

***Democracia participativa e segregação espacial e territorial. Elementos para a análise.***

***Apresentado na IX Conferência Internacional do OIDP: “Jovens, cidadania e democracia participativa”.*** Reggio Emilia (Itália) 18 – 20 de Novembro de 2009

**Integrantes do GT:** Observatório das Metrópoles de São Paulo (Coordenador), Prefeitura Municipal de Porto Alegre, Governo do Distrito Federal do México, COPEVI e Secretaria Técnica OIDP.

Contacto: [frsanche@uol.com.br](mailto:frsanche@uol.com.br) e/ou [oidp@bcn.cat](mailto:oidp@bcn.cat)

## RELATÓRIO DE AVANÇO

### Índice

1. Introdução
2. Os resultados
3. América Latina
4. Democracia participativa e Segregação Social
5. Cidades Latino-americanas: o orçamento participativo e a diversidade de ferramentas de política urbana para ultrapassar os factores de segregação
6. Segregação e território

### 1. A modo de introdução

Juntaram-se aos trabalhos preparatórios do GT estudos de caso sobre segregação espacial e territorial produzidos em 7 cidades latino-americanas: Porto Alegre, São Paulo e Santo André no Brasil, Montevideu no Uruguai, Cuenca no Equador, Cidade de México DF por México, e a nova experiência dos Territórios Sociais Solidários (TSS) do Paraguai. Também foram produzidos documentos metodológicos por decisão do grupo: o primeiro escrito pelo coordenador do GT e os outros pelo ObservaPoa e COPEVI. Há um acordo entre os membros do grupo de recomendar uma maior participação dos governos locais da área europeia e uma maior interacção com a equipa que prepara as reuniões do FALP para apresentar uma proposta definitiva no II FALP em Getafe 2010.

### 2. Os resultados

Debater o assunto da segregação espacial e o território nos grandes centros urbanos apresenta um conjunto de desafios de análises e de possibilidades de actuação directa. É uma realidade cada vez mais diligente a transformação do espaço das cidades na localização privilegiada dos grandes contingentes de população que habitam os nossos países.

Vivemos um mundo que se urbanizou completamente. E esse processo aconteceu transformando as aglomerações urbanas. Pôs de manifesto fendas sociais de diferente ordem: geracionais, étnicas, sócio-económicas, políticas e muitas outras mais. Foi um objectivo sempre desafiador, e mais ou menos distante, levar nas cidades uma vida harmoniosa e respeitosa<sup>1</sup>.

A segregação urbana é já uma realidade quotidiana para os habitantes que vivemos nas grandes cidades. Os modelos económicos e formas de governar vigentes tiveram muita dificuldade para restabelecer a democracia, o bem-estar e a harmonia. Contrariamente, tais

---

<sup>1</sup> DAVIES, Mike. "Planeta de cidades-miséria. Involução urbana e proletariado informal", NLR, s/d. Os desafios da gestão territorial tornaram-se mais complexos e a aplicação de fórmulas milagrosas e fáceis fracassou perante a envergadura dos problemas. "A dinâmica de urbanização do Terceiro Mundo compendia e confunde ao mesmo tempo os precedentes da Europa e a América do Norte do século XIX e princípios do século XX. Na China, encontramos a maior revolução industrial da história como alavanca arquimedea que está a deslocar uma população do tamanho da europeia de aldeias rurais até cidades submersas em fumo de nevoeiro que se elevam até as nuvens. Por conseguinte, «China deixa[rá] de ser o país predominantemente rural que foi durante milénios.»"

mecanismos foram incapazes e, muitas vezes, responsáveis pelo crescimento de tipos variados de discriminação e de exclusão das populações que vivem nas cidades.<sup>2</sup>

Um estudo pioneiro conduzido no Observatório das Metrópoles do Brasil constatou também semelhanças e aproximações<sup>3</sup> no que se refere ao crescimento das desigualdades e da pobreza, ao ponto que se fala com muita frequência da “terceira mundialização” das grandes cidades desenvolvidas e até da “brasileirização” (Lipietz, 1996) de algumas sociedades desenvolvidas. Mike Davies no seu brilhante estudo sobre as cidades<sup>4</sup> sublinha o aparente paradoxo entre a urbanização integral do planeta e o crescimento dos factores de empobrecimento e de insustentabilidade que castigam as suas populações. Na realidade, essa aparente paradoxo responde às brutais condições que envolvem o capitalismo contemporâneo que está preso sob uma convergência de crise financeira, económica, climática e de alimentos que sacrifica preponderantemente as populações dos países periféricos (ou “emergentes” tal e como hoje são denominados), que estão assentes nas suas cidades.

Para observar estes novos processos<sup>5</sup> de urbanização torna-se necessário uma abordagem menos tendenciosa, tanto para glorificar como para questionar *tout cort* as referidas tendências. A globalização aqui é entendida como um processo inacabado e contraditório, comandado não só pelo mercado, mas também por forças políticas, e que não anulam a importância das dinâmicas locais<sup>6</sup>.

De forma crescente, hoje assiste-se ao reforço dos níveis sub-nacionais do Estado. Isso gera novos papéis para as pessoas e faz com que as noções de cidadania e de direito se transformem para darem lugar à gestação de novos sujeitos sociais.<sup>7</sup>

Os processos de segregação social alimentam-se dos padrões excludentes de localização e de assentamento que levam as populações à procura de soluções de habitação e de convivência, caracterizados pela pouca ou ausente sustentabilidade. Pela inserção destes contingentes humanos em redes de consumo marcadas pela precariedade e a baixa qualidade, onde a mercantilização geral das relações alimenta um circuito de violência simbólica que fortalece processos de racismo, segregação social e de discriminação de diferentes ordens.

Essa situação que hoje se concebe para o desenvolvimento das cidades gera novos desafios na hora de conceber a função dos poderes do Estado e da sociedade. Reptos que estejam ligados à forma como as políticas do Estado são pensadas e que derivam das novas configurações que a sociedade, a economia e a política vão adquirindo. Como diria o falecido professor Milton Santos: “chegamos (hoje) à actual fase da pobreza estrutural globalizada. Há uma produção globalizada da pobreza que é, também, uma produção científica da

---

<sup>2</sup> Esta reflexão enriqueceu-se em muito graças às contribuições do GT “Segregação Social nas grandes cidades” do Observatório Internacional da Democracia Participativa” que é coordenado pelo Observatório das Metrópoles (SP- Brasil).

<sup>3</sup> PRETECEILLE, Edmond e RIBEIRO, Luiz César Queiroz. “Tendências da segregação social em metrópoles globais. Paris e Rio de Janeiro nos anos 1980”, São Paulo, *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Vol. 14 no 40 Junho / 99.

<sup>4</sup> DAVIES, Mike. “Planeta de cidades-miséria. Involução urbana e proletariado informal” in NLR, nº26, 2004, mimeo.

<sup>5</sup> SASSEN, Saskia. *The global city. New York, London & Tokyo*. Princenton, Princenton University Press, 2ª edição, 2001.

<sup>6</sup> PRETECEILLE, Edmond e RIBEIRO, Luiz César Queiroz, idem, ibidem.

<sup>7</sup> SASSEN, Saskia. *Contra-geografias da globalização. Género e cidadania nos circuitos transfronteiriços*, Madrid, Traficantes de Sonos, 2003.

pobreza.”<sup>8</sup> Um estádio de evolução (ou, talvez da sua *involução*) imposto pela mercantilização generalizada dos bens e serviços que afecta os espaços e os lugares e que transforma na sua própria natureza os territórios onde se encontravam os seus lugares o Estado e a cidadania. A redefinição de papéis que essa nova situação gera dá lugar ao surgimento de novos sujeitos e reconfigura o papel de instituições tradicionais como as municipalidades e instâncias de governo locais.

Realmente, durante os anos 90, quando a hegemonia neoliberal dominava a agenda dos governos nacionais sob a marca do chamado “*consenso de Washington*” houve uma viragem para os governos locais e para as inovações políticas e institucionais como os orçamentos participativos e o movimento de alter globalização. Essa viragem para o local e para a inovação política, encontrou uma das suas mais elevadas concreções no *Fórum Social Mundial* e a administração municipal de *Porto Alegre* (Brasil).<sup>9</sup>

“Nesse fundo de experimentação candente e de criatividade institucional das bases sociais populares” afirma Boaventura Sousa Santos<sup>10</sup> há um direito e uma globalização alternativa e contra-hegemónica que pugnam por se afirmar. As ideias de protagonismo social, de participação cidadã e de radicalização democrática somam-se a experiências de gestão e inovação do que é público que “resignifica” a noção de Estado e de democracia. Esse é o saldo principal da enorme hecatombe neoliberal descrita em todos os seus pormenores e com toda a dramaticidade por Naomi Klein.<sup>11</sup> O aspecto mais interessante para o debate que propomos está na lucidez com que a referida autora trata a extensão da ofensiva neoliberal e da globalização hegemónica que se apoia na tirania dos mercados e dos governos obedientes à ordem neoliberal. Principalmente nos efeitos das políticas preconizadas por esses actores e a deterioração generalizada das condições de vida das populações que abre caminho a soluções populares que põem em questão essa lógica excludente e antidemocrática. Ao mesmo tempo, não deixam de ser movimentos defensivos perante o deterioro das relações tanto no económico e também no social. O refúgio nas “invenções” indica que as populações empobrecidas e tradicionalmente marginalizadas da sociedade retomaram o caminho das suas identidades étnicas e/ou raciais frente à perda de efectividade de outras formas de subjectivação derivadas do virtual “esvaziamento” das fontes de identificação com as relações sociais oriundas do mundo do trabalho.

### **3. América Latina**

A América Latina conheceu um processo parecido no século XX com a luminosa experiência da revolução mexicana de 1910, o levantamento dos estudantes em Córdoba (Argentina) em 1918 que se arrastou como uma linha de pólvora pelo continente americano nas décadas que se seguiram, a greve geral de 1917 em São Paulo e a sua coincidência com o

<sup>8</sup> SANTOS, Milton. “O futuro das megacidades: dualismo entre o poder e a pobreza” in *Cadernos Metrópole*, nº 19, São Paulo, Educ, 2008. *Tradução do autor.*

<sup>9</sup> GOLDFRANK, Benjamin. “Da cidade à nação? A *democracia* participativa e a esquerda latino-americana” in *Revista Nueva Sociedad*, nº 212, 2007.

<sup>10</sup> SOUSA SANTOS, Boaventura & RODRIGUEZ GARAVITO. César (Eds.). *O direito e a globalização desde abaixo. Para uma legalidade cosmopolita*, Barcelona, Anthropos, 2007.

<sup>11</sup> KLEIN, Naomi. *A doutrina do shock. O auge do capitalismo do desastre*, Buenos Aires, Paidós, 2008.

esvaziamento dos ensaios republicanos oligárquicos que se afundaram sob o peso da crise de 1929.<sup>12</sup>

Esses processos anunciaram a abertura de processos políticos marcados pelo populismo e a suas tentativas de instalação de regimes nacional - populares e por tentativas de gerar alternativas obreiras, camponesas, indígenas e populares.

Isso já faz parte da história do continente. E ao que hoje assistimos é a uma situação que encontra paralelos e semelhanças com processos históricos anteriores mas também com situações muito diferentes devido à herança do ciclo neoliberal e ao seu legado de pobreza, de perda e de precariedade nos direitos conquistados.

Há um repertório de respostas que hoje se concebem para responder aos efeitos perversos da informalidade nas relações de trabalho e à degradação das políticas sociais do passado populista que foram varridas pelo “aluvião” neoliberal. Principalmente fazem um novo design com perfis novos da relação entre redistribuição, territorialização e protagonismo social.

Tais respostas à segregação e à exclusão tentam modular afirmativamente, ou como superação<sup>13</sup> o objectivo de uma cidade capaz de acolher a diversidade social e cultural mas também assumir com democracia a sua heterogeneidade estrutural derivada da sua história e dos seus padrões de assentamento.

#### **4. Democracia Participativa e Segregação Social**

Nesse sentido, o GT do OIDP fez uma tentativa parcial e incompleta e pensou na articulação entre os temas de democracia participativa e segregação espacial e territorial. A modo de resumo, o GT chegou de forma provisória às conclusões a seguir discriminadas:

- Apesar de a segregação sócio-territorial produzir condições desfavoráveis para a participação social dos cidadãos, destituindo papéis e gerando assimetrias de poder, a vivência num território determinado sob as mesmas condições e problemas pode conduzir à participação sociopolítica que produz capital social e permite que os cidadãos lutem pela afirmação dos direitos de cidadania e inclusão.

- Os processos de democracia participativa podem representar um empowerment para grupos sociais segregados de forma a reduzir o impacto das relações assimétricas de poder na cidade. As relações assimétricas de poder são entendidas como a capacidade diferenciada dos grupos e classes para desencadear acções que lhes permitam disputar no espaço público projectos e demandas.

- A segregação espacial e territorial está ligada à desigualdade na distribuição e no acesso a bens e serviços públicos. Assim, as experiências de democracia participativa podem contribuir ao protagonismo dos grupos mais vulneráveis e segregados podendo reverter essa situação.

---

<sup>12</sup> A literatura sobre esse ciclo é prolífica e largamente conhecida porque alimentou uma boa parte do nascimento da sociologia latino-americana.

<sup>13</sup> WACQUANT, Lóic. As prisões *da miséria*, Madrid, Alianza Ensayo, 2000. “A mutação política na qual se inscreve esta transição poderia resumir-se na fórmula a seguir: *desaparição do Estado económico, redução do Estado social (e) fortalecimento do Estado penal.*”

- As experiências em democracia participativa permitem alargar as possibilidades e potencialidades para instituir novas relações sócio-espaciais, que se referem à discussão, à formulação e à gestão social e urbana. Podem ser importantes experiências de protagonismo social. Principalmente quando expressam uma nova forma de democracia participativa, forma na qual as relações de poder e organização do território por via de um planeamento e gestão do orçamento público, podem concretizar um processo de organização sócio - espacial, onde sociedade e espaço não são analisados como entes separados de um conjunto, mas sim, como fazendo parte do mesmo movimento de constituição, criação e reprodução sócio - espacial<sup>14</sup>.

### **5. Cidades Latino-americanas: o orçamento participativo e a diversidade de ferramentas de política urbana para ultrapassar os factores de segregação**

O GT enriqueceu com os estudos sobre as cidades de Porto Alegre (Brasil), México DF (México), Montevideu (Uruguai), São Paulo e Santo André (Brasil), Cuenca (Equador) e os Territórios Sociais Solidários (TSS) do Paraguai<sup>15</sup>. Uma parte destes estudos tratou dos efeitos sobre a segregação urbana de uma importante ferramenta de democracia participativa que é o orçamento participativo<sup>16</sup>. Outro estudo refere-se também à colocação no mapa dos factores de segregação territorial na Cidade de México, produzido por COPEVI para o Governo do DF. Finalmente, o Paraguai participa com o estudo sobre a implementação pela Secretaria Nacional da Infância dos Territórios Sociais Solidários (TSS).

Esta proposta, representa uma inovação importante pelo facto de que propõe uma ferramenta de batalha contra os processos de segregação desde uma visão inter-etária e que associa a participação de meninos, meninas e adolescentes e das comunidades de vizinhos das municipalidades do país organizadas, à volta da integração da rede de serviços públicos, do fortalecimento das instâncias nacional, regional e municipal dos Conselhos de Direitos da Infância e a Adolescência e o fortalecimento dos espaços locais através da implantação de centros culturais recreativos comunitários. Estes últimos geridos pelas organizações sociais da povoação<sup>17</sup>.

Os *Territórios Sociais Solidários* configuram uma proposta de *protagonismo social* que está dirigida às crianças, adolescentes e jovens, por constituírem os sectores mais numerosos da sociedade que experimentam hoje em dia as maiores situações de exclusão e de marginalidade social. Ao pé deles, viu-se crescer a importância da participação das

<sup>14</sup> QUEIROZ RIBEIRO, Luiz Cesar de; ALVES DOS SANTOS JUNIOR, Orlando. Democracia e segregação urbana: reflexões sobre a relação entre cidade e cidadania na sociedade brasileira. **EURE (Santiago)**, Santiago, v. 29, n. 88, Dez. 2003.

<sup>15</sup> Os estudos de caso sobre a instrumentação do orçamento participativo nas cidades de Cuenca, Equador; Montevideu, Uruguai; Santo André e São Paulo no Brasil, que se realizaram no quadro do projecto "Incidência do orçamento participativo para fazer frente a exclusão social e a segregação espacial nas cidades", coordenado por COPEVI de Peru.

<sup>16</sup> O estudo sobre Porto Alegre consiste na elaboração do Mapa da Exclusão e a Inclusão Social, que teve uma contribuição importante dos participantes do Orçamento Participativo daquela cidade.

<sup>17</sup> Um aspecto muito atraente desta proposta, que está em processo de implementação, é a forte identificação com o discurso que articula a participação protagónica da infância, das mulheres e dos sectores em situação de maior vulnerabilidade da sociedade. Ao mesmo tempo, ela propõe uma inovadora solução de *democracia territorial* apoiada no protagonismo inter-etário que se sustém na realização de assembleias locais em cada um dos *Territórios Sociais Solidários*. Os TSS aspiram a contribuir uma **cultura política** para restituir, devolver e fortalecer um **projecto de emancipação** para a sociedade. Defende a profundização da democracia para ampliar a participação protagónica. **Sánchez, Félix**, São Paulo (Brasil), 2009.

mulheres. Essa convergência de pobreza, com um crescente protagonismo social destes sectores sociais, requer a adopção de programas explicitamente orientados para fazer frente às situações de maior gravidade com um carácter de prioridade.

## **6. Segregação e território**

Os debates mantidos pelos membros do GT identificaram a importância de fazer do território o *locus* para a integração dos serviços públicos, como um factor suplementar que contribui para reforçar mecanismos públicos capazes de favorecer a eclosão de uma nova cultura política democrática.

A distribuição espacial da população responde a múltiplos factores articulados no território, mas é evidente que a concentração espacial excessiva de desigualdade e de exclusão em determinadas zonas das cidades - que geralmente se associa à segregação espacial da população em condições de pobreza - pode exacerbar problemas sociais tais como a delinquência e o abandono escolar, assim como representar um obstáculo para a mobilidade social ascendente daqueles indivíduos que vivem em lares pobres localizados nos referidos territórios.

Assim, o território refere-se não só aos aspectos objectivos da realidade vivida pelas pessoas, mas também integra uma dimensão subjectiva (“sufrires”, desejos, expectativas) da vida individual e colectiva. Aqui, Dirce Koga retoma dois conceitos fundamentais de Guy di Meo: 1) espaço de vida, que é o território material, onde se desenvolvem as práticas quotidianas dos sujeitos; e 2) espaço vivido, espaço ilimitado reconstruído mentalmente pelos sujeitos ou representado pelo seu imaginário.

A dimensão territorial abrange três dimensões de acordo com o planeamento de meta-estrutura de Guy Di Meo: 1) conjunto de lugares frequentados; 2) inter-relações sociais; e, 3) valores psicológicos projectados e percebidos. Boaventura de Sousa Santos, entretanto, postula 4 constelações de relações sociais ligadas à dimensão territorial espacial: 1) relação espaço - tempo doméstico; 2) relação espaço - tempo de produção; 3) relação espaço - tempo de cidadania; e, 4) relação espaço - tempo mundial. É interessante este planeamento quando ressalta a importância que tem o território na função de procurar condições de desenvolvimento das actividades humanas e sociais que dêem como resultado uma relação social satisfatória nas diversas “constelações” que envolve a vida actual.

Um factor chave da segregação territorial é a sua estreita vinculação com a exclusão e a desigualdade social que historicamente imperou na cidade e que o actual modelo neoliberal reproduz e aprofunda.