

A RECONSTRUÇÃO DO ESPAÇO PÚBLICO – A PROBLEMÁTICA DA GESTÃO POLÍTICA E DA GESTÃO URBANA*

Michel Bonetti**

Tradução: Karim Houry

O espaço público articula a organização do espaço urbano, espaço das relações sociais que aí se desenrolam, o espaço político que assegura a regulação e o espaço das instituições que constituem o sistema de gestão urbana formado pelo conjunto das organizações de que as instituições se utilizaram para intervir nos bairros e assegurar o seu funcionamento. Esse sistema contribui largamente para a estruturação de dinâmicas sociais que permeiam os bairros. Nos bairros em crise, esse sistema compreende os serviços de gestão do habitat e dos espaços urbanos, os serviços e os equipamentos escolares, sociais, culturais, comerciais, sem esquecer da polícia. A este respeito, seria, aliás, mais justo falar de sistema de gestão de “urbanização”, pois ele participa ampla-

* *La reconstruction de l'espace publique, l'enjeu de la gestion politique et de la gestion urbaine, Les Annales de la Recherche Urbaine*, nº 68-69, p. 14-25, set/dez, Paris, 1995.

** Michel Bonetti é sociólogo e responsável pela divisão “Prospective de l’Habiter et de la Construction” [Prospectiva do Habitar e da Construção] do Departamento de Ciências Humanas do Centro Científico e Técnico da Edificação. Com sua equipe, ele realizou trabalhos de pesquisa teórica sobre as práticas sociais ligadas ao habitat e aos modos de investimento simbólicos e imaginários do espaço. Ele também aperfeiçoou métodos “de avaliação dinâmica”, aplicados inclusive ao desenvolvimento social urbano. Ele também publicou *Habiter: le bricolage imaginaire de l'espace* [Habitar: a bricolagem imaginária do espaço], Paris, Desclée de Brouwer, 1994; *Développement social urbain, stratégies et méthodes* [Desenvolvimento social urbano, estratégias e métodos], L’Harmattan, 1991 (em colaboração com M. Conan e B. Allen); *L’ingénierie sociale* [A engenharia social], Paris, Syros, 1989 (em colaboração com J. Fraisse e V. de Gaujelac); *L’évaluation dynamique des organisations publiques* [A avaliação dinâmica das organizações públicas], Paris, Eds. Des Organisations, 1987 (em colaboração com J. Fraisse e V. de Gaujelac).

mente da produção da identidade e da cultura urbanas. Parece que temos que nos referir mais a uma crise de urbanização do que a uma crise urbana propriamente dita, no sentido de uma crise de valores, de modos de relações e do simbolismo ligado aos bairros em crise.

Por meio do seu papel funcional, os serviços e os equipamentos têm efeitos relacionais e simbólicos extremamente importantes. Mas a eficácia simbólica e social desse sistema está sustentada pela importância e pelo *status* que os responsáveis políticos conferem a esses bairros e a seus habitantes e depende das suas perspectivas futuras. A gestão política desses bairros condiciona, efetivamente, as missões designadas aos serviços e aos equipamentos e os meios que lhes são atribuídos.

Os programas de desenvolvimento conduzidos no plano da política da cidade, que se referem à melhoria dos serviços e dos equipamentos públicos, são geralmente construídos sobre dois pólos de intervenção extremamente separados, para não dizer opostos: de um lado, a reabilitação do plano construído e das reformas urbanas, e, de outro lado, a criação de estruturas de ação social levando precisamente a um impasse na transformação de sistemas de gestão urbana. A transformação desses sistemas necessita de uma reavaliação de seus modos de organização, de suas formas de intervenção, das culturas profissionais, de seus agentes e do poder de seus dirigentes. A maioria dos responsáveis prefere economizar os conflitos, que resultariam necessariamente deste processo, e favorece a realização de novos investimentos, cuja eficácia verifica-se claramente aleatória. Além disso, o desenvolvimento dos serviços e dos equipamentos se limita, frequentemente, a objetivos de melhoria funcional que constituem, a partir daí, um fim em si mesmo. Ele é raramente considerado como o suporte de um projeto político esboçando as perspectivas do futuro para esses bairros e seus habitantes, conferindo assim um sentido para as ações executadas.

Nós construímos essa problemática a partir de diferentes trabalhos de avaliação dinâmica que efetuamos pela demanda da DIV ou da Caixa de Depósitos e Consignações, ou da avaliação de várias operações de reabilitação da gestão realizadas em locais inscritos no espaço da política da cidade.¹ Essas avaliações foram feitas em colaboração com os atores encarregados da condução desses programas e visavam colocar

1 Esses trabalhos se referem, notadamente: a avaliação de dez operações de desenvolvimento social e urbano realizado pelo pedido da DIV, que deu origem à obra "Développement social urbain: stratégie et méthode, Paris, Ed. L'Harmattan, 1991"); a avaliação dinâmica do programa "Développement Solidarité de la CDC"; a avaliação dinâmica do programa DSU da SCIC (reabilitação e adaptação da gestão) realizada em nove bairros; a avaliação de operações de reabilitação realizadas em Laxou, Tomblaine, Nangis.

em perspectivas os modos de aplicação dessas operações e de seus efeitos sobre as condições e vida dos habitantes e das dinâmicas sociais, a fim de fazer da avaliação um suporte para o ajuste da condução da ação.²

Para se chegar nesse tipo de elaboração, a avaliação não deve se limitar a uma análise de um programa e a uma crítica dos resultados obtidos à vista dos objetivos apresentados. Isto supõe identificar e interrogar as concepções que sustentam a aplicação das ações e levantar novas problemáticas, que parecem mais pertinentes com relação aos problemas a serem resolvidos.

A análise dos modos de ação aplicados nos programas que avaliamos nos permitiu, igualmente, definir as metodologias de condução dos projetos de desenvolvimento. Nós pudemos experimentá-los em alguns espaços nos quais assumimos um papel de conselheiro junto aos atores encarregados da pilotagem desses projetos. Essas metodologias trabalham para a desconstrução e para a reformulação dos problemas e das aspirações, para a organização da cooperação da organização entre os atores e o envolvimento dos habitantes, e da implantação de dispositivos de condução de projetos fundados sobre uma distinção clara entre as instâncias de decisão, os atores operacionais e os destinatários.

As visões dos atores locais de dos habitantes diferem

Antes de analisar a pertinência das ações empregadas em vista de propor modificações ou reorientações, é importante interrogar as representações que os atores em questão têm desses bairros, das dificuldades que os habitantes enfrentam e dos modos de relações sociais que são desenvolvidas. Nós estamos geralmente diante de um paradoxo impressionante: enquanto a política da cidade visa a adaptação dos modos de ação às especificidades das situações locais, os atores locais possuem, geralmente, representações relativamente homogêneas dos problemas e de sua acuidade, quaisquer que sejam os locais em questão. Ora, essas representações aparecem freqüentemente deslocadas, às vezes até em contradição com as percepções dominantes dos habitantes, as quais variam consideravelmente de um local para outro. Assim, na esfera de avaliação do programa de Desenvolvimento Solidariedade da CDC, nós efetuamos uma análise das representações da evolução dos problemas junto aos 120 atores locais e aos 600

2 M. Bonetti. Evaluation dynamique et programmation générative du développement social, *Annales de la Recherche Urbaine*, n° 47, juin-juillet, 1990.

habitantes repartidos em nove áreas. A maioria desses atores considera que a delinquência, a insegurança, os conflitos na vizinhança, a degradação da construção tendem a se agravar nas áreas onde eles intervêm, enquanto que os habitantes têm pontos de vista muito mais diversificados. Em certas áreas, os habitantes entrevistados estimam que os problemas se agravam efetivamente, enquanto que, em outras, os processos de degradação parecem apagados, e em algumas áreas, ao que parece, a situação melhorou sensivelmente.

Os atores compartilham, igualmente com frequência, uma convicção segundo a qual os conflitos sociais e a degradação do sistema de vida são o produto de uma crise econômica, do aumento da proporção de imigrantes e da presença de famílias numerosas. Os trabalhos de avaliação mostram que o desemprego e o racismo são efetivamente fatores que pesam sobre a dinâmica social desses bairros, mas, nem por isso, eles têm efeitos mecânicos sobre as relações sociais. As taxas de desemprego ou de imigrantes idênticas podem se traduzir em situações sociais extremamente problemáticas ou relativamente satisfatórias. Nós efetuamos um diagnóstico num bairro da periferia parisiense que constitui, a este respeito, uma situação de laboratório. Trata-se de um bairro onde as tensões sociais e a delinquência são particularmente agudas; é o bairro mais problemático da cidade, enquanto que esta conta com uma de uma dezena de grandes conjuntos. Todos os atores que nós entrevistamos, uns sessenta no total, desde guardas de prédios até o prefeito da cidade, estavam persuadidos que essas tensões eram resultado do empobrecimento da população, enquanto que esta representa, de fato, a alta gama dos locatários HLM, com praticamente 30% de funcionários médios ou técnicos e uma taxa de desemprego que não ultrapassa os 12%. O perfil socioeconômico dessa população é, aliás, superior à média da cidade.

As tensões sociais eram, inicialmente, resultado das carências dos organismos que geriam os equipamentos e serviços, e particularmente do déficit de enquadramento de seus agentes. As múltiplas trocas que nós tivemos com os atores locais permitiram fazer evoluir as suas representações. Nós conseguimos, notadamente, convencer os responsáveis da associação de locatários que o seu bairro não estava em via de empobrecimento, mas eles admitiram que teriam muita dificuldade em modificar o ponto de vista dos habitantes, persuadidos que a situação econômica da população se degrada, mesmo se a maioria dentre eles não se considera pessoalmente vítima da crise.

Tudo se passa como se a representação dos atores e de uma parte dos habitantes não se fundasse sobre sua própria experiência, mas estivesse largamente infiltrada, para não dizer construída, pelos discursos sustentados sobre esses bairros e seus ocupantes.

Sem querer negar as dificuldades desses bairros e a gravidade dos problemas que atravessam alguns dentre eles, podemos, entretanto, perguntar-nos se nossa sociedade não tem necessidade de construir locais malditos ou mal-afamados permitindo alimentar uma fantasmagoria inquietante, de maneira a circunscrever os medos que a atravessam por este jogo de estigmatização. O exemplo dos Estados Unidos deixa pensar, aliás, que quanto mais uma sociedade é permeada por problemas de violência, mais ela tem necessidade de colocá-los em cena e se nutrir desse espetáculo.

Convém também lembrar que essas representações se regulamentam em função da visibilidade dos problemas: degradação e sujeira do espaço, manifestações de violência, revoltas até assassinatos. Elas são particularmente marcadas pelos acontecimentos que perturbam a ordem pública e propulsionam esses bairros sobre a cena da atualidade da mídia que leva os poderes públicos a se preocuparem. Portanto, as análises que nós pudemos fazer mostram que as situações mais problemáticas não são, necessariamente, aquelas que demonstram ser as mais violentas, mas aquelas nas quais não ocorre nada, nas quais os habitantes não exprimem mais o que esperam, pois eles não esperam mais nada e sofrem passivamente seu triste destino, como se estivessem perdidos num tipo de depressão coletiva. As condições de vida e o desespero são, em nosso entender, mais preocupantes em determinados bairros com pavilhões periurbanos, até mesmo em certos municípios rurais que nunca serão o assunto essencial da crônica, pois a crise é gerada sobre um modo individual e sobre um registro psicológico e não social.

A tendência à uniformização das representações dos problemas, que é somente perturbada pelas manifestações de violência, repousa em parte sobre a aparente uniformidade da morfologia das construções e dos espaços urbanos e do *status* dos arrendatários, e se encontra sem dúvida reforçada pela rotulagem “bairros em dificuldade”, já que não escapamos da contradição que leva a acreditar a gravidade dos problemas, desde que somos obrigados a nomeá-los para tentar resolvê-los.

A clivagem do social e do urbano

Essa visão uniformizante confronta o caráter normativo dos procedimentos de intervenção, que inscrevem as ações nos quadros institucionais e financeiros da política. Isto conduz a uma estranha semelhança entre os programas de ação desdobrados em diferentes bairros, mesmo que a política da cidade vise, como nós lembramos, a uma adaptação dos modos de intervenção em função da especificidade dos problemas. Nu-

merosos dispositivos inventados e ajustados em certos bairros para responder a problemas muito particulares se encontram assim generalizados e aplicados em contextos muito diferentes, sem que os atores tenham sempre, aliás, as competências necessárias para geri-los. O destino das administrações de bairros, das empresas de inserção ou das missões locais é significativo a esse respeito. Trata-se aí de instrumentos muito interessantes *a priori*, mas cuja execução se torna às vezes uma finalidade, sem que nos interroguemos sobre as condições de sua eficácia, e que perdem, por este motivo, o sentido inerente à sua criação.

Essas representações repousam igualmente sobre as concepções implícitas dos fundamentos das situações sociais. Segundo os atores em questão, as dificuldades que atravessam esses bairros são imputáveis à concepção arquitetural e urbana e à degradação do espaço, ou às dificuldades econômicas que os habitantes confrontam, ou então, às suas carências sociais e culturais (fraqueza de sua qualificação, de suas capacidades educativas, problemas sanitários, etc...).

Os poderes públicos não dominando o sistema produtivo e a criação de empregos, sua ação se limita a se rebater na reabilitação do quadro construído e o desenvolvimento de novas formas de ação social. Como os modos de intervenção remetem a concepções dos processos sociais, dos âmbitos de ação, das culturas profissionais e de organizações diferentes, eles são freqüentemente colocados em prática de forma clivada e eles têm, por esse motivo, uma eficácia limitada. É raro conceber as reabilitações como suportes para favorecer novas formas de relações entre os habitantes, trabalhando os conflitos de coabitação que os opõem, ou que, inversamente, a ação social vise desenvolver novos modos de apropriação do espaço.

Continuamos, por esse motivo, a opor a abordagem “social” dos problemas e seu tratamento urbano. Ora, as avaliações que realizamos fazem aparecer que somente as reabilitações tecnicamente pertinentes podem suscitar a satisfação dos locatários, que se beneficiam, assim, de uma melhoria sensível de seu conforto, sem que isto modifique a sua forma de habitar e as suas relações sociais, que permanecem problemáticas. De seu lado, os trabalhadores sociais se esgotam freqüentemente em ações que concernem grupos muito restritos, sem que a maioria dos habitantes note as modificações da vida social, mesmo que eles tenham conhecimento dessas ações.

O meio ambiente espelho das relações sociais

As representações das situações e dos problemas e os modos de ação que delas resultam estão fundados sobre o relacionamento, ou melhor, sobre a “aplicação”, no sentido matemático do termo, de uma população e de um território. Elas remetem a dois sistemas de explicações sociológicas. O primeiro explica as relações sociais como a resultante da interação entre os indivíduos, grupos sociais e culturais, ou então entre frações de classe. O segundo pressupõe que a organização do espaço estrutura as relações sociais que, na ocorrência, se desdobram em territórios de exclusão ou relegação, *status* que eles devem aos processos de segregação socioespacial que sustentam o funcionamento do mercado imobiliário.

Essas análises têm uma certa pertinência, mas elas tendem a esvaziar dois fatores que nos parecem determinantes, a saber, os modos de gestão política desses territórios e de seus ocupantes e os modos de gestão “técnica” pelo do sistema de gestão do hábitat, do espaço urbano, dos equipamentos e dos serviços. Esses dois registros de gestão são, aliás, estreitamente articulados: a qualidade da gestão técnica depende em grande parte da atenção dos responsáveis políticos em vista das populações em questão, das representações que eles têm, dos riscos que eles representam a seus olhos. Em suma, os sistemas políticos e técnicos que asseguram o funcionamento de um bairro, e do conjunto dos atores que compõem esses sistemas, contribuem de maneira determinante para a organização desses territórios e das relações sociais entre os habitantes.

A atitude dos responsáveis políticos em vista dos habitantes desses bairros, o *status* que eles lhes conferem e o suporte que eles lhes fornecem, para ajudá-los a enfrentar as dificuldades com as quais se confrontam, condicionam efetivamente a eficácia dos projetos de desenvolvimento. O *status* de cidadão não é dado *a priori* aos habitantes desses bairros, que vários eleitos locais consideram ainda como se não fizessem parte integrante da coletividade local, apesar de esses eleitos dirigirem frequentemente os organismos arrendatários e reivindicarem o controle das atribuições das moradias. Portanto, o sentimento de pertencimento à coletividade depende do reconhecimento pela instância política que a simboliza, e pelos responsáveis que encarnam essa instância³. A atenção dos responsáveis políticos se traduz nas respostas dadas às expectativas dos habitantes, pela qualidade do sistema de gestão que eles colocam em prática.

3 M. Bonetti. “Le soutien politique aux habitants des quartiers d’habitat social”, Copenhague, Actes du Séminaire de Sociologie de l’Habitat du CIB, 1994.

Os equipamentos e os serviços que asseguram o funcionamento de um bairro contribuem para a melhoria das condições de vida dos habitantes, mas, além disso, eles têm uma função simbólica e desempenham um papel de regulação social. As construções que abrigam os serviços públicos e a ação de seus agentes constituem uma armadura que estrutura o espaço público e simbolizam o modo de integração desses bairros no conjunto da sociedade. As relações que os habitantes mantêm com essas organizações constituem outras tantas ligações com a sociedade e contribuem para criar relações entre eles. Essas organizações constituem um conjunto de instituições públicas (moradia, educação, segurança, saúde, etc.) e são portadoras de regras que contribuem para a organização da vida social. Os equipamentos e os serviços operam, portanto, uma dupla mediação entre os habitantes, por um lado, entre eles mesmos e a sociedade, por outro.

Como podemos constatar em certos bairros, particularmente nos Estados Unidos ou na Grã-Bretanha, mas também, às vezes, igualmente na França, a ausência ou a supressão desse sistema de equipamentos e serviços conduzem ao desenvolvimento da violência, pois deixam de existir, a partir daí, uma mediação entre os habitantes e uma regulamentação entre seus relacionamentos. Quando os jovens reagem com violência ao processo de rejeição de que se sentem vítimas, não é de surpreender que eles tomem geralmente esses equipamentos como alvo. A degradação desses equipamentos, suas disfunções, a atitude freqüentemente de desconfiança, até mesmo hostil de seus agentes em vista de seus usuários, somente acentuam o sentimento de desvalorização social que sentem seus habitantes. Nós pudemos constatar que as carências de manutenção do hábitat e de manutenção dos espaços urbanos, e o fato de eles aparentarem estar abandonados, contribuem para reforçar esse sentimento de insegurança e abandono que sentem os habitantes, cujos espaços remetem uma imagem de degradação deles mesmos.

Por meio de um processo metonímico extremamente poderoso, as significações ligadas ao espaço são projetadas sobre seus ocupantes, que acabam por se reconhecer no espelho que o seu ambiente apresenta. Os responsáveis políticos e os organismos que asseguram a gestão dos bairros se consideram como que obrigados a gerir os problemas sociais que lhes seriam exteriores, enquanto que eles são co-produtores de situações sociais nas quais eles operam, pois suas políticas, seus modos de intervenção e de relação com os habitantes, as representações que eles desenvolvem participam da construção dessas situações.

Um sistema de gestão urbana preservada

As instituições, por meio do funcionamento das organizações que elas colocaram em prática para gerir esses bairros e a ação de seus agentes, constituem um quadro simbólico e operatório, e formam um sistema de mediação, intervindo como organizador das relações sociais⁴. Esse quadro contém regras, significados, códigos e valores que estruturam o campo operatório no qual se atualizam as relações sociais. Ele medeia as relações entre os habitantes e seu relacionamento com o território. Os programas desenvolvidos sob a égide da política da cidade favorecem, com mais ou menos sucesso, a instalação ou o desenvolvimento dos serviços públicos nesses bairros, e são frequentemente traduzidos pela implantação de prefeituras anexas e de antenas de gestão descentralizadas dos arrendatários públicos. Mas o risco que constituem o desenvolvimento e a adaptação dos sistemas de gestão urbana dos bairros não foi colocado no seio dessa política. Esses programas comportam frequentemente a criação de estruturas de inserção ou de ação social, mas são raramente mencionadas ações visando a melhoria da eficácia dos equipamentos e dos serviços existentes, e, sobretudo, o desenvolvimento de sua capacidade de levar em conta os pedidos dos usuários e da gestão dos problemas de coabitação. A maioria desses serviços recusa a imiscuir-se nos conflitos entre os habitantes, que tendem, por esse motivo, se agravar. Somente a polícia poderia, supostamente, intervir nestes conflitos, mas é somente quando esses conflitos resultam em violências particularmente graves que ela é acionada, e é geralmente muito tarde para conseguir neutralizá-los.

Não basta criar novos serviços para melhorar as relações sociais, sua eficácia nesse setor depende da missão que lhe é designada e da concepção que sustenta o seu funcionamento⁵. As diretrizes de gestão criadas por certos organismos alojamento somente reproduzem o modo de funcionamento centralizado anterior e não é raro que os seus agentes, preocupados de se encontrarem em bairros que lhes parecem perigosos, diante da pressão dos pedidos de seus habitantes, adotem posições defensivas em vista deles.

Parece-nos indispensável organizar os programas de intervenção desses bairros em torno do desenvolvimento dos serviços participando da gestão urbana, consagrando os

4 M. Bonetti. "L'influence des systèmes de gestion urbaine sur la formation des relations sociales", Glasgow, Conférence Internationale de L'ENHR, 1994.

5 B. Allen. "Les paradigmes sous-tenant la décentralisation de la gestion des organismes de logement", Glasgow, Conférence Internationale de L'ENHR, 1994.

meios importantes para a adaptação de seu funcionamento e para o reforço de sua cooperação, pois cada um se dá ao direito de lamentar sua separação e os conflitos de território que perturbam suas relações. Isto supõe igualmente um esforço considerável de formação de seus agentes.

Entretanto, a execução de tal política volta a interpelar o funcionamento desses organismos, o papel de seus responsáveis e a competência de seus agentes, e a recolocar em questão os sistemas de poder, as culturas profissionais, a divisão de papéis entre os diferentes atores, enquanto que cada um deles está preocupado em conservar o controle de seu domínio de ação. Quando vemos as dificuldades que os dirigentes dessas organizações encontram para mudar um agente de manutenção, e *a fortiori* um responsável, e os conflitos que tal decisão gera quando ela é, enfim, tomada, enquanto todo mundo está de acordo com o fato de que essas pessoas não cumprem a sua missão ou contribuem para exacerbar as tensões entre os habitantes, medimos as dificuldades para dinamizar esses sistemas. Os representantes de Estado, após a descentralização que desestruturou profundamente os seus serviços, têm uma legitimidade e uma capacidade de ação muito limitada nesse domínio. A partir daí, não é de se surpreender que o debate sobre o funcionamento dessas organizações, que constitui, no nosso entender a questão maior do desenvolvimento dos bairros, seja amplamente esvaziado. A reabilitação das construções é acompanhada raramente de uma adaptação da gestão e da manutenção do patrimônio, enquanto que a sua degradação é em grande parte a resultante de carências neste domínio, e cada um sabe que na ausência de tais medidas os investimentos engajados têm efeitos muito limitados a termo, pois os processos de degradação retomam assim que os trabalhos terminam. Por esse fato, os esforços financeiros podem ser aniquilados em apenas alguns anos.

Assistimos a um processo de aprisionamento e de reforço entre as representações, que atribuem à crise ou à degradação do espaço construído os problemas essenciais que atravessam esses bairros, e essa lógica de preservação dos sistemas de gestão urbana. As representações permitem justificar essa lógica, que, por sua vez, leva a buscar as causas dos problemas fora do funcionamento desses sistemas. Compreendemos facilmente que aos atores repugna a idéia de se considerar co-produtores dos problemas, mas é mais surpreendente constatar que os habitantes partilham, freqüentemente, essas representações. Efetivamente, eles raramente consideram os organismos que asseguram a gestão de seu bairro como sendo responsáveis de suas dificuldades, e tendem geralmente a incriminar os comportamentos dos outros habitantes, de preferência os imigrantes, e vemos assim como se aplica um sistema de acusações mútuas, de alimentação

de “um processo”, diria Althabe,⁶ que acentua as tensões sociais e cria condições favoráveis para a difusão das teses da extrema direita.

Desde que a adaptação do sistema de gestão urbana é considerada como uma questão secundária, não é de surpreender que os meios de ação se consagrem prioritariamente aos investimentos visando requalificar o quadro construído e, secundariamente, à criação de estruturas de ação social. No nosso entender, estas intervêm na periferia desse sistema, cujo cerne central é constituído pela gestão do hábitat, a gestão dos espaços e dos equipamentos urbanos e das estruturas escolares, e têm um papel amortizador com a função de atenuar os efeitos gerados pelas disfunções dos serviços, que compõem esse cerne e de remendar as suas carências, tarefa recorrente na qual os trabalhadores sociais acabam por se esgotar.

Meios se distanciando dos fins

Esses projetos deram origem a uma proliferação de dispositivos de concentração entre os atores, por meio da formação de diferentes comissões, grupos de trabalho, instâncias de reflexão, mas estes são raramente locais de decisões que são geralmente tomadas em outros locais. Isto se deve ao fato que esses dispositivos reúnem atores que têm *status*, papéis e responsabilidades diferentes, e confundimos notadamente o papel daqueles que tomam as decisões propriamente ditos, a saber os eleitos locais, os responsáveis pela administração e os principais organismos que asseguram a gestão dos bairros, e as funções dos agentes que possuem um papel somente operacional, de preparação e de aplicação das decisões. A cultura dos responsáveis os leva a decidir através de uma série de negociações duplas conduzidas levianamente, em vez de criar verdadeiras instâncias de decisão, a saber, os locais e os momentos nos quais seriam definidas as orientações e validadas as propostas elaboradas pelos agentes operacionais.

É evidente que a multiplicação das negociações binárias entre os responsáveis permite-lhes fazer acordos separados, forjar alianças privilegiadas, e, em definitivo, conservar o controle do funcionamento de suas respectivas organizações.

O conteúdo dos programas de desenvolvimento é o puro reflexo desse sistema de decisão multipolar. Estes são compostos por inúmeras ações e se parecem com catálogos. Cada uma das ações é o fruto de trabalhosas negociações entre alguns parceiros, e o

6 G. Althabe. Le quotidien en procès, *Dialectique* n° 21, 1977.

conjunto compõe uma espécie de mosaico cuja lógica é difícil de entender, pois é o fruto de iniciativas, de oportunidades, de intenções diversas, nas quais se retrata a banalização dos processos de decisão.

Esse sistema leva a colocar as negociações sobre a definição de diferentes ações a serem engajadas e sobre a mobilização dos meios necessários para realizá-las, fazendo-se, freqüentemente, economia de uma reflexão prévia sobre a identificação das questões, a definição de orientações e a escolha de uma estratégia. Desde que o debate trate da escolha das ações prioritárias, estas são necessariamente definidas pelos agentes operacionais, cumprindo seu papel, que, por este fato, retiram dos responsáveis sua função fundamental de orientação política e estratégica da ação.

Em vez de elaborar orientações a partir de uma análise das questões fundamentais e de colocá-las em debate, de escolher uma estratégia coerente com os objetivos buscados, e em seguida somente declinar essas orientações em termos de ações a serem engajadas nos diferentes domínios julgados problemáticos, cada ator se mobiliza para fazer prevalecer os seus interesses, assegurando a promoção das ações que são de sua alçada. Esse sistema leva a programas que sejam antes de tudo expressão de relações de força entre os diferentes atores, e, secundariamente, somente a tradução de um esforço visando a resolver problemas maiores.

Como escolher “futuros”?

Em definitivo, esses programas são constituídos de um conjunto de operações e não são sustentados por um verdadeiro projeto de desenvolvimento do qual eles seriam a tradução operatória. Eles se limitam freqüentemente a um objetivo de atenuação dos problemas, de reparação dos estragos sociais produzidos pela crise e pela acentuação da segregação social resultante. Podemos temer que tal abordagem não condene os atores tais como Sísifo, a dever desencahar permanentemente esses bairros e entulhar as brechas que não deixarão de reaparecer sem cessar.

A aplicação de um projeto de desenvolvimento supõe, no mínimo, a identificação dos projetos maiores inerentes às situações que desejamos melhorar e uma compreensão dos processos na origem desses problemas, o que necessita um trabalho de problematização dessas situações e dos modos operatórios capazes de eliminar esses processos.

Isto necessita, de fato, imaginar quais podem ser as perspectivas de futuro, a médio prazo, desses bairros e de sua população, de se representar em direção ao que eles podem pretender em função do contexto socioeconômico, levando em conta as capacidades e os meios de ação que se é capaz de mobilizar. Diferentes cenários podem ser abordados e colocados em debate. A intenção a partir da qual se pode organizar a concepção do sistema de ações a serem implementadas, fundamentando-se, a partir de então, no cenário que representa o equilíbrio mais satisfatório entre as perspectivas que ele oferece e as suas possibilidades de realização.

Os atores podem se esgotar no desenvolvimento de inúmeras ações relevantes, sem que a situação dos habitantes mude realmente em função disso, desde que os responsáveis políticos não sejam capazes de formular perspectivas de futuro susceptíveis de provocar a sua adesão e aquela dos diferentes parceiros. É função essencial do político imaginar o que irá se tornar a cidade e fundamentar o sentido de ação.

Essa problemática pressupõe que uma coletividade é capaz de se libertar, mesmo que parcialmente, das coações que a afligem, e de orientar o seu futuro. Essa concepção está em ruptura com o positivismo que prevalece atualmente, que consagra o grande poder do dado, na ocorrência de leis que se dizem intangíveis do mercado, considerando que os homens são definitivamente submetidos à sua força. Portanto, a própria diversidade das situações e dos problemas que atravessam esses bairros mostra que as leis de bronze do mercado se atualizam segundo modalidades extremamente variadas em função de contextos locais e, sobretudo, em função das intenções e das capacidades dos atores e dos habitantes. Num outro plano, Braudel⁷ mostrou que o destino das cidades, até mesmo de regiões inteiras, não estava inteiramente submetido ao determinismo mecanicista das condições socioeconômicas nas quais elas se encontravam, mas dependia de uma parte não negligenciável da cultura de seus habitantes e de suas elites, e de sua capacidade coletiva de agarrar as oportunidades que lhes eram oferecidas e de gerir as coações às quais eram confrontados.

Lá, como em outros locais, a representação que os atores têm de sua situação e de seu futuro tem um retorno sobre eles mesmos, e os mecanismos de “predição criativa” identificados por Merton são igualmente ativos.

A maioria dos bairros de hábitat social não é somente conjuntos construídos apressadamente com os menores gastos para reduzir os custos de reprodução da força de

7 F. Braudel. *L'identité de la France*, Arthaud, 1970.

trabalho, como afirmaram enfaticamente certos sociólogos marxistas. Eles são frequentemente a expressão de um projeto social e político que suscitou uma ampla adesão (se pensarmos em Toulouse-le-Mirail ou em Villeneuve de Grenoble), mas que não manteve suas promessas. A degradação desses bairros é, sob muitos pontos de vista, a expressão de uma decepção profunda, na medida das esperanças criadas por sua realização. Na origem, a maioria de seus habitantes foi levada por um projeto de promoção individual e coletiva. Esse projeto era talvez tão mais forte quanto mais difíceis fossem suas condições de vida e de trabalho, como testemunham as expectativas dos imigrantes que esperavam oferecer um futuro melhor para seus filhos, sacrificando-se por eles, encontrando-se assim, poderosamente sustentados por essas perspectivas de futuro.

É, então, somente trabalhando na execução e na aplicação de perspectivas de futuro que podemos esperar engajar processos de desenvolvimento. Essa concepção vai ao encontro da problemática de desenvolvimento da autonomia sustentada por Castoriadis,⁸ para o qual as dinâmicas sociais são sustentadas por um imaginário visando se desligar da força do discurso do outro, que escraviza os indivíduos à dependência com relação a suas condições de existência, ao dado imediato, e à reprodução do estado das coisas.

A recusa dos projetos pelos atores

Ora, essa concepção é fortemente rejeitada pelos responsáveis da condução dos programas de desenvolvimento social. Há cinco anos, quando foi feita uma avaliação a pedido da DIV, nós trabalhamos longamente com uma dezena deles, e eles recusaram examinar essa perspectiva. Recentemente nós animamos um seminário reunindo uma vintena de chefes de projeto e nos chocamos com o mesmo tipo de recusa. Sua posição está fundamentada sobre vários tipos de argumentos de venda. Alguns estimam que os responsáveis políticos encontram-se na incapacidade ou se recusam ferozmente a formular um projeto global, pois suas intenções são às vezes inconfessáveis, quando eles decidem excluir os imigrantes em nome da necessidade de um “reequilíbrio da composição social” dos bairros, ou porque eles não podem declarar o seu apoio às populações pauperizadas, pois tal declaração arrisca exacerbar a hostilidade das classes médias que consideram que os excluídos já se beneficiam de uma grande solicitude por parte da coletividade local.

8 C. Castoriadis. *L'institution imaginaire de la société*, Paris, Seuil, 1975.

Outros responsáveis consideram que os procedimentos de financiamento estruturam necessariamente sua ação e que se trata de explorá-los da melhor maneira possível, eles estimam, portanto, que é impensável renunciar às fontes de financiamento que permitem realizar determinadas ações, sob pretexto de que elas não estariam em conformidade com as orientações de um projeto de conjunto. O fato de formular um projeto global e de deduzir as ações a serem colocadas em prática conduziria, segundo eles, a não fundamentar os passos de desenvolvimento sobre as iniciativas e as ações que os diferentes parceiros desejam promover, e a impor as orientações que poderiam estar em contradição com suas expectativas.

Esses argumentos de venda estão fundados em lógicas emprestadas aos responsáveis políticos, e ao Estado ou aos atores locais. Eles mostram efetivamente que é difícil desenhar perspectivas de desenvolvimento coerentes. Mas, ao mesmo tempo, eles confirmam o fato que a ausência de perspectiva não se deve somente às situações socioeconômicas, mas remete às lógicas inerentes à obra e ao efeito de composição dessa lógica.

Podemos, entretanto, nos perguntar se a recusa de explorar as possibilidades de elaboração de tais projetos não contribui para confrontar essas lógicas em vez de interpelá-las, e se os responsáveis pelo projeto não encontram uma maior autonomia de ação ao preferirem trabalhar na aplicação de inúmeras operações em vez de construir um projeto global de conjunto que seria, necessariamente, mais fortemente controlado pelas instâncias decisórias. A recusa de criar instâncias de pilotagem, cujos responsáveis de projeto seriam o instrumento essencial, parece confirmar essa hipótese. É igualmente possível que a cultura profissional dos responsáveis pelos projetos, que tem para a maioria uma experiência de aplicação de ações inovadoras, os conduza a privilegiar esse tipo de conduta.

Os argumentos que consideram que a construção de um projeto de conjunto possa abafar o desenvolvimento de iniciativas ou impedir a utilização de financiamentos disponíveis, não nos parecem realmente pertinentes. A construção de um projeto orientando o que um bairro irá se tornar pode constituir a ossatura em torno da qual se organiza a maioria das ações, mas em torno desse eixo é possível desenvolver um certo número de ações permitindo tratar problemas particulares, ou sustentar as iniciativas de grupos de habitantes. Além disso, certas ações promovidas por diferentes parceiros podem ser modificadas ou reorientadas.

A construção de dispositivos de conduta de projetos

Apesar do ceticismo da maioria dos responsáveis de desenvolvimento, nossa experiência demonstra que é possível aplicar dispositivos visando a condução de projetos de conjunto.

No quadro de missões de assistência metodológica, nós fomos solicitados pelas coletividades locais ou por organismos de moradia, notadamente em Loos, na periferia de Lille, ou em Montreuil, na periferia parisiense, para ajudar os atores locais a construir tais dispositivos. Esse trabalho consiste, primeiramente, em construir uma instância de decisão, reunindo os principais responsáveis, e em construir uma equipe operacional cujo papel é de elaborar propostas e de aplicá-las logo que forem validadas pelos responsáveis. Além disso, nós trabalhamos para a criação de “instâncias de demandas”, visando colocar os habitantes em situação de formular suas expectativas e de interpelar as instâncias de decisão, por meio de diferentes modalidades de organização: grupos de trabalho, oficinas de habitantes, redes de comunicação entre os usuários e os serviços públicos.

O princípio maior que guia a aplicação desses dispositivos consiste em distinguir claramente o papel das instâncias de decisão, as funções dos atores operacionais e o estatuto dos habitantes, que estão posicionados de maneira que seus pedidos sejam levados em conta, mas evitando enganá-los sobre seu papel, não fazendo-os crer que eles tomam decisões, enquanto as mais importantes são tomadas em outros locais, como é freqüentemente o caso, em vários comitês de bairros.

O trabalho essencial consiste em questionar as representações *a priori* que os atores e os habitantes podem ter de sua situação, de maneira a se perguntar o que é realmente um problema, sobre os fatores que constroem essas situações. Trata-se, em seguida, de procurar qual futuro podemos vislumbrar para os bairros em questão e identificar as ações susceptíveis de contribuição, apoiando-se sobre as potencialidades do local e nas capacidades dos atores.

Isto requer virar do avesso as práticas habituais, por meio das quais os atores usam freqüentemente os modos de intervenção inerentes à sua cultura e à sua experiência, sem que eles sejam sempre pertinentes com relação aos problemas a serem resolvidos. Nós pudemos, assim, constatar que vários projetos urbanos, representando investimentos muitas vezes consideráveis, são aplicados sem que ninguém saiba precisamente em que medida eles são capazes de melhorar sensivelmente as condições de vida dos habitantes.

É necessário, portanto, antes de tudo, levar os atores a se livrarem das representações e dos modelos de intervenção que eles interiorizaram ou se perguntar sobre os fundamentos dos problemas e as perspectivas de futuro encaradas, para, em seguida, redefinir seus modos operatórios. Isto supõe, igualmente, recolocar em questão os sistemas de comando e os modos de conduta dos estudos realizados externamente aos atores, o que não permite levar em conta as suas preocupações, suas lógicas e as capacidades de que dispõem. Em função disso, eles se sentem pouco referidos pelas análises e pelas propostas que resultam desses estudos e, dificilmente, eles poderiam utilizá-las para orientar seus modos de intervenção. Parece-nos indispensável realizar “estudos dinâmicos” associando estreitamente os principais parceiros e servindo de suporte ao desenvolvimento de sua reflexão e à organização de sua cooperação, esforçando-se, assim, para responder às questões que eles colocam, ajudando-os a reformular os problemas com os quais se confrontam.

Da avaliação no conselho à elaboração dos projetos

As pesquisas de avaliação fornecem preciosos elementos de reflexão aos atores. Mas dificilmente eles poderão utilizar esses elementos para mudar a direção de suas práticas. Para efetuar essa tradução operatória das análises, é desejável transformar a avaliação em missão de conselho. Nós podemos efetuar essa passagem da avaliação ao conselho a partir do momento que a avaliação está centrada sobre a colocação em perspectiva dos modos operatórios e de suas incidências sobre a situação dos destinatários. Mais precisamente, isto supõe problematizar os modos operatórios, interrogando as concepções de ação sobre as quais eles estão baseados, as representações dos problemas a que eles remetem, os modos de construção da cooperação entre os atores e a organização dos processos de decisão que eles formam. Esse trabalho de problematização deve igualmente interrogar o estatuto conferido aos destinatários, pela identificação das modalidades de análise, da interpretação levando em conta as demandas, as possibilidades de expressão, de interpelação e organização que são oferecidas (ou concedidas) aos habitantes.

Os ensinamentos extraídos dessa análise de dispositivos de condução dos projetos permitem adquirir uma compreensão dos processos que orientam os modos de intervenção dos atores e propor outros caminhos de trabalho, com a preocupação de se adaptar às suas capacidades. Efetivamente, os passos preconizados pelos pesquisadores

são, várias vezes, pertinentes, em vista dos problemas que se apresentam, mas se chocam frequentemente com as dificuldades de aplicação, pois eles não levam sempre em consideração a cultura e a capacidade dos atores. Para evitar esse perigo, nós propomos proceder em dois tempos, definindo inicialmente as expectativas de intervenção que poderemos seguir e os princípios metodológicos sobre os quais poderemos nos apoiar. Essas aspirações e esses princípios constituem, de uma certa maneira, a referência da conduta da ação para a qual nos esforçamos em tender.

Em seguida, examinamos como podemos atualizar essas expectativas e esses princípios, ajustando-os na prática em função das condições concretas nas quais se efetua a sua execução. Esse trabalho de ajuste pode, além disso, conduzir a uma reformulação, até mesmo uma modificação sensível das aspirações e dos princípios iniciais.

Trabalhar sobre o enunciado dos problemas

Parece-nos igualmente necessário deslocar o papel habitualmente atribuído aos pesquisadores e à sua relação com a ação. Esperamos geralmente que eles nos forneçam os conhecimentos através da análise dos problemas, e de propostas de ação a serem aplicadas. Parece-nos preferível que eles se esforcem em ajudar os atores a adquirir uma compreensão dos processos que constroem as situações problemáticas e a se questionar sobre os pressupostos em que se fundamentam os seus modos de intervenção, de maneira a lhes permitir se libertar dos modelos de ação que eles interiorizaram.

Para tomar um exemplo concreto, quando os problemas de vandalismo ou de delinqüência se apresentam num bairro, a tendência espontânea dos representantes locais é de executar as ações socioeducativas junto aos jovens, reforçando, assim, a focalização sobre essas populações e a clivagem entre os jovens e os adultos. Ora, esses problemas podem remeter a carências de gestão ou, então, à falta de investimento no espaço público pelos adultos. Frequentemente, um problema homólogo se coloca com os imigrantes: quando queremos favorecer a sua integração, tendemos a desenvolver ações em seu favor, acentuando, assim, o ressentimento e a agressividade dos franceses em dificuldade, que se encontram deixados ao léu, enquanto seria muito mais ponderado trabalhar junto com estes últimos a fim de atenuar as reações racistas.

É importante, portanto, trabalhar simultaneamente sobre os fundamentos dos problemas e as representações que os atores têm, e interrogar a pertinência dos modos de intervenção que eles encaram espontaneamente, introduzindo, assim, uma relação re-

flexiva para a ação. Trata-se de fazer um trabalho sobre os modos de enunciação dos problemas e de questionar as relações freqüentemente mecanicistas entre os problemas identificados e as ações que parecem emergir espontaneamente. Na realidade, é a partir dos modos de intervenção que dominam que os atores representam para si os problemas. Eles os temem no local e nos termos das soluções que eles sabem colocar em prática, portanto, em função de sua cultura, de suas capacidades e de suas lógicas de ação.

Os pesquisadores devem, portanto, trabalhar sobre as condições de elaboração e de colocação em prática das ações, sobre a construção do quadro operatório no qual eles se inscrevem. Isto supõe trabalhar sobre os dispositivos de conduta dos projetos, sobre os modos de funcionamento das organizações em questão, sobre os modos de cooperação entre os atores e os processos de decisão, sobre os fatores que constroem a escolha dos modos de ação e de suas formas de colocar em prática. Assim, os pesquisadores poderão acompanhar os atores no seu movimento.