com o objetivo de repetir os padrões de sociabilidade, específicos das cidades. O Condomínio de *Alphaville* se transformou em experiência pioneira no Brasil ao implementar esse conceito em uma cidade próxima à capital São Paulo. Enquanto esses condomínios, construídos com autofinanciamento, são dotados de toda infra-estrutura requerida pela vida urbana, os arredores ou ruas adjacentes, permanecem sem nenhum tipo de urbanização ou infra-estrutura. Esse modelo estabelece um novo padrão de ocupação do espaço urbano, marcado pela segregação face a face, ou seja, a periferia mora ao lado. Entretanto, a forma de usufruto do espaço está determinada pelas condições econômicas de cada grupo social. Enquanto os moradores de condomínio usufruem de uma ampla e diversificada oportunidade de consumo, entretenimento e lazer, os moradores extra muros se contentam com as notícias colhidas por pessoas que adentram os muros para trabalhar nas casas de família, no comércio local ou na própria segurança.

Durante a década de 1990, observou-se, no Brasil, um deslocamento do crescimento das grandes cidades para as cidades médias. As transformações tecnológicas, as reformas estruturais e o conseqüente decréscimo dos postos de trabalho nas cidades do Sudeste abrandaram seu poder de atração, enquanto outras cidades se transformaram em pólos atrativos para essa nova fase de migração.

Enquanto as oportunidades de emprego diminuíram no coração da indústria brasileira no fim da década de 1980 outras cidades em fase de expansão se tornaram espaços de atração para o contingente migrante. Com o fim da Ditadura Militar, Brasília é emancipada política e administrativamente. Como desdobramento desse processo a Capital foi palco da primeira eleição para escolha direta do Governador. Essa revitalização política trouxe para o espaço público da Capital a disputa entre as diver-

sas vertentes políticas que compunham o cenário da cidade. A posição vencedora no pleito tinha na moradia, entendida como expansão do espaço urbano para prover os mais pobres de uma habitação, seu ponto central de ação. A ampliação do setor de serviços também foi um fator fundamental para atrair as pessoas para a cidade, ao mesmo tempo em que o país experimentava uma desaceleração industrial. Durante a década de 1990 Brasília teve um aumento de 28% em sua população. (CODEPLAN/IBGE: 2003).

A expansão urbana da Capital Federal durante a década de 1980 pode ser considerada um exemplo da segregação tradicional, ou seja, a expulsão dos pobres do centro urbano para locais distantes sem condições decentes de habitabilidade (Davis: 2006). O crescimento da malha urbana de Brasília durante a década de 1990 se alia ao modelo desenhado por Rios (2000), o “enclave fortificado”. Na primeira década os programas de desenvolvimento urbano estiveram direcionados para os mais pobres, na década seguinte, sem nenhum tipo de planejamento ou aquiescência pública do Governo Local, a classe média ocupou grandes faixas territoriais dos arredores do Plano Piloto criando mais de 350 condomínios horizontais, dos quais 150 estão na lista para regularização do GDF. Esses condomínios se caracterizam pelo auto-provimento (por distribuição de cotas a cada morador) de infra-estrutura: coleta de lixo, asfaltamento e iluminação pública, água (usualmente vinda de poços artesianos).

Esses acontecimentos ilustram o crescimento do espaço urbano de Brasília demonstrando que as condições dos grupos sociais, marcados por sua origem social e econômica, vão definir o tipo e a qualidade dessa ocupação. Enquanto alguns podem pagar e se organizar para pleitear do Estado condições adequadas de habitação, outros terão seu direito à cidade reduzido à conquista da moradia e, talvez, seja necessário incluir mais uma dimensão: os mais pobres mesmo quando lhes é provido o acesso à infra-estrutura urbana e saneamento básico, ainda assim, não conseguem se inserir de modo independente na sociedade, como por exemplo, no acesso ao mercado de trabalho com bons salários, acesso à escola gratuita de boa qualidade, acesso à saúde integral e assim por diante. Verifica-se uma distância entre os dois grupos, o primeiro, a classe média, tem condições de prover-se de condições favoráveis à existência, enquanto o segundo continua reiteradamente necessitando de apoio e condições para atingir o mínimo necessário à sobrevivência.

Segundo Ferreira & Penna (1996), Castelo Branco (1997) e Silva (1997) o modelo racional-científico e capitalista periférico da construção da Capital teve como princípio ordenador a superação do atraso socioeconômico da nação. Às desigualdades anteriores impuseram um modelo seletivo que, obviamente, não superaria as contradições (Ferreira & Penna: 1996, 192). Esse procedimento traz imbricada uma visão

dicotomizada de cidade, que opõe centro e periferia. As cidades satélites são fruto desse modelo e não uma presença esdrúxula e imprevisível. As tentativas de equilibrar e harmonizar ideais não escondem as contradições do mundo real, no qual as diferenças das lutas de classe não puderam ser ocultadas, expressando-se no intenso crescimento urbano das periferias satélites. É falacioso pensar que as cidades satélites se oponham ao Plano Piloto, como uma paisagem dual e dicotomizada. Elas não poderiam existir sem o Plano, e é para mantê-lo que elas existem. Juntos formam a unidade da cidade segmentada em classes (idem, 195).

Em suma, assim como a Capital foi planejada a segregação também o foi (Paviani: 1987; Gouvêa: 1987). Desde o início da construção de Brasília os pobres foram assentados em locais distantes, em média 40 km, sem nenhuma infra-estrutura. Os direitos e garantias muitas vezes foram sacrificados em nome da racionalidade e da eficiência, depreendendo-se um projeto de nação que não se pensa enquanto espaço social de constituição de direitos. Essa configuração redundante para aqueles de maior poder aquisitivo e influência social o acesso por intermédio do “jeitinho” (Da Matta: 1987), já para os demais ele se constitui enquanto concessão e benefício, jamais como conquista (Telles: 2001). A ação política engendrada pelo poder do Estado impõe interesses particulares a grupos sociais. Esse procedimento de constituição da política faz com que ela tome posse, em seu benefício, “do poder de arbitrar os interesses parciais conflitantes em nome de sua universalidade usurpada” (Mészáros, 2002: 565)

Nesse quadro a construção da capital representa uma “domesticação” do território em prol de um projeto econômico e político e a ocupação dos arredores da Capital emerge como um movimento antagônico e complementar a essa lógica. A terra, como não poderia deixar de ser no capitalismo, é mercadoria e o modo de ocupação dos espaços é tomado como marca de distinção.

Aldo Paviani (1987) situa essa segregação e a especulação financeira como elementos condicionantes do acesso à habitação aos trabalhadores urbanos de baixa renda. Para ele, como mercadoria, a terra urbana é de acesso a poucos. O autor cita como exemplo o assentamento de famílias de pioneiros construtores de Brasília em locais distantes do centro decisório. O controle social estaria acima da função de moradia e convivência social.

Essa lógica contraditória, entre o explícito e o implícito, fundamenta o surgimento de um movimento social fundado em um tipo de participação comunitária e política embebida em práticas populistas e clientelistas, que tomam o cotidiano dessas pessoas como principal fonte de inspiração de sua atuação. No limite, quem controla o Estado se serve desses instrumentos de participação política e social para manter o

status quo, cedendo em pequenos pontos, mas numa análise abrangente contribui para a manutenção da penúria de um largo contingente populacional.

As políticas urbanas empreendidas em Brasília não se dissociam de políticas nacionais ou internacionais, pode-se falar em uma tentativa de homogeneizar a ocupação dos espaço urbano em todo globo, nesse sentido os organismos e entidades nacionais e internacionais se constituem elementos importantes na implementação desse projeto. Essas políticas têm como base a perspectiva de que não há condições materiais para que todos sejam atendidos, portanto, alguns grupos devem ser escolhidos em detrimento de outros, muitas vezes em condições de penúria e abandono semelhantes. Esse procedimento indica uma substituição do modelo de ação social baseado na universalização para um modelo baseado na focalização das ações.

Esse modelo, segundo Ana Pratesi (2004), pesquisadora argentina, se estrutura na substituição da universalidade por uma racionalidade técnica na implementação das políticas públicas em que o mais importante, muitas vezes, é definir quem é pobre ou não, para que haja uma otimização dos recursos. A metodologia de definição se sobrepõe à realidade. A condição cidadã do pobre é extinta, pois enquanto ao cidadão são-lhe reconhecidos direitos inerentes à sua condição, para o pobre a assistência e a doação instituem sua condição social (Simmel: 2005). Portanto, a política pública de assistência aos pobres deixa de ser uma obrigação do Estado, mesmo estando prescrita na Constituição Federal, Artigo 6^o, no caso brasileiro, pois a condição social de pobre lhe priva do direito de reivindicação. O pobre se torna, portanto, objeto da caridade de particulares, baseando-se numa relação pessoal entre quem dá e quem recebe, gesto esse que enaltece moralmente o doador (Pratesi, 2005). Em síntese, Simmel, afirma que “por contraste veremos que quando a assistência aos pobres deriva teleologicamente de um objetivo que dessa maneira esperamos atingir, mais do que da base causal de uma unidade real e efetiva entre todos os membros do grupo, então o direito de reivindicação dos pobres acaba se reduzindo a nada” (2005, 42).

O pobre, portanto, é o não-cidadão, pois estrutura sua condição a partir de um olhar externo que lhe imputa a condição de subordinação que não será superada, mas sim refreada. Essa subordinação está impressa internamente na subordinação dos investimentos sociais ao equilíbrio fiscal e ao fluxo de capital nacional e internacional que rompe com o esforço nacional de diálogo entre o econômico e o social. Esse modelo não se autonomiza das instituições internacionais, pelo contrário é por elas preparado.

² Dos Direitos Sociais: São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição (redação dada pela Emenda Constitucional nº 26, 2000).

III. 4 - A gestão dos territórios e o desenvolvimento nacional

Esse delineamento foi assimilado pelo Brasil nas reformas do Estado brasileiro, de acordo com Bresser Pereira, ao falar da reforma empreendida nos anos 90,

(...) essa proposta [de redução do tamanho do Estado] se demonstrou ser irrealista do ponto de vista econômico (não produzia crescimento) e político (não tinha o apoio dos eleitores), surge uma segunda onda de reformas, encabeçadas pela reforma da administração pública, que têm como objetivo reconstruir o Estado. Na primeira geração de reformas, já se falava em uma reforma administrativa, mas era confundida com um mero downsizing. Na segunda geração, a reforma administrativa implica aplicar os princípios e práticas da nova gestão pública, implantar a Reforma Gerencial (1998,31).

Manuel Castells chama a atenção para as novas funções do Estado nesse quadro de gerenciamento da realidade,

portanto, ainda que o Estado continue sendo um agente importante na indução do desenvolvimento, seu papel essencial consiste em receber e processar os sinais do sistema global interconectado e adequá-lo às possibilidades do país, deixando que sejam as empresas privadas que assumam o risco, invistam e criem riqueza ou miséria conforme sua capacidade e competência (1999, 153).

Esse modelo de globalização permitiu às empresas mais mobilidade. Conferiu-lhes por intermédio da revolução técnico-científica uma espécie de ubiqüidade, passaram a operar de acordo com Bauman pela lógica da modernidade líquida, enquanto as pessoas continuam na modernidade pesada, de ferro. Essa fluidez desobstruiu os caminhos das empresas,

anulando garantias sociais, poder de pressão dos sindicatos e associações civis, os quais insistem em defender salários, direitos contratuais, condições de trabalho e cautelas ecológicas, a alternativa é a evasão pura e simples das empresas, o desemprego e o colapso do Estado sobrecarregado, incapaz tanto de pagar suas dívidas como de atender às demandas sociais. As grandes empresas podem, desse modo, obrigar o Estado a atuar contra a sociedade, submetendo ambos, Estado e sociedade aos interesses e ao seu exclusivo benefício (Sevcenko, 2005, 31).

Esse modelo favoreceu um acúmulo gigantesco de lucros para as empresas multinacionais gerando pauperismo em todo o planeta, com ênfase para os países mais pobres. Segundo o Relatório de Desenvolvimento Humano da ONU de 2000, a disparidade de renda entre os países mais ricos e os mais pobres, que era da ordem de 3 para 1 em 1820, atingiu 44 para 1 em 1973, chegou a 72 para 1 em 1992 e está atualmente ao redor de 80 para 1. Entre 1990 e 1998 a renda per capita caiu nos cinquenta países mais pobres e aumentou nos 28 mais ricos. Cerca de 1,2 bilhões de pessoas, o que equivale a um quinto da população mundial, vivem em nível de miséria absoluta (Cf. Citado em Sevckenko 2005, 43).

Percebe-se hoje por parte do capital financeirizado a tentativa de “ordenar” essa realidade. Nas décadas de 80 e 90 o movimento de reestruturação produtiva avançou sobre países e povos para promover a adequação das instituições às novas necessidades do capital. Segundo o texto citado de Bresser Pereira havia que se conseguir compatibilizar os interesses do capital, porém de forma a mantê-lo em um nível “palatável”, ou seja, angariar politicamente o apoio da população. Era preciso atenuar as feições selvagens do capital, torná-las mais humanas. O Estado deve ser um Gerente dos problemas da Nação, esse é o princípio das Agências reguladoras³.

A dinâmica desse se insere na intersecção entre diversas variáveis, muitas vezes incompatíveis a um primeiro olhar, entretanto, ao se aprofundar a análise percebe-se relações condicionantes e até mesmo de dependência entre algumas variáveis e o processo de globalização da economia, o aumento da pobreza e o desenvolvimento dos países. A imbricação desses elementos dota a cidade e o seu espaço urbano de condições estratégicas para consolidação do desenvolvimento econômico.

³ A polêmica privatização da Vale do Rio Doce condensa os elementos do novo modelo de desenvolvimento econômico, baseado na transferência de recursos públicos para iniciativa privada. A Empresa Vale do Rio Doce foi leiloadada em maio de 1997; 41,7% das ações da empresa foram vendidas por R\$ 3,34 bilhões; só em 2004, o lucro foi de quase R\$ 6,5 bilhões.



*Fotos cedidas pela Equipe Social da
SEDUH/DF/HABITAR-BRASIL/BID*

CAPÍTULO IV

Política Urbana e Direitos Sociais em
Programas com financiamento dos
Organismos Internacionais – A Cida-
de e o Cidadão em perspectiva

O Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial de 1990 do Banco Mundial concluiu que a pobreza urbana se converteria, do ponto de vista político, no problema mais importante e explosivo do século XXI. Diante dessa constatação a instituição se dedicou durante a década de 1990 à criação de instrumentos de análise e indicadores para a orientação das novas políticas de financiamento tendo a cidade como “lugar” do desenvolvimento e não somente como “resultado” dos investimentos.

Essa premissa serviu de base para a reestruturação das políticas urbanas, pois até 1972 as políticas governamentais com ou sem apoio de financiadores externos trataram a pobreza urbana desvinculada do crescimento econômico. Os projetos executados se atinham à produção de habitações de baixo custo e a investimentos também de custo reduzido de abastecimento de água, saneamento ambiental e transporte urbano. Eram projetos pilotos que ambicionavam repetir-se em outras localidades de características semelhantes e ao mesmo tempo recuperar os investimentos feitos pelo “Estado a fim de reduzir a carga financeira do setor público” (Banco Mundial, 1990, 5).

Mesmo alcançando seus objetivos esses projetos careciam, na percepção do Banco Mundial, de força institucional, pois tratavam a cidade como um aglomerado de projetos apartados, “não produziam efeito direto nas políticas dos governos locais e nacionais, não interferiam nas questões de caráter nacional relativas à administração da economia urbana” (idem, *ibidem*).

Para alcançar tal intento os programas urbanos deveriam oportunizar reformas políticas de âmbito nacional e local, bem como, melhorar o marco institucional normativo e urbano, com ênfase, para a normatização do mercado de terrenos e habitações.

Essa situação, segundo o Banco Mundial, se circunscrevia num quadro político peculiar, não havia naquela década uma compreensão nítida entre governos e financiadores dos efeitos da política macroeconômica nas atividades econômicas urbanas, ou seja, o espaço urbano não era incluído como uma variável estratégica na definição das políticas de investimento e financiamento de organismos internacionais e investidores estrangeiros. A confirmação dessa afirmativa se encontrava, na década de 1990, nos poucos estudos analíticos acerca dos efeitos das políticas

macroeconômicas nos territórios urbanos e vice-versa, ou seja, o impacto de investimentos urbanos para a política macroeconômica. Urgia realizar estudos consistentes que permitissem medir e averiguar os efeitos e inter-relações, a curto e longo prazo, das políticas urbanas e do desempenho macroeconômico.

Nesse ponto o Banco Mundial estabeleceu o marco para o desenvolvimento de sua política institucional, a saber, a questão da produtividade da economia urbana. Para ele, a pobreza urbana, anunciada como problema político para o século XXI, seria filha primogênita da baixa produtividade urbana e para amenizá-la fazia-se necessário ampliá-la, com ênfase para a criação de novas estratégias de subsistência para os estratos pauperizados que vivem nas periferias dos grandes centros urbanos.

Naquele momento, na década de 1990, o quadro analítico de compreensão do fenômeno urbano se transformou aos olhos dos financiadores externos como uma fonte, ele mesmo, de produção de riquezas, por meio da inserção e implementação da economia de serviços, num quadro de queda de industrialização dos países em desenvolvimento.

Com base nessa análise o Banco propôs um marco de políticas e uma estratégia que redefiniram o desafio urbano nos países em desenvolvimento. Com vistas ao enraizamento e consolidação dessa nova configuração o desenvolvimento local foi alçado à posição estratégica. Essa perspectiva foi desenvolvida pelo Banco Mundial no documento referência – *Política urbana y desarrollo econômico: Um programa para el decênio de 1990*¹. Esse documento discorre acerca dos vínculos fiscal, financeiro e de produção que existem entre as atividades econômicas urbanas e o desempenho macroeconômico demonstrando a relação interna necessária ao aumento e manutenção da produtividade urbana. Essa premissa se tornou, ao longo da década e até os dias de hoje a linha de corte para a escolha das políticas a serem financiadas.

Como já dito anteriormente a mitigação da pobreza, para o Banco Mundial e organizações congêneres, acontecerá por meio da produtividade urbana. Ancorado nessa proposição, o documento estabelece quatro eixos de iniciativas – (i) superação dos obstáculos de infra-estrutura urbana com vista ao incremento da produtividade urbana; (ii) mitigação da pobreza urbana por meio da incorporação dos pobres aos circuitos econômicos; (iii) enfrentamento dos efeitos da degradação ambiental urbana; e (iv) aumento da capacidade de pesquisa sobre desenvolvimento urbano.

Se antes o lugar da produção era o fábrica, nesse momento o espaço urbano, se torna, ele mesmo, fonte e condição para a produção, as oportunidades de investimento

¹ Esse documento foi a base de estruturação desse capítulo, pois nele se encontra o desenvolvimento integral da política dos organismos internacionais para o desenvolvimento urbano como um apoio à expansão macroeconômica internacional, por sua vez tendo o espaço urbano dos Estados-Nação como um cenário para essa política.

são alargadas por meio da criação de redes de serviços enquanto são produzidos modelos e técnicas que visam aumentar a produtividade tendo como suporte a implementação de redes de infra-estrutura urbana.

O provimento de infra-estrutura (incluindo a criação de rede de água encanada, rede de coleta e tratamento de esgoto) nos espaços urbanos se realiza em dois níveis, o primeiro por intermédio das empresas, com a geração de energia elétrica, com a gestão do tráfego urbano por meio da construção e manutenção de estradas e rodovias, para o movimento de mercadorias, bens e serviços. Segundo o Banco,

esses serviços públicos de infra-estrutura urbana constituem insumos intermediários necessários para as atividades econômicas. Caso não estejam disponíveis as empresas privadas se vêem obrigadas a proporcioná-los por conta própria, ação que aumenta o total de investimentos requeridos e que por sua vez limitam a produtividade desses investimentos, pois reduz o incremento de bens e serviços, do emprego e provoca ainda uma alta nos preços (Banco Mundial, 1990, 8).

Nesse marco o Estado é apontado, como provedor de insumos intermediários para a expansão do capital, reduzindo, por sua vez, sua capacidade de intervenção social. Essa orientação define o segundo nível de atuação: subsume os indivíduos e/ou grupos familiares às condições requeridas pelo desenvolvimento econômico, ou seja, os indivíduos melhorarão sua condição de vida por usufruírem dos investimentos estatais: água, saneamento, transporte urbano e criação e recuperação de habitações populares e não por serem cidadãos.

Esse delineamento da ação do Estado define o ponto central de intervenção das políticas financiadas por organismos internacionais: elas ocorrem em função da economia, por isso o aumento da produtividade urbana torna-se o fundamento das proposições.

Ter a produtividade urbana como fim último das políticas sociais é aceitar o encurtamento do espaço público, espaço por excelência de florescimento da cidadania e por sua vez, aceitar a regressão da perspectiva das conquistas dos direitos sociais (Marshall, 1967). O indivíduo é desencorajado de pleitear equipamentos, bens e serviços públicos e encorajado a usufruir simplesmente do que foi implantado como base e condição para o aumento da produtividade urbana. As unidades familiares são perspectivamente transformadas em unidades de produção e portanto, devem agir para que não haja interrupção da produção e que por sua vez a taxa de produtividade agregada da economia nacional não caia.

Para manutenção da taxa de produtividade o Banco propõe que a moradia dos indivíduos e de suas famílias seja salubre: propõe ainda, o acesso à educação e à saúde. O aumento da escolaridade ou simplesmente o ingresso no sistema educacional se faz necessário para aquisição, por parte dos moradores pobres, de habilidades e competências para o exercício das atividades produtivas, pois não se fala mais em uma profissão, mas em uma formação flexível capaz de se adaptar às intempéries do mercado (Sennett, 2006). Essa orientação define outro tipo de educação, muitas vezes fora do chamado ensino formal, geralmente adquirida por meio do ingresso em cursos de pequena e média duração com o objetivo de prepará-los para o exercício de atividades que possam incrementar ou prover a renda do grupo familiar. Para alcançar esse objetivo são submetidos a programas de capacitação que têm como base a aprendizagem pura e simples de algumas tarefas. Em tempo, os cursos carecem de conteúdo epistemológico reduzindo a aprendizagem à mera apreensão e reprodução de técnicas. Outro ponto fraco desses cursos é a falta de incentivo para a leitura e interpretação de textos, em suma, para os pobres são criados cursos pobres em todos os sentidos.

O acesso à saúde também ocorre sob o manto do aumento e manutenção da taxa de produtividade urbana. Para tanto, têm acesso às técnicas de higiene pessoal e da moradia e ainda noções de planejamento familiar, ou seja, como adotar medidas contraceptivas visando o controle do número de membros por unidade familiar (BancoMundial, 2000b).

Para concluir, além de o Estado criar a infra-estrutura para o crescimento econômico, e por derivação, benefício para os pobres, cria também um mercado de serviços privados para esse mesmo grupo. O aumento da produtividade leva ao surgimento de mais empregos, que por sua vez, geram mais oportunidades de negócio e investimento. Quando os pobres são incluídos nos circuitos econômicos um novo mercado com novas oportunidades de negócios e investimentos são abertas para os empreendedores, pois novos consumidores são criados.

A oferta de serviços básicos, públicos ou privados, ocorre por meio do discernimento e da combinação de dois objetivos – equidade e eficiência. Por exemplo, no que se refere à oferta de saúde aos pobres,

alguns serviços de saúde, como o controle de mosquitos e outras pragas e a educação sanitária em higiene e nutrição básica, são bens puramente públicos. Outros, como o combate a doenças infecciosas, têm efeitos externos positivos. Ainda outros, como o tratamento curativo de condições não-infecciosas, são bens privados. Por razões de eficiência, os

governos são responsáveis pelo controle das doenças infecciosas. Contudo, essas políticas também encerram importantes benefícios de equidade (Banco Mundial, 2000b, 81).

As doenças e males que podem afetar a toda a coletividade são tratadas pelo poder público, enquanto outros tipos de acometimentos individuais se tornam responsabilidade do indivíduo. O pesquisador Bruno Lautier (2002) alerta que nesse quadro a autonomia pessoal não se transforma na antítese do poder, mas um elemento essencial de seu exercício. Os pobres são providos, assim como suas habitações, do mínimo necessário e com isso, devem se colocar diante do mercado e disputar sua sobrevivência, essas ações são signatárias de novas técnicas de exercício do poder.

No limite, o enquadramento dessa política de desenvolvimento, criação de infraestrutura urbana para o aumento da produtividade, acontece numa estrutura de exercício de poder onde a manutenção e fortalecimento de direitos sociais não faz parte da agenda política ou econômica, o pobre, portanto, se subsume às necessidades das empresas privadas e do capital seja ele nacional ou estrangeiro. É este o contexto de exercício sua condição cidadã. Essa constatação, por sua vez, encerra uma contradição fundante das novas políticas públicas – o beneficiário pobre não tem garantido em princípio o direito à cidade, ou melhor, à *civitas*, espaço onde o cidadão pode demandar seus direitos. Segundo a perspectiva do Banco Mundial, ele deve contribuir para a expansão da produtividade, de acordo com a passagem que segue:

para aumentar a produtividade da economia urbana e assegurar sua contribuição ao desempenho macroeconômico, se requer adotar medidas em nível nacional e das cidades a fim de reduzir as restrições à produtividade urbana. O sucesso desse objetivo requererá uma sustentada reforma política e um renovado esforço para reforçar as instituições urbanas. Ele suporá uma modificação do papel dos governos centrais, que de provedores diretos de serviços e infra-estrutura urbana passarão a ser 'habilitadores', que criarão um meio financeiro e normativo propício para que as empresas privadas, as unidades familiares e as associações comunitárias cumpram um papel cada vez mais importante na satisfação de suas próprias necessidades. Necessitará também de descentralização da responsabilidade para os municípios no que diz respeito às finanças urbanas e administração de infra-estrutura, acompanhada das salvaguardas necessárias para assegurar a dita responsabilidade. Será este um processo complexo e politicamente difícil, que necessitará o estabelecimento de um equilíbrio produtivo e sustentável entre a autonomia local e o controle social (Banco Mundial, 1990, 10).

A autonomia é requerida como uma condição para harmonização entre os princípios de expansão do capital e os habitantes da cidade. Moradores e núcleos familiares se organizam em função da produtividade e não de suas demandas. Essa circunstância abre um quadro político e econômico instigante, segundo o economista sul-coreano Ha-Joon Chang (2004). Para ele o discurso de erradicação da pobreza constrói um quadro de ação vigoroso, entretanto, falacioso, pois a mitigação da pobreza por meio do aumento da produtividade formula um rol de recomendações que não contribui para o crescimento dos países em desenvolvimento.

Para crescer, os países altamente desenvolvidos (PADs) se utilizaram de várias estratégias de proteção nacional, dentre elas barreiras alfandegárias, proteção à indústria nascente e subsídio estatal à produção interna. A teoria do livre comércio executada atualmente pelos PADs rivaliza com a análise histórica, pois o sucesso de países como a Inglaterra não estaria somente no livre-comércio, mas na adoção de medidas benéficas ao desenvolvimento, assertiva que o Chang demonstra citando o economista alemão do século XIX Friedrich List (1789-1846):

[T]endo atingido certo grau de desenvolvimento por meio do livre-comércio, os grandes monarcas da (Grã-Bretanha) perceberam que não se podia obter um alto grau de civilização, poder e riqueza sem uma combinação de manufatura, comércio e agricultura. Deram-se conta de que a recém-criada indústria nacional não teria chance de sucesso em livre concorrência com as estrangeiras, estabelecidas havia muito mais tempo (as italianas, as hanseáticas, as belgas e as holandesas)... Portanto, mediante um sistema de restrições, privilégios e incentivos, trataram de transplantar para o solo nacional a riqueza, o talento e o espírito empreendedor dos estrangeiros (List, cf. citada em Chang, 2004, 15)

Diferentemente da atualidade quando esses mesmos países convenientemente praticam o que Chang denomina de “chutar a escada”, ou seja, destruir o caminho por eles percorrido para impedir que outros países alcancem a riqueza e o progresso. As instituições criadas e hegemônicas pelos países ricos pretendem impor aos países em crescimento políticas austeras, contraditoriamente, por eles denominadas de “boas políticas”. Elas consistem em políticas macroeconômicas restritivas recomendadas pelo mercado, dentre elas pode-se incluir a liberalização do comércio internacional e dos investimentos, a privatização e a desregulamentação da economia nacional, liberalização das taxas de juro, taxas de câmbio competitivas, maior abertura ao investimento estrangeiro direto e o fortalecimento do direito à propriedade, essas premissas foram recomendadas no início dos anos 90 do século passado por John Williamson (1990), economista do Instituto de Economia Internacional (IIE) em Washington.

As “boas políticas” segundo Chang (idem), devem se amparar em “instituições boas”. Ele cita algumas: a instituição democrática, a burocracia, o judiciário, os direitos de propriedade (responsabilidade limitada, Lei de Falência, exigência de auditorias, Lei da Concorrência), as instituições financeiras (bancos, banco central, regulamentação dos seguros, instituições públicas de crédito), as instituições sociais e trabalhistas (lei do trabalho infantil, instituições de regulamentação da jornada e das condições do trabalho adulto).

IV. 1 – A recepção das recomendações internacionais no Brasil

Um olhar detido sob os Planos Plurianuais do Brasil nos remeterá a algumas aproximações entre as recomendações internacionais e as diretrizes nacionais adotadas. Com o intuito de promover e acelerar o crescimento do país o PPA 1996/1999 apontou as seguintes estratégias para ação do Estado:

1. Construção de um Estado Moderno e Eficiente – Propõe a reforma do Estado no sentido de permitir o exercício eficiente e eficaz da regulação da economia garantindo as condições estruturais para que o mercado possa responder às demandas da sociedade com prontidão. O Estado tem um papel preponderante na distribuição dos frutos do crescimento para que a população tenha maior inserção no processo produtivo.

2. Redução dos desequilíbrios espaciais e sociais – Propõe diminuir as disparidades do crescimento e da modernização das regiões simultaneamente, para que haja justiça social. A estratégia consiste em criar novas oportunidades, reduzir custos, aproveitamento as potencialidades econômicas de cada região e melhoria da infra-estrutura. A ação no campo social do Governo Federal será executada por meio da transformação dos métodos tradicionais de gerenciamento de programas sociais, o Programa Comunidade Solidária será responsável pela criação de parcerias entre o setor público e a iniciativa popular para evitar que a execução de programas para a população pobre esteja circunscrita a órgãos especializados.

3. Inserção competitiva e Modernização Produtiva – Propõe a exposição da economia brasileira aos estímulos do comércio internacional transformando o país em um cenário mais atraente para os investimentos externos como principal estratégia para modernização do setor produtivo. Para alcançar tal intento propõe o aperfeiçoamento das políticas de abertura comercial, desregulamentação, garantia da concorrência e defesa do consumidor, incluindo estratégias de inibição de práticas desleais de comércio (Brasil:PPA - 1996/1997).

O Plano Plurianual é uma diretriz nacional criada como requisito para obtenção de financiamentos internacionais, mas não só. É utilizado também como balizador de políticas nacionais definindo estrategicamente as áreas prioritárias para o investimento público. No PPA 1996/1999 o Estado é delineado como uma instituição suporte para o desenvolvimento econômico do país.

Os Planos guardam entre si alguma identidade, embora haja uma mudança de partidos na Presidência da República há uma coincidência de objetivos, mas não de estratégias. Em princípio o PPA 2004/2007 prevê medidas de longo prazo, superando o tempo dos mandatos do Executivo. Propõe a desconcentração de renda por meio do aumento do produto interno bruto e do emprego, estratégia essa que pretende gerar inclusão e justiça social. Propõe o crescimento ambientalmente sustentável como meio de redução das disparidades regionais. Propõe a dinamização dos investimentos, a elevação da produtividade e o ingresso de estratos sociais pauperizados ao mercado de consumo de massa, ações que pretendem reduzir as disparidades regionais. Propõe o crescimento econômico com estabilidade para que o próprio crescimento econômico não seja fonte de desequilíbrios.

Esse PPA sugere reduzir a vulnerabilidade externa do país por meio da expansão de atividades competitivas que viabilizem o crescimento sustentado. Propõe ações de fortalecimento da cidadania e da democracia por meio da participação e envolvimento da sociedade em atividades e projetos governamentais.

Propõe ainda um regime macroeconômico estável baseado em três fundamentos: (i) contas externas sólidas, ou seja, saldo em conta corrente que não imponha restrições excessivas à política monetária, nem torne o País vulnerável às mudanças nos fluxos de capitais internacionais; (ii) consistência fiscal caracterizada por uma trajetória sustentável para a dívida pública; (iii) inflação baixa e estável.

Em ambos os Planos pôde-se observar a função estratégia do Estado, entretanto sua ação gestora é reduzida no que se refere ao seu papel social; sua ação define uma distribuição social pelo espaço urbano que mais favorece aos investimentos, provocando uma “conversão coletiva à visão neoliberal” (Bourdieu, 1997: 217), esse fenômeno é denominado por Bourdieu como “a demissão do Estado”. Esse deslocamento de função baseado na “exaltação da produtividade, do lucro e da competitividade tende a arruinar o próprio fundamento de funções que não se exercem sem um certo desinteresse profissional associado” (idem, 218). Em outras palavras, existem ações que devem ser empreendidas em nível social para que a sociedade seja construída cotidianamente e os laços sociais de coesão sejam paulatinamente fortalecidos. Nem sempre essas ações vão gerar lucros.

A inserção dos pobres nos circuitos econômicos compõe a lógica da produtividade quando são inseridos no mercado de trabalho formal ou informal e, quando, por conseguinte, se transformam em consumidores. Com vistas a operacionalizar esse quadro o Banco Mundial propõe transformar alguns aspectos econômicos da pobreza, mediante:

- I. O aumento da demanda de mão-de-obra dos pobres, através do apoio do governo a atividades produtivas de grande densidade de mão-de-obra;*
- II. Redução das limitações estruturais que inibem a produtividade e o crescimento do setor não estruturado, através de reformas nos regulamentos e códigos que limitam o acesso dos pobres aos serviços, à infra-estrutura, ao crédito e aos mercados urbanos;*
- III. O aumento da produtividade laboral dos pobres através da redução dos obstáculos que impedem a participação na força de trabalho, em relação às mulheres no que se refere ao tempo de trabalho.*

Propõe também a transformação de aspectos sociais da pobreza:

- I. Aumento dos gastos do setor social para o desenvolvimento dos recursos humanos dos pobres das zonas urbanas, através da administração de serviços básicos de educação, saúde, nutrição e planificação da família e capacitação profissional;*
- II. Aumento do acesso dos pobres à infra-estrutura e a habitação com vistas a satisfazer suas necessidades básicas;*
- III. Reconhecimento do apoio e dos esforços dos pobres em atender suas próprias necessidades, por meio de iniciativas comunitárias e de organizações locais não-governamentais.*

E por fim, assistência de tipo de “rede de seguridade” para os grupos mais vulneráveis às crises de curto prazo, como as crianças e as mulheres chefes de família, mediante:

- I. Realização de transferências a curto prazo para assistência alimentar, saúde, emprego e outras necessidades básicas específicas a esse grupo social;*
- II. Introdução de medidas destinadas a moderar a queda do consumo privado (Banco Mundial, 1990: 13).*

Ainda que longa a citação acima se faz necessária para compreendermos o teor das recomendações do Banco, elas se circunscrevem num esforço de lançamento das

bases para um profundo movimento reformista em prol do capital privado ancorado nas premissas do Consenso de Washington. Para sucesso desse caminho há que se arregimentar co-enunciadores para o alcance das metas. Na virada do século denota-se um novo estágio dessa política, o esforço de disseminação continua, porém matizado por outros veios, agora com ênfase para a descrição e visibilidade da vida dos “bons pobres”. O estudo *Vozes dos Pobres* demonstra esse esforço.

Relevante notar a descrição do pobre - uma força de trabalho que deve ser organizada para melhor execução do seu papel de “novo cidadão”. Pressupõe-se antecipadamente a manutenção do pobre na pobreza, pois as condições econômicas não permitem que seja de outra maneira é sob essa condição que ele deve ser incorporado ao circuito econômico. Por esse motivo são criados mercados e mercadorias feitos sob medida para esse novo contingente de consumidores.

Os documentos também revelam a degradação ambiental urbana como um “novo ambiente” para o aumento da produtividade da economia urbana. Os grandes problemas ambientais mundiais – o aquecimento terrestre, a penúria hídrica, o crescimento da quantidade de resíduos sólidos, dentre outros – introduzem a problemática nas cidades dos países em desenvolvimento. Segundo previsão do Banco Mundial, “a degradação ambiental produz efeitos a longo prazo nos recursos naturais, pondo em risco não somente a saúde humana e os ecossistemas, mas também o caráter sustentável do desenvolvimento” (1990, 14). Esses efeitos podem causar danos em nível nacional e internacional à macroeconomia, por isso os mecanismos sustentáveis de ordenamento do meio ambiente urbano requerem:

I. Criar uma consciência mundial acerca da crise ambiental urbana, a fim de se obter o apoio político necessário para a adoção de medidas atinentes à questão;

II. Melhorar a base de informação e compreensão da dinâmica de deterioração do ambiental em zonas urbanas;

III. Elaborar estratégias ambientais específicas para as distintas cidades, que respondam às circunstâncias próprias de cada uma;

IV. Identificar programas de ação preventiva para as cidades a fim de eliminar as conseqüências ambientais mais graves das políticas governamentais e as atividades privadas passadas;

V. Formular políticas e incentivos eficazes nos planos nacional e urbano a fim de evitar a posterior deterioração do meio ambiente (Banco Mundial, 1990, 23).

Os documentos apontam uma distinção entre meio ambiente urbano e meio ambiente, o primeiro seria responsável pela manutenção das condições imediatas da produção: ambientes salubres com trabalhadores saudáveis, esse contexto seria responsável pela implantação de programas de educação ambiental e inserção de práticas benéficas a médio e longo prazo. Esse quadro criaria a mediação necessária para um meio ambiente sustentável no futuro ao evitar danos “mais graves” ao planeta como um todo. Mesmo com essa preocupação latente países como Estados Unidos e China têm se mostrado resistente à assinatura de tratados ambientais que visam ao controle da poluição no planeta.

Nos países em desenvolvimento a preocupação ambiental é nova em virtude de sua urbanização recente. Na América Latina o incremento da população urbana tem sido acompanhado por um acelerado processo de urbanização, transformando as cidades na principal fonte do crescimento do Produto Interno Bruto. No ano 2000 as cidades latino americanas concentravam 75% dos 507 milhões de habitantes da região e geravam 80% do PIB (Habitat, 2001). Segundo estudo do Banco Interamericano, *no início do século XX somente um em cada quatro habitantes viviam em cidades (entendidas como assentamentos com até 2.000 habitantes). No alvorecer do novo século essa proporção cresceu de três para cada quatro habitantes (BID, 2002, 7)*

Até então os países eram eminentemente rurais com uma produção fincada nos moldes tradicionais, geralmente de baixa escala, contudo, na década de 1990 esses países aumentaram gradativamente sua capacidade produtiva por meio da inserção de maquinário e tecnologia na produção de alguns produtos, geralmente para exportação: no Brasil a produção de soja é um exemplo.

As recomendações e metas propostas, analisadas até aqui, são operacionalizadas pelo Banco por meio da criação de uma capacidade técnica nunca antes aglutinada por uma única instituição. A estratégia de investigação urbana empreendida está entranhada em todos os passos do Banco. Desde a década de 1980, por meio das reformas estruturais, os organismos multilaterais têm substituído diretamente as universidades e órgãos públicos de pesquisa na produção desse tipo de conhecimento. Ao assumir tal dianteira, os organismos adquiriram, juntamente com uma incrível capacidade técnica, assumiram a condição de comercializar o resultado de suas pesquisas, atingindo uma refinada capacidade de propor, acompanhar e avaliar políticas sociais. Por esse fato, no decorrer da análise das recomendações do Banco pôde-se perceber nitidamente o traçado de vários projetos sociais em curso no Brasil.

Nesse quadro pode-se perceber o crescimento dos investimentos urbanos durante os primeiros anos da década de 1990, nesse período as operações de crédito para

o setor aumentaram cerca de 50%. Os emprestadores, mais do que se preocupar com a questão urbana, travaram uma verdadeira batalha com as forças nacionais com o intuito de formar um consenso em torno das reformas políticas em nível nacional e local “para o desenvolvimento institucional e os investimentos em infra-estrutura a fim de prestar apoio ao desenvolvimento global dos países” (Banco Mundial, 2000, 47).

Essa constatação demonstra a complexidade da compreensão das transformações urbanas. É absolutamente tênue a linha que separa as transformações que resultam da concepção nacional de políticas públicas, vistas e tratadas como assunto doméstico, interno aos países, daquelas que são ensejadas pelos organismos internacionais, sob influxo dos países ricos. O tipo e a qualidade do desenvolvimento urbano dos países em desenvolvimento é condição para a manutenção do nível de produção e consumo dos países desenvolvidos.

O processo de urbanização dos países em desenvolvimento tem se tornado um privilegiado alvo de disputa. Segundo o Banco Interamericano, “o crescimento notório da população urbana na América Latina tem sido acompanhado por um acelerado processo de urbanização que a converte na região em desenvolvimento mais urbanizada do mundo, conferindo a seu sistema citadino uma grande importância demográfica e econômica” (BID, 2002, 5). Essa importância pode ser vislumbrada pelo volume dos recursos destinados ao desenvolvimento urbano pelos organismos internacionais que têm crescido ano a ano: somente em 2005 os empréstimos quadruplicaram em relação a anos anteriores, “os recursos aprovados em 2005 pelo Banco Mundial para o desenvolvimento urbano somaram U\$ 7,1 bilhões” (Cities Alliance, 2006, 47).

Os projetos de intervenção urbana em regiões e países em desenvolvimento têm ocupado paulatinamente o cenário da política internacional. Para levar a cabo essa tarefa, em 1999 foi criada uma coalizão de cidades, denominada Aliança das Cidades² (*Cities Alliance*), em parceria com instituições internacionais apoiadas pelo Banco Mundial e o Programa Habitat das Nações Unidas com o objetivo de ampliar as abordagens bem-sucedidas de redução da pobreza. A Aliança pretende alcançar esse objetivo por meio do contato direto com entidades bilaterais e multilaterais e instituições financeiras. Importante frisar que a Aliança atribui a si a função de promover o desenvolvimento dos governos com o fito de auxiliar as cidades, independente de seu tamanho, a obter apoio internacional mais coerente. A coalizão funciona como um agente técnico e político na proposição e formulação de estratégias sustentáveis para atrair investimentos internacionais. A Aliança conta com os seguintes membros: África do Sul, Alemanha, Brasil, Canadá, Etiópia, França, Holanda, Itália, Japão, Nigéria, Noru-

² Todas as informações acerca da Aliança das Cidades foram retiradas da página oficial da instituição: <http://www.citiesalliance.org/index.html> visitada em 20.12.2006.

ega, Suécia, Reino Unido e Estados Unidos da América; Banco Asiático de Desenvolvimento, Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUA), e os já mencionados UN-HABITAT e Banco Mundial.

Percebe-se, portanto, que a proposição, acompanhamento, gestão e avaliação de políticas sociais com financiamento internacional tem sido absorvida cada vez mais por instituições, órgãos e países como elemento central em suas estratégias de desenvolvimento econômico e social. Interessante notar que esse quadro propicia a criação de um novo tipo de cidadania.

IV.2 - Enfim, quem é o Cidadão para os Organismos Internacionais?

A produção e reprodução do capital submeteram ao longo da história o espaço à sua lógica, num movimento que engendrou muitas contradições, algumas delas fundantes de nossa sociedade. Hoje a vinculação entre pobreza e urbanização é algo inconteste. Como vimos em linhas anteriores, todas as saídas apresentadas trazem para o proscênio do debate a condição cidadã, mas carregando elementos novos que muitas vezes se chocam com os pressupostos fundantes da cidadania moderna. A presença do discurso e da ação cidadã nos veículos de comunicação de massa traz à tona um elemento que merece ser analisado – ao mesmo tempo que o tema é trazido para o centro das decisões econômicas e políticas, uma gama de reformas são propostas e muitas vezes, aprovadas com o fito de restringir os direitos coletivos de toda a sociedade. Enquanto as intervenções midiáticas louvam a participação cidadã por meio do voluntariado ao mesmo tempo criticam movimentos que reivindicam direitos, demonstrando que o direito tem sido interpretado como um modelo ultrapassado de desenvolvimento social, um ônus que a sociedade não pode e não deve mais suportar. De acordo com Pedro Demo,

a solidariedade, por exemplo, é bem vinda, eticamente considerada necessária, mas pode representar o discurso dos dominantes para acalmar os excluídos. Menos que crítica da realidade atual, pode ser apenas efeito de poder, ao repor o mesmo e velho sentido colonialista de propostas advindas do centro (2002, 22).

Os organismos internacionais, em particular o Banco Mundial, têm jogado um papel estratégico nesse cenário, pois têm utilizado seu largo poder ilocucionário para transformar o conceito e a percepção do que significa ser Cidadão. Os escritos teóricos desses organismos, em sua quase totalidade, são instituídos sob seu próprio marco, desse modo transformando-se em instituições auto-referentes (Peñafiel, 2000). Interessante observar que têm alcançado grandes e influentes co-enunciadores para

sua política, capacidade essa que tem lhes conferido legitimidade para, ao longo dos anos, atribuir ao conceito de cidadania uma nova significação, privando-o de seu teor democrático e republicano, a saber dos direitos sociais.

Segundo Marilena Chauí (2001), por criar direitos, a democracia surge como o único regime político realmente aberto às mudanças temporais, uma vez que faz surgir o novo como parte de sua existência e, conseqüentemente, a temporalidade como constitutiva de seu modo de ser. A democracia é ainda uma forma sociopolítica que busca conciliar o princípio da igualdade e da liberdade com a existência real das desigualdades; que admite o princípio da legitimidade do conflito e a existência de contradições materiais introduzindo, por isso, a idéia dos direitos (econômicos, sociais, políticos e culturais). Graças aos direitos, os desiguais conquistam a igualdade, entrando no espaço político para reivindicar a participação nos direitos existentes e, sobretudo para criar novos direitos. Esses são novos não simplesmente porque sejam diferentes daqueles que existem, mas porque fazem surgir, como cidadãos, novos sujeitos políticos que os afirmaram e os fizeram ser reconhecido por toda a sociedade. Com a idéia dos direitos, estabelece-se o vínculo profundo entre democracia e a idéia de justiça.

Entretanto, o marco institucional proposto pelo Banco Mundial e absorvido por outras instituições internacionais (BID, HABITAT, UNESCO, dentre outras) propõe fixar o desenvolvimento da cidadania sob a égide da negação de direitos, fixando um novo modelo de governo, baseado na governança mundial. Boaventura Sousa Santos define esse modelo como um novo paradigma de regulação social que veio suplantando o paradigma anteriormente em vigor assente no conflito social e no papel privilegiado do Estado, enquanto ente soberano, para regular esse conflito por via do poder de comando e coerção ao seu dispor (2006, 399).

De acordo ainda com Boaventura, esse modelo concebe esse “novo” paradigma como uma matriz regulatória das forças neoliberais, entendido como a nova versão do capitalismo *laissez faire*, onde o exercício da governança mundial pressupõe e engendra uma política econômica e social na qual os direitos tendem a agravar a crise de legitimidade do Estado, ou seja, a governança tende a agir contra os direitos sociais.

Historicamente os direitos sociais têm sido também fonte estruturante, nas sociedades modernas e republicanas, de coesão social. Ao permitir que os desiguais pleiteiem a igualdade propõe a coesão social como um conjunto de referências, que segundo Vera Telles,

dão coerência e plausibilidade à proposição dos direitos (i) como parâmetro crítico na descrição e problematização da realidade social; como linguagem política articulada por atores coletivos em suas reivindicações; e (iii) como elemento de senso comum inscrito em formas de vida, identidades e regras de sociabilidade (2000, 2).

O marco teórico de fundamentação do Banco Mundial, de acordo com a análise até agora empreendida, se distancia dessa proposição e se constitui nos limites antagônicos entre cidadãos e governos, por meio da pressão sobre o quadro político exigindo o cumprimento das normas e leis propícias à produtividade, ou seja, externo a um quadro de reivindicações em que a desigualdade seja atenuada pelo direito (Chauí, 1990).

A estratégia discursiva utilizada pelo Banco demonstra uma ação com o objetivo de impor uma ordem dominante, por meio da construção de um tipo discursivo; segundo Marilena Chauí, um discurso competente, trazendo para o seu locutor a legitimidade e veracidade de sua proposição, pois,

[e]m princípio ele vem revestido pelo véu da neutralidade e da racionalidade, com isso se perde a possibilidade de imputar-lhe juízo de valor, ou mesmo penetrar-lhe e verificar quais são as forças sociais e políticas que o engendram, portanto é um discurso hermético. Em seguida, tem como objetivo central a dissolução das contradições. É um discurso ideológico porque pretende adquirir coerência, pretende unificar todos os sujeitos sociais a partir de uma imagem particular universalizada, isto é, a imagem da classe dominante (Chauí: 1987, 3).

Como já dissertado anteriormente, as ações do Banco estão amparadas discursivamente no combate à pobreza e o enfrentamento e a eventual mitigação desse problema se darão: (i) por meio do provimento da estrutura urbana e (ii) pela existência de moradores portadores de determinadas condições e habilidades. Nas palavras do Banco, “os pobres são os principais agentes da luta contra a pobreza. Assim, devem ocupar um lugar central na elaboração, implantação e monitoramento das estratégias de redução da pobreza” (Relatório de Desenvolvimento Mundial, 2000, 14).

Os pobres, eles mesmos, deverão ser capazes de exigir dos governos nacionais a responsabilidade pelas estratégias de desenvolvimento adotadas. Duas questões são depreendidas desse excerto: (i) cada vez mais o Banco tem se imiscuído em questões domésticas, em particular as referentes ao crescimento e desenvolvimento econômico (Caulfield, 1996) e no entanto, há um apagamento do seu papel estratégico no que se refere as políticas de desenvolvimento em nível nacional. De acordo com os documentos analisados os cidadãos devem se dirigir aos seus governos diretamente, desconsiderando a complexa teia de relações estabelecida entre agentes internacionais e governos nacionais, fortalecendo uma oposição entre o Estado-Nação na figura de seu governo e a população do país. Nesse ponto o Banco induz a cobrança de atitude dos governos, entretanto, fazendo cobrar somente pontos que sejam coincidentes com as linhas mestras de suas políticas. Como por exemplo não há incentivo, por

parte dos organismos internacionais, para criação e fortalecimento de entidades sindicais ou correlatas que se instituem no marco da criação e fortalecimento de direitos coletivos. O Banco propõe a ação para acabar com a maldade dos políticos, ou seja, a política é privada de seu conteúdo fundante – a criação de direitos. (ii) O exercício da política pelos pobres, por sua vez, ocorrerá por meio de ações que envolvam diretamente seus interesses, ou seja, ações que estejam vinculadas ao cotidiano e necessidades prementes, por exemplo, o conserto de uma estrada ou pequenos reparos em instalações públicas; a ação está circunscrita ao tempo presente, no máximo no curto prazo, as necessidades de médio e longo prazo não são descritas em nenhum texto ou documento, denotando um descarte dos direitos como uma mediação necessária à coesão social e fortalecimento identitário de grupos e indivíduos num espaço alongado de tempo.

Essa constatação demonstra o cidadão como um destituído de direitos, por esse fato sua realidade se alicerça sob a vulnerabilidade e a inconsistência, enquanto seu futuro se fundamenta na incerteza. A participação, a voz e a autonomia são conferidas àqueles que participam ativamente de sua sobrevivência, aos protagonistas. A condição de destituído pode ser constatada no teor das políticas a ele destinadas, são políticas de inserção parcial e temporária sob uma condição legal precarizada. No entanto, sugere-se que ele deve se apegar a esses benefícios transformando-os em condicionantes para a superação de sua condição. Essa postura relata dois pontos, as políticas ofertadas não são suficientes para que haja ascensão social e mesmo quando conseguem se inserir no mercado o fazem com baixos salários e condições subalternas. Nessa medida, a voz delegada aos pobres é a priori uma voz privada de seu conteúdo emancipatório. A palavra concedida tem o mesmo teor daquela que foi interdita durante a Idade Média. Segundo Foucault, essa ordem do discurso promove a proibição da expressão plena desses sujeitos. Cito o texto,

Promover a autonomia significa aumentar a capacidade dos pobres de exercer influência sobre as instituições estatais que afetam suas vidas, mediante o fortalecimento da sua participação na atividade política e no processo decisório local. Por sua vez, isto significa remover as barreiras políticas, jurídicas e sociais que se erguem contra certos grupos e reforçar os recursos dos pobres a fim de habilitá-los a ingressar efetivamente nos mercados (Relatório do Desenvolvimento Mundial, 2000, 39).

As marcas discursivas presentes no discurso do Banco operam no sentido de apresentar idéias que perfaçam uma totalidade e que atuem na composição de um todo coeso e coerente, vedando aos olhos do senso comum a possibilidade de enxergar o apagamento histórico de alguns elementos (Mainguenu: 1997). Em primeiro lugar percebe-se o exercício da influência sobre o Estado como expressão da

conquista da autonomia ao mesmo tempo em que se verifica a presença pacificada de componentes heterogêneos, como por exemplo, na frase “aumentar a capacidade dos pobres de exercer influência sobre as instituições estatais que afetam suas vidas”, há um apagamento discursivo no que tange a operacionalização dessa perspectiva, pois como visto no exemplo da privatização da água em Cochabamba houve uma dura repressão ao movimento popular. A coesão do discurso se constrói por meio da inserção de saltos que transformam as ações em estruturas internamente desconexas, mas sob a superfície impera a coesão de sentidos.

O Banco aponta a necessidade da “remoção das barreiras políticas, jurídicas e sociais que se erguem contra certos grupos...”. Percebe-se a marca discursiva no sentido de apontar barreiras que obstam “certos grupos” no interior dos pobres, não no interior de toda a população pobre, há uma estratificação e por conseguinte, uma aceitação tácita implícita de que nem todos serão beneficiados com as políticas ou seja, não serão todos que terão condições de se libertar dessas barreiras. Essas políticas nascem da premissa de que a escassez de bens simbólicos e não-simbólicos é incontestável, portanto, não se trabalha no sentido de modificar por exemplo o nível de consumo de certos grupos sociais, mas de privar grande parte da população pobre desses bens. Vale lembrar que ao participar de modo induzido o Banco legitima sua posição quando alcança a aquiescência dos próprios destituídos.

A remoção das barreiras demonstra uma tendência das políticas em limitar o exercício da cidadania dos pobres à sua inserção nos mercados consumidores. As palavras de conteúdo pró-ativo, como por exemplo, reivindicar, exigir ou propor não se encontram, usualmente, presentes nessa formação discursiva. De acordo com Foucault

... suponho que em toda sociedade a produção do discurso é ao mesmo tempo controlada, selecionada, organizada e redistribuída por certos números de procedimentos que têm por função conjurar seus perigos, dominar seu acontecimento aleatório, esquivar sua pesada e temível materialidade (2001, 8-9).

Ao apagar o conflito no interior das forças políticas que disputam o controle do aparato estatal intentam conjurar o perigo de uma ação mais ousada daqueles que não compõem o círculo de poder. Duas questões se elevam nesse quadro: ao apagar esse perigo esvazia a palavra proferida pelo pobre de seu conteúdo político, preenchendo esse vazio por palavras e ações de forte conteúdo emocional, distanciando as ações sociais das ações políticas e aproximando-as do campo da moralidade ou no limite, como nos informa Lautier “despolitizando a política” (2002). Essa construção se institui no quadro de um ambiente ambíguo, porém, como dito, pacificado, ao mesmo

tempo em que são instados a participar, pois somente aqueles capazes de serem protagonistas serão beneficiados pelas políticas, são privados do poder emancipatório da participação.

Nesse quadro a autonomia proposta se circunscreve ao contexto do aumento da produtividade reduzindo seu potencial de formação de um campo político de atuação em favor da cidadania. Outra característica que se constitui em favor da autonomia para “ingresso nos mercados” é a capacitação dos pobres. Novas metodologias de capacitação são criadas e várias instituições são fundadas para esse fim, sempre com o objetivo declarado de aumentar as possibilidades de empregabilidade dos pobres. O emprego, nesse caso, se reduz a situações de empregabilidade, ou seja, em muitos casos o pobre deve demonstrar aptidões empreendedoras e criar seu próprio *locus* de trabalho, não deve esperar por ninguém. Essa circunstância não é negativa per se, entretanto, se transforma numa estratégia perigosa na medida em que existe uma grande parte do contingente populacional nos países em desenvolvimento que não teve acesso à formação escolar integral ou ainda, quando teve não conseguiu concluir o ensino básico. Segundo Vera Telles,

face à erosão de referências futuras e em nome das urgências do presente, o campo fica aberto para um pragmatismo “bem fundado” que se apóia nas pesquisas acadêmicas para propor políticas de emprego ou programas sociais voltados aos “excluídos” do mercado de trabalho – nesse registro, a reflexão (e a prática) fica inteiramente cativa do diagrama liberal nas formas possíveis de “gestão da pobreza”. Por se tratar de um assunto urgente a “gestão da pobreza” muitas vezes ocorre por meio da negação dos direitos trabalhistas, pelo ingresso no mercado de trabalho pela porta da informalidade, no interior de circuitos que articulam dinamicamente o formal e o informal, muitas vezes em nome da cidadania (Telles, 2001, 4).

Essa realidade é bastante perceptível no Brasil dos anos 90. Enquanto a perspectiva de ampliação do estatuto da cidadania foi lema dos movimentos sociais dos anos 80 consagradas na Constituição Federal de 1988, a última década do século XX foi marcada pela transgressão das regras instituídas, pelo jogo de forças políticas e pela expansão do mercado de trabalho informal como uma condição bem-vinda: em contextos sociais em que a fome e a miséria grassam, qualquer perspectiva imediata é bem vista. Em alguns programas e projetos percebe-se o ingresso no mercado informal ou relações de trabalho flexibilizadas como única possibilidade de ingresso no mercado de trabalho.

No Relatório Mundial de 2000 o Banco apresenta sua perspectiva do exercício do direito nos países. Em primeiro lugar o exercício de cada cidadão deve ser mediado pelo primado do direito, que segundo o Banco, significa dizer

que as leis de um país são levadas ao conhecimento do público e aplicadas de forma previsível, mediante mecanismos transparentes. São essenciais duas condições: as regras aplicam-se igualmente a todos os cidadãos e o Estado está sujeito às regras (Banco Mundial, 2000, 137).

O exercício do primado do direito se sustenta por vários canais, sendo o mais formal dentre eles o sistema jurídico e o judiciário. Segundo o Banco

o sistema jurídico e judiciário limita e canaliza os atos do governo, mantendo também regras e procedimentos claros para proteger os direitos constitucionais de cada um. Esse sistema é essencial para proteger contra abusos de poder pelo Estado ou outros agentes, e exige que o poder judiciário seja independente do executivo e do legislativo (idem, ibidem).

Essa construção enseja limitar e canalizar os atos de governo, mantendo regras e procedimentos claros para proteger os direitos constitucionais de cada um. Afirma ainda que o primado do direito é fundamental para os pobres, pois esses não dispõem de meios privados de se proteger. Outrossim, essa afirmativa constitui uma demonstração do marco institucional ensejado pelo Banco Mundial, a ausência de suporte para aqueles que não possuem condições materiais de se dirigir ao judiciário. Essa questão enseja uma produção social, vista amplamente no Brasil, em que as relações políticas e sociais estão ascendentemente sendo judicializadas, nessa medida, despolitizadas. O resultado desse processo consiste no encurtamento do espaço público, espaço de discussão e definição das questões sociais, espaço onde os iguais, em tese, se encontrariam.

Outro elemento essencial no primado do direito se trata da vinculação entre o exercício da lei e a melhoria do desempenho econômico nacional por derivação, segundo o Banco, essa ação reduziria a pobreza.

A prescrição de funcionamento dos mercados como regulador da sociedade não tem apresentado os resultados esperados e/ou declarados na afirmação acima. Segundo Ulrick Beck:

Os homens de negócio descobriram o mapa do tesouro. A nova fórmula mágica é: capitalismo sem trabalhadores mais capitalismo sem impostos. Entre 1989 e 1993, os impostos coletados sobre os lucros das grandes empresas caíram cerca de 18,6% e reduziram-se a cerca de metade

do total da renda fiscal dos Estados. [grifos do origina]. (Cf. Citado em Sevckenko, 2005: 32)

O Relatório acrescenta que,

embora o primado do direito beneficie os pobres em muitos aspectos, as leis e estatutos não são orientados necessariamente para a proteção de seus interesses. Os sistemas jurídicos, produto das relações de poder entre diferentes grupos de poder na sociedade, se concentram geralmente na proteção dos interesses daqueles que têm força e representação política (idem, ibidem).

Duas operações distintas podem ser depreendidas dessa formação discursiva, embora o Relatório seja uma discriminação de estratégias bem sucedidas e a apresentação de estratégias futuras de alívio da pobreza, quando propõe a estruturação de um sistema de direito, sustentado na estrutura jurídica, a superação do quadro de pobreza será uma ação derivada, não um objetivo precípua do primado do direito. Outro ponto importante é a construção discursiva do lugar do direito na estruturação da sociedade, em princípio ele se encontra diretamente vinculado a uma estrutura jurídica, portanto desprovida de conteúdo político, e submete-se ao *modus operandi* de organização do mercado. Por esse motivo, o Relatório não situa as conquistas coletivas da sociedade no interior do quadro dos direitos coletivos. Como tem no mercado sua instituição balizadora, o Relatório propõe a organização social do direito a partir da regulação da propriedade e da criação de um sistema financeiro que facilite a aquisição e manutenção de propriedade por parte de grupos mais vulneráveis, coadunando com essa premissa o Projeto Habitar Brasil-BID tem como objetivo a regulamentação fundiária e regulamentação da posse de terra para os mais pobres.

Nessa medida o Relatório do Banco Mundial rivaliza com a subscrição dos países à Declaração de Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho, adotada pelos membros da Organização Internacional do Trabalho. Como por exemplo as duas convenções adotadas pela OIT acerca do trabalho forçado. A Convenção de Trabalho Forçado de 1930 (nº 29), complementada em 1957 pela Convenção para a Abolição do Trabalho Forçado (nº 105), adotado no momento em que atividades de trabalho forçado por motivos políticos aumentavam. Essa convenção demonstra a utilização do trabalho forçado utilizado para: “coerção política ou educação ou como punição à expressão de opiniões políticas diferentes; mobilização de mão-de-obra para fins de desenvolvimento econômico; disciplina no trabalho; como punição à participação em greve; e por discriminação racial, social, nacional ou religiosa” (OIT: 2007).

Talvez possa se dizer que a comparação das ações de participação com o trabalho forçado seja um excesso, mas todavia, vale notar que não existe nada mais excessivo do que o desemprego de longa duração ou a incapacidade de uma inserção decente no mercado de trabalho. De toda forma, o intuito da comparação é demonstrar a linha tênue que separa a implementação acrítica de capacitações e atividades de participação que não levam em consideração o modelo de sociedade que é ensejado em todos os documentos apresentados até agora. A OIT se posiciona de forma cautelosa no que se refere ao recrutamento da mão-de-obra para fins eminentemente econômicos, pois compreende a ação do trabalho como uma ação que gera coesão social ou seja não aponta o mercado como regulador único da atividade laboral. Levantar esse ponto nesta pesquisa, embora não seja possível aprofundá-lo aqui, se faz necessário para demonstrar que as ações se encadeiam ora diacrônica, ora sincronicamente, no que concerne à promoção de políticas públicas para as populações mais pobres.

Enquanto a OIT se mostra cautelosa em relação à questão do trabalho outras instituições internacionais agem em direção oposta como por exemplo, o Tratado de Roma, assinado em 1957 que orientava os estados francês e italiano para que atualizassem a liberdade de mercado contra a cultura política da intervenção pública na economia. Em 1986, o relançamento da integração econômica por meio do projeto de “grande Mercado interior” reforçou a idéia da supremacia de uma ordem jurídica superior – o direito à livre concorrência – o Ato Único Europeu (1986) reduz a norma social (criada por lei ou contrato) à noção de “regras mínimas” principalmente para as pequenas e micro-empresas terem suas condições econômicas garantidas.

Os Tratados assinados no decorrer da década de 1990 se alinham com a proposta em muitos casos aprofundando-a como é o caso do Tratado de Maastricht, esse assinado em 1992, subordina a política social à competitividade das empresas por meio da introdução de uma cultura não conflituosa para o tratamento de temas sociais por meio da introdução da cultura da parceria, onde a busca do acordo muitas vezes prevalece sobre seu conteúdo. Em 1993, a Comissão Européia, lança o livro “*Croissance, compétitivité, emploi*”, conhecido como o “livro branco” transforma a política de empregos em um caminho para as reformas no mercado de trabalho e no sistema previdenciário com o intuito de fortalecer a competitividade. Em tempo, essas medidas coincidem com o lançamento do documento “Do Confronto à Colaboração” produzido pelo Banco Mundial. Em síntese esse documento operacionaliza essas orientações por meio da criação de um ambiente sem conflitos, primando pela ascensão de novas instituições sociais como medida necessária para implementação desse projeto.

A Agenda Social 2005-2010, propõe a adoção pela Comissão Européia de um

“livro verde” sobre a evolução do direito do trabalho. Essa diretiva propõe analisar o estado atual do modelo de organização do trabalho para recompor o quadro dos direitos do trabalho. Pretende por meio dessa estratégia pretende-se criar condições para a simplificação e modernização das regras atuais. Novamente o trabalho torna-se um objeto não-social, não regulamentado publicamente, submetendo-a à esfera individual, portanto, por conta e risco de cada indivíduo.

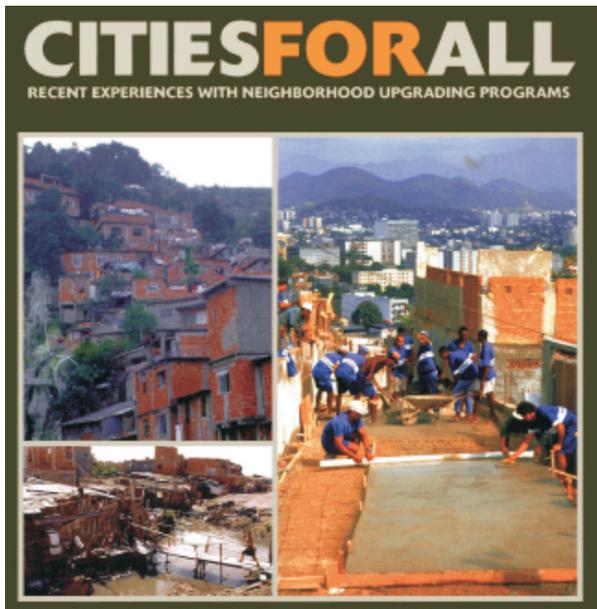
No quadro estrutural das políticas dos organismos internacionais regulados por um sistema administrativo denominado por eles de governança coincide ou melhor caminha *pari passu*, em muitos aspectos, com a proposta da criação de blocos econômicos da criação de uma Europa unificada sob os princípios do Tratado Constitucional Europeu (TCE).

A segunda parte do TCE é destinada a desenvolver e apresentar os princípios norteadores desse bloco, denominada de “Carta dos Direitos Fundamentais”. Contrariando o título a Carta não endossa os direitos fundamentais presentes em outros instrumentos jurídicos de vários países desde os mais recentes (embora citados na introdução da Carta, mas não incorporados) como a Carta Social Européia de 1961, Carta Comunitária dos Direitos Sociais Fundamentais dos Direitos dos Trabalhadores de 1989, como também a Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948. O TCE não reconhece o direito ao trabalho, mas sim o “direito de trabalhar”, e a “liberdade de procurar um emprego”, o direito à moradia é substituído pelo “direito a um auxílio moradia” e inclui dentro dos novos direitos sociais o direito de greve para os patrões (artigo 88). Esse procedimento visa equalizar patrões e empregados, mercadorias e pessoas.

Esse contexto, de acordo com Telles, enseja o direito e a cidadania como figuras de atrasos e anacronismos, privilégios e corporativismos que obstam a potência modernizadora do mercado.

Empreende-se uma confusão entre políticas e bons sentimentos, embaralham-se as diferenças entre direito e ajuda humanitária, entre cidadania e filantropia, e reativa ou reatualiza o que Topalov (1994) define como “‘epistemologia da filantropia’ que fragmenta a análise social na descrição cientificamente fundada de cada grupo social alvo de políticas focalizadas” (Telles, 2000, 5).

Esse quadro demonstra a construção de um novo conceito por parte de organismos e agentes internacionais privado de sua condição fundante – os direitos -, reduz o cidadão a um mero usuário de equipamentos e serviços públicos e consumidor de bens duráveis e não-duráveis, nesse sentido, o que se propõe é a erosão da própria noção de direitos.



Fotos cedidas pela Equipe Social da SEDUH/DF/HABITAR-BRASIL/BID

PARTE 3
ANÁLISE EMPÍRICA: A CONSTRUÇÃO E O DISCURSO SOBRE O ESPAÇO

CAPÍTULO V
O Programa Habitar - Brasil BID - Informações Preliminares

O objetivo do Programa de “Mejoramiento de Barrios” Habitar Brasil, criado em 1998, consiste em apoiar iniciativas do Governo Federal no que concerne à elevação da qualidade de vida de famílias pobres que residem em bairros subnormais (áreas de risco ambiental) localizados em regiões metropolitanas, aglomerados urbanos e capitais. Pretende estimular os governos municipais a destinarem mais recursos para a redução dos problemas dos bairros sociais enfrentados pelos bairros, tanto suas causas como efeitos e particularmente aprofundar e organizar o conhecimento acerca dos problemas de habitação e infra-estrutura urbana do país.

Para alcançar esses objetivos serão criadas as condições para que as iniciativas empreendidas pelo Governo Federal sejam assimiladas pelos governos municipais ou distrital, no caso de Brasília, lugar onde os projetos serão desenvolvidos. Ao longo do processo pretende-se incentivar os municípios a financiarem, com recursos próprios, convênios com outros entes governamentais ou por meio de parceria com organismos não-governamentais e da sociedade civil, a financiar projetos e ações de melhoramento integrado dos bairros, bem como serão estimulados a atualizar os instrumentos e normas relacionadas à gestão urbana com o propósito de aumentar os níveis de eficiência.

Os projetos de melhoria dos assentamentos devem contemplar o princípio participativo de gestão com os governos dos estados, dos municípios e das comunidades, com vistas à focalização precisa dos recursos à população definida como objeto de intervenção. Para que os municípios tenham acesso aos recursos do Programa Habitar Brasil – BID devem comprometer-se a definir, aprovar e implantar um Plano Estratégico Municipal de Assentamento Subnormal (PEMAS).

Nesse Plano se define e se ajusta o processo de implantação de ações concretas que o município se compromete a desenvolver durante a execução do Programa, para melhorar as condições habitacionais das famílias de baixa renda. A implantação do PEMAS pretende ainda aumentar a oferta de habitações sociais de baixo custo, regularizar os bairros subnormais, implantar estratégias de controle e desestimular a criação de novos bairros em condições subnormais e por fim compatibilizar a expansão urbana com a proteção ambiental.

No Brasil o órgão executor desse Programa atualmente é o Ministério das Cidades, mas quando de sua criação estava submetido ao Ministério do Planejamento e Orçamento sendo a Secretaria de Política Urbana (SEPURB), responsável direta por sua operacionalização. O Banco Interamericano é o financiador majoritário do Programa, com 60% dos investimentos, e o Brasil responsável pelos 40% restantes. No país mais de 70 projetos foram iniciados e muitos dos quais ainda estão em execução, contrariando a previsão original de três anos de duração para cada projeto, contados dos estudos preliminares até a finalização das obras.

O Programa Habitar - Brasil BID destina os recursos para fortalecimento institucional dos municípios e para execução de obras e serviços de infra-estrutura urbana e de ações de intervenção social e ambiental, por meio de dois subprogramas:

- a. Desenvolvimento Institucional – DI;
- b. Urbanização de Assentamentos Subnormais – UAS.

Esse último, objeto empírico desta pesquisa, desenvolve obras e serviços para regularização e urbanização de assentamentos precários integrados por ações voltadas para o desenvolvimento comunitário da população residente e a regularização fundiária.

Os destinatários finais do programa são famílias de baixa renda, predominantemente na faixa de até três salários mínimos que residem em assentamentos precários – favelas, mocambos, palafitas, entre outras – localizados em regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e capitais de estados.

O Ministério das Cidades é o órgão gestor do Programa com atribuições de promover treinamentos, planejar, organizar, coordenar e controlar sua execução. A Caixa Econômica Federal, empresa pública controlada pela União, tem como função a operacionalização do Programa por meio dos projetos em que se desdobra, orientando suas formulações e realizando as atividades de análise, aprovação, acompanhamento e avaliação dos projetos integrados. Os municípios, o Distrito Federal e, eventualmente, os estados serão proponentes e agentes executores das ações e dos projetos financiados com recursos do Programa, responsáveis por sua implementação. O Programa prevê também a representação dos beneficiários por meio de organizações comunitárias que devem participar efetivamente de todas as etapas do trabalho voltado para a comunidade.

Os recursos são provenientes do Orçamento Geral da União e contrapartida do país proponente. São aplicáveis ao Programa as diretrizes e regras do contrato de Empréstimo nº. 1126 OC/BR, celebrado entre a União e o BID, o Regulamento

Operacional, o Manual de Orientações dos Subprogramas DI e UAS e seus anexos.

No Distrito Federal encontra-se em execução o Projeto Integrado Vila Varjão implantado a partir do Subprograma de Assentamentos Subnormais, foco empírico desta pesquisa.

V.1- O PROGRAMA HABITAR BRASIL – BID NA VILA VARJÃO ¹

Esse projeto conta com repasse do Banco Interamericano de Desenvolvimento da ordem de R\$ 9.502.475,27, somado a contrapartida do Governo do Distrito Federal de R\$1.676.907,40. Os recursos têm como objetivo implementar o projeto de urbanização integrada para famílias de baixa renda morando em áreas de riscos e áreas regularizadas do Varjão.

No ano de 2000 o Governo do Distrito Federal, por intermédio da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação (SEDUH/GDF) e com o apoio da comunidade da Vila, elaborou um projeto com vistas ao ingresso no Subprograma de Urbanização de Assentamentos Subnormais do “Programa Habitar Brasil”, empreendido pela Secretaria de Especial Desenvolvimento Urbano da Presidência da República com financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID.

Esse projeto compreendia um estudo com duas partes; a primeira delas era composta pelos seguintes estudos: (i) diagnóstico integrado, (ii) relatório fotográfico, (iii) pesquisa socioeconômica, (iv) relatório de avaliação de impacto ambiental; a segunda parte, com vistas, à intervenção urbanística contava com o Plano, os Projetos e os Programas: (i) anteprojeto urbanístico e de infra-estrutura; (ii) mapas temáticos e plantas; (iii) habitações sobrepostas/ anteprojetos de arquitetura; concepção geral de implantação do Projeto Integrado da Vila Varjão, plano de reassentamento de famílias, projetos de participação comunitária, educação sanitária e ambiental e geração de emprego e renda; (iv) plano de trabalho. Para esse trabalho uma empresa de consultoria foi contratada, sob a supervisão técnica do governo do Distrito Federal, sendo encarregada de sistematizar as informações existentes, coletar novas informações e elaborar o relatório incluindo as duas partes.

Esse estudo preliminar foi pago com recursos do Banco Interamericano e foi condição para participar da seleção das cidades que seriam alvo de intervenção.

Para a escolha também foram avaliados o potencial de participação da comunidade no processo de execução do projeto de infra-estrutura urbana e recuperação ambiental.

¹ O nome da cidade muda de acordo com o segmento. O Banco Interamericano batizou a cidade com o nome de Vila Varjão; O Governo do Distrito Federal, de acordo com a Lei de criação da Administração Regional – nº. 3153 de 06/05/2003 - denomina a cidade de Varjão do Torto e para a população ela é simplesmente Varjão. A população ora chama a cidade de Vila Varjão, ora somente de Varjão.

Além de ser uma recomendação para elegibilidade da comunidade, a participação da comunidade, também foi incorporada pela equipe do Ministério das Cidades, responsável pela implantação do Programa. A recomendação foi inicialmente operacionalizada pela constituição integrada das equipes técnica e social. Usualmente essas equipes trabalham no mesmo projeto, porém de maneira desconectada, em outras palavras, os engenheiros e arquitetos executam suas atividades independentemente do trabalho dos sociólogos, assistentes sociais e engenheiros ambientais, para superar essa dicotomia as equipes foram concebidas como um todo integrado. Esse fato pode ser comprovado na ação da equipe social na Vila Varjão durante os dois anos em que a obra ficou embargada pelo IBAMA (Instituto Brasileiro de Meio Ambiente). Mesmo com as atividades de urbanização suspensas a visitação às famílias, os cursos de capacitação e as atividades de educação ambiental continuaram acontecendo na cidade.

Em tempo, vale ressaltar que equipe social jogou um importante papel no processo de implantação do projeto, pois por se tratar de um Projeto de urbanização em área de sensibilidade ambiental tem havido, desde a implantação, conflitos entre órgãos locais e federais na liberação das obras. Em 2002 o Projeto foi assinado e durante quase um ano as equipes aguardaram a licença de instalação para início das obras. Naquele momento a licença de instalação era fornecida pela Secretaria de Recursos Hídricos e Meio Ambiente (SEMAR-GDF). Entretanto, nesse mesmo ano a cidade passou a pertencer à Área de Proteção Ambiental do Paranoá, desse modo a licença expedida foi cassada, pois o IBAMA se tornou o responsável pela área e somente ele poderia expedir a licença. Todo o trabalho feito pela SEMAR foi desconsiderado e um novo processo foi aberto levando mais de um ano para ser concluído. Em 2004 os recursos do BID foram suspensos, pois constava no contrato inicial o prazo de dois anos para início e conclusão das obras. As associações da cidade se organizaram então, para impedir que os recursos fossem remanejados para outra localidade.

Esse processo desencadeou na cidade um processo de disputa interna, entre as lideranças, para condução das ações junto aos governos Local e Federal; e uma disputa externa, entre os moradores da Vila e alguns moradores do Lago Norte. Essa disputa externa remonta ainda à década de 1990 quando houve um forte movimento no Lago Norte para remanejamento dos moradores da Vila e a transformação do lugar em uma área contígua ao Lago Norte com moradias e terrenos para moradores de classe média alta, pois alguns membros do movimento de remoção da Vila são funcionários do Governo Federal, inclusive do IBAMA.

Os moradores da Vila convivem com o sentimento de que não são bem-vindos no

local, mas sabem que ali permaneceram por força da sua luta e resistência. Essa circunstância gera um forte sentimento de injustiça de que estão sendo punidos por estarem em uma área nobre do Distrito Federal.

Em 2003 a licença foi obtida e as obras tiveram início. Entretanto, no início de 2006, com 80% das obras concluídas, a licença foi cassada e a obra foi novamente embargada. Dessa vez os motivos alegados pelo IBAMA foram os seguintes: (i) o requerimento para renovação da licença de instalação foi encaminhado ao IBAMA em 22 de março de 2006, 21 dias antes do término da licença; (ii) readequação do Projeto Integrado do Varjão; (iii) o GDF deverá redesenhar a Avenida Contorno para ajustá-la às restrições ambientais (o IBAMA alega que o Morro do Índio foi cortado para construção de uma pista, prática condenada pelo órgão); (iv) Inexistência de plano de controle ambiental (Correio Braziliense, 07/04/2006).

Funcionários do GDF entrevistados afirmam não haver uma coerência nas exigências do IBAMA, pois são modificadas cada vez que o GDF as cumpre. A polêmica está acesa e continua em aberto, enquanto isso dezenas de moradores continuam em barracos de madeira improvisados, há mais de doze meses.

V.2 - O LUGAR – VARJÃO DO TORTO

A invasão do Varjão do Torto teve início há mais de 30 anos, no começo da década de 70, quando um deputado que detinha a posse de uma chácara na área resolveu dividi-la entre seus empregados, muito embora a terra fosse desapropriada e, portanto, pertencente à TERRACAP. Posteriormente, aqueles empregados subdividiram a área e a repassaram para parentes e amigos, que, gradativamente foram se instalando no local, principalmente no período de 1977 a 1982. Em 1984, foi realizado o primeiro estudo para manutenção da população no local. Em 1988, a Vila Varjão possuía 378 residências ocupadas por 550 famílias e uma população estimada de 3200 pessoas, segundo levantamento da Associação de Moradores do Varjão do Torto. Já em 1996, segundo o Censo do IBGE de 1996, 4.507 pessoas moravam na Vila.

A localização geográfica da Vila foi alvo de disputa e reivindicação da vizinha população do Lago Norte e objeto de um forte movimento no começo da década de 90. Vários moradores do Lago Norte não concordavam com a permanência dos moradores/invasores da Vila Varjão e promoveram reuniões e abaixo-assinados com o intuito de removê-los para um local distante, preservando assim o valor de suas propriedades. A população da Vila se organizou disputando com os moradores da área nobre o seu direito à permanência naquele local nas reuniões das associações de moradores. Segundo o relato de alguns moradores eles só conseguiram o direito à permanência graças à organização e bravura de sua população. O movimento empre-

endido por moradores do Lago Norte forçava os moradores de baixa renda a repetirem o padrão de ocupação da terra urbano da Capital e suas adjacências – moradias distantes do centro urbano sem nenhuma infra-estrutura urbana.

O último cadastramento realizado pelo IDHAB-DF (Instituto de Desenvolvimento Habitacional), em janeiro de 2000, registrou 1.508 famílias, correspondente à aproximadamente 7.650 habitantes vivendo em uma área com graves restrições, ambientais e urbanas, ao seu crescimento contínuo.

Em 1991, o Decreto nº. 13.132 de 19/01/91, estabeleceu a fixação da população no local e determinou a elaboração de projeto urbanístico para implantação do Varjão.

A proposta do traçado urbano tomou como base a ocupação original, aproveitando a configuração física, por meio das áreas já consolidadas com atividades urbanas, mantendo algumas vias e caminhos e consagrando alguns usos, procurando-se, com isso, preservar as características originais da Vila.

Após a implantação de parte do projeto, a Vila Varjão teve seu crescimento relativamente controlado, em função das recomendações do Estudo de Impacto Ambiental do Taquari.

Em 1996, foi identificado um novo movimento de invasores para o local, com ocupações de áreas irregulares e de risco, o que acabou por acarretar a elaboração de estudos de viabilidade de expansão urbana, o que provocou certa expectativa na população, gerando, mais uma vez, novas invasões. Em 1997, em atendimento às exigências ambientais, o Governo do Distrito Federal contratou Relatório de Impacto de Vizinhança / RIVI.

Na Vila Varjão, de acordo com a Tabela 1 (abaixo), somente 23% da população tem o seu esgoto recolhido pela rede e 75,9% não tem nenhum tipo de escoamento, ficando a cargo de cada moradia a destinação do esgoto gerado. Esse montante supera a média nacional; segundo o IBGE, do total de 45,5 milhões de domicílios urbanos e rurais existentes no ano de 2000, 76,6% tinham acesso à rede geral de abastecimento de água e cerca de 42,2% à rede geral de esgotamento sanitário. E, ainda, menos de 30% de todo o esgoto gerado recebia algum tipo de tratamento e disposição final adequada.

Outro dado que denota as condições precárias da Vila é o serviço de energia elétrica, como demonstra a Tabela 2 (abaixo), mais de 80% da população utiliza a energia de forma irregular, pelo “gato” ou “puxada”². A iluminação pública é precária e de pouca capilaridade, tornando ainda mais arriscado o abastecimento de energia elétrica das habitações. É preciso fazer uma ligação longa e muitos metros de fio são utilizados, transformando o espaço aéreo do Varjão numa teia de fios elétricos de grande perigo.

Tabela 1 – Rede de escoamento

Escoamento	Frequência	
	Absoluta	Relativa
Rede	44	23,0
Fossa	115	60,2
Céu aberto	30	15,7
Não sabe	2	1,0
TOTAL	191	100,0

Fonte: Relatório do PROJETO INTEGRADO DA VILA VARJÃO, 2002

Tabela 2 - Fornecimento de energia elétrica

Fornecimento	Frequência	
	Absoluta	Relativa
Pela CEB	36	18,8
Gato / puxada	154	80,6
Não possui energia elétrica	1	0,5
TOTAL	191	100,0

Fonte: Relatório do PROJETO INTEGRADO DA VILA VARJÃO, 2002

² Ligação direta do poste de iluminação pública. O próprio morador sobe no poste com ferramentas precárias e sem nenhum equipamento de segurança e faz o “gato” ou “puxada”.

A coleta e o tratamento do lixo também demonstram o contraste entre a sensibilidade ambiental e as condições de vida da população. O serviço de limpeza urbana recolhe diariamente o lixo de cerca de 70% da população da Vila Varjão, segundo a Pesquisa por Amostra Domiciliar/2004 da Secretaria de Planejamento do GDF, e o transporta para o aterro da Vila Estrutural (aqui um fato digno de registro, a Vila Estrutural é uma ocupação nos mesmos moldes da Vila Varjão só que recente, remonta à década de 1980. Assim, uma população tem o seu lixo coletado e outra população semelhante o recebe sem nenhum tipo de tratamento).

Na imagem abaixo se pode observar uma funcionária do serviço de limpeza urbana varrendo a rua asphaltada e também uma grande quantidade de lixo espalhado, demonstrando incompatibilidade entre o volume de lixo gerado na cidade e a capacidade do serviço de Limpeza Urbana de recolhê-lo.

Foto 1 – Vista parcial das casas financiadas pelo Projeto Habitar Brasil – BID – Quadra 5



Foto feita por Camila Martins (novembro de 2006)

Nas ruas existe muito entulho de construção, restos de móveis, e, em alguns lugares, pequenas montanhas de lixo doméstico “adornam” a cidade. Esse volume de lixo exala um cheiro quase insuportável, particularmente nas áreas denominadas “áreas de transição”. Nessas áreas habitam as famílias que aguardam remoção ou a finalização de sua casa ou apartamento. Na foto abaixo está retratado um conjunto de habitações de madeira no sopé do morro.

Foto 2 – Subida do Morro do Taquari – vista de barracos em área de transição



Foto feita por Camila Martins (novembro de 2006)

Caminhar por essa trilha estreita nos remete aos romances do começo do século passado de Aluísio de Azevedo, especialmente “O Cortiço”: cada passo representa uma eternidade, há um odor nauseabundo, indescritível, contrastando com o verde ao redor - um bucólico morro e grandes árvores conferem romantismo à paisagem, entretanto esse sentimento não é compartilhado pelos moradores, eles querem um lugar definitivo para ficar.

Nessa estreita trilha se vê alguns moradores de pé nas portas de seus barracos, horas a fio, olhar perdido... aguardando algo que provavelmente não virá. Uma certa nostalgia paira entre os moradores de cidades cuja estrutura e sistema viário impossibilitam as crianças e jovens de usufruir da rua como um espaço de lazer. O olhar externo capta essa contradição, não existe a rua para as brincadeiras mas existem inúmeras árvores espalhadas com boa sombra, com muitos pássaros e as crianças

não brincam ou usufruem do espaço natural como espaço lúdico, pelo contrário ficam sentados na soleira de suas portas com o mesmo olhar perdido dos adultos. Esperam.

Esperam talvez por melhores dias em que a chuva não invada sua casa, em que algum desconhecido não invada seu sono, que uma bala perdida não lhe retire a vida, que o Governo não o retire, que o emprego venha. Enfim, esperar este é o verbo por excelência do morador dessa Vila e de outras localidades semelhantes.

Essa espera também pode ser traduzida em números: nessa cidade mais de 52% dos domicílios da cidade têm renda entre um e dois salários mínimos, sendo que desses, 15,9% recebem até um salário mínimo, sendo que na vizinha cidade, Lago Norte, 51,3% dos domicílios têm uma renda superior a 20 salários mínimos, de acordo com a tabela abaixo. Vê-se que é um ambiente urbano estruturado “onde as questões sociais mostram de maneira sempre contundente, o espetáculo das desigualdades. Nesse sentido, se aproximam, cada vez mais os temas da **cidade** e da **cidadania**” (Véras, 2000: 26).

Tabela 3 – Renda comparativa entre moradores do Lago Norte e Varjão

Classes de Renda	Lago Norte (%)	Varjão (%)
Até 1 SM	35,1	15,9
De 1 a 2 SM	1,8	36,2
De 2 a 5 SM	2,2	39,5
De 5 a 10 SM	4,3	6,6
De 10 a 20 SM	5,4	0,7
Mais de 20 SM	51,3	1,0
TOTAL	100,0	100,0

Fonte: SEPLAN/CODEPLAN – Pesquisa Domiciliar por Amostra Domiciliar 2004

Em relação ao sexo há uma discreta preponderância do sexo feminino na cidade, sendo 49,4% dos moradores do sexo masculino e 50,6% do sexo feminino, segundo a PDAD/2004. Entretanto, as oportunidades de trabalho para as mulheres são superiores às oferecidas aos homens. Para as mulheres existem mais chances de emprego, pois grande parte das oportunidades está relacionada ao trabalho doméstico em residências no Lago Norte, no Setor de Mansões Taquari e no Setor de Mansões do Lago Norte (todos vizinhos da Vila). Segundo Saskia Sassen (2007) nos países em desenvolvimento a mão-de-obra feminina tem sido absorvida ao longo das últimas décadas nas atividades de serviços terceirizados com ênfase para os serviços de limpeza e higiene. Outra marca do serviço feminino é a sobrecarga que o trabalho “fora de casa” tem causado a esse grupo de trabalhadoras, pois ao assumirem profissionalmente uma função não estão isentas de suas funções domésticas.

Na Vila Varjão as mulheres são geralmente empregadas em residências do Plano Piloto ou do Lago Norte, geralmente são funções regularizadas conforme as normas do Ministério do Trabalho (Carteira de Trabalho assinada), enquanto para os homens as oportunidades se restringem a trabalhos esporádicos – concertos, jardinagem, ajudante de pedreiro – os quais não fornecem uma remuneração constante. Os trabalhadores não possuem vínculo empregatício com o empregador, portanto, não têm dia fixo para trabalhar. Esse conjunto de fatos se coadunam com a realidade nacional na qual o trabalho informal cresceu 52,6% em dez anos, segundo a pesquisa realizada pelo IPEA em 2005, relatada no documento Radar Social do mesmo ano, em 1993, 6,4% da população economicamente ativa tinha sua ocupação profissional restrita ao mercado informal, enquanto em 2003 o índice alcançou 10%, demonstrando o ingresso no mercado informal como uma medida de sobrevivência para a população menos escolarizada, com baixa qualificação.

Essa peculiaridade na ocupação é visível quando se observa o movimento da cidade nas primeiras horas da manhã, grande quantidade de mulheres nas ruas levando as crianças para a escola ou creche (a escola geralmente é pública e a creche sempre privada), enquanto muitos homens perambulam ou ficam sentados em bares.

O maior número de mulheres circulando no início da manhã na cidade pode ser explicado ao se analisar a tabela abaixo com as principais ocupações da população da Vila Varjão. De acordo com a Tabela 4, As mulheres geralmente são empregadas domésticas (50,4%) e os homens trabalham com jardinagem (19%), construção civil (25%). Os serviços de limpeza absorvem 4,3% do contingente trabalhador masculino e 17% do contingente feminino. Depreende-se que as atividades relacionadas à limpeza ainda figuram como ocupações tipicamente femininas - no caso da Vila Varjão 67,4% das mulheres empregadas trabalham em serviços relacionados à limpeza.

Tabela 4 - Sexo X Atividade profissional principal

Atividade	Masculino	Feminino	Total
Vigilância	3,3	0,0	1,9
Empr. Doméstico	1,1	50,4	21,9
Carroceiro	0,5	0,0	0,3
Catador de Lixo	0,5	0,0	0,3
Alimentação	1,6	0,7	1,3
Jardinagem	19,0	0,7	11,3
Transporte	3,3	0,0	1,9
Serviços Pessoais	1,6	9,6	5,0
Trabalho em oficinas	4,9	2,2	3,8
Artesanato	0,5	0,0	0,3
Limpeza	4,3	17,0	9,7
Construção Civil	25,0	1,5	15,0
Educação	0,0	0,7	0,3
Comércio	6,5	5,2	6,0
Prest. de serviços	13,0	2,2	8,5
Outros	14,7	9,6	12,5
TOTAL	100,0	100,0	100,0

Fonte: Relatório do PROJETO INTEGRADO DA VILA VARJÃO

Por intermédio dos dados apurados pela Pesquisa Distrital de Amostra Domiciliar, demonstrados na tabela abaixo, se percebe uma tendência de crescimento da população do Varjão superior à verificada no Distrito Federal como um todo. 7,7% da população do DF tem entre 0 e 4 anos, enquanto no Varjão a população de até 4 anos perfaz o total de 9,4%, demonstrando uma diferença de 1,7% entre os dois índices, o que por sua vez detecta um maior número de nascimentos numa cidade que não possui hospital, centro de educação infantil ou creches públicas. Essas condições nos fazem compreender melhor o trânsito de mulheres pela manhã na cidade.

No Distrito Federal a população entre 10 e 29 anos representa 39,9% da população enquanto no Varjão esse mesmo intervalo representa 41,6% da população uma vantagem discreta de quase 2% que pode nos revelar uma pressão dessa população por equipamentos públicos, tais como escola, quadras e áreas de lazer e para aqueles que iniciam sua jornada no mercado de trabalho a reivindicação de cursos profissionalizantes e moradia, para aqueles que já constituíram família.

Tabela 5 – População Urbana Residente por Faixa Etária – Vila Varjão 2004

Faixa Etária	População	Percentual
Até 1 ano	220	3,7
2 a 4 anos	336	5,7
5 a 6 anos	214	3,6
7 a 9 anos	336	5,7
10 a 14 anos	458	7,7
15 a 18 anos	661	11,1
19 a 24 anos	747	12,6
25 a 29 anos	620	10,4
30 a 34 anos	464	7,8
35 a 49 anos	1.211	20,4
50 a 59 anos	388	6,5
60 anos ou mais	290	4,9
Total	5.945	100,0

Fonte: SEPLAN/CODEPLAN – Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios – PDAD/2004

Segundo a pesquisa realizada para implantação do Projeto Habitar Brasil/BID, existe um alto índice de analfabetismo 34,1% da população não sabe ler e escrever, excetuando-se as crianças de zero a quatro anos, ou seja, efetivamente existe um número alto de analfabetos entre os jovens e os adultos. Esses dados que serviram de base para implantação do Programa Social de acompanhamento de execução das obras contrastam com os dados da PDAD/2004, nessa pesquisa os dados recolhidos apontam uma população analfabeta de 3,2% e aqueles que sabem ler e escrever é de 1,5% e 47,6% da população não possui o primeiro grau completo. Voltando aos dados da consultoria contratada 55,4% da população cursaram somente até a quinta série do primeiro grau. Essa imensa divergência entre os dados, em particular ao número de analfabetos que apresenta uma diferença de mais de 30%, pode ser reputado à diferença de finalidade entre uma e outra pesquisa. A pesquisa realizada pela SEPLAN/DF se circunscreve somente à coleta de dados, não se imiscui no cotidiano dos moradores. Enquanto a pesquisa realizada por Ribas&Casseb (empresa de consultoria contratada pelo Programa) tem como objetivo conhecer a população para enquadrá-la nas atividades sócio-econômicas ensejadas no quadro da implantação do programa de urbanização integrada.

O ponto de intersecção entre as duas pesquisas é o fato de que a população de baixa renda possui baixa escolaridade e essa condição, na maioria das situações vai definir o futuro profissional, definindo por sua vez o tipo e a qualidade da ocupação econômica da população. Em muitos casos serão obrigados a se satisfazer com empregos domésticos para sustentar-se e a outros membros da família.

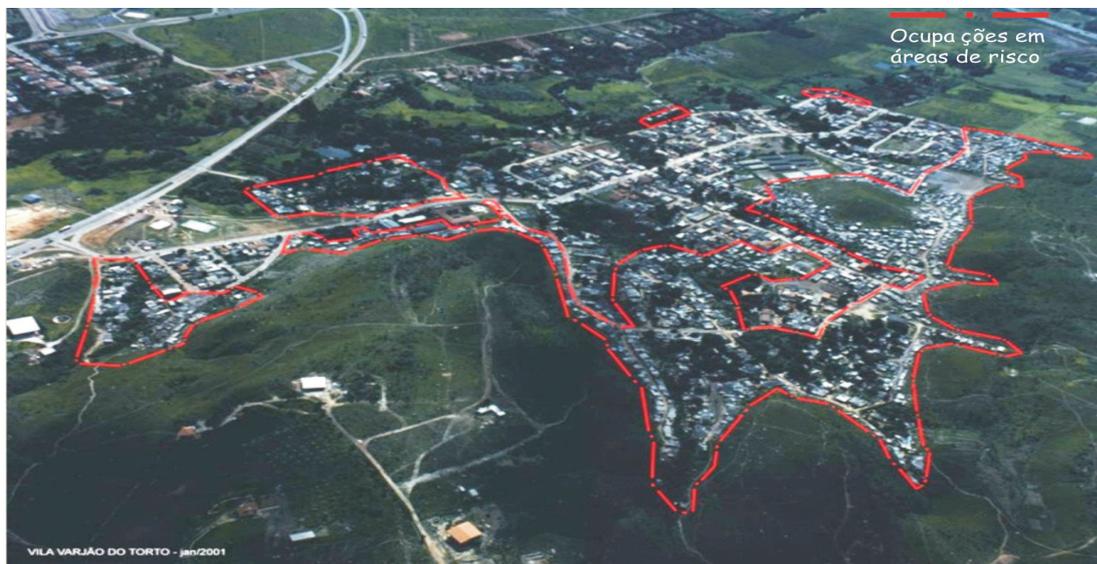
Existe uma taxa de desemprego da ordem de 20% entre a população e um equilíbrio entre o emprego formal e o informal, 28% para o primeiro e 21% para o segundo. É importante observar que a jornada de trabalho enfrentada pela maioria dos moradores empregados está entre 8 e 12 horas por dia, podendo-se inferir que mesmo aqueles que possuem carteira de trabalho registrada cumprem uma jornada superior às 8 horas diárias. 57,1% dos moradores são empregados em atividades no ramo de serviços (Tabela 6), trabalham de cinco a seis vezes por semana. Verifica-se, segundo Dal Rosso (2003), que o empregador, nesse caso, proprietários de casas no Lago Norte, determina tanto a duração como também a distribuição do tempo de trabalho, segundo seus interesses e necessidades. Aqui, verifica-se uma intensificação no ritmo e na duração do trabalho. A imposição dessa dura rotina atinge particularmente as mulheres, que em sua maioria acumulam o “emprego” ao trabalho de casa – limpeza, organização da casa, cuidados com os filhos e acompanhamento escolar.

V.3 - A Vila – espaço elegível para urbanização integrada

Essa caracterização da Vila a transformou em cidade elegível para inserção no Plano Estratégico Municipal de Assentamentos Subnormais – Habitar Brasil/BID:

- I. Região com sensibilidade ambiental, inserida nas APAs do Paranoá e do Planalto central;
- II. Já foi objeto de uma intervenção anterior, no ano de 1991;
- III. Invasões em áreas de risco, comprometendo o meio ambiente e a saúde da população;
- IV. Bom nível de organização comunitária.

Foto 3 – Imagem aérea da cidade apresentando as ocupações em área de risco (2000)



Fonte: Acervo da equipe social da Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação, inclusive legendas.

Como está situada entre duas Áreas de Proteção Ambiental a Vila apresenta um quadro de sensibilidade ambiental que pode ser visto na foto acima, quase toda a área ocupada pelos moradores apresenta risco ambiental (contornada em vermelho) e perigo de contaminação de pequenas fontes e alagados representando um verdadeiro risco para a saúde das pessoas e para o meio ambiente. Essa é uma característica que diferencia essa Vila de outras de condição socioeconômica semelhante na área periurbana de Brasília, a sensibilidade ambiental.

Foto 4 – Esqoto a céu aberto (2001)



Fonte: Acervo da equipe social da Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação.

Na página anterior se vê o esgoto correndo a céu aberto em 2001 e os barracos de madeira e abaixo em outra perspectiva com ênfase para o depósito de lixo próximo às habitações.

Foto 5 – Barracos de madeira e depósito de lixo



Fonte: Acervo da equipe social da Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação.

E ainda, abaixo, a ocupação urbana em áreas de grotas. Quando chovia essas grotas enchiam carregando os barracos e muitas vezes crianças ou mesmo adultos, não foram poucos os relatos sobre a destruição de residências nesses casos. Muitas vezes fogões, camas e armários eram arrastados por mais de dois quilômetros alcançando a Estrada que liga a Vila ao Plano Piloto de Brasília.

Foto 6 – Grotas abertas (2001)



Fonte: Acervo da equipe social da Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação.

Com o fito de resolver a situação algumas famílias foram removidas de seus antigos locais de residências para áreas de expansão distante das áreas de sensibilidade ambiental. A criação de novas quadras mudou a configuração e o traçado urbano da cidade. Abaixo, uma foto das novas quadras criadas de número 10 e 11:

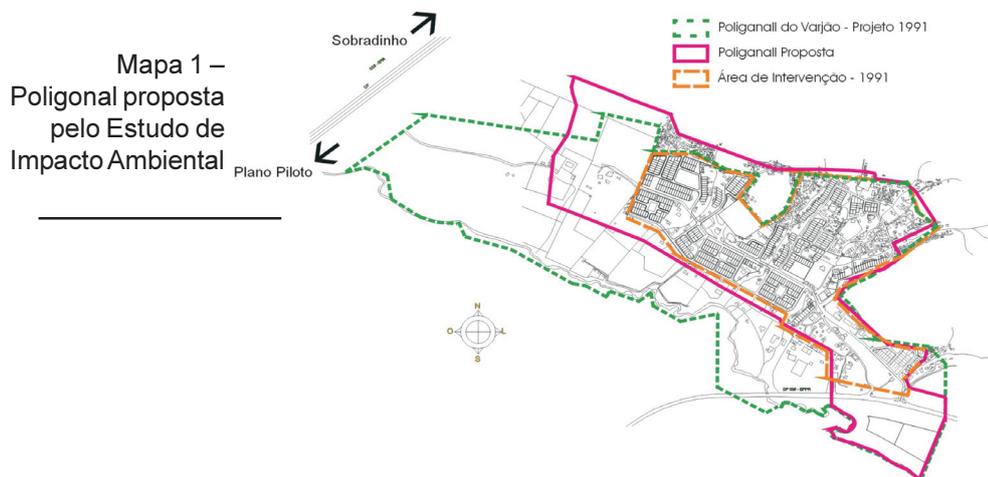
Foto 7 – Início do processo de urbanização – criação das Quadras 10 e 11 (2001)



Fonte: Acervo da equipe social da Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação.

Abaixo, um mapa demonstrando a redução da poligonal do Varjão após a intervenção do Projeto Habitar Brasil. A redução se deu em virtude das áreas de risco ambiental e de saúde pública, essa estratégia, entretanto, se converteu em um problema para muitos habitantes da cidade que tiveram que se mudar em virtude da impossibilidade de se transformar a cidade em um ambiente sustentável com a mesma quantidade de habitantes de antes da intervenção. Até a conclusão do Projeto a cidade contará com 1.202 lotes, 208 apartamentos, perfazendo um total de 1.410 moradias. Até Abril de 2006 foram assentadas 1.009 famílias, sendo 945 em lotes e 64 em apartamentos.

Por força da mudança do traçado original da cidade 320 famílias foram removidas para outros locais do Distrito Federal: 39 para Ceilândia, 06 para o Recanto das Emas, 29 para o Riacho Fundo II, 90 para Samambaia e 156 para São Sebastião.

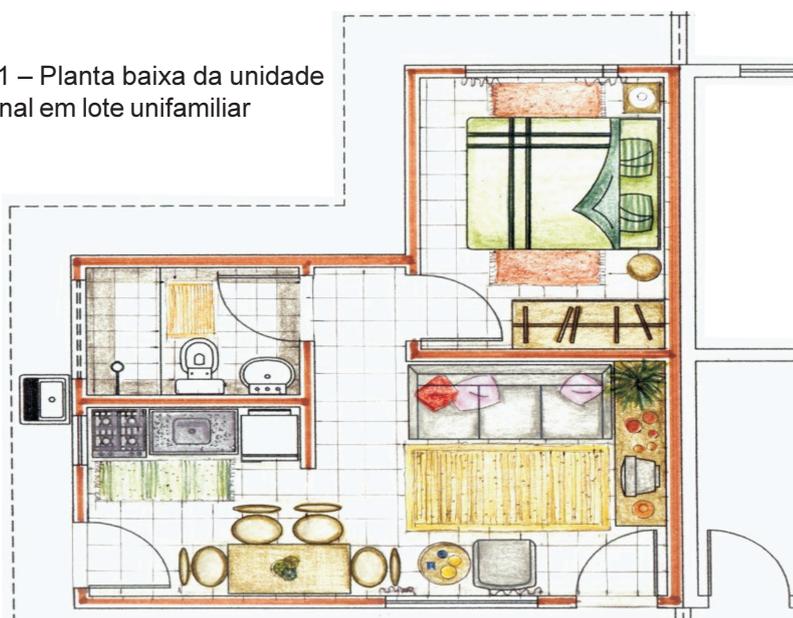


Para resolver um problema imediato a remoção dessas famílias criou um novo problema qual seja, a transgressão dos critérios da política urbana do Governo do Distrito Federal. Em alguns casos a família removida não cumpria os requisitos obrigatórios para receberem um lote: morar há mais de 05 anos no Distrito Federal e ser uma família com pelo menos cinco membros. Mas, ainda assim, para que fossem cumpridas as exigências do Programa e garantir a remoção dessa família do Varjão, ela veio a ocupar um lote que muitas vezes seria destinado a outra família que, essa sim, cumpria as normas internas do GDF. Não se deve desprezar a delicadeza da situação, pois em ambas as situações tratavam-se de famílias de mesma condição socioeconômica, entretanto, pelas condições atuais não é possível atender a todos aqueles que necessitam de uma moradia.

Outro elemento interno à cidade do Varjão foi a distribuição de lotes e apartamentos. As famílias relutaram bastante em aceitar o apartamento como opção definitiva de moradia, pois seria uma aceitação *a priori* de que não poderiam aumentar a casa ou dispor de um quintal, por menor que fosse. As habitações em condomínio possuem uma área construída de 30.55 m², enquanto as habitações nas unidades unifamiliares geminadas contam com uma área construída de 32 m², o que diferencia os dois tipos são as possibilidades de usufruto do espaço, os lotes possuem uma área entre 112,5 e 160m². Com o intuito de amenizar a situação para morar nas habitações em condomínio foram indicadas as famílias com até quatro membros, enquanto para as casas não havia restrição. Só a título de curiosidade na implantação do mesmo programa em Formosa, cidade do Estado de Goiás, o secretário de habitação resolveu a mesma questão ampliando em 20 m² cada moradia, com recursos do programa municipal Cheque Lote. Com essa ampliação as casas receberam mais um quarto e tiveram ampliada a cozinha.

Abaixo a planta das moradias em lotes unifamiliares:

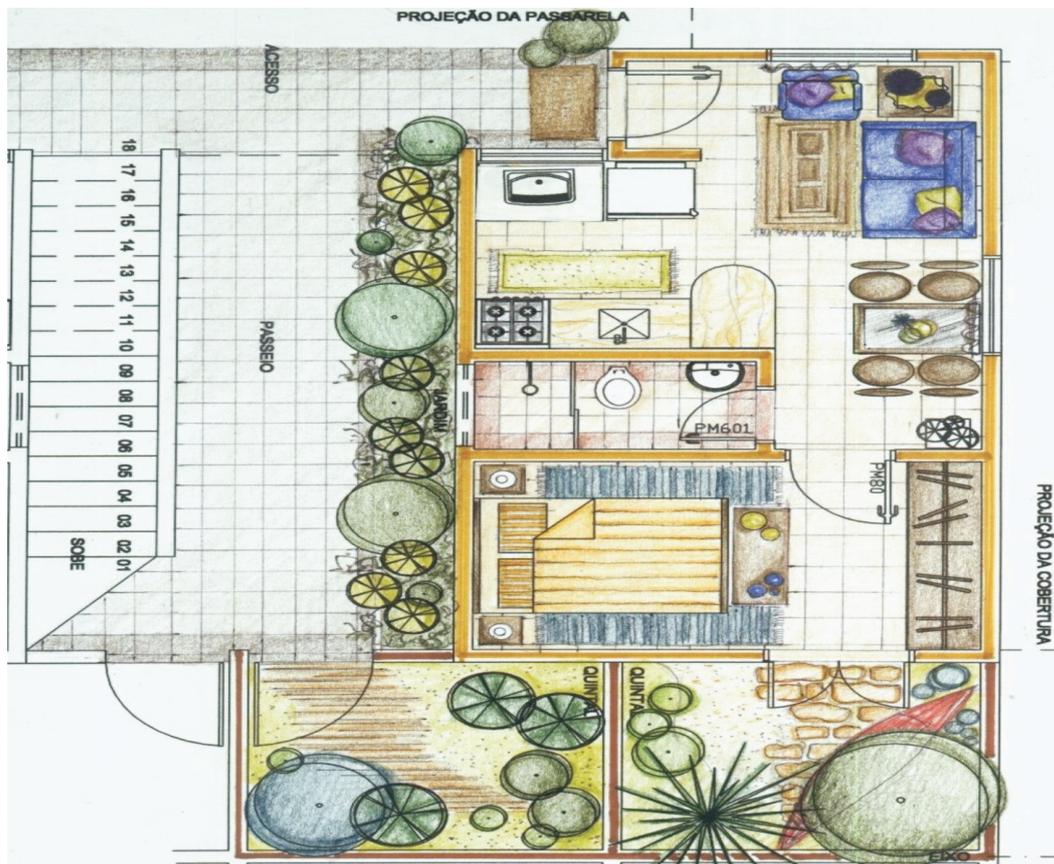
Imagem 1 – Planta baixa da unidade habitacional em lote unifamiliar



Fonte: Projeto Habitar Brasil - Vila Varjão

Nas habitações em condomínio, abaixo demonstrada, os quintais se reduzem a uma pequena área cercada com um portão de ferro e cadeado, todas as áreas ficam no andar térreo, portanto, os moradores do andar superior devem sair de sua residência para terem acesso ao seu quintal.

Imagem 2 – Planta baixa da unidade em habitação condominial



Fonte: Projeto Habitar Brasil - Vila Varjão

Ao conversar, informalmente, com alguns moradores do Lago Norte acerca da metragem das casas e apartamentos propostos pelo Programa fomos surpreendidos com a satisfação desses moradores de que era uma boa metragem, pois neste momento existe uma série de empreendimentos imobiliários em andamento no Centro de Atividades do Lago Norte e os apartamentos, lá denominados de Kitnetes, estão sendo comprado por muitos moradores. O que diferencia uma moradia do Lago Norte da moradia do Varjão é a finalidade. Para os primeiros representa a possibilidade de mais um investimento financeiro ou a chance de ofertar aos filhos a possibilidade da independência tutelada, pois podem morar “sozinhos” a dois quilômetros da casa dos pais, que em média possui 150m² em terrenos que variam de 1000 m² a 2.500m². Enquanto para os moradores do Varjão a metragem semelhante é o limite da conquista de uma moradia para um família inteira. O apagamento dessa diferença entre o

tamanho e a finalidade da moradia demonstram, em alguns casos, uma perspectiva social em que os moradores com maior escolaridade e condições financeiras não percebem os moradores vizinhos sob a perspectiva da alteridade. Segundo Pedro Demo, “a ascendência de quem sabe mais sempre foi referência importante na sociedade” (2005, 19), nessa medida demonstrada pela naturalização da desigualdade de acesso entre os dois grupos de moradores.

Interessante observar que os prédios chamam a atenção para as cores fortes com que foram pintados, conforme foto abaixo, fixa-se a atenção nas cores amortecendo-se a visão do perímetro das habitações.

Foto 8 – Visão frontal do conjunto habitacional da Quadra 5



Fonte: Acervo da equipe social da Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação.

Para Otília Arantes os prédios e as casas, apresentados nas imagens acima, são projetados tendo como base a reprodução das formas para se realizar no consumo massificado. Segundo ela,

é esta a lógica que governa o elementarismo programático das formas simples, do produto em série, estandardizado das fachadas homogêneas, das aberturas padronizadas, dos módulos da moradia mínima, dos modelos, tipos e invariantes, que se harmonizam no novo panorama urbano (2000, 58).

As projeções e construções seguem um modelo de habitação que pretende se igualar às moradias das classes média e alta. Ao observá-las internamente – em particular seus utensílios e móveis – dois tipos se sobressaem: (i) aquelas moradias

de trabalhadores de residências com alto poder aquisitivo que ao longo dos anos foram assimilando esteticamente os hábitos e costumes, incorporando uma grande quantidade de pequenos aparelhos elétricos e eletrônicos ao seu cotidiano – batedeira de bolo, liquidificador, ventilador, sanduicheira, grill, televisão 29', tocador de cd, dvd player, dentre outros objetos. A escolha dos móveis também segue a preocupação da adequação do espaço ao tamanho e funcionalidade de cada objeto. Esse comportamento segue o curso da transformação da casa como um refúgio da vida em público conferindo a ela a capacidade de prover segurança física e um véu de proteção para a subjetividade, de acordo com Simmel (1967); e (ii) moradias desprovidas de utensílios e apetrechos domésticos, contando simplesmente com prateleiras de madeira com panelas, pratos e talheres, dispostos de modo aleatório, sem nenhuma atenção com a estética ou adequação dos objetos ao ambiente. As roupas dependuradas ao longo da casa também indicam uma desatenção com a harmonização estética do ambiente, essas casas geralmente são habitadas por pessoas mais velhas, geralmente aposentadas por invalidez que ainda guardam um forte vínculo com a vida rural ou por famílias que enfrentam o desemprego há algum tempo ou, ainda, àquelas que estão em profundo processo de desagregação em virtude de alguma tragédia social, doença, morte do membro provedor, filhos em situação de risco.

A dinâmica externa de ocupação da moradia também vale ser observada. As fotos abaixo apresentam as casas após um mês da entrega das chaves, ou seja, pouco tempo depois da entrega definitiva do imóvel, para os proprietários, em pouco tempo transformaram a paisagem estandardizada tornou-se um ambiente totalmente modificado. Repetindo, de certo modo, a ocupação desordenada, despreocupada com a estética cidadina, essa paisagem aproxima-se de características de uma favela. Inclusive, essa é uma questão que preocupa as equipes da Secretaria de Habitação, pois segundo o contrato ao fim da implantação do Programa a cidade não poderá mais apresentar características de favela- lixo espalhada, ocupação desordenada do ambiente urbano dentre outros elementos.

Foto 9: Visão lateral do conjunto de casas



Fonte: Foto feita por Camila Martins (Novembro/2006).

Foto 10 – Visão panorâmica da rua da Quadra 05



Fonte: Acervo da equipe social da SEDUH

Foto 11 – Apropriação de parte do espaço público



Fonte: Foto feita por Isabela Lyrio (Fevereiro/2007).

As fotos 9, 10 e 11 apresentam o espaço da cidade como um espaço vivo onde os moradores diante da exigüidade do espaço das residências recém-adquiridas “inventam” novas modalidades de apropriação do espaço. As duas primeiras fotos foram feitas no início do mês de dezembro de 2006 (quinze dias após a Secretaria de Desenvolvimento Urbano entregar as chaves aos novos proprietários). Em menos de um mês os moradores imprimiram sua identidade nas novas moradias a marca recorrente é a ampliação – na foto 10 enxerga-se a criação de um cômodo de madeirite, enquanto na foto 10 a moradora construiu uma nova casa para o filho recém-casado morar com a esposa. Essa foto é muito interessante, pois a moradora foi à Administração Regional indagar se seria possível aproveitar o espaço que em tese seria um passeio público. Diante da aquiescência da Administração ela construiu a pequena casa para o filho e ficou com a parte dos fundos de seu lote para os varais para secar roupa e um pequeno galinheiro, como se vê na foto abaixo.

Foto 12 – Parte lateral da casa transformada em galinheiro



Fonte: Foto feita por Isabela Leão Lyrio (fevereiro/2007).

Bem como se vê em menos de dois meses os lotes que deveriam ser unifamiliares já se transformaram em moradias para mais de uma família. Outro ponto que realmente nos convoca a atenção é a utilização do espaço nas unidades condominiais, nessas existem obstáculos maiores no que se refere à necessidade de expansão das minúsculas moradias de 30 m². Alguns moradores dos apartamentos transformaram a área de serviço em pequenos quartos e passaram a lavar suas roupas nos corredores do prédio, a secagem da roupa é feita nos parapeitos dos corredores, como se observa na foto 13.

Foto 13 – Vista do corredor do condomínio da Quadra 05



Fonte: Foto feita por Isabela Leão Lyrio (fevereiro/2007).

Foto 14 – Vista da área de serviço transformada em quarto



Fonte: Foto feita por Isabela Leão Lyrio (fevereiro/2007).

Para se observar de forma mais abrangente as mudanças, numa escala macro, observando a cidade como um todo, vale observar as fotos abaixo, a primeira é anterior ao início da implantação do Projeto, em 2002, e a segunda é de 2006, com as obras em andamento e algumas já finalizadas:

Foto 15 – Vista aérea da cidade antes da intervenção urbana (2002)



Fonte: Acervo da equipe social da Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação.

Vale comparar as mudanças no traçado da cidade. A primeira mostra a Vila . A ocupação irregular aproveita as encostas e o próprio desenho do terreno, e a segunda, visível na foto abaixo, similar a um tabuleiro de xadrez, com linhas e traçado reto, apresentando indícios da modernidade e da racionalidade aplicadas ao espaço urbano. No próximo tópico serão abordadas as transformações sociais advindas dessa reconfiguração do traçado.

Foto 16 – Vista aérea da cidade após o início da intervenção urbana (2006)



Fonte: Acervo da equipe social da Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação.

Segundo Otília Arantes (2000) o traçado regulador propicia à cidade uma organização espacial maximizada, eficiente do ponto de vista do sistema econômico geral, substituindo forçosamente o homem concreto e as relações sociais na sociedade. Ainda segundo Arantes, essa substituição tem sua origem na Carta de Atenas, ao atribuir ao espaço urbano funcionalidade para o exercício das quatro funções básicas da vida do homem – morar, trabalhar, recrear-se e locomover-se. Em tempo, se percebe que mesmo tendo os princípios modernos em vista as cidades da periferia não conseguem oferecer adequadamente condições para o lazer e locomoção.



*Fotos cedidas pela Equipe Social da
SEDUH/DF/HABITAR-BRASIL/BID*

CAPÍTULO VI

No fio do discurso – a observação
participante e análise do discurso

VI. 1 – O trabalho empírico e a análise discursiva

Segundo Bourdieu (1997), o pesquisador de campo corre sempre risco, ao tentar explicar a realidade observada a partir do próprio local de sua análise, de tomá-la como uma totalidade destacada de contextos mais abrangentes, tais como projeto de desenvolvimento nacional e também o próprio lugar do país no jogo de forças internacionais. Segundo ele, “é certo que a verdade do que acontece ‘nos subúrbios difíceis’ não reside nesses lugares, habitualmente esquecidos, que surgem, de tempos em tempos, no primeiro plano da atualidade” (idem, 215).

Nessa medida, compreender o papel jogado pela periferia urbana no quadro do desenvolvimento econômico internacional é concatenado nesta pesquisa por meio do espaço urbano como *locus* essencial de um novo enquadramento institucional, exemplo de uma prática política e econômica mundial. As políticas urbanas têm privilegiado crescentemente a periferia em virtude do esgotamento da perspectiva dominante da década de 1980 em que vigorava a “ideologia do progresso” nos países em desenvolvimento. Embora não seja correto afirmar que essa ideologia tenha sido suplantada é, entretanto, forçoso dizer que tem se modificado vigorosamente ao longo das últimas décadas, assumindo novos contornos e delineamentos, em particular deslocando o foco dos processos no desenvolvimento puramente econômico como dimensão superior do desenvolvimento dos indivíduos.

A década de 1980 pode ser analisada sob a ótica de um período em que inúmeros movimentos sociais que reivindicam para a Nação um estatuto diferenciado para o trato da pobreza e da miséria, enfocando-a no quadro da “questão social nacional”. Esse curto período, entretanto, antecede a supremacia dos processos econômicos, com ênfase para a economia de mercado, percebidos nos dias de hoje. De certo modo, a perspectiva de superação da pobreza e da desigualdade nutriu os fundamentos das políticas sociais e dos discursos políticos com uma expectativa de superação da ancestral dívida social, entretanto, com a revolução tecnológica e conseguinte ascensão dos mercados financeiros, essa perspectiva foi paulatinamente deslocada para uma configuração menos otimista e menos ambiciosa, verificada nos estudos que conferem à pobreza uma condição permanente possibilitando a criação e fortalecimento de um novo veio de análise – os estudos de enfrentamento da pobreza restritos

às medidas de alívio. As políticas sociais deixaram de imprimir a perspectiva da superação da condição, limitando-se ao arrefecimento da situação de degradação que envolve a pobreza.

Seguindo o direcionamento de Bourdieu procuramos as intersecções entre as concepções fundantes das políticas sociais e a implantação dessas mesmas políticas. Com base nesse contexto a Análise do Discurso foi o método escolhido para detalhar e aprofundar nossa compreensão acerca do fenômeno.

VI. 2 – Uma análise social das produções discursivas

Os estudos referentes à linguagem tributam a Ferdinand Saussure o ponto de partida tanto para assumir suas postulações teóricas como para rejeitá-las ou criticá-las. Para Saussure a língua e a fala são fenômenos dicotômicos, a língua possui homogeneidade e por isso é o objeto propriamente dito da lingüística. Enquanto a fala é um atributo individual, sujeito a fatores externos, sendo muitos não lingüísticos e, assim, não passíveis de análise. Tendo como ponto de partida a estrutura criada por Saussure, outros estudiosos observam lacunas em sua teoria em virtude da dicotomia entre língua e fala. Bakhtin, filósofo russo, é um dos primeiros a perceber a limitação da divisão imposta por Saussure, a língua, para ele, não poderia ser considerada um ato individual, pelo contrário se fundaria num “horizonte social”. Essa constatação pressupõe o signo lingüístico como um signo social e ideológico, ensejando a relação entre a consciência individual e a interação social. Para Bakhtin, a ideologia teria a função de organizar e até mesma moldar o pensamento individual.

Segundo Brandão (2002), Bahktin parte do princípio de que a língua é um fato social cuja existência funda-se nas necessidades de comunicação. Nesse sentido, se distancia de Saussure ao conceber a língua como algo concreto, “fruto da manifestação individual de cada falante, valorizando dessa forma a fala” (idem, 9). Ao valorizar a fala como interação verbal, a ela atribuindo uma significação ideológica, Bakhtin define que “a matéria lingüística é apenas parte do enunciado; existe também uma outra parte, não-verbal, que corresponde ao contexto da enunciação” (cf. citado em Brandão, 2002, 9).

Nesse sentido, para ele, a palavra se transforma em signo ideológico por excelência, pois se caracteriza pela plurivalência ao “refletir as estruturas sociais e assim toda modificação da ideologia encadeia uma modificação da língua” (Bakhtin, 2002, 15). O ponto de articulação dos processos ideológicos e dos fenômenos lingüísticos é, portanto, o discurso. Nessa medida propõe que além de uma formação específica a linguagem exige de seus usuários uma competência sócio-ideológica:

Uma prática discursiva não pode se explicar senão em função de uma dupla competência: (i) uma competência específica, sistema interiorizado de regras especificamente lingüísticas e que asseguram a produção e a compreensão de frases sempre novas – o indivíduo eu utilizando essas regras de maneira específica (performance); (ii) uma competência ideológica ou geral que torna implicitamente possível a totalidade das ações e das significações novas (Slakta, 1971:10, cf. citado em Brandão, 2002: 18).

Assim, a imbricação entre o social e o histórico é ação imprescindível para a constituição da Análise do Discurso, doravante denominada AD, como uma dimensão complexa da compreensão do social. Nesta pesquisa foi realçada a relação privilegiada entre esse método, a Análise do Discurso, e a Sociologia, tomando-se a pesquisa de campo, as entrevistas episódicas e o interesse pelos enunciados - cujas estruturas são reguladas, com flexibilidade, por fatores heterogêneos - como estrutura do *corpus* teórico.

Pela opção de dimensões da AD que se articula com a Sociologia a teoria do discurso enunciada pela abordagem foucaultiana demonstra a possibilidade de um paralelo convergente satisfatório para a análise e compreensão dos fenômenos em tela nesta pesquisa – a extensão do papel da periferia para o desenvolvimento tendo como interesse essencial a análise de políticas públicas de cunho social com financiamento internacional e a criação e fortalecimento de direitos sociais.

Dominique Maingueneau indica um caminho para o empreendimento dessa análise por meio da relação entre a AD e os textos produzidos: (i) no quadro de instituições que restringem fortemente a enunciação; (ii) nos quais se cristalizam conflitos históricos, sociais e outros; (iii) que delimitam um espaço próprio no exterior de um interdiscurso limitado (1997). Tomou-se como ponto relevante do trabalho analítico a compreensão do teor político e social dos documentos elaborados pelos organismos internacionais, com ênfase para o Banco Mundial, como sujeito enunciator e o Banco Interamericano de Desenvolvimento, como sujeito signatário dessa enunciação.

Nesse sentido, nos amparamos no conceito de *formação discursiva*, que segundo Foucault, se constitui de um “conjunto de regras anônimas, históricas, sempre determinadas no tempo e no espaço, que definiram em uma época dada, e para uma área social, econômica, geográfica ou lingüística dada, as condições de exercício da função enunciativa” (Foucault, cf. citado em Brandão, 2002, 14). Nessa medida, compreende-se o discurso como um aspecto material da “existência concreta” das ideologias, podendo o discurso revelar objetos que teriam sido instaurados anteriormente, como, por exemplo, as premissas do Consenso de Washington como estrutura estruturante do modelo de financiamento de políticas de cunho social dos organismos internacionais.

Essa opção se ampara em Foucault quando ele afirma “que não se pode dizer qualquer coisa em qualquer época: não é fácil dizer uma coisa nova; não basta abrir os olhos, prestar atenção ou tomar consciência, para que novos objetos na superfície do solo se iluminem” (2004, 49). Para empreender esse esforço e eventualmente ter sucesso é preciso desvendar as ordens reguladoras do discurso, que tentam atribuir ao discurso uma unidade textual, constituída com dominância, partindo do princípio de que o autor¹ funcionaria como uma ordem reguladora do discurso impulsionado por uma “vocação totalizante” do locutor fazendo com que o texto adquira “na forma de um concerto polifônico, uma unidade, uma coerência, quer harmonizando as diferentes vozes, quer apagando as vozes discordantes” (Brandão, 2002: 66).

Para Foucault o sujeito se define pela dispersão, ou seja, pela capacidade de se desdobrar e assumir várias funções no texto; essa dispersão, por sua vez, produz uma heterogeneidade que é constitutiva do próprio discurso. Segundo Eni Orlandi “o sujeito precisa passar da multiplicidade de representações possíveis para a organização dessa dispersão num todo coerente, manifestando-se como autor responsável pela unidade e coerência do que diz” (2001:77). Nesse ponto, se observa que a coerência não é visível nem está disponível a todos, pelo contrário, pode se constituir sob o manto de diferentes perspectivas sociais, econômicas e políticas. Para desvendar e compreender o texto faz-se necessário, como já dito, o usufruto da dupla competência do leitor, intérprete, *par excellence*, do texto.

É reputado ao leitor, portanto, um determinado comportamento, pois no limite ele se encontra afetado pelas condições sócio-históricas e com isso, condicionado por elas no que se refere à sua interpretação. Para Orlandi a interpretação se diferencia ao longo do tempo, interpretar na Idade Média não é o mesmo que interpretar hoje, a relação se transforma de acordo com a época em que se vive, assim como o processo de individualização do sujeito se modifica de acordo com o contexto em que se está inserido e na sua relação com as instituições e o todo social. Nesse sentido, se articulam diferentes formas de confronto entre o político e o simbólico (Orlandi, 2005). Esse procedimento se desdobra em novas dimensões de análise, por exemplo a relação entre o dito e o não dito ou melhor, entre o posto e o pressuposto. A presença desse nível de interpretação confere profundidade aos estudos de AD pois traz à tona elementos – tais como o arrefecimento ou ocultamento de relações ou o apagamento de determinadas condições materiais de produção de uma realidade em estudo – que são fundamentais para a compreensão de uma determinada realidade.

¹ Segundo Brandão se distinguem várias funções do sujeito falante: (i) locutor- é quem representa o eu no discurso; (ii) enunciativo – é a perspectiva que esse eu constrói; (iii) autor – é a função social que esse eu assume enquanto produtor da linguagem. O autor é, entre as funções enunciativas do sujeito, o que está mais determinada pela exterioridade (contexto sócio-histórico) e mais afetada pelas exigências da coerência, não contradição e responsabilidade (2002: 67).

Esses elementos, quando articulados nos estudos de AD, permitem visualizar relações entre discurso e poder pois, segundo Foucault, o discurso é o poder do qual queremos nos apoderar (2001); sendo assim a construção discursiva de sujeitos sociais e do próprio conhecimento nos faz compreender a função do discurso na mudança social (Fairclough, 2001). Para abordar essa dimensão Foucault se detém nas análises dos enunciados, por ele definido como

(...) mais que um elemento entre outros, mais que um recorte demarcável em um certo nível de análise, trata-se antes, de uma função que se exerce verticalmente, em relação às diversas unidades, e que permite dizer, a propósito de uma série de signos, se elas estão presentes aí ou não. O enunciado não é, pois, uma estrutura (isto é, um conjunto de relações entre elementos variáveis, autorizando assim um número talvez infinito de modelos concretos); é uma função de existência que pertence, exclusivamente, aos signos, e partir da qual se pode decidir, em seguida, pela análise ou pela intuição, se eles justapõem, de que são signos, e que espécie de ato se encontra realizado por sua formulação (oral ou escrita) (2004:98).

Para ele, portanto, o enunciado não é uma estrutura, possui uma função de existência, não se restringindo à sua unidade; essa função se modifica de acordo com o contexto, pois em cada época o mesmo enunciado pode estar circunscrito a uma área discursiva diferente. Compreender o enunciado é, portanto, fazer aparecer em sua pureza o espaço em que se desenvolvem os acontecimentos discursivos. Os enunciados, diferentes em sua forma, dispersos no tempo, formam um conjunto quando se referem a um único e mesmo objeto, por exemplo o social está refletido nas discussões da sociedade (envolvendo a política, a economia e a subjetividade).

Os enunciados nem sempre se relacionam com os mesmos objetos, entretanto, muitas vezes é forçoso fazê-los coincidir por intermédio do sujeito enunciativo do discurso, na teoria da AD, não compreendido simplesmente como um indivíduo, mas como um lugar de fala, portanto de poder. A apropriação desse lugar intenta produzir discursos totalizantes com o objetivo de se criar um “espaço em que saber e poder se articulam, pois quem fala, fala de algum lugar, a partir de um direito institucionalmente reconhecido” (Brandão, 2002: 31). A unidade proposta se circunscreve, portanto, à questão de saber se a unidade de um discurso se realiza no lugar em que diversos objetos perfilam e continuamente se transformam, e não simplesmente pela permanência e singularidade de um objeto (Foucault, 2004).

A unidade discursiva é conseqüentemente ensejada por Foucault não na coerência dos conceitos, mas em sua emergência simultânea e sucessiva, em seu afastamento, na distância que os separa e, eventualmente, em sua incompatibilidade, urgen-

do a análise sob o jogo do aparecimento e dispersão dos enunciados. Há que se detectar uma regularidade nesse sistema, na ordem de seu aparecimento sucessivo, nas correlações em sua simultaneidade, nas posições assinaláveis em um espaço comum, no funcionamento recíproco e nas transformações ligadas e hierarquizadas. Esse procedimento não visa, para Foucault, a “reconstruir cadeias de inferência, mas descreveria sistema de dispersão” (2004: 43).

Ao propor a unificação do sujeito na produção discursiva, Orlandi e Guimarães (1998) falam de uma monofonização da polifonia enunciativa, como processo de apagamento de vozes que naturalmente intervêm no discurso pelo seu caráter social ou histórico. Desse modo, o estudo da linguagem não despreza suas condições de produção.

Com vistas a articular essas premissas o trabalho de campo foi construído sob a perspectiva do sistema de emergência dos objetos, do aparecimento e distribuição dos modos enunciativos, do posicionamento e dispersão dos conceitos para construir unidades igualmente abstratas e problemáticas. Essa conduta foi adotada no trabalho de campo e encaminhada por meio da compreensão do usufruto de diferentes *status* dos sujeitos sociais definidos a partir do lugar de fala de cada um; nas diferentes posições que se pode ocupar ou exercer quando se exerce um tipo de discurso; pela distribuição desigual dos sujeitos no espaço urbano; e na própria descontinuidade dos planos de onde se fala.

Nessa medida nos amparamos em Foucault, quando ele propõe uma nova perspectiva da história como ruptura e descontinuidade, rompendo com a perspectiva clássica que via a história como o discurso do contínuo, do desenrolar previsível do Mesmo; ao romper com o paradigma clássico, Foucault atribuiu ao discurso um “estatuto privilegiado, a matéria de uma análise histórica descontínua como manifestação discursiva sem referência a uma teleologia ou a uma subjetividade transformadora” (Brandão, 2002: 31). Essa construção teórica prevê determinar qual é a posição que pode e deve ocupar todo indivíduo para ser sujeito.

Com o objetivo de enraizar as percepções obtidas a partir dos documentos dos organismos internacionais, que intentam propor uma teoria social como alicerce para o exercício da política em nível mundial, constatamos serem as políticas urbanas o ponto ideal para verificação desse *corpus*. De acordo com Orlandi

Ao contrário do que se tem dito a respeito do “fragmentário” da cidade, pensamos que a cidade põe o “olhar” em movimento. O que se toma por fragmentário são flagrantes (flashes). A sensação de fragmentário é efeito da vontade de totalidade dada pela impressão de arrendodamento da paisagem (landscape): totalidade abrangida e abrangente do olhar. De um olhar

organizado e organizador (do urbano) que é totalitário. O real da cidade desorganiza esse lugar totalizador e, obrigando ao movimento, nos disponibiliza para outra apreensão de sentidos (2001, 10).

Orlandi apresenta esse lugar, a cidade, como espaço privilegiado para utilização do método da AD pois ele é capaz de nos fazer transcender esses efeitos de sentido nos fazendo caminhar física e intelectualmente pelas ruas sinuosas do pensamento e da realidade em busca do lugar em que “esses sentidos fazem sentido”, lugar onde o simbólico, o político, o econômico e o social se articulam na construção do cotidiano.

Ainda em uníssono com Orlandi a cidade possui um corpo significativo e nele imprime suas formas. As formas de discurso urbano detectadas no trabalho foram percebidas como elementos fundamentais na construção de narrativas individuais e coletivas, institucionais e para-institucionais e desse modo atribuindo uma articulação de sentidos entre aquilo que os documentos falam sobre os pobres (identidade estática) e o que eles, os pobres, têm a dizer sobre seu passado e presente e como essa realidade pode articular uma narrativa de futuro tendo como ponto de inflexão a produção de direitos sociais (identidade dinâmica). E, ainda, em que medida essa “vontade de futuro” dita e repetida tanto pelos organismos internacionais como pelos pobres se articula a partir de premissas e pressupostos divergentes muitas vezes pacificados na concretude de ações materializadas nas políticas públicas.

Durante as entrevistas procuramos estabelecer pontos em que a narrativa se transformasse nesse ponto de materialização discursiva, o que se fala “da” e “na” cidade, o que se fala “do” e para o “pobre”. Essa perspectiva foi tomada como ponto de acesso para se analisar a produção discursiva dos organismos internacionais, em particular a elaboração escrita em que se é dada voz ao pobre, como o documento Vozes dos Pobres, e as novas modalidades de precarização da vida na pobreza em áreas periurbanas. Essa questão se torna pertinente na medida em que se observam os fatos sociais sob a ótica da teoria foucaultiana, em que “dar voz” pode significar em muitos casos uma estratégia da interdição dessa mesma “voz”. Essa foi a hipótese trabalhada pelo filósofo para compreender o papel do discurso na formulação de uma microfísica do poder, segundo ele,

(...) suponho que em toda sociedade a produção do discurso é ao mesmo tempo controlada, selecionada, organizada e redistribuída por certo número de procedimentos que têm por função conjurar seus poderes e perigos, dominar seu acontecimento aleatório, esquivar sua pesada e temível materialidade (2001, 9).

Para apreender esses sentidos ao longo de sete meses foram realizadas 35 entrevistas distribuídas da seguinte maneira:

- (i) três membros da equipe social da Secretaria de Desenvolvimento Urbano;
- (ii) dois dirigentes de ONGs;
- (iii) dois membros de associação de moradores;
- (iv) duas mulheres participantes de cooperativas de artesanato;
- (v) três professores/monitores de cursos ofertados para jovens da cidade (futebol, artesanato e tênis), sendo um voluntário e os demais contratados com recursos dos projetos;
- (vi) quatro jovens contratados com recursos de programas públicos administrados por ONG;
- (vii) doze adolescentes participantes de grupos de música e projetos de ONGs;
- (viii) cinco moradores da Vila que não participavam de nenhuma atividade na cidade; e
- (ix) a equipe responsável no Ministério das Cidades pela implantação do Programa Habitar-Brasil/BID.

A linha diagonal que perpassa o cotidiano de todos os entrevistados, que une e confere coerência ao corpus empírico, é a mudança urbana a que a cidade foi submetida em virtude do Programa Habitar Brasil - BID. Por se tratar de um Programa concebido para executar tarefas integradas seria impossível decantar ou hierarquizar um grupo homogêneo para verificar o impacto do Programa; optou-se, portanto, ao definir o público-alvo para as entrevistas, por inseri-lo no mesmo processo dinâmico e multifacetado ensejado pela intervenção urbana. No limite, todos os habitantes, não somente aqueles que receberam a moradia, foram afetados pelo processo de urbanização.

VI. 3 – O trabalho de campo como espaço de construção teórica

O início da pesquisa de campo se limitou à observação do movimento da cidade. Durante um mês freqüentei alguns pontos previamente escolhidos para analisar processos internos peculiares à cidade. Permaneci pela manhã próxima ao Ponto de Ônibus da Administração Regional (via principal da cidade) e à tarde na Quadra Poliesportiva, local onde se desenvolvem diversas atividades esportivas, dirigidas e não-dirigidas. Durante esse período foram entabuladas conversações e pequenos diálogos com os participantes das atividades ou mesmo na rua, onde muitas pessoas se aproximavam para compreender a minha presença ali, inclusive se dispondo a me receber em suas casas para entrevistas.

Interessante observar que ao fim de um mês na cidade muitas pessoas já me reconheciam – “Ah! Eu já vi você sentada lá na parada” ou “Eu já vi você andando pela rua...” Esse procedimento objetivou coadunar o olhar externo, nesse caso do pesqui-

sador, com o cotidiano da cidade procurando estabelecer algumas regularidades que seriam *a posteriori* objeto das entrevistas individuais. Segundo Howard Becker “o observador participante coleta dados através de sua participação na vida cotidiana do grupo ou organização que estuda” (1999, 47). Essa conduta nos auxiliou a compreender algumas interpretações acerca da organização da cidade sendo registradas em um diário de campo, instrumento fundamental da observação participante.

Optou-se pelas entrevistas episódicas tendo como ponto de partida a “suposição de que as experiências que um sujeito adquire sobre um determinado domínio estejam armazenadas e sejam lembradas na forma de conhecimento narrativo-episódico semântico” (Flick, 2004: 117). Ainda segundo Flick,

Enquanto o conhecimento episódico possui uma organização que se aproxima mais das experiências, estando vinculado a situações e circunstâncias concretas, o conhecimento semântico baseia-se em suposições e relações abstraídas desta e generalizadas (idem, ibidem).

Essa escolha se baseou na possibilidade de criar um vínculo sistemático entre o cotidiano e a expectativa dos entrevistados, o projeto de urbanização em andamento na cidade e o financiamento internacional de projetos dessa natureza, detendo-me na produção teórica dos organismos financiadores, sem contudo perder de vista a relação entre essa produção e a expectativa mesmo que no nível simbólico da conquista de direitos assinalada pelos moradores da cidade.

Em outras palavras, boa parte do percurso analítico desta pesquisa se dedicou a compreender as relações internas entre instituições internacionais, com sede geralmente em Washington, e o impacto em cidades periféricas de países em desenvolvimento, independentemente do número de habitantes. Segundo Pratesi e Roze,

O processo de incorporação de territórios às novas determinações dos chamados “mercados” segue uma lógica de características desiguais e em geral excludentes, onde regiões, territórios e cidades devem possuir características como a oferta de produtos escassos ou exóticos, vantagens competitivas em termos de produtividade, custos de mão-de-obra, políticas impositivas, etc. (2005, 7).

À primeira vista poderia se dizer que a Vila Varjão não possui nenhuma das características citadas pelos autores argentinos, entretanto, essa constatação não seria suficiente para compreender os motivos do crescente financiamento de políticas públicas urbanas integradas por parte dos organismos internacionais e a relação com a vida cotidiana de um pequeno aglomerado urbano sem grandes atrativos para o “mer-

cado internacional”. Essa inquietude impulsionou todo o procedimento da pesquisa, pois se demonstrou necessário compreender as motivações do crescente financiamento e o modelo instituído para acesso a esse recurso. Nesse sentido, a análise da vinculação entre as grandes transformações em nível macro e o cotidiano da população pobre se mostrou um meio eficaz de fundar uma análise compreensiva.

Essa problemática foi abordada metodologicamente pelo entendimento da função da economia de mercado na constituição da sociedade moderna, pela articulação vigorosa entre a economia e a política na formulação dos direitos sociais e a assimilação dessa problemática por instituições com abrangência mundial. Historicamente, essas questões se apresentaram como veículo de transformações relevantes no contexto social e hoje parecem estar submetidas a uma racionalidade técnica de subsunção do humano ao econômico.

Para estudar essa questão, tornou-se necessário verificar o grau de penetração do discurso do direito social como ação fundante da construção da cidadania na sociedade moderna, haja vista esse discurso apresentar um horizonte concreto de ordenamento das ações sociais, as quais estão direcionadas para uma universalização de direitos, hoje circunscritos a parcelas cada vez menores da população.

Nessa medida, cabe compreender o papel das cidades no interior do Estado-Nação e a intensificação de produções teóricas e orientações políticas no sentido de transformar as cidades, elas mesmas, em atores internacionais, independentes do restante do país. A formulação desse protagonismo coincide com a construção de Saskia Sassen ao propor lugares de poder, vinculados social e politicamente ao mercado financeiro internacional, portanto, desvinculados da construção societária como um todo.



Fotos cedidas pela Equipe Social da SEDUH/DF/HABITAR-BRASIL/BID

PARTE 4

Em busca de um caminho analítico-compreensivo

CAPÍTULO VII

Vivendo na Vila Varjão – evolução urbana e destinos sociais

VII.1 - A casa como síntese de uma vida melhor

“Hoje eu e minha família estamos muito melhor!” Sem dúvida alguma se fôssemos instados a escolher uma fala comum a todos os entrevistados seria essa. O passado está resolvido. Hoje, após as lutas para garantia de permanência na cidade entre o fim da década de 1980 e 1990, com a moradia garantida o medo da destituição total, de ser “pobre de tudo”, transformou-se em uma lembrança guardada como relíquia e lição para os filhos e netos e contada como história para os vizinhos e conhecidos.

Entretanto, essa conquista por si só se demonstrou suficiente para resolver um passado de privação e um futuro eivado pela incerteza. Ao mesmo tempo que nutrem alegria ao ver sua cidade melhorando, os moradores guardam uma dúvida envolvida em uma névoa de questões, como por exemplo morar em uma casa limpa e segura, o acesso de seus filhos ao Ensino Médio, entretanto, ao procurarem empregos não conseguem se colocar no mercado de trabalho – os pais porque não possuem instrução e os filhos têm instrução, aqueles que concluem o Ensino Médio, entretanto são julgados como inadequados para as ofertas de emprego. Nas entrevistas verificou-se que a compreensão acerca dos fenômenos mais complexos, como a globalização ou a revolução tecnológica, não são compreendidos como elementos importantes na configuração atual do mercado de trabalho.

Essa incapacidade apresentada pelos moradores jovens, homens ou mulheres coincide na medida em que eles conseguem somente “estranhar” porque não conseguem empregos de recepcionista ou auxiliar administrativo, mas somente de porteiros, vigias, frentista de posto de combustível ou simplesmente o bom e velho emprego doméstico. Percebem a diferença entre as atividades profissionais desempenhadas por seus vizinhos do Lago Norte ou Setor Taquari e aqueles que eles mesmos desempenham. A localização geográfica é sempre levantada por eles nas entrevistas.

A Vila Varjão pode ser definida como uma ilha de pobreza cercada de ricos por todos os lados, talvez a Vila no Distrito Federal que mais se assemelha às tradicionais favelas brasileiras. Geograficamente, a cidade se localiza próxima ao Setor de Man-

sões do Lago Norte, limitada ao sul pelo Centro de Atividades do Lago Norte. Rodeados por moradores de alto poder aquisitivo os moradores da Vila Varjão constroem o seu cotidiano ora ignorando a desigualdade das rendas entre si mesmos e seus vizinhos¹, ora levantando questões desconcertantes acerca das oportunidades de emprego e escolaridade que lhe são oferecidas.

De acordo com Pierre Bourdieu “a estrutura do espaço social se manifesta, (...) nos contextos mais diversos, sob a forma de oposições espaciais, o espaço habitado ou apropriado funcionando como uma espécie de simbolização espontânea do espaço social” (1997, 160). A Vila Varjão representa de modo bastante apropriado essa realidade, pois dista menos de oito quilômetros do Plano Piloto e possui condições materiais e imateriais de sobrevivência próximas às populações mais pobres do planeta.

Em Brasília, a relação centro-periferia deve ser compreendida num quadro que envolve a criação recente da Capital do país e por esse motivo guarda peculiaridades, por exemplo, a concepção estratificada do planejamento urbano, separando a população que “sabe” da população que “faz”, ou seja, a separação física dos construtores da Capital dos outros segmentos que habitavam a cidade à época de sua construção. Foi para assentar os construtores que insistiam em não voltar para suas cidades de origem que foram criadas as primeiras cidades satélites. Nessa medida, a construção de Brasília atualiza, ou talvez, fosse mais preciso dizer, moderniza as estratégias desiguais de ocupação do território urbano.

Inserida marginalmente nesse quadro de complexidade a proximidade com cidades de alto poder aquisitivo transformou a Vila nos últimos anos em um lugar elegível para a instalação de várias iniciativas de organizações não-governamentais (ONGs), organizações da sociedade civil sem fins lucrativos (OSCIPs) e tem servido de laboratório para atividades de extensão para instituições de ensino superior pública e privada.

A presença dessas entidades na cidade demonstra uma nova modalidade de assistência social prevista e ensejada pelos organismos internacionais e incorporada nas políticas públicas promovidas pelo próprio Estado brasileiro. Por oportuno, vale lembrar que na Vila Varjão existe um imbricamento entre o Estado e as entidades da sociedade civil, pois existem vários Programas, como o “Segundo Tempo” que é financiado por recursos públicos, entretanto, parte dele é administrado por entidades da sociedade civil.

¹ A renda per capita dos moradores do Lago Norte é de 7,8 salários mínimos (R\$ 2.023,00) e a renda domiciliar é de 34,3 salários mínimos (R\$ 8.922); enquanto para os moradores do Varjão é de 2,8 salários mínimos (R\$ 728,00) e 0,8 salários mínimos (R\$ 214,00), respectivamente, segundo os dados da PDAD/2004.

Atualmente existem sete organizações da sociedade civil com atividades na área de preservação ambiental, de criação e fortalecimento de cooperativas na área do artesanato, de cursos de aperfeiçoamento. Os laboratórios de extensão das instituições de nível superior têm oferecido assistência de saúde e reforço escolar gratuito a alguns moradores, proporcionando a oportunidade de seus graduandos aplicarem os conhecimentos adquiridos, os laboratórios oferecem atendimento fisioterapêutico, nutricional, aula de reforço para crianças do Ensino Fundamental e higiene bucal. Existe também um laboratório de comunicação social que produz um jornal quinzenal feito por alunos de uma das instituições de ensino superior sobre os fatos e acontecimentos da cidade².

A cidade conta ainda com 28 associações criadas por moradores da cidade, dentre elas cooperativas de artesanato, conselhos de defesa de alguns segmentos, associação de comerciantes, micro-empresários, evangélicos, carroceiros e catadores de papel, dentre outras. Uma delas a Associação de Moradores da Vila Varjão, responsável pela Creche comunitária mobiliza mais de três mil moradores em suas eleições trienais. Entretanto, a participação da comunidade guarda algumas peculiaridades, embora vinte e oito seja um número expressivo, segundo declaração dos próprios moradores e da Equipe Social da SEDUH, impera um baixo grau de participação e envolvimento dos moradores, segundo suas próprias declarações bem como da Equipe Social da SEDUH, sendo que algumas daquelas associações não promovem reuniões há muito tempo.

Pelo volume de entidades que atuam integral ou parcialmente na cidade percebe-se, no entanto, a participação como alternativa para a conquista de benefícios para a cidade e seus moradores, participação essa, que inclusive, veio a se tornar, fator importante no processo de escolha da cidade como objeto do projeto Habitar Brasil – BID. Desde o início da intervenção urbana, ações de participação e envolvimento comunitário foram incentivadas pela equipe social responsável pelo acompanhamento do Programa na Vila.

Em tempo, com o intuito de aprofundar a percepção acerca das ações participativas na comunidade vale notar que há uma inegável importância no processo de envolvimento da população com as ações públicas que ocorrem em sua cidade, no entanto, essa a participação é ensejada como elemento estruturante das ações defini-

² Interessante observar as manchetes do jornal, em primeiro lugar anunciam a cidade como um “grande laboratório para Universidades, ONGs e voluntários em geral”; e depois, denunciam – “No entanto, é preciso enxergar que o crescente trabalho de universidades, ONGs e voluntários é causado por um grande problema: a ineficiência do Estado” (Editorial do Jornal Varjão do Torto, julho de 2006).

das *a priori* por sujeitos e instituições exteriores à vila³. Os moradores podem participar da implantação do Projeto, mas não da definição do tamanho dos lotes, das habitações, do tipo dos equipamentos públicos, do tipo, qualidade e duração dos cursos de capacitação oferecidos, dentre outras ações estratégicas que podem definir o destino da cidade no contexto de um processo de crescente e complexa urbanização.

A impossibilidade de a população interferir é usualmente justificada por meio de argumentos técnicos em detrimento de argumentos políticos – o recurso não é suficiente para o aumento da área construída das moradias e/ou a população não possui habilidades e competências para opinar em assuntos complexos. A participação está circunscrita, nesse caso à ação mimética, e excluída de uma ação reflexiva, definidora de um destino soberano para a população, em outras palavras, é uma participação limitadora do exercício efetivo da condição cidadã dos moradores da cidade no seu conjunto.

VII. 2 – A insegurança do cotidiano

Nossas entrevistadas marcam duas situações como parâmetro de comparação entre os dias e anos que antecederam a construção da casa própria e/ou pavimentação e dotação de infra-estrutura urbana na cidade e aqueles que se sucederam: o medo e a chuva.

Morar nas encostas e invasões, depois se mudar para um lote é um avanço com certeza; entretanto, o medo foi companhia constante dos moradores, particularmente entre as mulheres chefes de família. Segundo Joana, 43 anos, moradora há 20 anos da Vila Varjão, mãe de três filhos, referindo-se a sua vida entre dois barracos de madeirite,

“... a minha vizinha se separou e você acredita que entrou um cara lá à noite e tentou estuprar ela à noite? Com os dois filhos dentro de casa? Um já tinha dez anos e a outra de sete anos, os dois dentro do quarto com ela e o cara nem se intimidou! Graças a deus ela conseguiu pegar o cabra, fez de conta que ia ceder pra ele, falou - vamos sair daqui que

³ Para demonstrar esse “modelo de participação” num quadro mais abrangente e por conseguinte mais complexo é interessante conhecer novas modalidades de participação criadas pelo Banco Mundial, segundo o Relatório de Desenvolvimento Mundial de 2006 “A África e o setor privado ocuparam posição de destaque entre 118 finalistas de 55 países na competição sobre Mercado de Desenvolvimento Global realizada em Washington, D.C. no último mês de maio. Além disso, finalistas do Butão, Gâmbia, Lesoto, Turcomenistão e Vanuatu concorreram pela primeira vez, promovendo suas idéias sobre água potável, saneamento e energia para as populações de baixa renda dos países em desenvolvimento. O concurso distribuiu prêmios no total de US\$5 milhões a 30 vencedores. Cada ganhador recebeu um subsídio não superior a US\$200.000 após convencer o júri de peritos do Banco Mundial e externos de que seus projetos ofereciam idéias inovadoras com alto potencial de impacto para o desenvolvimento. A Fundação Bill & Melinda Gates, a Fundação Google, o Mecanismo Global para o Meio Ambiente, a Corporação Financeira Internacional e o Banco Mundial financiaram os prêmios deste ano. Além do evento mundial, nove Mercados de Desenvolvimento de âmbito nacional, abrangendo 13 países, foram realizados em 2006. Esses programas focaram temas sobre o desenvolvimento local (Banco Mundial, 2006: 25).

aqui não vai dar certo que meus filhos estão aqui na cama, ele foi saindo e ele armou a porta nele, pegou uma faca assim e aí ele escapuliu, aí ele saiu correndo, e ela saiu correndo pra rua... gritando... aí foi quando acordamos, todo mundo e correndo atrás dela pra ajudar ela e ligou de novo pro marido e ele veio e ficou todo mundo procurando pela rua. Ele era morador daqui mesmo... ele já era estuprador...”

“(...) eu lá em casa dormia com o facão embaixo da cama! Morrendo de medo, com medo! Minha irmã dormia na frente com o meu cunhado e eu dormia lá no fundo com os meus filhos e minha vizinha de um lado e a minha vizinha do outro lado! (...) e mesmo assim não tinha segurança! Quando eles se separaram eu quase morri de medo, pois eu sabia que se eu gritasse eles vinham, pois o barraco era bem assim juntinho... graças a deus eles voltaram e estão juntos até hoje!”

“Eu já fui, quando eu morava no barraquinho de madeira, eu fui assaltada com as minhas criancinhas ainda pequena, então eu tomei um trauma muito grande! Eu vi a pessoa, ela entrou e eu vi a pessoa... eram dois bandidos, meus meninos na época tinha dois anos de idade, eu gritei mesmo! Eu botei a boca no trombone, fiquei conversando com eles o tempo todo! Eu conhecia eles tudo direitinho, eles moravam aqui no Varjão... era vizinho, então, eu fiquei com um trauma muito grande! Não levaram nada, só me fizeram muito medo puseram a arma na minha cara... ameaçaram demais... queriam dinheiro... sorte que eu tinha recebido tinha três dias e tinha passado no Paranoá e comprado tudo! Eu só tinha 2,50 pra comprar o leite dos meninos de manhã (...).”

“Eu tinha tanto medo, que tinha medo de dormir na minha cama sozinha! Eu dormia agarrado na minha cama com eles”.

Na fala acima percebe-se que o medo proveniente dos moradores em relação a si próprios, conjugado a um sentimento de desconfiança e a visível desaprovação da conduta de parte dos moradores da cidade constrói um ambiente permeado por relações de proximidade que se fortalecem para impedir o ataque ou invasão dos desconhecidos e, por outro lado, a dúvida em receber algumas pessoas em seu barraco para depois se tornar alvo de furtos na calada da noite ou quando todos estiverem ausentes em virtude do trabalho. A incerteza em relação à índole e intenções de desconhecidos faz com que os próprios moradores, em algumas situações dêem razão aos moradores do Lago Norte e do Setor de Mansões em afirmar que no

“Varjão só tem ladrão e gente mau caráter!”, os entrevistados afirmam que essa fama em alguma medida é verdadeira, mas eles, os honestos e trabalhadores, se ressentem muitas vezes dessa fama. Se sentem injustamente discriminados. Eles não são contra a distinção entre bons e maus moradores, são contra serem acusados injustamente por atos não cometidos por eles.

Segundo Fernando, outro morador, para entrar em qualquer barraco basta simplesmente um martelo para retirar as lâminas de madeirite, ele mesmo foi vítima de um conhecido que foi à sua casa durante o dia e na mesma noite o seu aparelho de som foi roubado. Enquanto todos dormiam uma parte da parede do barraco foi removida e o som levado, ele suspeita dessa pessoa, pois ela ficou observando todos os móveis e utensílios domésticos que ele possuía. Embora não possa provar afirma que convicção que só pode ter sido ele.

A Vila Varjão lidera o ranking do Distrito Federal em homicídios e está em terceiro lugar no uso e porte de drogas, segundo o mapa da violência divulgado pela Divisão de Estatística da Polícia Civil do DF, a partir dos dados da PDAD 2004.

O processo de urbanização contribuiu para que os moradores se sentissem mais seguros, primeiro porque uma parte deles conseguiram uma casa e depois porque o acesso da polícia foi facilitado pela abertura de ruas, canalização das grotas e iluminação pública. Antes a polícia entrava com holofotes e em alguns lugares a viatura não tinha condições de transitar. Segundo os moradores, hoje vários traficantes se mudaram para o Itapoã (invasão próxima ao Paranoá transformada em região administrativa e que, em 2004, já contava com 46.252 habitantes).

VII. 3 - Um discurso para o futuro – a vida dos jovens

Mas ainda hoje, segundo depoimentos obtidos, no dia em que a droga chega à Vila há uma queda no número de alunos na Escola que atende aos adolescentes. Em visita a uma cidade de Goiás que também está recebendo os recursos do mesmo projeto os depoimentos foram coincidentes no que se refere ao tráfico e uso de entorpecentes. Houve um projeto de urbanização mais profundo do que o vivenciado pela Vila, mas não foi suficiente para livrar a população do tráfico e uso de drogas. Os jovens são as vítimas fatais desse comércio.

Enquanto os pais desses jovens conseguiram realizar o sonho da casa própria e é importante perceber que esse não é o sonho dos filhos, porque esses filhos já nasceram em Brasília, portanto, desconhecem a situação de miséria quase absoluta

da origem de seus pais, escutam histórias, mas não vivenciaram. A experiência deles está embebida numa realidade de uma desigualdade dinâmica e abissal, bastante vinculada a uma aceleração do espaço/tempo. Enquanto seus pais viviam numa sociedade pobre, porém, com valores arraigados, baseado na tradição, esses jovens vivem “na cidade grande”, ou melhor na “periferia da cidade grande”, mas na verdade para formular sua representação de mundo arrefecem sua situação de morador da periferia e voltam o olhar pra frente, para a cidade onde tudo acontece, o Plano Piloto de Brasília. É lá que se concentram os bons empregos, as oportunidades desejadas e as lojas bacanas. Os pais desses jovens vêem Brasília sob outra perspectiva, pois guardam em sua memória a sua história de nascimento e portanto, estar em Brasília já é por si só uma conquista, um exemplo vivo de sua vitória. Por permanecer em Brasília, conseguir se sustentar e ter um lote são critérios concretos de demonstração de sua vitória, entretanto, essa não é a história da juventude. Eles nasceram aqui, essa cidade é tão deles quanto dos outros, eles se vêem como legítimos herdeiros desse território, essa percepção não é de nenhum modo percebida ou sentida por seus pais.

Ao serem negadas as eles todas as chances de se testarem como herdeiros desse território, como profissionais e como jovens belos e desejados, as drogas surgem como um convite sedutor, muitas vezes aceito. A indústria e comércio das drogas guardam um intrincado sistema hierárquico, baseado em prestígio - o mais valente, o mais feroz, o mais atrevido – de acordo com as habilidades apresentadas o membro pode ocupar um lugar de destaque nessa hierarquia. Em muitos casos também desfruta de reconhecimento e prestígio no interior da cidade e também fora dela. Nessa medida, a hierarquia do mercado das drogas surge como um meio bem-vindo de inserção do jovem em alguma atividade produtiva de boa remuneração, muitas vezes.

Enquanto as políticas públicas ofertam aos jovens inserção temporária nas atividades e a incerteza de empregos de baixa remuneração e inserção subalterna no mercado de trabalho ou ainda a inserção sob a via do mercado informal.

Em todas as entrevistas foi possível perceber a luta dos jovens para que eles não sejam tragados por essa realidade, eles não querem ficar como seus pais, eles afirmam terem direito a um “emprego de verdade”. Muitos deles demonstram medo ao falarem de seus futuros, as meninas não querem engravidar, os meninos não querem se envolver com “coisas erradas” (furtos, roubos ou drogas). A luta de resistência deles consiste em freqüentar as aulas da escola pública próxima à Vila, terem boas notas, participarem das atividades das ONGs – trabalhar no vivei-

ro de plantas, participar dos grupos de música ou dança, fazer algum esporte, freqüentar os cursos de informática, recepcionista ou ainda se candidatar a uma vaga de estágio oferecida por essas instituições.

Nesse ponto há que se observar alguns pontos, para os jovens participar dessas atividades é “lutar” para que nada ruim aconteça com eles, entretanto, sob o olhar da complexidade já se pode depreender de antemão que essas atividades não serão suficientes para que eles se insiram no mercado de trabalho formal com bom salários. Vera Telles articula essa realidade sob a perspectiva da linha horizontal das espacialidades e linha perpendicular. A primeira é onde os “tempos se efetuem: as práticas urbanas deixam marcas no espaço e essas se objetivam, ganham forma e constroem referências que permitem entrecruzamentos com outras histórias, outros eventos que pontilham a história urbana” (2006, 70). E a segunda linha é atravessada pelos eventos políticos que ganham forma e também operam como referências práticas que compõem os territórios urbanos (idem, 71). Na Vila Varjão, o entrecruzamento entre as duas linhas demonstram a disparidade entre as gerações e por isso, conflitos intrafamiliares e o atravessamento de investimentos públicos sempre precários, insuficientes e passageiros.

VII. 4 – Além do medo, a chuva

As chuvas também marcam o cotidiano de vulnerabilidade e insegurança dos habitantes dos barracos. Em razão da proximidade de uma área com morros e grotas as chuvas eram sempre uma fonte de medo para os moradores, pois chegava a carregar barracos inteiros com todos os móveis. Algumas vezes os moradores iam buscar seus pertences – fogões, geladeiras, camas e móveis – na pista que separa o Varjão do Setor de Mansões do Lago Norte, quase um quilômetro de distância de onde eles moravam. Segundo Joana, 40 anos, moradora mãe de três filhos,

“Quando chovia não era fácil! Antes de eu ter a minha casa quando tava chovendo que vinha enxurrada, a enxurrada passava por dentro do meu barraco. Porque eu não tinha condições de tirar o barraco de lá... o lote tinha um declínio, não tinha alicerce... então a água vinha e passava por dentro. Tinha que ficar acordada à noite levantando tudo até a hora que a chuva acabava... e ficava pingando em tudo! Se fosse só a água passando por baixo da cama, tudo bem! Mas molhava a cama dos meninos... molhava a minha cama... a gente tinha que dobrar os colchões até a chuva passar e a gente desdobrava e voltava a dormir. Era complicado. A gente que é mãe é que sente... porque põe os filhos no mundo e não dá uma vida adequada”.

“Ihhhhh! Quando chove, molha tudo! Em cima da geladeira fica cheio de água... o guarda-roupa meu... essa aqui é outra parte que molha todinha. Agora o chão... ele molhava quando chovia, ele escorria bastante água, aí eu fiz uma vala lá atrás assim, desviando, aí molha menos. A estante ali, olha pra você ver, só água ali, que escorre no tempo de chuva... a gente tá com medo já (referindo-se ao tempo da chuva que se aproxima), a gente quer mudar antes que...” (Fernando, 28 anos, desempregado, serviços gerais e músico).

Esses dois exemplos demonstram como questões simples, já superadas pela maior parte da população, para esses moradores se transformam em verdadeiras tragédias do cotidiano. Além de se sentirem inseguros e vulneráveis a roubos ou ataques físicos, se sentiam desprotegidos também em relação às intempéries climáticas. A chuva não é o único problema, quando há sol forte esses barracos se transformam em verdadeiras estufas, pois o telhado é feito de telhas de amianto e as paredes de madeira, o pé direito é baixíssimo, fazendo com que o calor seja absolutamente insuportável. Não é possível permanecer no interior da moradia com o mínimo de bem-estar. As crianças não conseguem fazer as tarefas da escola e os adultos não conseguem se concentrar porque o calor é avassalador.

VII. 5 - Pobreza e Protagonismo: um novo modo de viver na cidade

O usufruto da cidadania, como exercício de um direito social, é deslocado para a autocriação de oportunidades de inserção no mercado de trabalho e na autocriação de condições de elegibilidade para participar de algum projeto ou receber algum benefício, pressuposto de uma atitude pró-ativa. Não se pretende observar essa circunstância sob uma perspectiva passiva do cidadão, mas é o pobre, ele mesmo, quem deve demonstrar, a despeito de sua realidade ancestral de destituição, aptidões materiais e subjetivas para superação de sua condição “inferior”. Não há uma rede de suporte para que ele se apóie para alcançar condições melhores, ele mesmo se transforma em seu esteio e suporte, talvez, por esse motivo as redes sociais informais são bastante utilizadas na cidade como estratégia de sobrevivência. Não se pretende abordar as ações de grupos e instituições como ações negativas, mas sim, trazer à luz efeitos não previstos na concepção das ações e políticas sociais.

A escassez de recursos para atendimento de toda a população já é bem conhecida, a novidade se concentra no contorno dessa limitação. A focalização de grupos sociais tem sido uma forma utilizada para amenizar a realidade das milhares de famílias. Em termos imediatos tem sido uma alternativa viável, entretanto, a longo prazo,

pode se transformar numa teia intransponível para esses moradores, aceita-se algo hoje para negar a condição de alcançar um direito em um futuro próximo.

Vários projetos sociais se apoiaram no Programa Habitar para serem implantados na Vila. Um deles foi a autoconstrução de moradias pelos próprios moradores ou melhor, moradoras. No ano 2000 a organização não-governamental Moradia e Cidadania (composta por funcionários da Caixa Econômica Federal) em parceria com o Departamento de Engenharia da Universidade de Brasília oportunizaram a alguns moradores materiais e tecnologia para a construção de casas em substituição aos barracos de *madeirite*. Em princípio se pretendia construir 32 casas com 52 metros quadrados cada uma, sendo todo o material produzido pelos próprios moradores, inclusive os tijolos.

A ONG Moradia e Cidadania foi responsável pelo acompanhamento da obra e escolha dos moradores interessados. Das 32 famílias escolhidas, somente 13 concluíram as casas, com muita dificuldade. Segundo os relatos, construir uma casa requer muita habilidade e experiência, exatamente o que as famílias não possuíam; elas possuíam tão somente a vontade de ter um abrigo seguro. O trabalho duro, desde o fabrico dos tijolos, uma mistura de areia, barro e cimento, batidos em uma pesada máquina, até o levantamento das paredes, encanação hidráulica e sistema elétrico, foi executado quase que exclusivamente pelas mulheres das famílias.

Nossa entrevistada diz que ao serem defrontadas com a responsabilidade que, em princípio, seria dividida igualmente entre as treze famílias, pois a construção deveria ser em mutirão, cada casa deveria avançar no mesmo ritmo que as demais, para isso todos deveriam se auxiliar, muitas mulheres entraram em choque e tiveram que ser atendidas e acompanhadas por psicólogos e assistentes sociais voluntários da Universidade de Brasília. Muitas delas foram acometidas por depressão e/ou outros males psicofísicos, pois ficaram extremamente assustadas e confusas, segundo declararam, quando se viram como pedreiras e ajudante de pedreiras, não acreditaram que poderiam executar as tarefas com acuidade. Talvez esse processo tenha trazido à lembrança recente uma gama de preconceitos inculcados durante toda uma vida acerca do papel e da função da mulher na sociedade, se viram quase como usurpadoras de um lugar que não lhes era de direito, mas não tinham alternativas senão seguir adiante desejando melhores dias e coragem para enfrentar o desafio.

As famílias não conseguiram se harmonizar e trabalhar em consonância. Somente cinco das treze, conseguiram levar a efeito o plano inicial. Foram as mulheres que construíram as casas, pois aquelas que tinham maridos não puderam contar com eles, pois alguns bebiam e não conseguiam trabalhar ou desapareciam durante o

período do trabalho. Para que a construção não parasse, pois só poderia continuar se as casas estivessem no mesmo estágio, muitas mulheres trabalhavam sozinhas à noite em suas próprias casa tentando recuperar o tempo e manter o ritmo homogêneo das construções.

Para construir sua casa uma das mulheres-construtoras-chefes de família se viu obrigada a abandonar o emprego, cujo salário era de R\$ 300, 00, passando a sobreviver com R\$ 100,00 do Programa Renda Minha (programa de renda mínima com recursos do Governo Federal), uma cesta de alimentos oferecida esporadicamente pela Caixa Econômica Federal e a ajuda espontânea de conhecidos. Foi assim que durante dois anos conseguiu sustentar os três filhos, hoje, com 18, 16 e 11 anos. Como todos tinham menos de 16 anos à época da construção não puderam auxiliar a mãe no processo, pois era proibida a permanência de menores de 16 anos no canteiro de obras.

Em conjunção com a construção, foram oferecidos vários cursos de capacitação para as famílias envolvidas no processo e também para os demais moradores, ao todo foram ofertadas 210 vagas no curso de educação digital no próprio canteiro de obras, e mais um curso de alfabetização de adultos e cursos de artesanato (crochê, *patchwork* e fuxico).

Esse processo gratificante, sem duvida, sintetiza de certa maneira, os pressupostos do novo modelo de financiamento das políticas públicas, envolve um rol de atores e grupos sociais, colocando no epicentro os beneficiários. Esse processo em si mesmo traz algo que historicamente se reivindicou para os pobres, o protagonismo de sua própria realidade. Entretanto, como se pode verificar, nesse caso, essa condição positiva em princípio pode escamotear severas armadilhas, por exemplo se colocamos sob uma ótica reflexiva a autoconstrução da moradia por mulheres e concomitantes processos de capacitação, tem-se duas complexas ações aliadas ainda à preocupação com a sobrevivência da família durante o período da construção, nesse caso foi de dois anos. Durante o dia se desdobravam entre os cuidados com os filhos, o provimento da alimentação e a organização da casa, por um lado, e, por outro, a construção da nova moradia; à noite permaneciam no canteiro de obras para participar dos cursos. Percebe-se aqui uma dupla jornada com mais de 8 horas de trabalho extremamente extenuante, porém protagonista, segundo entendimento do novo direcionamento político para o alívio de pobreza. Nessa medida, construir sua casa, se profissionalizar, cuidar da casa e conseguir recursos financeiros para o sustento de sua família, denotam uma quádrupla jornada, fora do limite previsto de 8

horas diárias com direito a um descanso semanal. Assim, se o pobre quiser conquistar algo, deve ter consciência de todo o percurso que deverá enfrentar, talvez por isso, poucos consigam superar sua condição, entretanto, aqueles que não foram capazes de concluir a jornada guardarão para sempre consigo a marca da derrota, nessa medida o problema social – pobreza e desigualdade – é tomado como uma derrota individual, fazendo com que o indivíduo se sinta menor que aqueles que finalizaram o projeto.

O que se intenta ao realçar essas condições é estabelecer conexões entre a ruptura do direito social como um meio estruturante de coesão e a assistência pontual de algumas entidades, organismos e do próprio governo. Essa moldura configura não só um novo modelo para a provimento de mínimos necessários de sobrevivência dos pobres, mas um novo modelo societário que se baseia no protagonismo de indivíduos isolados. Como relatado, das 32 famílias que iniciaram o projeto, somente 13 conseguiram concluí-lo, portanto somente conseguiram vencer aquelas famílias - em sua totalidade ou pela ação de alguns membros - que demonstraram espírito de liderança e capacidade pró-ativa; as demais continuam morando em barracos ou “pelejam” para reunir condições e construir ou finalizar suas residências. Aqui se encontra presente a definição entre os “bons” e os “maus” pobres, aqueles que “merecem” ser ajudados e aqueles que não “querem” ser ajudados.

Mesmo as famílias que conseguiram concluir suas casas continuam enfrentando hoje severas privações no que se refere à sua sobrevivência, muitas estão desempregadas, tentam qualquer tipo de “viração” para continuarem se mantendo. Algumas delas continuam produzindo artesanato nas cooperativas que foram fundadas; entretanto, não têm condições de produzir uma grande quantidade de material, trabalham geralmente por encomenda ou quando conseguem alguma doação de material. Têm também muita dificuldade em colocar os objetos elaborados no mercado para que se iniciasse um ciclo virtuoso de produção e venda das mercadorias. Mesmo sendo bons pobres, não estão conseguindo se sustentar sem sobressaltos e dificuldades continuam pobres.

Mesmo diante da complexa ambigüidade seria impossível dizer que esses moradores não conseguiram melhorar sua vida. Entretanto, essa melhoria não os circunscreve no quadro de inserção numa rede proteção social, pelo contrário, o provimento será obra de cada indivíduo. Esse segmento populacional consegue se inserir no momento em que o mercado de trabalho tem sido objeto de várias reformas na estrutura do Estado brasileiro, em que o corte de direitos tem sido evidenciado na última

reforma previdenciária, na proposta em trâmite de reforma do trabalho. Para agilizar a economia faz-se necessário tornar mais leve as obrigações do empregador, nesse caso essa população será marginalmente inserida ou não conseguirá um emprego formal e deverá conseguir se manter no interior de um mercado informal caracterizado pela “viração”.

VII.6 – Políticas de atenção e cuidados sociais - compreendendo o tipo e a qualidade da atenção

Numa cidade em que as redes sociais de cuidado e atendimento à população são precárias, há que ser criada uma gama de ações entre os próprios moradores para solução de problemas imediatos, como, por exemplo, cuidar das crianças para que possam trabalhar com sossego e tranqüilidade. Em geral, são as mulheres as criadoras, animadoras e articuladoras dessas redes. Assim como a vizinhança pode prover segurança a colaboração entre as famílias se torna muito importante para as mães que se ausentam o dia inteiro em virtude de seu trabalho.

O maior medo das mães e pais entrevistados é que seus filhos se envolvam com “más companhias”, com drogas ou ações marginais para os meninos e a gravidez precoce para as meninas; essas são as maiores aflições. A proximidade com grupos sociais de alto poder aquisitivo transforma a vila em lugar ideal para a instalação de pontos de tráfico e de quadrilhas especializadas em roubo de veículos e residências. Os pais temem que seus filhos se aproximem dessas pessoas e por isso sempre procuram se valer de toda ajuda possível contra essas aproximações. O olhar atento de um bom vizinho será sempre bem-vindo.

As residências de alto preço que rodeiam a Vila são fonte certa de emprego seus moradores, principalmente para as mulheres. Os cuidados domésticos são histórica e socialmente associados às mulheres. Aos homens resta somente esperar por alguma ocupação esporádica, geralmente em pequenos “bicos” de manutenção ou reformas pontuais. Assim, quando se caminha pela manhã nas ruas da cidade se observa um ir e vir frenético de mulheres e crianças, mulheres que vão para o emprego e precisam deixar seus filhos em algum lugar – pequenas creches improvisadas, na casa de algum parente, vizinho ou amigo ou mesmo na escola. Dois pontos merecem destaque:

(i) Usualmente - aqui não se enquadram todos os casos, sempre há exceções - quando os homens ficam em casa, desempregados, empregados parcialmente ou a espera de algum “bico”, não se responsabilizam pelos cuidados com a residência, com o acompanhamento das atividades dos filhos – alimentação, escola, higiene

pessoal ou simplesmente o que andam fazendo pela rua. Essas são ações concernentes à mulher e se ela não se encontra em casa, simplesmente elas não serão realizadas. Muitas vezes eles saem também de casa e se dirigem aos inúmeros bares, conversando, bebendo ou jogando.

(ii) O tempo de trabalho da mãe não é idêntico ao tempo de permanência das crianças na escola ou em outros lugares alternativos, por isso, pode-se depreender que em algum momento essas crianças ficam sozinhas em casa, sem nenhum acompanhamento ou supervisão de adultos.

Com o intuito de responder a esses problemas o Governo Federal e Local têm criado vários programas sociais de acompanhamento das crianças no horário oposto ao horário escolar; para aqueles que ainda não se encontram nessa idade, a improvisação continua sendo a regra. O maior programa em curso é o Programa Segundo Tempo que conta com recursos do Orçamento Geral da União e propicia às crianças e jovens atividades físicas e acompanhamento e reforço escolar. Para o atendimento dessas crianças são geralmente utilizadas as estruturas que a cidade já possui firmando-se convênios com Associações, organizações não-governamentais e o próprio governo local para administrar os recursos e planejar as atividades de atendimento. Na Vila Varjão são atendidas mais de mil crianças com esses programas, sendo que em torno de 600 recebem o atendimento pela Associação Comunitária e mais de 400 pela própria Administração Regional.

Segundo a orientação do Governo Federal para implementação do Programa “Segundo Tempo” os profissionais envolvidos com as atividades devem preferencialmente ter formação específica compatível com o trabalho que desenvolvem. Na Vila, os monitores, em sua grande maioria, não possuem formação e às vezes, nem o Ensino Médio⁴. As crianças recebem aulas de *Tae Kwon Do*, Judô, futebol de campo e *society* (feminino e masculino), reforço e informática.

Durante uma semana as aulas ofertadas na única quadra da Vila foram observadas e alguns detalhes convocam a atenção. Em primeiro lugar o professor não tinha formação pedagógica ou acadêmica, é um jogador de futebol semi-profissional que mora a 50 km da Vila e durante os campeonatos locais é sub-contratado para jogar nos times de Brasília. As aulas começavam com o sol a pino, as crianças vestidas inadequadamente, com calças grossas de tecido jeans, descalças ou com sandálias havaianas. O início da aula era sempre atormentado, as crianças correndo de um lado para o outro e o professor sempre ameaçando de não permitir que eles pegassem na bola. Os exercícios de alongamento eram precários e assim, partiam direta-

⁴ Vale observar que ações como essa contribuem para a desregulamentação da profissão docente. Essas ações suprimem vários postos de trabalho para os profissionais qualificados.

mente para uma aula prática, sem que fossem orientados tecnicamente ou teoricamente sobre o que significa jogar futebol; simplesmente corriam atrás da bola. Ao invés de educação, simplesmente o treino. Atitudes anti-esportivas eram repreendidas de longe sob ameaça novamente de perderem a permissão para participarem das aulas. O vínculo das crianças com as atividades é fraco sendo em alguns casos permitida a falta sem comunicação ou justificção. Eles não se sentem em uma “escola” portanto, não se sentem na obrigação de se submeterem às regras impostas. Durante uma das aulas um adolescente que ia passando perto da quadra foi convidado a participar da aula (nesse caso de tênis), aceitou, e, ao fazer os exercícios solicitados, foi alvo de provocações de alguns garotos (que estavam fora da quadra); ele então saiu da aula e agrediu fisicamente um desses garotos, voltando depois calmamente para a quadra. A professora o repreendeu verbalmente, ele fingiu que não escutava e a aula continuou sem mais delongas.

Os professores são remunerados com base um contrato temporário, sem nenhum vínculo empregatício, nem garantia de continuidade na função. Outros são simplesmente voluntários, não recebem nenhuma remuneração. Aqueles remunerados recebem uma bolsa que varia de um a meio salário mínimo, sem nenhum outro acréscimo. Por esse motivo, o professor dessa turma aceitou uma contratação em um time mais próximo de sua residência. O rodízio de professores é uma constante nesses casos.

Poderiam ser citados muitos outros casos, mas todos repetiriam o narrado acima e nos interessa vislumbrar algumas implicações para o processo formativo e educacional de crianças e jovens que são submetidos a atividades dessa natureza. Todos os professores entrevistados foram unânimes em afirmar que não estavam ensinando as crianças a jogar futebol, a lutar ou jogar tênis, o que eles estavam fazendo era ensinar as crianças a serem mais cordiais e educadas. Em síntese, não eram aulas eram simplesmente atividades para as crianças passarem o tempo?

Alguns professores das escolas públicas que atendem as crianças foram entrevistados e eles compartilham dessa preocupação, inclusive na Escola de Ensino Médio que existe próximo ao Varjão, atividades desse cunho não são mais aceitas pela direção escolar, pois segundo a equipe estavam causando mais danos que benefícios. Aos alunos não era dado nenhum tipo de limite ou ainda, as atividades que eram oferecidas na escola faziam parte da contrapartida de projetos iniciados em outras localidades, não tinham nenhuma responsabilidade ou intenção com a formação a médio e longo prazo desses estudantes.

Vale analisar se essas atividades cumprem ou não o objetivo da educação formal de preparar os jovens, qualquer que seja sua origem social, para a construção da

sociedade da qual fazem parte ou não.

VII.7- Os obstáculos sociais e econômicos para os moradores das periferias

Muitas vezes “morar na periferia” não quer dizer que se mora longe do centro urbano, mas que se vive em um ambiente que se caracteriza pela quantidade de obstáculos que freiam a fruição da vida econômica e social do lugar. O atendimento escolar na Vila se define pela precariedade das instalações e pela inexistência de escolas para atender a toda a população. A taxa de analfabetismo da Vila não se encontra em decréscimo, como vem ocorrendo nacionalmente. No Brasil, na última década do século XX (1991/2000) a taxa de analfabetismo de pessoas com idade de 15 anos ou mais caiu de 20,1% para 13,6% (Brasil Escola: 2006), enquanto a pesquisa socioeconômica realizada com vistas à implantação do Programa Habitar Brasil/ BID revela para o mesmo intervalo etário um índice de 21,2% de moradores que não sabem ler ou escrever. Mais de 60% da população não está matriculada na rede de ensino e somente três pessoas na cidade freqüentam um curso superior, de acordo com a mesma pesquisa. No perímetro da Vila só existe uma escola pública com 18 salas de aula que atende somente as crianças de 6 a 10 anos e que após, completaram os cinco primeiros anos de escolaridade devem se dirigir à escola de Ensino Fundamental localizada no Lago Norte. Para chegar a essa escola devem caminhar mais de um quilômetro em média, dependendo da localização da moradia de cada um, e atravessar a Estrada Parque (via bastante movimentada) que margeia a cidade. Em tempo, vale informar que o Lago Norte possui em funcionamento quatro escolas públicas com 40 salas de aula em funcionamento e 4 escolas privadas com 69 salas de aulas em funcionamento.

Sair de sua “cidade” para outra para freqüentar a escola trazem algumas implicações consideráveis para o desempenho escolar e a socialização das crianças. O Lago Norte e a Vila Varjão guardam profundas diferenças socioeconômicas, como já relatado. Sair do Varjão para freqüentar as aulas no Lago Norte acentua ainda mais a distância social entre as duas cidades. Para as crianças significa sair de um espaço que minimamente se tornou legível para elas e adentrar pelo desconhecido espaço “dos ricos”, embora não haja moradores do Lago Norte que freqüentem essa escola. As famílias do Lago Norte têm os filhos matriculados em escolas privadas, enquanto as escolas públicas são relegadas aos seus empregados filhos de empregados, que, em boa parte são moradores da Vila Varjão.

Os pais da Vila não gostam que os filhos sigam para o Lago para assistirem aulas. Eles nos afirmaram que ao saírem da cidade onde moram muitas vezes seus

filhos se tornam presa fácil para “bandidos e marginais” que querem aliciar crianças para o crime. Em vários relatos os pais culpam a transferência dos filhos para a Escola do Lago Norte como um fator desagregador no seu desempenho escolar e fator de transformação negativa de sua personalidade. Nessa escola a indisciplina e o baixo rendimento escolar são relatados com freqüência por professores e funcionários da escola. Muitos desses alunos não são acompanhados por membros da família e a escola não possui condições materiais para fazer o atendimento adequado para aqueles que apresentam alguma dificuldade psicológica ou intelectual.

O cenário se modifica quando conhecemos a escola de Ensino Médio do Lago Norte, freqüentada por aqueles que conseguem cumprir os nove anos de escolaridade do Ensino Fundamental com aproveitamento são transferidos para o Ensino Médio. Infelizmente são poucos aqueles que conseguem superar todas as dificuldades e obstáculos da primeira década na escola; na Vila, somente 1,6% da população cursou e concluiu com êxito o Ensino Médio. Essa evasão é uma causa e ao mesmo tempo conseqüência, da inclusão precoce desses jovens no mercado de trabalho por meio de contratos flexíveis ou mesmo sem contrato, com baixos salários e elevada jornada diária de trabalho, pois “não deram pra escola”, como nos dizem os pais.

Podemos nos indagar como os pais chegam a essa síntese e provavelmente encontramos algumas repostas quando empreendemos um percurso analítico em que articulamos a trajetórias desses jovens. Quando crianças, ou seja, há mais ou menos sete anos, foram atendidos pelos programas governamentais e não-governamentais, sendo que esses programas não tinham como meta uma formação escolar consistente, mas incentivar a formação de bons hábitos ou práticas cidadãs, essas, por sua vez, absolutamente desprovida de seu conteúdo inaugural. Desse modo, ao longo de vários anos os pais assistiram seus filhos participarem de atividades no interior da cidade e em alguns casos premiados com a possibilidade de se apresentar em outras localidades. No entanto, ao se deparar com a “vida real” essa formação não está de acordo com as solicitações do mundo formal do trabalho ou do mundo acadêmico. O jovem se manteve ocupado durante vários anos e agora não demonstra nenhuma habilidade específica desenvolvida, esse fato é interpretado, muitas vezes, pelos pais como uma incompetência ou incapacidade. Ainda uma indagação pode se fazer ecoar - qual terá sido a influência desses projetos na vida dessas pessoas?

Diante do trabalho de campo realizado, pontos vigorosos de análise se colocam. Primeiro durante o período em que essas crianças eram atendidas por esses programas foi dito e repetido que elas não estavam aprendendo, não estavam sendo ensina-

das a fazer o que estava sendo posto como objeto da aula – aprender a jogar tênis, aprender a lutar judô, aprender a desfilar. Segundo, quando aprenderam não conseguiram transformar esse aprendizado em uma colocação profissional, como havia sido insinuado – aprender a fazer boneca, fazer mosaico, fazer patchwork. Terceiro, quando fizeram um curso de curta duração e foram inseridos no mercado de trabalho foram absorvidos em empregos subalternos – frentista de posto de combustíveis, empregada doméstica, vigia noturno, babá. Essa análise se sustenta no comportamento das mães em relação a algumas crianças que freqüentavam algumas aulas na quadra aberta da cidade.

Não foram raras as vezes em que as aulas estavam ocorrendo e as mães, passando pela praça onde fica a quadra começavam a gritar e a ralar com as crianças dizendo que já tinham dito que não queriam que eles ficassem na rua o tempo todo, ignorando completamente que aquela atividade não era “a rua” simplesmente, era uma aula. Outras vezes, durante as aulas, as crianças eram convocadas a comprar alguma coisa no mercadinho próximo ou levar alguma encomenda ou mesmo um recado para alguém da vizinhança. Constata-se que a própria comunidade não confere prestígio àquelas atividades, supõe-se que, para crianças em formação, essa realidade se transforma em um pântano.

As famílias desejam que os filhos tenham uma boa formação, gostam que eles participem das atividades, entretanto, se percebe também que elas não atribuem a essas atividades o poder de fazer com que seus filhos se formem de verdade, tratam as atividades como pequenos passatempos. Enquanto em declarações, documentos e programas oficiais, essas atividades têm a finalidade “de colaborar para a inclusão social, bem-estar físico, promoção da saúde e desenvolvimento humano, e assegurar o exercício da cidadania” (Ministério do Esporte, 2006, 5).

A cidadania perde sua capacidade conceitual e é envolvida por uma retórica, “a retórica da participação”, correr passa a significar ser cidadão, participar de uma atividade esportiva sem um professor qualificado, significa ser incluído. Nos resta a indagação - o que significa concretamente ser cidadão nesse quadro?

Por isso, a confusão entre as crianças não é um resultado aleatório se pensado nessa moldura, pois estão na aula e não aprendem a fazer “nada direito” os familiares e conhecidos são os primeiros a acusá-los de incompetência – “tá vendo esse menino aí, não dá pra nada! Já foi pra aula de ‘tô con dô’, já foi pra aula de tênis e informática, e nada! Só faz bagunça e não quer saber de nada!!”.

Resta aos jovens agarrarem-se uns nos outros, segundo eles, somente os iguais são capazes de se compreender, buscando a constituição de uma identidade minimamente homogênea. Talvez esse desejo explique os 25 grupos artísticos que existem na cidade, em sua maioria grupos de dança de rua, *rap* e *hip hop*. Existem também grupos de *axé music*, quadrilha e pagode. Por meio da música buscam criar e forçar a criação de espaços públicos de convivialidade, função primordial da praça pública, mas como a cidade não possui nenhuma os encontros são improvisados em lugares onde haja espaço para as pessoas se reunirem e festejarem. Os espaços improvisados se tornam fonte para a prática dos passos e inspiração para novas letras, as esquinas, as casas de amigos, quintais e também alguns “clubes” são os lugares possíveis em que as atividades e encontros acontecem. Para eles “clube” significa um grupo de pessoas que compartilham algo, por exemplo, o “clube do Opala”, composto por jovens que possuem o carro da marca Opala (não é mais fabricado) para discutirem a melhor maneira de preservar, limpar e enfeitar os carros, para depois passearem pela cidade em caravana ou ainda fazer pequenos “rachas”.

A formulação de uma identidade por meio do gosto musical ou artístico e o reconhecimento perante aquela comunidade é um dos objetivos mais importante para os grupos entrevistados. Eles possuem regras rígidas e disciplina nos ensaios, como nos informa Fernanda, 20 anos, aluna do curso de graduação de Jornalismo de uma instituição privada, líder do grupo Swing Sensual. Para fazer parte do seu grupo as pessoas não podem fumar, beber ou utilizar qualquer tipo de entorpecente; devem participar de todos os ensaios e demonstrar interesse e entusiasmo. Esse comportamento deve representar o esforço e a vontade de serem reconhecidos positivamente por habitantes de outros lugares. Segundo Fernanda,

“Porque assim, além do fato da gente ser discriminado por morar no Varjão, porque tem isso. O pessoal fala assim... às vezes eu sinto vergonha de falar que eu moro aqui. Entendeu? Porque o povo fala “ah, você mora na Cidade de Deus?” Entendeu?? “Ninguém pode passar por lá, porque é assaltado!” Essas coisas assim, entendeu? Então hoje, se fosse hoje, eu sairia daqui. Mas como tá tendo mil e um fatores que tá fazendo com que melhore isso aqui. Igual... o projeto pra que tenha um posto policial aqui na frente, outro lá no fundo. Então, pô vai melhorar, e eu espero que melhore. Então assim, daqui a um tempo (se referindo à possibilidade de se mudar), eu acredito que não, porque assim, eu já conheço todo mundo daqui, eu já tenho minhas amizades aqui, então assim, se eu fosse sair... Mas (...) é mais (...) do que aqui. É em todo lugar. Eu moro aqui há muitos anos e nunca fui roubada.”

Fernanda percebe o processo de urbanização como um dado positivo para a

melhoria das condições da cidade e da possibilidade de deixar de ser vista como uma moradora de um lugar feio e violento:

O lance é que também com essa coisa da urbanização, dizem que esvaiu muito aqui... é, muita gente foi pra Samambaia, pra São Sebastião, pro Itapuã também. Teve muita gente que se deslocou, né? Por conta dos melhoramentos... até pra gente é melhor, né? Porque já teve casos de tiroteio aqui, da gente ficar com medo e tudo... É complicado. Num teve, mãe? Teve um caso que morreu bem aqui na frente...

A percepção de Fernanda contrasta com aquela apresentada por Celeste, ela confia no código que impera na cidade e também no reconhecimento de seu papel, pois é líder do grupo de dança, tem um lugar destacado na hierarquia da cidade. Segundo ela chegar da aula à meia noite não é objetivo para temer.

É, eu desço lá na parada, na pista. Eu, graças à Deus, não tenho problema em descer na parada aqui o horário que for, entendeu? Porque, afinal, acho que todo mundo me conhece. E graças à Deus, particularmente, não faço mal a ninguém. Então eu acho que... aqui no Varjão, o problema é esse, se você mexer com alguém, é claro que você vai levar... Entendeu? Se você é da paz, você não mexe com ninguém, se você é educado, acho que não tem por que, entendeu?

Entretanto, se ressentido do transporte coletivo não entrar na Vila após as 22 horas e também nos finais de semana. Os ônibus passam pela Estrada Parque que contorna a cidade. Para ela isso dificulta as apresentações do grupo e as possibilidades de lazer da população da cidade e é um sinal de discriminação social com as pessoas que moram ali.

VII. 8 – A desigualdade como fator de definição do ingresso subalterno

Os aspectos apresentados fazem parte do estabelecimento de um quadro de sentidos para que possamos delinear o nível e a qualidade do atendimento ofertado à população de baixa renda em particular aquelas atividades que são operacionalizadas à semelhança das recomendações de instituições internacionais, e ainda se tais atividades trazem à tona a criação de sujeitos de direitos.

Ao mesmo em que freqüentam aulas diversificadas não é possível afirmar que estejam sendo formados e informados de verdade, não é um objetivo declarado a mudança de mentalidade dos alunos: há um empobrecimento da relação educador/

educando em favor de ações repetitivas e desprovidas de conteúdo reflexivo. Tanto as atividades educativas quanto os profissionais não se estabelecem num quadro de referência em que o objetivo é a profissionalização desse contingente populacional. Nos parece que há um retorno às atividades idealizadas durante a Idade Média utilizadas para preencher simplesmente o tempo dos andarilhos e desocupados.

Percebe-se uma lacuna aberta entre as melhorias físicas da cidade – urbanização, projetos sociais e eventos artísticos – e a promoção dos direitos sociais, pois, mesmo com todo o processo de urbanização os dilemas sociais são bastante visíveis e não nos parece estarem sendo enfrentados. Não é visível uma potencialidade prospectiva consonante entre as ações efetivadas e a construção de um futuro sustentado na perspectiva de emancipação.

As opções oferecidas aos jovens em sua totalidade se fundamentam nos modelos de ajuda temporária sem vínculo formal. Esse modelo priva o jovem de construção de uma narrativa de futuro em que ele como protagonista, por meio de sua inserção efetiva na sociedade, poderia desenvolver uma narrativa de futuro consolidada em elementos palpáveis.

A educação poderia ser um exemplo concreto de possibilidades de inserção, porém, as oportunidades se reduzem a cursos de pequena duração. A insatisfação é visível com essa modalidade de formação – são cursos que após concluídos oferecerão baixos salários e contratos flexíveis ou ainda serão empurrados para atividades do mercado informal de trabalho. Eles afirmam que a Cidade Digital será construída e eles só poderão se candidatar às vagas de limpeza e segurança. Segundo Lóic Wacquant (2002) esse é o tipo de inserção oferecida aos pobres, vigiar ou limpar casas e piscinas. A inserção desses jovens no mercado de trabalho já vem com a marca distintiva da pobreza. Esse grupo populacional é diretamente atingido pela transformação conjunta do trabalho assalariado e da proteção social. Nessa medida, escrever uma biografia individual que transponha esse cenário de negação e ausência é a grande esperança dos pais e talvez ainda não seja uma realidade dos jovens, pois eles ainda não conseguem decodificar os complexos signos e sinais da realidade nacional e internacional na qual estão imersos.



*Fotos cedidas pela Equipe Social da
SEDUH/DF/HABITAR-BRASIL/BID*

CAPÍTULO VIII
NOVA PERIFERIZAÇÃO URBANA – Uma
análise reflexiva acerca dos atuais
processos sociais e econômicos nas
periferias urbanas

VIII. 1 - A incorporação subalterna da periferia urbana

Segundo Mumford (1998) a produção da cidade não é algo redutível à sua materialidade, entretanto, a análise de sua materialidade nos informa e dá indícios acerca de profundos processos objetivos e subjetivos oriundo de formas específicas de ocupações urbanas. Assim, ao nos confrontarmos com espaços urbanos degradados ou incompletos, no que se refere ao provimento de meios adequados para o desenvolvimento dos moradores, alguns elementos se impõem em nosso campo de análise.

A tipologia Nova Periferização Urbana pretende contribuir com essa análise incorporando processos locais e globais que se interpõem entre a efetivação propriamente dita das políticas e a anterioridade de sua concepção. Nessa medida, empreende-se uma jornada compreensivo-reflexiva no interior das periferias urbanas em busca da decantação das ambigüidades, contradições e idiossincrasias por meio das experiências e projetos que se estruturam no interior da atividade de criação e/ou melhoramento desses espaços urbanos. Para dar conta da complexidade que envolve esse contexto a tipologia Nova Periferização Urbana busca apreender os significados da estrutura dinâmica e extensa que compõem as políticas sociais para a população mais pobre.

A urbanização brasileira segundo Milton Santos (2005) ocorreu como um meio de abandonar a história agrícola de uma sociedade de lavradores com o objetivo de criar uma nova cultura, dicotômica em relação à primeira. As cidades se instituem como medida do grau de “progresso e modernidade” do país, sendo a introdução da tecnologia por meio da inauguração das primeiras indústrias um indício vigoroso da assertiva. O crescimento das cidades funda uma nova cultura econômica e política no país. Segundo Wirth (1967), será responsável pela introdução de um novo padrão econômico no país que, de acordo com Harvey (2004), é um novo padrão de acumulação.

Segundo Milton Santos, o papel e o significado das metrópoles brasileiras podem ser divididos em quatro momentos:

(i) Quando o Brasil urbano era um arquipélago, com ausência de comunicações fáceis entre as metrópoles. (ii) Quando se empreendem esforços pela formação de um mercado único, mas a integração territorial é, praticamente limitada ao Sudeste e ao Sul; (iii) quando se constitui um mercado único nacional; e (iv) quando ocorre um ajustamento: primeiro à expansão e, depois, à crise desse mercado, que é um mercado único, mas segmentado; único e diferenciado; um mercado hierarquizado e articulado pelas firmas hegemônicas, nacionais e estrangeiras, que comandam o território com o apoio do Estado. (...) mercado e espaço, ou, ainda melhor, mercado e território, são sinônimos. Um não se entende sem o outro (2005, 66).

Essa realidade típica da segunda metade do século XX, viu acrescida outras variáveis, sem contudo harmonizar-se o projeto de desenvolvimento nacional à questão social brasileira; nesse sentido a pobreza e, sobretudo, a miséria se apresentaram ao longo dos anos como uma paisagem, um retrato em negativo da sociedade (Telles: 2006).

Acrescente-se a essa realidade a aceleração do espaço/tempo, em virtude da introdução das novas tecnologias, no cenário nacional urbano com vistas à dinamização da industrialização mundial e, por conseguinte, em menor escala, do parque industrial brasileiro. Esse contexto tem delineado uma nova dimensão para o processo concentração-dispersão, típico do desenvolvimento urbano moderno, condicionante do florescimento de alguns centros urbanos e a decadência de outros.

A inovação tecnológica permitiu novas configurações e arranjos institucionais para a aceleração das trocas econômicas e das relações de mercado, reorganizando a configuração do espaço e da forma urbana. Ela tem provocado a ação conjunta de várias instituições econômicas e atores sociais para a criação de novas possibilidades de urbanização, tendo como enfoque a perspectiva de que o ambiente construído também é uma mercadoria. Essas mudanças têm assegurado um menor tempo de retorno para os investimentos econômicos, fator relevante num cenário internacional em que já se estabeleceu a fusão entre o capital bancário e o capital industrial, convertendo-o em capital financeiro, dando lugar à supremacia dos mercados financeiros.

Esse modelo tem levado a uma específica forma de acumulação, “a acumulação flexível que se apóia na grande competição, na mobilidade de capital, nos ganhos de produtividade e na obtenção do lucro de modo cada vez mais rápido (Cidade, 2006)”. Nesse esteio o discurso da globalização e da competição se apresenta como fórmula predominante dos novos tempos e das novas possibilidades e oportunidades de desenvolvimento, entretanto, essa condição tem provocado graves conflitos em todo o

globo terrestre, como se vê hoje na preparação das forças estadunidenses para a invasão do Irã. Esses elementos demonstram o desenvolvimento como uma fórmula plural de encadeamento de fenômenos que juntos emulam a problemática da vida urbana.

A aceleração do espaço/tempo ergue e destrói paisagens urbanas como medida para a acumulação flexível, cria mercados desestruturando modelos econômicos históricos como meio de assegurar a potencialização e/ou criação de novos investimentos. Assim, estamos diante de um desenvolvimento econômico que desvaloriza o homem e banaliza os riscos (Bauman, 1999). Ainda na perspectiva da aceleração do tempo se percebe uma adequação - ou talvez seja mais apropriado tratar como adequação - de instituições sociais e políticas a essa “nova onda”.

Essa realidade se encontra impressa no processo de urbanização brasileiro, em face da sua impotência em romper com o mercado hierarquizado, submetido à hegemonia das grandes corporações nacionais e internacionais, verificando na elevação dos padrões de habitação e consumo a impossibilidade de alcançar os padrões ditos de modernidade.

A disposição da população no interior do território urbano evidencia traços originais de um novo modelo de ocupação urbana, em outras palavras, mesmo não possuindo produtos exóticos, não possuindo alta capacidade produtiva ou de consumo, em suma não detendo nenhum atrativo imediato para grandes investimentos, os territórios podem despertar o interesse do capital internacional. No caso em tela, esse interesse é verificado pelo modelo de financiamento de políticas que enseja a ordenação específica do território urbano acoplado a novas modalidades de práticas políticas. Essas práticas, por sua vez, postulam um novo modelo de Estado. Esse modelo é operacionalizado pelo deslocamento constante e paulatino, por meio das reformas no interior da estrutura estatal, a saber, do Estado Social para o Estado Gestor ou Estado Liberal, que pode ser atestado por meio de três indicadores: descentralização, focalização e participação.

A década de 1990 marcou a história brasileira pela expectativa de criação e/ou consolidação do Estado do bem-estar social, segundo Dedecca, “toda a discussão voltava-se para a constituição de novas bases para o desenvolvimento econômico que pudesse liquidar ou reduzir rapidamente a conta social” (2003, 109). A Constituição Federal de 1988 apresentou novos modelos de políticas sociais voltadas para a universalização, entretanto, as eleições subseqüentes à Constituinte revelaram a vitória dos grupos políticos contrários a essa linha, seguindo-se a esse pleito uma verdadeira disputa em nível nacional, dos movimentos sociais com as forças recém-instituídas pela tentativa de fazer valer as linhas da Constituição Federal. A linha vitoriosa empreendeu esforços no sentido de reformular a própria Constituição ou, se não

fosse possível, de criar leis que favorecessem as políticas baseadas na flexibilidade e na focalização. Sob o manto do discurso da eficiência, da modernidade e do progresso (Bresser Pereira, 1998), se inicia no interior do Estado brasileiro uma série de reformas com o intuito de adequar a sua estrutura para o novo rol de políticas recém aprovadas no Congresso Nacional, políticas essas de cunho focalizador. Segundo ainda Deddeca, “essa perspectiva era reforçada pelas novas condições de financiamento das agências internacionais, que condicionavam o aporte financeiro à definição de políticas sociais focalizadas” (2003, 110).

O Banco Mundial coloca a questão: universalização X focalização sob a égide do impasse e da colaboração, a primeira levaria governos e instituições a situações de impasse, enquanto a segunda ensejaria a colaboração. Segundo o Banco “deve-se considerar financiamentos diretos para iniciativas em nível municipal, tendo em vista que essas iniciativas geralmente caracterizam-se pela inovação, eficiência e participação social e refletem as tendências de descentralização que agora ganham força no Brasil e no resto da América Latina” (2000, 52).

Nessa medida, as ações políticas podem ser comparadas quase a um silogismo linear ao propor as políticas universais como causadoras de impasses desprezando o conflito como elemento estruturante do espaço da política, espaço onde os iguais se encontram. Implantam-se, por esse meio, políticas sociais que fortalecem relações hierarquizadas, transformando a população em cliente de “governos nacionais, organizações supranacionais e agências financiadoras” (Pratesi, 2004).

Assim, falar em integração social é situar parcialmente os indivíduos que vivem em estado de precariedade, pois a inserção social e econômica é marcada pela ausência da alteridade verificada no fato de que o pobre não se emancipa da pobreza, mas a domestica, quando pode, ou é domesticado por ela, quando não consegue reunir condições de disputar no mercado sua sobrevivência. A concepção das propostas analisadas não pretende conferir ao pobre a fluida condição da modernidade líquida (Bauman, 1999) de se movimentar e se adiantar às intempéries, pelo contrário, ele é fixado na periferia como condição máxima de superação de sua condição vulnerável. Sua condição se completa com a incompletude e parcialidade de suas conquistas, em sua maioria fundadas na incerteza da continuidade. Esse contingente formula sua identidade a partir de uma perspectiva em negativo, o pobre como o não-cidadão.

Nesse sentido, se percebe o evidenciamento de alguns fatos em detrimento do discurso que se faz sobre eles, como por exemplo, a ênfase em programas sociais de distribuição de renda, que não afetam a massa financeira distribuída (Lautier, 2002). Essa premissa pode ser confirmada ao se comparar a evolução das despesas do

Orçamento da União entre 1995 e 2007, o aumento dos gastos com pessoal e os encargos referentes foi da ordem de 138%, enquanto o pagamento de juros da dívida cresceu 789% e a amortização da dívida 564% enquanto os investimentos cresceram na ordem de 376%. Essa evolução demonstra a direção tomada pelos governos nesse período para distribuição da massa financeira: a população não está em primeiro lugar, entretanto, ao acompanhar noticiários e jornais se é atingido pelo contrário, a política sendo organizada em torno da promoção de ações cidadãs.

Verifica-se um crescente comprometimento financeiro do país com as rubricas que se referem aos compromissos financeiros assumidos internacionalmente. Esse fato por sua vez demonstra a linha política de atuação dos últimos mandatos presidenciais, pagamento e amortização da dívida, em detrimento dos investimentos. Ao mesmo tempo em que se compromete o Orçamento Federal com o pagamento da dívida externa, abrem-se oportunidades para investimentos internacionais no financiamento de políticas sociais. Encontramos, assim, o primeiro elemento de caracterização da tipologia Nova Periferização Urbana: o lugar, espaço físico, econômico e social, joga um papel estratégico na definição das políticas nacionais, funcionando como atrativo para a ação internacional ao se abrir o espaço urbano como um *locus* propício a políticas que se baseiam na contração de empréstimos para seu financiamento e a criação de um mercado de consultorias especializadas. Em outras palavras a contratação de empréstimos muitas vezes traz inclusa a cláusula de obrigatoriedade de participação de empresas estrangeiras no processo de licitação para execução, acompanhamento e avaliação dos projetos. Essa licitação é feita por meio de uma “*short list*” (contratação simplificada) em que no máximo três empresas brasileiras podem apresentar propostas, as demais devem ser de empresas estrangeiras. Esse procedimento abre duas portas de acesso de empresas internacionais na condução dos negócios domésticos, primeiro no campo financeiro e segundo na exigência de criação de consultorias especializadas.

Em muitos casos, os empréstimos têm seu valor fixado bem acima do previsto para o investimento propriamente dito em virtude dos mecanismos utilizados pelas agências financiadoras, por exemplo, a cesta de moedas, que consiste em financiar os projetos nacionais por intermédio de uma mesclagem de moedas, como nos informa o estudo do economista Ricardo Soares. Ele calculou o custo de três empréstimos, realizados entre 1987 e 1995,

o país realizou pagamentos no valor de US\$ 170,68 milhões, segundo a paridade do dólar de 15/05/96, sendo que desse total foram pagos 34% em franco suíço; 22% em dólar americano; 16% em florim holandês; 13% em iene japonês; 11% em marco alemão; 2% em rial saudita; 2% em xelim austríaco; e 0,5% em dinar coveitano. Assim, o mutuário desses

empréstimos estaria assumindo o risco da volatilidade do dólar em relação à cesta de moedas, perdendo flexibilidade na administração de suas reservas cambiais e arcando com o custo de transação por operar com moedas que não dispõe (Soares, 1998).

Essa composição da cesta de moedas infringiu ao Brasil a elevação dos juros adicionais em cerca de 4,3% nos projetos em análise. A cesta, segundo o Banco Mundial, foi criada para dividir entre os mutuários os riscos de uma eventual super valorização de uma moeda em relação às demais moedas valorizadas, geralmente as européias. Segundo Soares, em tese essa grande variação da taxa de juros devido ao ajustamento cambial poderia ser atribuída à existência de diferentes cestas de moedas. Entretanto, se determinado empréstimo tem uma cesta constituída por marcos, ienes e francos suíços, moedas que tiveram maiores valorizações em relação ao dólar, tem-se que esse empréstimo teria um custo de ajustamento cambial maior do que outro empréstimo em que a cesta é constituída pelo próprio dólar americano e por moedas que tiveram menor valorização. Mas os empréstimos baseados em cestas de moedas estão sujeitos à conversão de dólares americanos para as unidades da cesta, essa operação é conhecida como “*pool units*”, sempre realizada na data de cada operação (desembolso e/ou pagamento) pela paridade do dia da cesta de moedas, assim não existiria, em tese, diferentes cestas de moedas. Soares afirma que “aceitar essa explicação significa admitir que alguns contratos foram mais onerados que outros por mera causalidade, porque os desembolsos do BIRD ocorreram quando a paridade era baixa e/ou os pagamentos (amortização e juros) do país a esta Instituição, ocorreram em dias em que a paridade era alta” (1998,27).

Esse exemplo demonstra a dupla sujeição do Brasil em relação ao capital internacional, a primeira por meio de expansivos valores para o pagamento dos juros e amortização da dívida, como visto na evolução do Orçamento. E o segundo por meio do teor das proposições de novas políticas de acordo com as premissas dos organismos financiadores: nesse caso o país enquanto entidade jurídico-política se encontra submetido financeiramente pelo endividamento externo e sua população submetida pela concepção das políticas sociais que se baseiam em um modelo que se distancia dos anseios e das promessas históricas feitas por seus governantes.

Nessa medida, Harvey (2001) contribui para a compreensão de tal quadro, quando afirma que em decorrência do aumento do uso da tecnologia como meio de afastar a mão-de-obra viva da produção e incrementar a competitividade são criados procedimentos de exportação do desemprego para os países mais pobres. Esses procedimentos provocam distúrbios nas cidades e põem em risco o resgate da dívida contraída pelos países em desenvolvimento. No entanto, os riscos da dívida também modificam suas feições e muitas vezes são atualizados com o intuito de arrefecer o risco do

país credor não receber o retorno do seu investimento.

Nesse quadro o território urbano nacional, em particular sua face mais vulnerável, as periferias, é oferecido como lugar para os investimentos, incorporando as premissas macroestruturais de expansão do capital. Sucede-se um vertiginoso deslocamento da política em que à desvalorização do homem segue-se um aumento crescente das forças que agem em favor da concentração de renda. Nessa medida, as intervenções urbanas se tornam veículo operante desse modelo, inicia-se um processo de participação e protagonismo social sem sua contrapartida, a capacidade de definição dos rumos da própria política, por meio do reforço da hierarquia institucional, extirpando do domínio da participação a condição de intervir diretamente no núcleo das políticas.

Enfatizando: para dar conta dessa proposta de desenvolvimento são implementadas constantes reformas na estrutura estatal tendo como eixo o fim do incipiente e tímido Estado Social brasileiro e a instalação do Estado Gestor, típica formulação do Consenso de Washington, o Estado Mínimo. Nessa medida, as reformas são discursivamente reduzidas à melhoria do desempenho nacional em face dos grandes desafios contemporâneos e a premente necessidade de se adequar à nova economia globalizada.

Com a redução da capacidade de intervenção social do Estado, a rede de amparo e proteção é desestruturada, seja direta ou internamente, muitas vezes vindo à tona somente sua face mais visível, qual seja a ineficiência ou ausência dos serviços públicos. As atividades anteriormente de responsabilidade do Estado são transferidas a título de concessão ou privatização para a iniciativa privada. Nessa medida encontra-se o deslocamento dos direitos sociais para a esfera dos serviços sociais, criando e fortalecendo consumidores em detrimento de cidadãos. Esse deslocamento provoca um efeito cascata no que concerne à relação entre indivíduos e sociedade e entre essa e o estatuto republicano, princípio da organização de nossa sociedade.

As políticas públicas oriundas dessa configuração se ensejam e se instituem a partir da ótica da política macroeconômica, portanto sob o princípio das melhores e maiores oportunidades de retorno, assim a política social se transforma em gasto governamental, ela mesma, deve se estruturar na perspectiva do retorno econômico. O processo de escolha dos beneficiários tende a desprezar aquelas comunidades que não apresentam condições de retorno imediato para o investimento social. Aqui entra a capacidade dos pobres em demonstrar suas potencialidades como estratégia de elegibilidade.

Nesse procedimento há uma naturalização da desigualdade ao ser ela tomada

como uma condição permanente. A desestruturação da rede social reforça essa condição ao negar a ampliação e universalização dos serviços públicos em favor da focalização. Esse ponto traz à tona mais um elemento de análise da tipologia, a negação do acesso ou a precariedade do serviço público. A oferta não se baseia no atendimento com qualidade e regularidade, obrigando os moradores das periferias a se deslocarem para outras unidades. A reprodução paulatina dessa perspectiva constrói o cenário comum aos nossos olhos, o desprovimento e precariedade das periferias.

Bruno Lautier (2002) situa esse quadro sob a predominância da proposição e avaliação das políticas sociais fora da prática política entendida como prática empreendida, em muitas ocasiões, simplesmente para a conquista ou conservação do poder. Esse poder, segundo a clássica formulação de Foucault, é disputado e se estrutura a partir da ocupação de lugares estratégicos ou, quando não é possível, a partir da criação de novas hierarquias e novos códigos (de poder), por meio da ascensão de novas instituições sociais ou reforma das já existentes.

VIII. 2 – A participação e a capacitação como medidas de inserção ativa

Esse contexto é sobrecarregado de sentidos no mesmo tempo em que a população urbana supera a população rural nos níveis nacional e internacional. No Brasil, a população urbana comporta 81,25% do total, enquanto o campo responde por 18,75%, segundo os dados do IBGE – Censo Demográfico de 2000. Os números demonstram o modo de vida urbano consolidado como o modo de vida atual.

Verifica-se nesse quadro a oposição centro/periferia ganhar novos sentidos e contornos adquirindo novas características na organização do modelo social do país. Essa oposição definiu, num passado recente, e continuará sendo responsável por definir o lugar e o poder da fala de cada interlocutor. O que se modifica nesse estágio é a articulação diferenciada entre antigos e novos interlocutores.

A periferia, que muitas vezes foi analisada como lugar de passagem, em que o provisório e o precário não reuniam condições materiais e subjetivas de organizar “definitivamente” o lugar, era percebida como o guardião da possibilidade de ascensão futura, talvez fosse correto dizermos a guardiã de uma promessa, “o progresso”. Penetrada pelo provisório, temporário e fluido, a periferia se transforma, ela mesma, no limite da conquista para milhares e milhares de pessoas ao redor de todo o globo.

Esse quadro modifica também a relação entre Estado e população, em particular aqueles moradores de periferias urbanas beneficiários de programas sociais, esses necessitam adquirir novas habilidades e competências para o convívio social, ação que se insere no marco de novas estratégias de implementação das políticas sociais

pautadas pelo princípio da focalização. A participação como uma ação requerida ou ação induzida, no dizer de Pratesi e Roze (2005) se inscrevem como um produto da aplicação de programas sociais concebidos segundo as normas de agências internacionais. Segundo os autores, essa modalidade de participação, projeta uma situação paradoxal por sua própria natureza. A iniciativa de participar é uma ação espontânea dos sujeitos, propô-la como requisito a converte em uma obrigação, se produzindo assim uma dupla mensagem ao que os moradores pobres respondem com a participação ou com um simulacro de participação. *“O resultado é uma diferenciação nas comunidades entre aqueles que por meio da participação e capacitação se convertem nos destinatários ideais dos benefícios que oferecem o programa e aqueles que têm as mesmas necessidades, mas não respondem ao modelo requerido”* (2005, 16).

Essa questão está diretamente relacionada ao destaque das políticas focalizadas em detrimento de políticas universais; como de antemão já é previsto o não-atendimento de toda a população a escolha de destinatários é alçada ao patamar de “ordem natural das coisas”. Entretanto, se admitirmos essa ordem, traremos para a sociedade como um todo o poder de julgar aqueles que merecem ser atendidos e aqueles que não o merecem. Nessa medida, a eficiência se sobrepõe por meio da racionalidade técnica transformando-se em princípio organizador da vida social como um todo. Segundo Hardt e Negri (2004), esse modelo se insere no quadro de procedimentos disciplinares da produção, para eles a participação foi historicamente utilizada como mobilização popular direcionada para o esforço da produção.

Percebe-se, portanto, a participação como algo não pacificado ou uniforme; de acordo com a perspectiva ela assume diferentes delineamentos que por sua vez impactam no processo político no seu sentido mais ampliado. Em relação aos organismos internacionais, em particular, o Banco Interamericano e o Banco Mundial, essa questão é concebida como um eixo fundamental para o desenvolvimento. A dimensão e o impacto da participação podem ser reduzidos por alguns fatores; o BID identifica pelo menos quatro:

(i) na ampla maioria desses programas sociais, a pobreza e o baixo nível de educação dos beneficiários induz a que eles sejam subestimados e que não possam se adequar às demandas de um processo participativo formal; tal juízo por parte dos tecnocratas que gerenciam os programas repercute em uma auto-seleção adversa, na qual, poucas pessoas se sentem capacitadas para participar dos processos;

(ii) o frágil apoio institucional dos organismos públicos, que possuem uma cultura histórica que não promove a participação, incide no processo de maneira considerável;

(iii) a existência de monopólios institucionais nas estruturas de participação também pode limitar a participação: no interior das comunidades ou dos grupos de beneficiários podem existir grupos ou líderes que pretendam monopolizar as instâncias com suas posições ou formas de atuação, o que se traduz em uma desmotivação para a participação daqueles que estão vinculados a essas pessoas;

(iv) a cultura autoritária imperante em muitos países latino-americanos também pode ser refletida no temor, desconfiança e na baixa disposição de participação dos beneficiários (BID, 2005, 27).

Os pontos acima levantados foram corroborados por meio de pesquisa empírica feita pelo próprio BID com gerentes de 18 programas sociais na Argentina, Chile, Paraguai e Peru. A pesquisa revela três pontos: (i) uma das respostas mais freqüentes diz respeito aos próprios organismos públicos que propiciam um frágil apoio institucional e aponta ainda a falta de interesse dos governos em apoiar processos participativos; (ii) a participação é obstaculizada pela condição precária dos pobres; e (iii) a existência de uma cultura individualista.

Os fatores enumerados pelo BID ao serem cotejados com as análises de Pratesi e Roze demonstram percepções diferenciadas em termos explicativos para a questão da participação no interior dos programas com financiamento internacional. Em primeiro lugar as condições apontadas como determinantes para a “condição da pobreza” são autonomizadas de um processo histórico, não-linear e desigual no que se refere à produção das sociedades latino-americanas, ou seja o baixo nível educacional é colocado como um obstáculo à participação, e não, como uma questão a ser encarada no quadro de um enfrentamento da pobreza. Outro ponto recorrente nos documentos dos organismos internacionais é o registro do Estado como uma instituição que não promove ou coíbe a participação, perspectiva essa que se encontra reiterada em documentos. Na maioria das vezes ele é abordado como uma instituição que produz e reproduz suas ações fora *a exteriori* das relações sociais. Ao mesmo tempo em que os documentos afirmam que não há apoio institucional para a participação política atribuindo o temor à participação a uma cultura autoritária, eles não sinalizam a relação entre as recentes ditaduras militares às quais esses países foram submetidos por mais de duas décadas ao tipo e à qualidade da participação. Não se produz um conhecimento alinhado com as condições sócio-históricas e políticas da região, razão pela qual as análises imputam aos próprios indivíduos a pouca eficácia da participação, atribuindo esse resultado a uma cultura individualista, sem nenhum vínculo com a realidade.

Nesse contexto a participação pode ser compreendida, inclusive, como uma medida paradoxal, pois ao mesmo tempo em que induz os indivíduos a tomarem parte

nos programas e projetos, rejeitam o processo de participação como ação espontânea, transformando-a em obrigação. Em tempo, vale lembrar que em alguns projetos a participação ativa dos moradores é convertida em co-financiamento, como, por exemplo, no caso citado pelo BID do programa de atenção integral às crianças menores de quatro anos no Peru, no qual os pais das crianças beneficiadas (logo, não todas as crianças da mesma faixa etária) se organizaram para pagar os honorários da “mãe cuidadora”, recurso que estava inicialmente contemplado no programa. Essa estratégia que no limite onera os pais é assinalada pelo BID como um “benefício da participação e um reflexo de apropriação do programa por parte dos beneficiários” (BID, 2005, 26). Esse aporte, baseado no co-financiamento, permitiu a entrada de outras crianças no projeto, entretanto, esse procedimento traz consigo alguns elementos: (i) provoca resultados não declarados como objetivos: a responsabilização dos pais com o pagamento da “mãe cuidadora”, pode provocar neles um sentimento de desconfiança, pois não foram informados desde o início sobre o aporte de recursos baseado no co-financiamento, nessa medida a participação pode ser entendida como uma forma de enganação, uma armadilha. A desconfiança gera apatia e desinteresse pelas questões que lhes são pertinentes; (ii) o aporte de recursos por parte de pais pobres coloca em risco a continuidade do programa, podendo transformá-lo em uma ação esporádica; (iii) a participação se transforma em uma instância de negação dos direitos sociais por parte da própria população pobre, ou seja, o envolvimento da população implica em um processo fora da ação reivindicatória e no quadro de um sistema de colaboração, os poucos recursos não são questionados; (iv) e por fim, uma questão menos aparente, mas não menos importante é a situação empregatícia da “mãe cuidadora” – a sua inserção no mercado de trabalho ocorre por meio da precarização de suas relações de trabalho e da própria remuneração, pois ocorre sob um sistema de coleta entre diversas pessoas além de não se tratar necessariamente de uma profissional qualificada para o atendimento de crianças. Esse modelo de ação transforma a política social para a população pobre em uma política de curto alcance e incapaz de solucionar as condições de vulnerabilidades sintetizadas numa vida eivada pela pobreza. No entretanto, ele tem se apresentado como única via de atendimento social possível para aqueles que se encontram em situação de vulnerabilidade econômica, política e social.

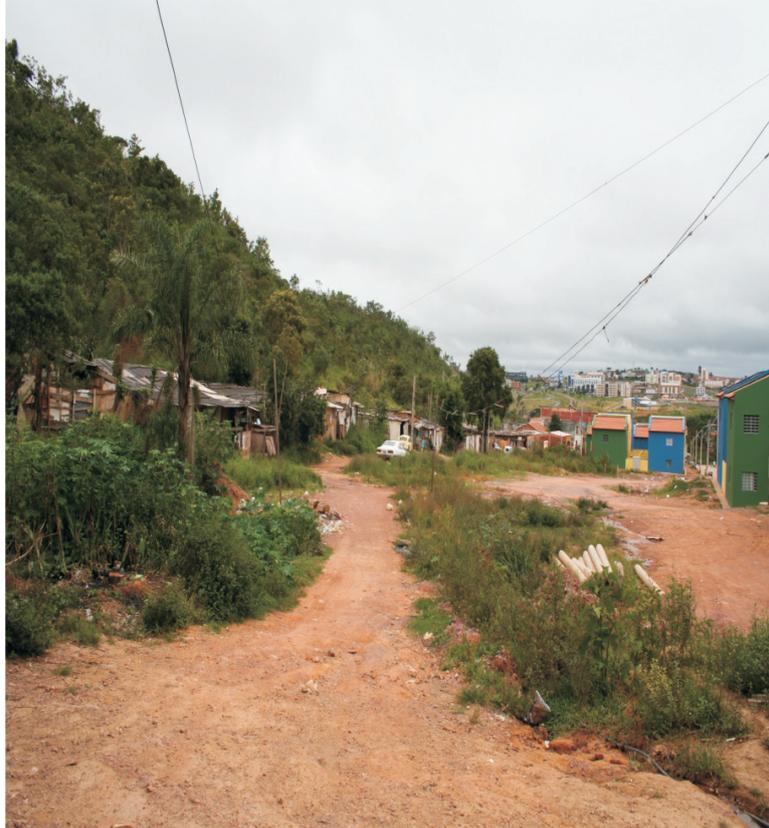


Foto: Camila Martins - novembro/2006

conclusão

A compreensão do modelo de funcionamento das políticas de acesso e permanência na terra urbana financiadas por organismos internacionais foi o objetivo sob o qual esta pesquisa se estruturou. Para transpor as premissas iniciais e em busca do estranhamento que provocaria metodologicamente a ruptura do olhar, o percurso foi inaugurado com a análise substantiva da ascensão da economia de mercado como um mecanismo abrangente de regulação social. No fim do século XIX os países altamente desenvolvidos tomaram uma série de medidas cercadas de cautela que objetivavam a proteção do mercado nacional nascente. Esse mecanismo se consolidou por meio de várias estratégias, dentre elas barreiras alfandegárias, proteção à indústria nascente e subsídio estatal à produção interna. Ao proceder dessa maneira, esses países fortaleceram o Estado Nacional e esse por sua vez, organizou a expansão internacional desses países. Entretanto, atualmente, a teoria do livre comércio executada por essas nações rivaliza com a análise histórica, pois o sucesso não estaria somente no livre-comércio, mas na adoção de medidas benéficas ao desenvolvimento. Os países em desenvolvimento não são encorajados a dispor desse tipo de políticas, pelo contrário, são obrigados a abrir suas fronteiras à competição internacional sem mecanismos de proteção interna.

Esse quadro se transformou num horizonte analítico para a compreensão do papel desempenhado pelos organismos internacionais no cotidiano brasileiro. Essas instituições se transformaram ao longo do século XX em alavancas para a expansão de uma concepção de desenvolvimento baseada no progresso das nações embalada pela economia de mercado. Embora atuem no registro do desenvolvimento das relações sociais de produção baseadas no capitalismo instituíram como marco de sua atuação pública uma teoria social.

Os documentos de fundo teórico atribuem às instituições uma posição auto-referente, desconsiderando a tradição acadêmica sobre o tema ao mesmo tempo em que estruturam a moldura para novas análises sobre os temas sociais trazidos para o proscênio da discussão política, social e econômica por meio de Relatórios de Desenvolvimento Mundial. Esses definem, a cada ano, os temas sociais a serem tratados. A validade temporal dessas análises anuncia o volume das prioridades de financiamento e o grau de enfrentamento dos problemas sociais. Em virtude das linhas de financiamentos, muitas vezes os países mutuários se transformam em agentes co-enunciadores dessas estratégias na medida em que orientam sua atuação política e social para os temas recomendados nos relatórios.

A questão urbana é abordada nesse registro. Exerce um duplo papel: como uma modalidade eficiente de promover a circulação mais rápida das mercadorias e no enfrentamento da pobreza urbana. Esse duplo processo visa a integração dos pobres nos circuitos econômicos por meio do aumento da produtividade urbana.

Os financiamentos internacionais recomendam ao estado mutuário a execução de reformas na estrutura pública estatal para o desenvolvimento de um novo marco para as políticas públicas de atenção social. Esses procedimentos findam por ensejar uma nova modalidade de periferização urbana. Com a rápida urbanização brasileira no século XX, a afluência de pessoas do campo para as cidades transformou a vida urbana em uma vida de penúria ao mesmo tempo em que acenava com possibilidades concretas de inserção social: a escola, o hospital, o sistema previdenciário, o transporte coletivo, a água encanada, a energia elétrica. Em síntese, o acesso ao progresso.

Durante as últimas décadas os movimentos sociais conseguiram incluir as demandas sociais dos pobres na agenda social e econômica do país, fazendo com que as periferias fossem dotadas do mínimo necessário para a sobrevivência. Embora o acesso não tenha sido universalizado, não se pode dizer que não tenha havido uma melhora das condições de sobrevivência da população periurbana. A periferização do século XXI se insere em um novo registro, não se trata mais do acesso puro e simples. Interessa notar a qualidade e abrangência da inserção social desse contingente populacional, bem como as condições que a envolvem.

Discursivamente as políticas urbanas analisadas são elaboradas num imbricamento entre cidade e cidadania. Durante a análise empírica da condição cidadã proposta por essas políticas constatou-se que essas guardam algumas idiosincrasias responsáveis pela modulação do conceito. O usufruto dos direitos sociais define a condição cidadã na sociedade moderna. Consolidam-se como cidadãos na medida em que usufruem permanentemente de uma habitação digna, de água encanada, de esgotamento sanitário, de luz elétrica, asfaltamento das ruas. São beneficiários quando usufruem temporariamente de uma condição que provoca bem-estar. Aqui um duplo processo ocorre. O provimento da estrutura urbana consolida um importante passo para o reconhecimento desse contingente populacional como sujeito de direitos. Entretanto, uma ação paradoxal dos organismos internacionais obsta esse processo ascendente, pois ao mesmo tempo em que se financiam políticas de infra-estrutura; financiam e recomendam estudos e ações que ensejam as reformas estruturais no aparelho estatal. As reformas objetivam um novo modelo de atenção social baseado no usufruto transitório de alguns benefícios sociais e na cobrança de serviços essenciais básicos. Essas reformas visam diminuir os gastos e custos do estado social para aumentar a sua capacidade gerencial.

Desse modelo de intervenção decorre implicações práticas para as periferias urbanas. As oportunidades de emprego ofertadas se circunscrevem ao campo do trabalho precarizado e/ou flexibilizado; o acesso à educação se restringe às séries iniciais; quando a população alcança outros níveis de educação o padrão de qualidade tende a cair; o acesso à saúde é parcial e restrito às doenças que não requerem equipamentos e medicamentos de custo elevado; em caso de invalidez ou velhice não possuem uma rede previdenciária que seja capaz do amparo requerido de acordo com o acometimento; as ruas asfaltadas ensejam a condição para a circulação do transporte coletivo, entretanto, nos fim de semana não há circulação suficiente para que a população possa usufruir de propostas de lazer em outras localidades.

Os exemplos são variados e contundentes. Verifica-se um deslocamento do atendimento social. Se antes a pobreza era vista como uma paisagem, uma foto em negativo da sociedade brasileira, a negligência, portanto, direta, hoje se observa uma série de mecanismos que intentam promover uma ação social nesses espaços, contudo ainda desprovida do usufruto do estatuto da cidadania como uma ação entre iguais. Diante do evidenciamento de que as políticas sociais para os pobres, são elas mesmas pobres, alguns conceitos utilizados correntemente nos documentos analisados nos ofertam alguns sinais.

A promoção da equidade em substituição à promoção da igualdade é um dos sinais. Enquanto a igualdade se ancora no princípio republicano do acesso universal ao direito, a equidade encontra amparo no registro moral da ação política, buscando na justiça social o respeito à pessoa humana. Esse procedimento desencoraja os movimentos sociais a agir baseando-se no pleito de reivindicações sociais a serem incorporadas como garantias no Estado Nacional, ou seja, que fortaleçam o Estatuto do Direito. Ações que visam instituir responsabilidade social num espaço alargado de tempo são negadas, em virtude da fluidez do espaço/tempo. Nessa medida, opta-se por políticas pontuais que não gerem vínculo a médio e longo prazo na estrutura estatal. Ao invés da melhoria da qualidade do ensino fundamental e médio observa-se o financiamento público de atividades extra-classe esporádicas sem supervisão das autoridades educacionais, como demonstrado no Projeto Segundo Tempo.

As políticas sociais baseadas no princípio da equidade fortalecem ações que se baseiam num tipo de justiça social que se autonomiza da lei e se ampara em “sentimentos”. Essa prática rompe com a proposição de que todos os indivíduos indistintamente são sujeitos portadores de direitos, impondo um crivo seletivo entre aqueles que serão beneficiados e aqueles que não o serão. Ao situar a luta política no nível dos sentimentos abre-se o precedente para a seleção de beneficiários por meio da atribuição de juízo de valor, separando-se aqueles que necessitam e merecem o atendimento daqueles que necessitam, mas não merecem. Volta-se à discussão pré-

moderna do bom e do mau pobre. Embora repletas de argumentos morais, essas práticas sustentam a utilização seletiva dos recursos materiais na promoção de políticas públicas, enquanto obstam a universalização do acesso à rede social de atendimento.

O lugar privilegiado para análise dessa prática distintiva autonomizada do estatuto de direito são as periferias de centros urbanos, por isso o esforço em teorizar acerca das peculiaridades distintivas que ensejam um novo molde para o processo de periferização urbana.

Para captar os nuances do fenômeno foram utilizados dois métodos: a análise discursiva dos documentos dos organismos internacionais e a observação participante acompanhada de um rol de entrevistas individuais na Vila Varjão. Essa estratégia metodológica possibilitou aproximar duas percepções distintas do processo de destituição dos pobres urbanos. Da análise dos documentos internacionais foi possível depreender uma proposta de ação política estruturada a partir do incentivo ao desenvolvimento macroeconômico. A economia se torna a base interpretativa para os desejos e anseios dos pobres de todo o mundo, de acordo com o relatório “Vozes dos Pobres”. Ao interpretarem a fala dessas pessoas os organismos alçam a si mesmos à condição de porta-vozes desse contingente populacional, nada menos que dois terços da humanidade. Essa estratégia oportuniza um lugar de fala com grande poder ilocucionário. Esse procedimento os autoriza a enunciar propostas e recomendações que redundam em um modelo de gestão pública para os países mutuários e de ação social para os beneficiários. As propostas intervêm nas questões nacionais em nível macro e micro. Por meio de políticas focalizadas propõem aos pobres um modelo de participação para que sejam selecionados em detrimento de outros que não sejam capazes, não tenham condições de se organizar ou não concordam com o modelo proposto. Trata-se um processo participativo por indução, as pessoas são instadas a participar para se tornarem beneficiárias e também como medida de auto-responsabilização pela sua condição de privação. Ao invés de reivindicar os direitos individuais e coletivos, próprios a todos aqueles nascidos em território nacional, são levados a agir sob uma outra lógica – a organização com base nos recursos disponíveis. Como se trata de cidades pobres, portanto, com recursos mínimos, se vêem obrigados a agir nessa restrita base. A participação induzida se transforma ela mesma em obstáculo para que os pobres possam pleitear direitos e se colocar diante dos governantes como sujeitos de direitos.

Essa modelo de participação não permite a essas pessoas a criação de uma nítida imagem política que se constitui no legítimo encontro face a face entre governantes e governados. Esse enfrentamento é silenciado por meio de inúmeras ações sociais nessas cidades que não intentam a transformação da situação do pobre. Diante de recursos escassos o que se pretende é o abrandamento da situação de miséria. Ele continuará a ser pobre, isso é um fato, mas a partir dessas ações e intervenções

sociais ele não morará mais numa casa sem condições adequadas de abrigo e segurança. Por meio da capacitação profissional ele poderá pleitear uma vaga de diarista em alguma residência ou de frentista em algum posto de combustível. Cito esses dois exemplos, pois se trata de cursos oferecidos ao universo entrevistado.

A observação participante foi utilizada como medida de aproximação da comunidade em análise e também como uma maneira de perceber o que se passava no interior da cidade com o processo de reforma urbana em curso. Esse procedimento metodológico ofereceu condições de construir uma ponte analítica entre o financiamento internacional e o impacto nas cidades periféricas. Essa atitude se tornou a base para o desenvolvimento da tipologia nova periferização urbana. Essa tipologia tem como ambição desvendar os caminhos que provocam a transformação urbana e a incorporação subalterna dos indivíduos beneficiados. Se antes, na segunda metade do século XX, o problema das periferias era a ausência dos serviços essenciais básicos, saúde, transporte, educação, emprego, saneamento básico, hoje se observa um instigante quadro, esse contingente populacional tem acesso a esses bens sociais, entretanto, persiste a sua condição subalterna no que se refere ao acesso. O acesso à moradia é uma realidade, entretanto, a casa possui 30 m². O acesso à escola existe, entretanto, não há uma formação propedêutica ou profissional consistente, os alunos não têm acesso ao aprendizado de um segundo idioma, não têm acesso à biblioteca, ao cinema, ao teatro, a apresentações musicais, enfim, não são formados como sujeitos de cultura.

Nesse quadro, as políticas de intervenção urbana integrada nas periferias se transformam em pretexto para inserção desse grupo populacional na esfera do mercado e não, na esfera dos direitos individuais e coletivos. A política é esvaziada de poder inaugural e transformador, circunscrevendo-se num patamar em que o homem é desvalorizado em função do aumento crescente das forças que agem em favor da concentração de renda. Nessa medida, as intervenções urbanas se tornam veículo operante desse modelo, iniciado por um processo de participação e protagonismo social sem sua contrapartida, a capacidade de definição dos rumos da própria política, por meio do reforço da hierarquia institucional, extirpando do domínio da participação a condição de intervir diretamente no núcleo das políticas.

O aprofundamento de questões estruturantes da tipologia nova periferização urbana se coloca como um elemento fundamental para futuras pesquisas. Faz-se necessário destilar os elementos que constituem os conceitos de participação e cidadania nos documentos internacionais, aprofundar conceitualmente o modelo de periferização em curso para distingui-lo entre aquelas periferias que se constituem sem nenhum tipo de financiamento e outras que são beneficiadas por recursos nacionais e estrangeiros. Todo esse arcabouço está circunscrito à promoção do direito social.

referências bibliográficas

ALMEIDA, Paulo Roberto & CHALLOUT, Yves. Avanços da Regionalização nas Américas: Cronologia Analítica. In, Revista Brasileira de Política Internacional. Brasília: ano 42, n. 2, julho-dezembro 1999, pp 145 a 160.

ARANTES. Otilia e outros. A cidade do pensamento único – desmanchando consensos. Petrópolis/ Rio de Janeiro: Vozes, 2000.

ARENDT. Hannah. A condição humana. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

BAKHTIN, Mikhail. Marxismo e filosofia da linguagem. São Paulo: Editora Hucitec/ Annablume, 2002.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO (BID). Manual do Programa Habitar Brasil – BID – orientações do subprograma urbanização de assentamentos precários. Disponível em <http://www.cidades.gov.br//index.php?option=content&task=section&id=205&menufid=482&menupid=360&menutp=programasea%E7%F5es&menufid=503&menupid=31&menutp=conhecaoministério>, página acessada em 22.06.05 às 10:05h.

_____. Convênio constitutivo do BID. Disponível em <http://www.iadb.org/NEWS/articledetail.cfm?language=Portuguese&ARTID=2843&FONT=2> página consultada em 25.10.

BANCO MUNDIAL. Relatório sobre o desenvolvimento mundial. A pobreza. Washington, D. C. Banco Mundial, 1990.

_____. Brasil: Avaliação da Assistência do Banco Mundial ao País. Washington D.C.: 2003.

_____. Estratégia de Assistência ao País (2004-2007). Washington D.C.: 2006.

_____. Do Confronto à Colaboração: Relações entre a Sociedade Civil, o Governo e o Banco Mundial no Brasil. Washington D.C.: 2000.

_____. Memorando do Presidente do Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento e da Corporação Financeira Internacional aos diretores executivos

sobre o relatório de progresso da estratégia de assistência ao país para a República Federativa do Brasil. Washington D.C.: 2001.

_____. Política urbana y desarrollo econômico: Un programa para el decénio de 1990. Washington D. C., 1990.

_____. Vozes dos pobres. Brasil: Relatório nacional. Relatório participativo sobre a pobreza preparado para o Poverty Reduction and Economic Management Network. Washington: Banco Mundial, 2000b.

BAVA, Sílvio Caccia. A privatização da água no Brasil e no mundo. 2006. Disponível em http://www.desempregozero.org.br/artigos/a_privatizacao_da_agua_no_brasil_e_no_mundo.php, página consultada em 14.12.06.

BAUER, Martin W. & GASKELL, George. Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som – um manual prático. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 2002.

BAUMAN, Zygmunt. Globalização – as conseqüências humanas. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1999.

_____. Modernidade Líquida. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

BECKER, Howard S. Métodos de Pesquisa em Ciências Sociais. São Paulo: Hucitec, 1999.

BOBBIO, Norberto. Dicionário de Política. São Paulo: IMESP, 2004.

BOOTH, W. C. & COLOMB G. G. & WILLIAMS, J.M.. A arte da pesquisa. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

BOURDIEU, Pierre (coord.). A Miséria do Mundo. Petrópolis/ Riode Janeiro: Vozes, 1997.

BRANDÃO, Helena H. Nagamine. Introdução à análise do discurso. Campinas, SP: Editora da UNICAMP, 2002.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Senado Federal: Brasília. 1999.

_____. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO. Plano Plurianual 1996/1997. Disponível em http://www.planejamento.gov.br/arquivos_down/spi/publicacoes/evolucao_2.pdf página consultada em 21.01.07.

_____. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO. Plano Plurianual 2000/2003. Disponível em <http://www.camara.gov.br/Internet/orcament/Principal/arquivos/ppa/lei%209989.pdf>
Página consultada em 22.02.07.

_____. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO. Plano Plurianual 2004/2007. Disponível em http://www.defesanet.com.br/docs/ppa_2004_2007.pdf página consultada em 22.02.07.

BRESSER PEREIRA, L. C. Reforma do Estado para a cidadania – a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. SP: Ed. 34; Brasília: ENAP, 1998.

CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. Cidade de muros – crime, segregação e cidadania em São Paulo. São Paulo: Editora 34/ EDUSP, 2000.

CARLOS, Ana Fani A. O direito à cidade e a construção da metageografia. In, Cidades: Revista Científica/ Grupo de Estudos Urbanos – Vol. 1, n. 1, p. 221-248, 2004.

CASTEL, Robert. As metamorfoses da questão social – uma crônica do salário. Rio de Janeiro, Petrópolis: 2005.

CASTELLS, Manuel. A sociedade em Rede – a era da informação: economia, sociedade e cultura – volume I. Paz e Terra: São Paulo: 2000.

_____. O poder da identidade. São Paulo: Editora Paz e Terra, 1999.

_____. Para o Estado-Rede: globalização econômica e instituições políticas na era da informação. In, Bresser Pereira, L. C. et alli. Sociedade e Estado em Transformação. São Paulo: UNESP/ Brasília: ENAP/ Imprensa Oficial, 1999b.

CASTELO BRANCO, Lúcio. Brasília: do centro à periferia ou uma viagem redonda. In, Urbanização e metropolização – a gestão dos conflitos em Brasília (org.) Aldo Paviani. Brasília: EdUnB, 1987.

CASTRO, Amélia Domingues de. O Ensino: objeto da didática. In, Castro, Amélia Domingues de & Carvalho, Anna Maria Pessoa de. Ensinar a Ensinar – Didática para a Escola Fundamental e Média. São Paulo: Thomson Learning, 2001.

CAULFIELD, Catherine. Masters of illusion – the World Bank and the poverty of the nations. London: Macmillan Publishers Ltd, 1996.

CHANG, Ha-Joon. Chutando a escada – a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica. São Paulo: Editora UNESP, 2004.

CHAUÍ, Marilena. Conformismo e resistência – aspectos da cultura popular no Brasil. São Paulo: Editora Brasiliense, 1994.

_____. Cultura e Democracia. São Paulo: Cortez Editora, 1990.

_____. Escritos sobre a universidade. São Paulo: UNESP, 2001.

CHOMSKY, Noam. A minoria próspera e a multidão inquieta. Brasília: Editora UNB, 1999.

_____. O que o Tio Sam realmente quer. Brasília: Editora UNB, 1999.

CIDADE, Lúcia Cony Faria. A produção da socrionatureza e a cidade. Versão Preliminar, memo/2006.

CITIES ALLIANCE. Cities without slums. Disponível em <http://www.citiesalliance.org/index.html> página consultada em 21.01. 07.

CODEPLAN/IBGE. Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios – 2003. Disponível em <http://www.codeplan.df.gov.br/>.

_____. Regiões Administrativas do DF – Coletânea de informações socioeconômicas – 2006. Disponível em <http://www.codeplan.df.gov.br/>.

_____. Síntese das informações socioeconômicas do Distrito Federal – 2006. Disponível em <http://www.codeplan.df.gov.br/>.

COMUNIDADE EUROPÉIA. Rumo à moeda única: síntese histórica da UEM. Disponível em <http://europa.eu/scadplus/leg/pt/lvb/l25007.htm> página consultada em 19.07.06.

DAMATTA, Roberto. O que faz o Brasil, Brasil? Rio de Janeiro: Editora Rocco, 1987.

DAL ROSSO, Sadi. A regulação social do trabalho. In, Ferreira e Dal Rosso (orgs.). *A regulação social do trabalho*. Paralelo 15: Brasília, 2003.

DAVIS, Mike. Planeta Favela. São Paulo: Boitempo Editorial, 2006.

DECLARAÇÃO DOS DIREITOS DO HOMEM E DO CIDADÃO. Disponível em <http://educaterra.terra.com.br/voltaire/mundo/declaracao.htm> página consultada em 14.08. 2006 às 18h.

DEMO, Pedro. Solidariedade como efeito de poder. São Paulo: Cortez; Instituto Paulo Freire, 2002.

DEUTSCHE WELLE. 1947: é anunciado o Plano Marshall. Artigo disponível na página

- <http://www.dw-world.de/dw/article/0,1564,568633,00.html> consultada em 15.05.06 às 16h.
- DONZELOT, Jacques. *Invention du Social, Essai sur le declin des pas*. França: Seuil, 1994.
- ELIAS, Norbert. *Os alemães – a luta pelo poder e a evolução do habitus nos séculos XIX e XX*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1997.
- _____. *Sociedade dos Indivíduos*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1994.
- FAIRCLOUGH, Norman. *Discurso e Mudança Social*. Brasília: Editora UNB, 2001.
- FERREIRA, Ignez Costa Barbosa & PENNA, Nelba Azevedo. Brasília: novos rumos para a periferia. In, Brasília: moradia e exclusão. (Org.) Aldo Paviani. Brasília: EdUnB, 1996.
- _____. **Brasília: novos rumos para a periferia. In, Brasília: moradia e exclusão. (Org.) Aldo Paviani. Brasília: EdUnB, 1996.**
- FIORI, José Luís. O CONSENSO DE WASHINGTON. Palestra proferida em 04.09.1996 no Centro Cultural Banco do Brasil. Disponível integralmente na página em http://www.dhnet.org.br/direitos/direitosglobais/textos/consenso_w.htm página consultada em 22.03.06 às 19h.
- _____. *Os moedeiros falsos*. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 1998.
- FLICK, Uwe. *Uma introdução à pesquisa qualitativa*. Porto Alegre: Bookman, 2004.
- FOLHA DE SÃO PAULO, 02/05/1999. Ano 2000 cidades. Especial, p. 1 a 10.
- FONSECA, Marília. O Banco Mundial como referência para a justiça social no terceiro mundo: evidências do caso brasileiro. *Revista. Faculdade de Educação, São Paulo*, v. 24, n. 1, 1998. disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-25551998000100004&lng=en&nrm=iso>. Página consultada em 23 outubro de 2006. doi: 10.1590/S0102-25551998000100004.
- FOUCAULT, Michel. *A arqueologia do saber*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.
- _____. *A ordem do discurso*. São Paulo: Edições Loyola, 2001.
- _____. *Vigiar e Punir*. Petrópolis/Rio de Janeiro: Vozes, 2002.
- _____. *A arqueologia do saber*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.

FREIRE, Paulo. Pedagogia da autonomia - saberes necessários à prática educativa. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

FREITAG, Bárbara. Teorias da Cidade. Campinas/SP, 2006.

_____. Cidade dos Homens. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2004.

FUKUYAMA, Francis. Construção de estados – governo e organização no século XXI. Rio de Janeiro: Editora Rocco, 2000.

GIFE - Grupo de Instituições, Empresas e Fundações Brasil/ BANCO MUNDIAL. Página oficial http://www.gife.org.br/redegifeonline_noticias.php?codigo=7518&tamanhodetela=3&tipo=ie consultada em 22.01.07 às 21h41, 2000.

GOMES, Paulo César da Costa. O silêncio das cidades: os espaços públicos sob ameaça, a democracia em suspensão. In, Cidades: Revista Científica/ Grupo de Estudos Urbanos – Vol. 1, n.1, p. 249-266, 2004.

_____. A condição urbana. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil. 2002.

GOUVÊA, Luiz Alberto de Campos. Habitação e Emprego: uma política habitacional de interesse social. Brasília: Moradia e Exclusão. Paviani, Aldo (org.). Brasília: Edunb, 1996.

_____. Habitação e Emprego: uma política habitacional de interesse social. In, Brasília: Moradia e Exclusão. Paviani, Aldo (org.). Brasília: Edunb, 1996.

HARDT, Michael e NEGRI, Antonio. Império. Rio de Janeiro/São Paulo: Record, 2004.

HARVEY, David. A condição pós-moderna. São Paulo: Editora Loyola, 2001.

_____. A produção capitalista do espaço. São Paulo: Anablume, 2005.

_____. O “novo” imperialismo: sobre rearranjos espaciotemporais e acumulação mediante despossessão. In, Margem esquerda – ensaios marxistas. São Paulo: Boitempo Editorial, 2004, nº. 5, p. 31-40.

HOBBSBAWN, Eric. A Era do capital (1848-1875). São Paulo: Editora Paz e Terra, 2005.

_____. A Era das revoluções (1789-1848). São Paulo: Editora Paz e Terra, 2006.

_____. Era dos extremos – o breve século XX (1914 – 1991). São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

_____. Nações e Nacionalismo desde 1780 – Programa, mito e realidade. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 2004.

HOLANDA, Sérgio Buarque. Raízes do Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

II CÚPULA DAS AMÉRICAS. Disponível em: http://www.oas.org/key_issues/por/KeyIssue_Detail.asp?kis_sec=3 página consultada em 05.12.07 ÀS 12H35.

IPEA. Pesquisa Radar Social. Brasília: IPEA, 2005.

JAMESON, Frederic. O pós-modernismo. São Paulo: Editora Ática, 2006.

KAUFMANN, Daniel/ INSTITUTO BANCO MUNDIAL. Repensando a governança e a anti-corrupção ortodoxia conservadora (slides de apresentação do tema). Disponível em <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/WBI/EXTWBIGOVANTCOR/0,,menuPK:1740542~pagePK:64168427~piPK:64168435~theSitePK:1740530,00.html> página consultada em 08.01.07 às 23h12.

KOWARICK, Lúcio. As lutas sociais e a cidade. São Paulo: Editora Paz e Terra, 1998.

LA COMMISSION EUROPÉENNE. Croissance, Competitivité et emploi. Disponível em <http://ec.europa.eu/research/growth/leaflets/fr/casestud02.html> página consultada em 15.01.05.

_____. L'agenda Social 2005-2010. Disponível em http://ec.europa.eu/employment_social/social_policy_agenda/social_pol_ag_fr.html Página consultada em 15.01.06.

LAUTIER, Bruno. Pourquoi faut-il aider les pauvres? Une étude critique du discours de la Banque Mondiale sur la pauvreté. In, Revue Tiers Monde, Paris, Vol. 43, nº 169 (janvier-mars), pp. 137-165, 2002.

_____. Representações e regulações estatais da pobreza na América Latina. In, Sociedade e Estado (Departamento de Sociologia da Universidade de Brasília). Brasília: O Departamento, 1986.

LAVILLE, Christian & DIONE, Jean. A construção do saber – manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas. Porto Alegre: Editora Artes Médicas Sul Ltda; Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.

LÊNIN, V. Imperialismo, fase superior do Capitalismo. Global Editora, 1979.

MAESTRI, Mário. Submissão e Autonomia – apontamentos sobre a gênese, formação e crise do Estado Nacional no Brasil. Contribuição ao II Simpósio Estado Brasileiro: Historiografia, 24 e 27 de outubro de 2005, Instituto de Ciências Humanas e Filosofia da UFF. Mesa “Estado e Classes Sociais no Brasil: Perspectivas Historiográficas”. Disponível em http://www.espacoacademico.com.br/056/56maestri.htm#_ftn1 página consultada em 13.08.06 às 14h30.

MAINGUENEAU, Dominique. Novas tendências em Análise do Discurso. Campinas, SP: Pontes, Editora da Universidade Estadual de Campinas, 1997.

MARIANO, Karina L. Pasquariello. O Estado de São Paulo como um ator internacional. In, São Paulo em Perspectiva, Volume 16, 2002.

MARSHALL, Bermann. Tudo que é sólido desmancha no ar. São Paulo: Companhia das Letras, 2001.

MARSHALL, George. Excerto discurso de George Marshall na Universidade de Harvard. In, Ellwood, David W. O Plano Marshall – uma estratégia que deu certo. Disponível na página <http://usinfo.state.gov/journals/itps/0406/ijpp/ellwood.htm> consultada em 15.05.06 às 21h.

MARSHALL, T. H. Cidadania, classe social e Status. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

MARTINS, Jeová Dias. As regras da metrópole – campo urbanístico e ordem social na Região Metropolitana de São Paulo. Tese de doutorado. Departamento de Sociologia: UnB, 2006.

MARX, Karl. O Capital. São Paulo: Civilização Brasileira, 2003.

MÉSZÁROS, István. Para além do capital. São Paulo: Boitempo, 2002.

BOURDIEU, Pierre. A miséria do mundo. 4ª ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

MUMFORD, Lewis. A cidade na História – suas origens, transformações e perspectivas. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

NUNES, Brasilmar (org.). Brasília: A construção do cotidiano. Brasília: Paralelo 15, 1997.

OEA. Organização dos Estados Americanos. A OEA e a Cúpula da s Américas. Disponpivel em http://www.oas.org/key_issues/por/KeyIssue_Detail.asp?kis_sec=3

página visitada em 05.12.07, 2006.

ONU/PNUD. Declaração do Milênio. Lisboa: United Nations Information Centre, 2001.

_____. Objetivos do Milênio. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/odm/index.php?lay=odmi&id=odmi> página consultada em 05.12.07 às 14h06.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. Relatório sobre trabalho forçado. Disponível na página http://www.oitbrasil.org.br/trabalho_forçado/oit/relatorio/perguntas_respostas.pdf

ORLANDI, Eni (org.). Cidade atravessada – os sentidos públicos no espaço urbano. Campinas, SP: Pontes, 2001.

PAVIANI, Aldo. A construção injusta do espaço urbano. in, A conquista da cidade (org.) Aldo Paviani. Brasília: EdUnB, 1998.

_____. Brasília – A Metrópole em crise (ensaios sobre urbanização). Brasília: EdUnB, 1989.

_____. Periferização urbana. In, Urbanização e metropolização – a gestão dos conflitos em Brasília (org.) Aldo Paviani. Brasília: EdUnB, 1987.

_____. Brasília: Cidade e Capital, In Brasília: a construção do cotidiano. Brasília: Paralelo 15, 1997.

_____. **A capital do controle e da segregação social. In, A conquista da cidade (org.) Aldo Paviani. Brasília: EdUnB, 1998.**

PEÑAFIEL, Ricardo. L'analyse du discours de lutte contre le pauprété émanant de la Banque Mondiale. In, Campbell, Bonnie (org.) Governance, reconceptualization du rôle de l'État de nouveaux cadres normatifs dans le domaine social, politique et environnemental. Montreal, Centre d'études sur le droit international et la mondialisation (CEDIM), pp. 97-125, 2000.

PERKINS, John. Confissões de um assassino econômico. São Paulo: Cultrix, 2005.

PNUD. Relatório de Desenvolvimento Humano – 2003. Disponível em http://www.pnud.org.br/hdr/hdr2003/docs/hdr2003_05.doc página consultada em 29.04.04 às 19h45

POLANYI, Karl. A Grande Transformação – as origens da nossa época. Rio de Janeiro, Campus. 2000.

PRATESI, Ana Rosa & ROZE, Jorge Próspero (orgs.). Conflictos Centrales en la periferia de la globalización. Libros en red: 2005. Disponível em: www.librosenred.com.

PRATESI, Ana. Políticas sociais uniformes com dispositivo de controle dos territórios. Disponível em <http://www.cmq.edu.mx/rii/cuba%202002/grupo/grupo2/pratesis.htm> consultado em 20.08.06, publicado em 2004.

RIBAS e CASSEB. Projeto Integrado Vila Varjão. Diagnóstico integrado e relatório fotográfico, Brasília: mimeo, 2001.

SACHS, Jeffrey. O fim da pobreza – como acabar com a miséria mundial nos próximos 20 anos. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.

SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves. Democracia e Governo Local: dilemas da reforma municipal no Brasil. Rio de Janeiro / Revan-FASE, 2001.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Os processos da globalização, 2002. Disponível em <http://www.eurozine.com/articles/2002-08-22-santos-pt.html> página consultada em 15.02.06.

_____. Agramática do tempo – para uma nova cultura política. São Paulo: Cortez, 2006.

SANTOS, Milton. A urbanização brasileira. São Paulo: EDUSP, 2005.

SASSEN, Saskia. As cidades na economia mundial, São Paulo: Studio Nobel, 1998.

_____. Two stops in today's new global geographies: shaping novel labor supplies and employment regimes. In, American Behavioral Scientist. Special Issue on Women and Work. Winifred Poster, 2007.

SCHWARTZAMAN, Simon. Pobreza, exclusão social e modernidade. São Paulo, Augurium Editora, 2004.

SENNET, Richard. A cultura do novo capitalismo. Rio de Janeiro/São Paulo: Editora Record, 2006.

SEVECENKO, Nicolau. A corrida para o século XXI – no loop da montanha russa. São Paulo: Companhia das Letras, 2005.

SHULTZ, George P. Act Now – the danger is immediate. Saddam Hussein must be removed. In, Washington Post, 06.09.02 página A25. Disponível em <http://www.washingtonpost.com/ac2/wp-dyn?pagename=article&node=&contentId=A43713->

2002Sep5¬Found=true página consultada em 12.08.06 às 13h.

SILVA, Luiz Sérgio Duarte. A construção de Brasília – modernidade e periferia. Goiás: EdUFG, 1997.

SIMMEL, Georg. “A metrópole e a vida mental”. In: O fenômeno urbano / org. Otávio Guilherme Velho. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

_____. El individuo y la libertad – ensayos de crítica de la cultura. Barcelona : Ediciones Península, 2001.

_____. Les Pauvres. 3^{ème} édition. Paris: Quadrige/PUF, 2005.

SMOUTS, Marie-Cloude (org.). As novas relações internacionais – práticas e teorias. Brasília: Editora UNB, 2004.

SOARES, Ricardo Pereira. Dívida pública externa: empréstimos do BIRD ao Brasil. Brasília : ESAF, 1998. 52 p. Monografia vencedora em 3º lugar no III Prêmio de Monografia - Tesouro Nacional, Dívida Pública, Brasília, out, 1998.

SOUZA, Jessé. A construção social da subcidadania – para uma sociologia política da modernidade periférica. BH: Editora UFMG/RJ: IUPERJ, 2003.

STEINBERG, Marília. Por uma política urbana-regional. In, Sociedade e Estado Brasília: O Departamento, 1986.

_____. Formação do aglomerado urbano de Brasília no contexto nacional e regional. In, Paviani, Aldo (org.) Brasília- gestão urbana: conflitos e cidadania. Brasília: EdUnB, 1999.

STIGLITZ, Joseph E. A globalização e seus malefícios – a promessa não cumprida de benefícios globais. São Paulo: Futura, 2002.

TELLES, Vera da Silva e CABANES, Robert (orgs.). Nas tramas da cidade – Trajetórias urbanas e seus territórios. São Paulo: Associação Editorial Humanitas, 2006.

_____. Pobreza e Cidadania. São Paulo: Editora 34, 2001

TRATADO CONSTITUCIONAL EUROPEU. Disponível em http://europa.eu/constitution/index_pt.htm página consultada em 13.12.06 às 18h.

UGÁ, Vivian Dominguez. A categoria “pobreza” nas formulações de política social do

Banco Mundial. In, Revista de Sociologia Política, Curitiba, V. 23, p. 55-62. Novembro/2004. Disponível na página <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n23/24621.pdf> consultada em 22.0.06.

UNIÃO EUROPÉIA. Compromissos da união européia com a Cimeira de Copenhague. Disponível em:

VÉRAS, Mauro Pardini Bicudo. Trocando Olhares. Rio de Janeiro: Studio Nobel, 2000.

WACQUANT, Löic. As prisões da miséria. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2002.

_____. Da escravidão ao encarceramento em massa: repensando a “questão racial” nos Estados Unidos. In, Contragolpes – seleção de artigos da New Left Review. São Paulo: 2006.

WELLER, Wívia. Grupos de discussão na pesquisa com adolescentes e jovens: aportes teórico-metodológicos e análise de uma experiência com o método. In: Educação & Pesquisa. Revista de Educação da USP, 2006 (no prelo).

WILLIAMSON, John. Depois do Consenso de Washington. São Paulo: Editora Saraiva, 1990.

WIRTH, Louis. O urbanismo como modo de vida. In, Velho, Gilberto (org.). O Fenômeno Urbano,. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

WORLD BANK. 2000-2001. World Development Report. Attacking Poverty. Washington, D. C. : The World Bank Group.

_____. 1997. O Estado em um mundo em transformação. Relatório sobre o desenvolvimento mundial. Washington, D. C. : Banco Mundial.

_____. 2002. World Development Report. Building Institutions for Markets. Washington, D. C. : The World Bank Group.

Anexos

Roteiro de entrevista aberta semi-estruturada para moradores de Vila Varjão

Perguntas-chaves

Apontamentos

1. Qual é o seu nome? Você trabalha? Em quê?

2. Há quanto você mora em Vila Varjão? Você nasceu aonde?

3. Você foi contemplado com uma casa ou apartamento?

- e o tamanho?
- qual é a maior qualidade dessa moradia?

4. Como está a cidade após o projeto Habitar Brasil?

- o que mais mudou aqui?
- como você se sente quando olha agora pra cidade?

6. Você participa ou já participou de alguma atividade de capacitação?

- cooperativa?
- associação?

7. Depois que você conseguiu sua moradia como você se sente?

8. Você acredita que ter uma moradia melhora as suas chances de conseguir uma colocação profissional?

-

9. O que é ter direito pra você?

10. Qual é a maior dificuldade enfrentada por você no dia a dia?

- ou pela sua família

11. Você poderia contar algum fato que te marcou aqui nessa cidade?

**Roteiro de entrevista semi-estruturada com executores do Projeto
Habitar Brasil – BID (atuantes na Secretaria de Desenvolvimento Urbano
– SEDUH/ GDF)**

Perguntas-chaves	Apontamentos
1. Há quanto tempo você trabalha neste projeto?	- Você já havia trabalhado antes?
2. Qual é o seu regime de contratação?	- Quais são as maiores dificuldades com esse tipo de contratação?
3. Você conhece a origem desse programa?	
4. Qual é o ponto forte desse projeto?	- E o ponto mais vulnerável?
5. Pela sua experiência esse projeto gerou inclusão social?	- Se sim, de que tipo? - Se não, por quê?
6. Quais são os maiores problemas que vocês enfrentam no dia a dia de implementação do projeto?	- Como é a relação entre as instituições que compõem o rol de instituições envolvidas no projeto?
7. Quais são os pontos que mais chamam a sua atenção na implementação desse projeto?	
8. Quais são os tipos de atividades desenvolvidas por vocês?	
9. O que é ter direito para você?	
10. De acordo com a sua experiência esse projeto pode gerar direitos sociais para a população?	