



APRESENTAÇÃO

CÂNDIDO GRZYBOWSKI
Sociólogo, diretor do Ibase



Este livro apresenta extratos da reflexão sistemática de um grupo especial de intelectuais ativistas que têm comprometimento com a Agenda Social Rio. Formado em 2002, o Fórum de Interlocação, como é conhecido o grupo, vem se reunindo para pensar estrategicamente a ação político-cultural democrática e democratizadora, desafio central da Agenda Social nas favelas da Grande Tijuca, na fragmentada cidade do Rio de Janeiro.

O Fórum de Interlocação é formado por acadêmicos(as) engajados(as) e por ativistas que reconhecem no argumento construído um instrumento fundamental da sua própria intervenção social na realidade por mudar e construir. É um pequeno grupo, mas grande na generosidade e no compromisso. Não escondo a inveja quando vejo reunidas as pessoas que o integram, sempre nas segundas-feiras, na sala ao lado da minha, aqui no Ibase. Foram raras, mas marcantes, as oportunidades que tive de compartilhar dúvidas e certezas com grupo tão estratégico para pensar a nossa cidade, o Rio de Janeiro.

Os textos reunidos são fragmentos da prática e da reflexão, fragmentos que têm em comum um olhar que vê o fundamental a ser feito para encher de conteúdo político uma esfera pública que deve ser alargada para que todas e todos caibam nela. Uma esfera na qual as diferenças funcionem como motor de transformação democrática, e não como exclusão de algumas pessoas ou de domínio de umas sobre outras. É uma tarefa difícil, mas possível.

Trata-se de pensar como fazer uma cidade de direitos, de cidadania, não só para o asfalto, ou seja, para os condomínios, que, abrindo as suas grades, têm muito a ganhar, mas também para os bairros populares e as favelas, que lutam para serem reconhecidos como parte constitutiva da cidade. O ponto de partida é uma metrópole feita de fragmentos, que são causados pela história, pelas relações desiguais ainda vigentes, por uma globalização que nega importância à política e ao Estado. E, portanto, é do Estado que se trata, da possibilidade de disputa de políticas públicas democráticas e includentes para fazer a cidade – a nossa cidade – um exemplo de igualdade a partir das diferenças.

Na grande questão democrática que está por trás, os textos desta publicação procuram mostrar uma questão urbana sendo disputada e construída, especialmente pela população que vive nas favelas. Nesses locais, pelo quadro peculiar da recente evolução, a violência do cotidiano é um tema estratégico. Não é exatamente a falta do Estado que se constata, mas a não-centralidade do direito republicano de segurança de todas e todos, de ir e vir, sem sofrer restrições, violências. O Estado se faz presente nas favelas negando a segurança a moradoras e moradores, tomando a população das favelas como conivente em vez de dominada pelo poder armado de traficantes.

Os textos aqui reunidos tratam disso tudo. Mas vão além, pois não se limitam à constatação, à análise. Tentam definir como pode ser desenvolvida uma ação transformadora do quadro, começando por um olhar que tenha a favela e seus(suas) habitantes como sujeitos de uma construção nova, radicalmente democrática e democratizadora da sua inclusão na cidade. Por isso, o Fórum de Interlocação tem na Agenda Social o seu laboratório prático, que funciona como a costura de um compromisso para buscar juntamente a estratégia de mudança, acreditando que outra cidade é possível.

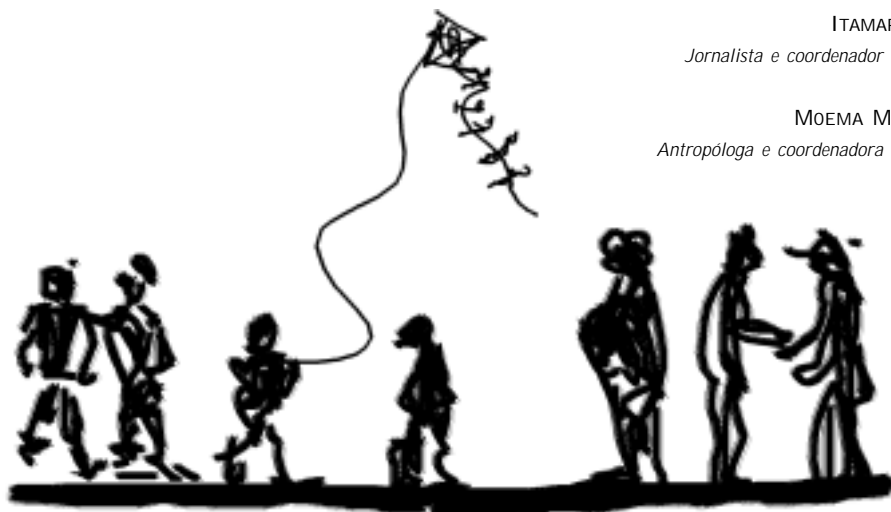
INTRODUÇÃO

ITAMAR SILVA

Jornalista e coordenador do Ibase

MOEMA MIRANDA

Antropóloga e coordenadora do Ibase



Têm sido particularmente difíceis os últimos anos na cidade do Rio de Janeiro. Embora a cidade padeça de processos que nela não têm sua origem nem fonte de vitalidade – mas que atingem igualmente outras metrópoles brasileiras –, ela experimenta dinâmicas que parecem exponenciar os seus efeitos perversos e degradar a vida pública, comprometendo a construção da sociabilidade democrática.

No plano local, os dilemas associados à questão urbana somam-se à fragmentação do movimento de organização de base em favelas e bairros populares, já tão debilitado pelos efeitos da criminalidade violenta, com frequência enquistada nesses locais. Na esteira da substituição de políticas públicas promotoras do acesso universal à cidadania e à cidade por projetos pontuais e destinados a grupos específicos – usualmente qualificados como de “risco” –, articulados como “parcerias” entre governos e terceiro setor, há o esvaziamento da política. Esse esvaziamento não só se encontra com a renovação do clientelismo e da cooptação de lideranças populares, tanto por vários desses novos atores como pelos poderes públicos em âmbito estadual e municipal, mas também a estimula. No mesmo diapasão, a desorganização da sociedade civil e o enfraquecimento dos movimentos sociais têm como resposta um forte movimento proativo que recorre à solidariedade e à religiosidade, quase renunciando à interpelação e à ação propriamente políticas.

A que têm levado esse esvaziamento da legitimidade do Estado e seu corolário, o encolhimento da esfera pública, especialmente no que diz respeito aos conflitos urbanos na cidade do Rio de Janeiro? Não se está mais diante da imagem idílica, forjada em anos anteriores e que remonta à década de 1950: da “poesia” do morro, da musicalidade, da beleza da cidade vista de cima e da pobreza digna associada a uma maneira descontraída e inspirada de viver. Esse mundo de relações (ou de mitos) acabou.

Não acabou – mas foi bastante fragmentada – a história do movimento de favelados(as) e de suas aspirações, anteriormente remetida à melhoria das condições gerais de vida da população e à devida integração com a cidade pelo desfrute dos melhoramentos urbanos e amplo exercício de direitos por todos(as) os(as) cidadãos(ãs).

Ao contrário da fórmula consagrada pelo jornalista Zuenir Ventura, a favela também está partida. Essa é uma das principais advertências desta publicação. Sua história sofreu guinadas decisivas, que enfraqueceram a tradição e as narrativas anteriores. As condições sociais atualmente experimentadas favorecem crescentemente não só uma separação entre a favela e o asfalto, mas também uma oposição entre eles. No entanto, é necessário romper analiticamente com essa oposição e indagar: quais as divisões do asfalto que subiram às favelas? Quais as divisões encontradas nas favelas que estão instaladas no asfalto? A favela não é o “outro” da cidade. Esse equívoco transita em nossa cultura com todos os danos que se referem a ele.

Há uma pergunta que não tem sido suficientemente abordada nos estudos e nas políticas sociais atualmente implantadas: como estão constituídas as redes de relações que constituem o universo dos(as) favelados(as) no Rio de Janeiro e que foram profundamente alteradas nas últimas décadas? Uma evidência salta aos olhos: a proliferação dos bandos armados ligados à economia da droga. Seu poder não pode ser contestado por moradores(as), mesmo os(as) mais combativos(as). Nas circunstâncias atuais, pode-se negociar e transigir com o império dos grupos armados nas favelas ou até mesmo atacá-lo. Contudo, derrotá-lo, até agora, parece tarefa impossível.

Os soldados do narcotráfico garantem variados tipos e níveis de opressão. Lideranças comunitárias são brutalmente assassinadas quando ultrapassam supostos limites, sempre tênues, daquilo que é suportado pelo crime. Organização autônoma é uma expressão que se perdeu, pois os esforços

de agregação de interesses e aspirações se dão nas franjas de uma dominação inclemente que ocorre entre contingentes de oprimidas e oprimidos. A liberdade de ir e vir é tolhida pelos ditames de quem tem a força das armas e nisso também se incluem as reações dos organismos de segurança pública, evidentemente despreparados para a ação repressiva inteligente, seletiva e democrática. Sem contar com o papel do Estado, cuja orientação historicamente excludente não consegue dar respostas a problemas sociais de magnitude espantosa.

A favela não é uma terra arrasada pela delinqüência a ser recuperada pela cidade. É o terreno de uma nova ordem de relações e o desafio permanente a um país e a uma cidade que teimam em excluir, que perseveram na desigualdade e que reproduzem algumas das piores formas de viver. Por isso, uma recente manchete do *Jornal do Brasil* – “O Iraque é aqui” –, embora seja sensacionalista, pode ser vista como uma lembrança do terror que é experimentado no morro e no asfalto.

Esse é o cenário lamentável, mas ainda aberto à intervenção política, sobre o qual o Fórum de Interlocação da Agenda Social tem se debruçado. Mais especificamente, o Fórum tem se esforçado na análise dos problemas e dilemas da ação coletiva de base na cidade, de seus limites e possibilidades, especialmente nessas difíceis condições postas pela ação da criminalidade violenta nas favelas e nos bairros populares, cujos moradores e moradoras ainda se defrontam com o estigma e os preconceitos do restante da cidade e com a inoperância dos governos em lhes garantir segurança, vida digna e acesso à cidade.

Atuando no plano mais amplo do debate público, ao mesmo tempo em que localmente apóiam processos de formação de lideranças que estimulem a participação mais autônoma das populações faveladas nesse debate, os(as) integrantes do Fórum têm a ambição maior de influenciar os movimentos de organização de base, tendo em vista o desenvolvimento de formas de ação coletiva e de políticas públicas que reduzam a desigualdade e contribuam para a democratização da vida social.

Este livro apresenta um conjunto de textos que têm essa motivação e essas questões como inspiração e reflexão original. Em “Agenda Social Rio: caminhos e perspectivas”, Patrícia Lânes recupera o percurso da Agenda, desde 1997 e em suas diversas etapas e viragens, mas sempre buscando estimular a construção coletiva de projetos alternativos de cidade e de futuro.

A análise de Luis Carlos Fridman, em “A globalização e o desejo de segurança”, agrega às dinâmicas e às determinações do cenário local as vulnerabilidades trazidas à vida cotidiana pelos acontecimentos globais.

Nos dois textos seguintes, Luiz Antonio Machado da Silva põe em foco novamente o Rio de Janeiro. Em “Cidadania, democracia e justiça social”, discute alguns dos principais dilemas da ação coletiva de base da perspectiva da democratização da cidade. Seu olhar se dirige em seguida para a criminalidade violenta, examinando, em “Sociabilidade violenta: uma dificuldade a mais para a ação coletiva nas favelas”, os impasses que essa violência causa do ponto de vista da organização de base nesses locais.

O texto de Moema Miranda e Paulo Magalhães, “Reflexões a partir da Agenda Social”, desenvolve esse tema pela análise da intervenção do governo do estado do Rio de Janeiro (gestão Anthony Garotinho) na favela da Formiga. Tratava-se do programa Mutirão pela Paz, que buscava empreender um conjunto de ações sociais nas favelas cariocas. Na favela da Formiga, o programa caracterizou-se por intensa mobilização social, com a transferência de recursos de poder para as lideranças locais, e pela ausência de respostas para as demandas comunitárias. A síntese desse processo é o assassinato do presidente da Associação de Moradores do Morro da Formiga pelo grupo de traficantes de drogas do local.

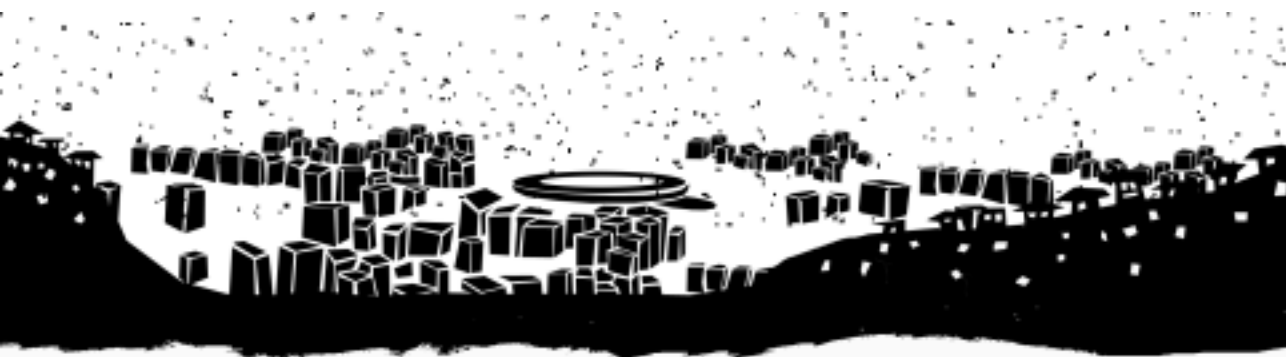
Em “Favelas e democracia: temas e problemas da ação coletiva nas favelas cariocas”, Luiz Antonio Machado da Silva e Márcia Pereira Leite analisam possibilidades e limites da ação coletiva de base diante da fragmentação da questão urbana no Brasil e discutem as alternativas colocadas para moradores e moradoras de favelas alterarem sua imagem e seu lugar social na cidade, transformando – e, assim, democratizando – o padrão de sociabilidade urbana.

No último texto do livro, “Uma agenda para o Rio”, Paulo Magalhães chama a atenção para a preparação da cidade para os Jogos Pan-americanos e para a candidatura aos Jogos Olímpicos sem qualquer debate ou consulta pública. São intervenções urbanísticas importantes e grandiosas, que têm impacto na vida do cidadão, mas estão sendo implementadas por um acordo de interesses entre a prefeitura e os setores empresariais.

AGENDA SOCIAL RIO: CAMINHOS E PERSPECTIVAS*

PATRÍCIA LÂNES

Jornalista e pesquisadora do Ibase



A Agenda Social Rio foi idealizada para ser movimento social, envolvendo pessoas comprometidas com a construção de uma sociedade mais justa. Organizações populares, grupos e instituições da sociedade civil e do governo participam da Agenda, refletindo, discutindo e implementando ações que contribuam para o enfrentamento da desigualdade e para a construção de uma sociedade mais solidária, democrática e cidadã.

A Agenda atua por meio da mobilização e da articulação de diversos setores da população da Grande Tijuca. Seu objetivo é realizar ações que integrem bairros e favelas, fortalecendo o diálogo entre eles e contribuindo para a criação de políticas públicas inclusivas, que colaborem para a transformação do quadro de pobreza e profunda desigualdade em que se encontra a cidade do Rio de Janeiro.

Desde seu início, vêm fazendo parte da Agenda representantes de bairros e comunidades, grupos culturais e de jovens, movimentos sociais, escolas públicas e privadas, creches comunitárias, parques e reservas florestais, professores(as) e educadores(as) e diversas instituições.

* Uma primeira versão deste texto foi publicada no livro *Agenda Social Rio: história, ações e desafios*, organizado por Patrícia Lânes (Ibase, 2001).

A proposta da Agenda nasceu em 1996. Idealizada pelo sociólogo Herbert de Souza, o Betinho, durante a campanha pela candidatura do Rio de Janeiro como sede das Olimpíadas de 2004, a Agenda Social Rio pretendia criar um compromisso social que envolvesse sociedade civil e governo, em torno de metas voltadas para a melhoria da qualidade de vida de todos e todas que vivem na cidade do Rio de Janeiro. Mesmo com a eliminação da candidatura do Rio, a articulação em torno da Agenda Social se consolidou visando contribuir para a materialização de cinco metas: educação de qualidade para todas as crianças e jovens; ninguém morando na rua; favelas urbanizadas e integradas à cidade; alimentação de qualidade para todas as crianças e jovens; e esporte e cidadania jogando no mesmo time.

Para se entender melhor o que significou essa idéia àquela época, é preciso rever o momento pelo qual passava o nosso país. No início da década de 1990, Betinho esteve à frente de importantes movimentos de mobilização da sociedade civil. O primeiro deles, o Movimento pela Ética na Política, culminou no processo de *impeachment* do então presidente da República, Fernando Collor de Melo. O segundo – e também de muitíssima força de mobilização e projeção – foi a Campanha contra a Fome, que nasceu composta de duas instâncias: uma ligada ao governo e à sociedade, representada pela criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (Consea), e a outra, Ação da Cidadania contra a Miséria e pela Vida, criada em 1993, era ligada, essencialmente, à sociedade civil. Para se ter uma idéia do que significou esse movimento, pode-se recorrer aos dados de pesquisa realizada pelo Ibope: 68% da população brasileira acima de 16 anos já tinha ouvido falar da campanha, em dezembro de 1993. Em artigo publicado pelo jornal *O Estado de S.Paulo*, na mesma data, Betinho registrava a existência de comitês em 22 dos 27 estados do Brasil. Em meados de 1994, estimava-se em 3 mil, aproximadamente, o número de comitês, em todo país.

Foi, portanto, a partir de um processo de articulação institucional e político anterior que surgiu a Agenda. Seus cinco objetivos iniciais, relacionados ao símbolo olímpico, recuperavam questões emergenciais e estruturais que deveriam ser tratadas pela sociedade em seu coletivo. A morte de Betinho foi uma perda enorme para a sociedade brasileira e implicou a redefinição das possibilidades imediatas da Agenda. Em abril de 1997, logo após a eliminação da candidatura do Rio às Olimpíadas de 2004, surgiu a necessidade de identificar uma meta que

articulasse as demais, permitindo a consolidação de um sentido integrado para a implantação das diversas iniciativas planejadas pela Agenda. Assim, a questão das favelas urbanizadas e integradas à cidade ganhou centralidade.

Um plano de desenvolvimento local integrado da Agenda Social Rio foi formulado como um projeto-piloto capaz de se expandir para outras regiões da cidade. A questão era, então, decidir em qual região da cidade esse projeto seria iniciado. Escolheu-se parte da Área de Planejamento 2.2, uma divisão adotada pela prefeitura que corresponde à 8ª e à 9ª regiões administrativas do Rio e engloba os seguintes bairros: Tijuca, Maracanã, Praça da Bandeira, Alto da Boa Vista, Andaraí, Vila Isabel e Grajaú. A Grande Tijuca, como foi batizada, correspondia a uma área com aproximadamente 366.567 moradores e moradoras e superfície de 7.500 hectares, onde estão localizadas 29 favelas, que abrigam cerca de 13% de sua população total.

Várias foram as razões dessa escolha. Muitas favelas dessa região já vinham sendo objeto de ação de uma diversidade de projetos sociais e do poder público em projetos estaduais e/ou municipais de saneamento e urbanização. A área abriga importantes equipamentos institucionais, como a Universidade do Estado do Rio de Janeiro (Uerj) e o Hospital Universitário Pedro Ernesto da Uerj, o Maracanã e, ainda, a Floresta da Tijuca, a maior floresta urbana do mundo. Além disso, a região é um importante pólo comercial e apresenta grande produção cultural, concentrando escolas de samba, como Salgueiro, Vila Isabel, Unidos da Tijuca e Império da Tijuca, cinco teatros e 20 clubes sociais, entre outros. Trata-se, por fim, de um conjunto de bairros que possuem referências fortes e identidades bem definidas.

A idéia inicial era construir, em parceria com diferentes atores locais, um plano de desenvolvimento local integrado e sustentável (PDLIS) para a Grande Tijuca. Esse plano seria capaz de fomentar as potencialidades já existentes nos bairros, articulando iniciativas para uma gestão social integrada da região. Para tanto, era necessário criar um fórum democrático, capaz de discutir e propor ações para o combate à pobreza e para a redução das desigualdades sociais por meio do estímulo à participação comunitária.

A Agenda trabalhava, então, por meio de grupos de trabalho (GTs), e cada um deles representava uma das metas inicialmente estabelecidas. Esses grupos tinham dinâmica própria e reuniam representantes dos mais diversos setores da sociedade. A coordenação ficava centralizada e havia fóruns gerais,

reunindo todos os grupos e a coordenação, onde eram discutidas e tomadas decisões significativas da Agenda.

A Agenda vem encontrando, desde 1998, formas variadas de atuação, respeitando a dinâmica de trabalho de seus grupos e a consolidação de parcerias diversificadas. Durante todo esse tempo, uma discussão que permeou o debate da Agenda Social Rio foi a sua institucionalização. Houve uma opção consciente e estratégica pela não-institucionalização da Agenda. Para manter seu sentido de diversidade e permeabilidade de pessoas, instituições e movimentos, a Agenda preferiu continuar sendo apenas uma agenda, um espaço de encontro e de formulação conjunta de ações com impacto sobre as políticas públicas locais.

Por intermédio do Ibase e da Fundação Bento Rubião, a Agenda vem recebendo, desde 2000, financiamento da Organização Holandesa para a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (Novib) para a maior parte de suas atividades. Criada em 1956, a Novib incentiva experiências de combate à pobreza, de forma estrutural e sustentável, na África, Ásia, América Latina e leste da Europa. Não é por mera casualidade que os temas e as linhas de trabalho privilegiados pelo Programa Urbano da Novib encontram significativos pontos de convergência com a proposta da Agenda Social Rio. O Programa Urbano apóia iniciativas que procuram mudar as políticas públicas, contribuindo para transformar a cidade em um lugar mais inclusivo, capaz de se desenvolver de forma sustentável, do ponto de vista ambiental, econômico e social.

Desde 2000, a Agenda passou por diversas discussões e reflexões e redefiniu seu papel, especialmente quanto às possibilidades de relação com o poder público. Até o ano de 2000, o governo municipal vinha se mostrando mais aberto a um diálogo mais permanente com setores da sociedade civil. Após esse ano, essa realidade mudou. E essas mudanças fizeram que a Agenda Social Rio refletisse sobre sua função e seu trabalho e reavaliasse as possibilidades reais de implantação de um plano de desenvolvimento local como formulado inicialmente, já que o PDLIS exigia forte participação de órgãos governamentais. Além disso, a articulação entre os órgãos de governo suporia um acúmulo político e um nível de relação entre as instituições que iria além da simples parceria, sendo impossível implementar o plano daquela forma, naquele momento.

Os grupos e subprojetos da Agenda Social Rio passaram, então, a se guiar pelo princípio do fortalecimento de sujeitos políticos coletivos, capazes

de contribuir na formulação de políticas públicas mais justas, incorporando o olhar das classes populares.

A Agenda continuava a se organizar por meio de grupos, nem todos vinculados às metas iniciais. Muitos foram organizados a partir de desdobramentos dos primeiros GTs. Temas como comunicação comunitária, educação, juventude, geração de trabalho e renda, memória das favelas, saúde, formação popular e organização comunitária entraram na pauta da Agenda.

A coordenação da Agenda foi, ao longo desse processo, ganhando novo peso e significado. Com a expansão do projeto, houve necessidade de compartilhar a coordenação com mais representantes dos GTs e de instituições envolvidas estruturalmente nele. A Agenda passou a contar com uma coordenação participativa, com mais de 20 integrantes, composta por representantes dos GTs ou subprojetos. Seu objetivo era acompanhar as atividades em andamento e refletir sobre temas mais amplos que estruturavam sua proposta política.

Os avanços e as dificuldades pelos quais passou a coordenação da Agenda refletiam, mais uma vez, a conjuntura política do município. Mudanças no governo representaram um gradual afastamento de setores da Agenda e a dificuldade de diálogo das pessoas que permaneceram à frente da iniciativa perante as esferas do poder público. Ao mesmo tempo, as iniciativas envolvidas pela Agenda vinham adquirindo dinâmicas muito específicas, o que demandava muito daquelas que se encontravam à frente delas. Houve, no entanto, diversas tentativas de se recriar a Agenda como, fundamentalmente, um espaço de articulação política no qual atores distintos pudessem estar pensando e criando formas de lidar com questões estruturais, impactando políticas públicas.

A retomada do espaço de diálogo e articulação que possibilitou o nascimento da Agenda Social Rio nunca esteve afastada do desejo daqueles e daquelas que, à frente dela, vinham buscando caminhos para potencializar essa vocação. No ano de 2003, algumas importantes decisões foram tomadas no sentido de reconhecer a trajetória dessas iniciativas e a importância de cada uma de suas ações, além de retomar o espírito inicial da Agenda Social Rio, ou seja, a manutenção de um espaço democrático e privilegiado por agregar uma enorme diversidade de atores sociais, capaz de enfrentar questões que se encontram no cerne das desigualdades sociais e entraves da participação política.

Desde então, o Ibase, que, ao longo desse processo, deu o suporte institucional necessário para que a Agenda Social Rio se tornasse realidade,

vem investindo no fortalecimento técnico e político das diversas iniciativas geradas no contexto da Agenda Social Rio, incentivando-as a buscar maior autonomia com sustentabilidade e, dessa forma, enraizar e legitimar o sentido de cada uma dessas ações em seus locais de atuação.

O caminho percorrido foi longo. A vocação da Agenda Social Rio como fórum político para construção democrática de alternativas continua. O Ibase terá ainda como missão, em articulação com as instituições que estão à frente das iniciativas e com a rede de parcerias da Agenda,¹ retomar os grandes fóruns da Agenda Social Rio na Grande Tijuca. Nesse movimento, pretende articular o debate sobre experiências locais consolidadas a partir das iniciativas da Agenda à discussão de questões mais amplas vinculadas ao direito à cidade.

O compromisso com o fortalecimento político dos atores sociais envolvidos ao longo desse processo prolonga-se na formação de uma “escola de cidadania”, que tem como objetivo ampliar o processo de formação de atores para outros espaços da cidade, por meio de uma metodologia capaz de rever e aprofundar a atuação dos movimentos sociais urbanos, principalmente a partir das favelas cariocas.

1 Ação Comunitária Pró-Favela; Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano da Casa Branca e do Borel; Associação Atlética da Light; Associação de Moradores da Chácara do Céu; Associação de Moradores da Formiga; Associação de Moradores do Borel; Associação de Moradores do Salgueiro; Associação de Mulheres da Indiana, Borel e Adjacências; Casa da Acolhida Marista; Casa da Auto-Estima/Casa Branca; Ceaca-Vila; Cemasi João Lopes/Formiga; Cemina – Comunicação, Educação e Informação em Gênero; Centro Acadêmico da Faculdade de História/Uerj; Cia. Étnica de Dança e Teatro; Colégio Regina Coelli; Comitê Jovem do Fórum Social Mundial/RJ; Coordenação Nacional de Doenças Sexualmente Transmissíveis e Aids/Ministério da Saúde; Creches Comunitárias da Grande Tijuca; Criar Brasil; Ecomarapendi/Recicloteca; Escola Casinha Torta; Escola Oga Mitá; Faetec; Fórum de Cooperativismo Popular do Rio de Janeiro; Fundação Bento Rubião; Fundo Ângela Borba; Funlar; Geração Hip Hop; Gestão Comunitária – Instituto de Investigação e Ação Social; Grêmio do Cefet; Grêmio do Colégio Estadual Antônio Prado Júnior; Grêmio do Instituto Superior de Educação do Rio de Janeiro; Guardiões do Rio (Smac); Igreja Batista Nova Canaã; Igreja dos Capuchinhos/Pastoral da Juventude; Igreja Metodista de Vila Isabel; Instituto de Imagem e Cidadania; Instituto Superior de Educação do Rio de Janeiro; Jovens com uma Missão (Jocum/Borel); Mutirão Reflorestamento (Smac); Nós do Morro; ONG Novo Horizonte; Pouso da Formiga; Pré-Vestibular Popular do Sobrado Cultural; Projeto Equilibrar/Borel; Rede Ecológica; Rede Jovens em Movimento; Secretaria Municipal de Saúde (SMS); Sindicato dos Profissionais de Educação (Sepe)/RJ; Sesc/Tijuca; Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (SMDS/CR2.2); Secretaria Municipal de Educação (SME); SPS Comunicação; Universidade do Estado do Rio de Janeiro (Uerj); e Vice-Reitoria da PUC-Rio.

A GLOBALIZAÇÃO E O DESEJO DE SEGURANÇA

LUIS CARLOS FRIDMAN

*Sociólogo, professor do Departamento de Sociologia
e do Programa de Pós-graduação em Sociologia e
Direito da Universidade Federal Fluminense (UFF)*



Em entrevista recente, o historiador Eric Hobsbawm, ao ser perguntado sobre seus temores em relação ao futuro, apontou a perda da capacidade do Estado de estabelecer a ordem nas fronteiras nacionais e controlar a violência privada. Evidentemente, Hobsbawm não estava defendendo regimes de força, apenas advertia que o enfraquecimento do Estado (com o seu monopólio da violência) era uma ameaça à vida democrática.

Fundamentalistas com armas até os dentes, exércitos de narcotraficantes, quadrilhas de bandidos de classe média, legiões de seguranças particulares que protegem a vida e a propriedade de pessoas ricas e celebridades, bandos e comandos compostos por adolescentes e jovens miseráveis que distribuem droga, promiscuidade na relação entre as forças de repressão e o crime, tudo isso compõe a vida contemporânea em todos os lugares.

Os condomínios fechados cercados por seguranças e monitorados por sistemas de televisão, exemplo universal de concepção arquitetônica de como viver nas grandes cidades, evidenciam a incorporação da violência nas mais variadas dimensões da vida cotidiana. As pessoas ricas e abonadas da sociedade sentem-se, assim, protegidas do “caos” da vida das ruas, das pessoas pobres e dos bandidos. As cercas, as cancelas e os limites militarizados dos condomínios reforçam as fronteiras sociais pelo elogio à privatização da vida. Não é incomum a presença de escolas, clubes, cursos de línguas, academias

de ginástica, consultórios médicos, lanchonetes e lojas nos condomínios; é uma vida à parte, uma vida em permanente estado de sítio. Moradores e moradoras desses condomínios orgulhosamente proclamam “que não precisam mais ir a lugar nenhum” além dos domínios “comunitários”.

Na mesma entrevista, Hobsbawm salientou que a globalização é um processo irreversível. Mas alertou para a natureza dos fenômenos derivados do livre fluxo das forças do capital, o qual se move à velocidade do sinal eletrônico, e suas conseqüências institucionais. A globalização econômica não é acompanhada da universalização da invenção democrática ou de sua expansão pela ampliação do intercâmbio entre os povos. No mundo contemporâneo, as flutuações financeiras globais ultrapassam a capacidade de as instituições locais monitorarem, controlarem ou mitigarem o movimento do capital. Isso provoca o dismantelamento e a sucessiva reconstrução das instituições, com efeitos perversos sobre as economias locais. O dinheiro se move à velocidade do sinal eletrônico, mas o tempo das decisões políticas e dos projetos estratégicos das nações e dos povos solicita períodos maiores de maturação e implementação. Portanto, a economia global se descola progressivamente da política.

Se o Estado entra num processo de enfraquecimento, as pessoas ricas contratam exércitos particulares, povos fundamentalistas se armam, a classe média apóia a militarização da vida e os grandes setores excluídos também desenvolvem as suas formas de violência. Ao se reduzir a globalização à lógica puramente econômica, perdem-se de vista o conjunto de mudanças na organização social contemporânea e as novas redes de relações em todas as esferas da vida coletiva. O próprio capital se move de maneira diferenciada: anteriormente, ele se estabelecia duradouramente nas localidades e nos territórios, explorando os recursos naturais, os insumos e a força de trabalho. Por se mover à velocidade do sinal eletrônico, o capital não tem qualquer dificuldade de “desarmar as suas tendas”, como aparece na literatura dedicada ao exame das flutuações produtivas e financeiras. Essa volatilidade dispensa a administração, o gerenciamento, as garantias para o trabalho e faz das pessoas que detêm o dinheiro uma massa de “senhores ausentes” (na expressão de Zygmunt Bauman) porque estão em todo lugar e em lugar nenhum. O mecanismo é de desengajamento e de fuga, protagonizado por uma espécie de capital-guerrilheiro da máxima usurpação.

A vida cotidiana nunca esteve tão vulnerável aos acontecimentos globais, o que afeta as ações humanas e os próprios contornos institucionais. Um dos pontos mais importantes do debate sobre a globalização é a apreciação das desigualdades e dos processos hegemônicos *no quadro da compressão do tempo e do espaço*, determinada pelo desenvolvimento tecnológico. A comunicação eletrônica instantânea e o transporte rápido de massa permitem que acontecimentos distantes afetem os destinos locais. Na economia, na política, na cultura e no conhecimento, as fronteiras são sucessivamente ultrapassadas, o que resulta em uma interdependência acelerada e um “mundo em processo de encolhimento”, na expressão de David Held e Anthony McGrew. Isso provoca mudanças estruturais nas interações e na organização social, porque a ação à distância não se resume a “algo que acontece com os outros”. A globalização, em sentido mais que econômico, não é algo que acontece “lá fora”, mas também “aqui dentro”. É um processo múltiplo, que alcança as mais variadas dimensões da vida social e também se expressa nas circunstâncias da vida local. Não está submetida ao controle de nenhuma nação, grupo de nações ou de grandes empresas.

As imensas desigualdades da globalização, situadas no ambiente da compressão do tempo e do espaço, permitem conceber essa nova ordem sob a marca da economia política da incerteza, definida como “o conjunto de ‘regras para pôr fim a todas as regras’ imposto pelos poderes financeiros, capitalista e comercial extraterritoriais sobre as autoridades políticas locais” (Bauman, 2000, p. 175). Nada fica no lugar por muito tempo. O contraste é grande com o desenvolvimento do capitalismo industrial no qual os investimentos, as instalações e as máquinas fixavam-se duradouramente nas localidades e nos territórios. A economia política da incerteza desmantela tudo, e alguns de seus alvos foram as redes públicas de proteção social porque o Estado não pode ser deficitário e a confiança internacional requer esse atestado de bons antecedentes. Enquanto o capital flui livremente, a política permanece irremediavelmente local: a globalização retira o poder da política, pois parece que a arena das decisões está em um espaço impalpável. Consolidou-se, assim, o decréscimo da responsabilidade da comunidade sobre o destino daqueles(as) que a integram.

O desmonte das agências de proteção social, pela fé na desregulamentação e na privatização que transita na economia política da incerteza, transforma

pobres e desabilitados(as) em refugio humano. Uma boa parte daqueles(as) que Marx chamou de “exército industrial de reserva” não tem mais entrada na economia formal. Segundo dados e projeções recolhidos pelos jornalistas Hans Peter Martin e Harald Schumann, da revista *Der Spiegel*, em vista da velocidade crescente do desenvolvimento tecnológico, tendencialmente não mais de 20% da força de trabalho será suficiente para fazer a economia funcionar (*apud* Bauman, 2000, p. 27).

No mundo do desemprego estrutural, ninguém pode se sentir verdadeiramente seguro. Na instantaneidade da comunicação e na intensificação das relações sociais em escala mundial pela compressão do tempo e do espaço, alterações produtivas em Taiwan podem afetar a taxa de desemprego em Pittsburgh ou as linhas de montagem da Zona Franca de Manaus. Precariedade, vulnerabilidade, instabilidade e incerteza cercam a condição humana nesse estágio da modernidade avançada. A insegurança é um ar que se respira com frequência cada vez maior em virtude desse “encolhimento” do mundo.

Os processos macroeconômicos têm conseqüência direta sobre as microrrelações contraídas no cotidiano. Tome-se como exemplo a fragilidade de vínculos no mundo do trabalho. A reorganização produtiva denominada “especialização flexível” tem características que contribuem para o afastamento entre os(as) trabalhadores(as) e para o isolamento. É um processo de largo alcance que envolve a assimilação da tecnologia de informação à atividade produtiva e a adaptação da força de trabalho a essas novas condições. Por meio de máquinas reprogramáveis, as “máquinas-ferramenta”, permite a produção “ao gosto do freguês”, isto é, a satisfação de nichos cada vez mais específicos de consumidores(as) no mercado e agilidade para enfrentar a demanda por novas mercadorias. É um capitalismo em que a estrutura interna das empresas não tem durabilidade, está sujeita a alterações permanentes e decisivas e, por conseqüência, os(as) trabalhadores(as) nunca se sentem inteiramente seguros(as) de suas habilidades e do lugar que ocupam. Empregados(as) são alocados(as) em projetos e devem ser flexíveis para assimilar novos padrões de habilidade e produtividade em constante mudança. Sob tal dinamismo, “carreira” é uma palavra ultrapassada. Algo bem diverso da estabilidade do capitalismo industrial clássico e da fórmula paradigmática 40/40 que teve vigência em boa parte do século XX,

especialmente nas economias mais avançadas: 40 horas de trabalho por semana durante 40 anos, geralmente em empregos duradouros.

Se há algum princípio que norteia a especialização flexível, é o de que “não há longo prazo”. As pessoas empregadas nessa produção devem suportar a exposição permanente ao risco e ser capazes de se reinventar a cada momento. O que importa é mudar, não se comprometer e não se sacrificar pelo outro. Essa situação corrói os laços de lealdade, confiança, comprometimento, integridade e ajuda mútua que só se solidificam com o tempo. Uma análise pormenorizada dessas novas condições de trabalho pode ser encontrada no livro *A corrosão do caráter*, de Richard Sennett, no qual caráter é entendido como o “valor ético que atribuímos aos nossos próprios desejos e às nossas relações com os outros” (Sennett, 1999, p. 10). Com o enraizamento da especialização flexível como forma de trabalho e de criação de riqueza material, os valores de autonomia, independência e liberdade sofrem grandes alterações, produzindo narrativas de vida que dispensam a profundidade dos vínculos entre os indivíduos. Tornam-se estilos da brevidade emocional e ética, um dos tormentos presentes no ambiente da reorganização produtiva da sociedade contemporânea.

Em um depoimento encontrado em *A corrosão do caráter*, uma das pessoas pesquisadas, ao relatar as relações de trabalho numa sofisticada agência de publicidade de Nova York, em certo momento diz: “Não deixe que nada se grude em você”. Como os demais relatos do livro, é expresso com grande sofrimento e culpa. A vivência é de distanciamento e de cooperatividade superficial, pois as pessoas devem estar sempre prontas a romper os laços contraídos em equipe e entrar em novos “projetos” e “campos de trabalho”. A dependência é experimentada como condição vergonhosa perante a capacidade de adaptação a novas tarefas e companheiros(as) de trabalho, ou seja, a “liberdade” de não se apegar a nada.

Na dilapidação dos laços de ligação com o outro, as pessoas passivas são tomadas pela culpa e pela sensação de fracasso em uma sociedade que se quer altamente dinâmica. As experiências mais profundas de confiança, que só se consolidam com o tempo, são quebradas quando as instituições se desfazem com extraordinária rapidez ou estão sendo continuamente reprojatadas. Olhando mais longe, o que Sennett aponta para a reorganização produtiva e para o trabalho pode ser observado crescentemente nas

demais esferas sociais da pós-modernidade. Por isso, vale ampliar o diagnóstico de Sennett e afirmar que as atuais redes institucionais se caracterizam pela “força dos laços fracos”.

O aprofundamento do cosmopolitismo universal é acompanhado da revitalização dos nacionalismos, da xenofobia e da busca enlouquecida de definição de identidades. A inconstância e a incerteza – ou, dito de outra maneira, o sentimento de dispersão, particularidade, complexidade e descentramento – não encontram referências em uma nova ordem mundial minimamente asseguradora da tolerância e da convivência fraterna entre os povos. O comércio mundial, por mais que possa trazer resultados benéficos ao intercâmbio dos povos, não substitui o atordoamento institucional em curso. Os esforços (e a fúria) em torno da agregação por semelhança, esse reforço da idéia de “comunidade” (ilusória), têm íntima conexão com a globalização e a economia política da incerteza. O recurso à “tradição” nada tem a ver com o passado. Ao contrário, é um fenômeno recentíssimo. Como salienta Clifford Geertz, essas lutas identitárias, na maioria das vezes levadas adiante com armas na mão, dizem respeito ao

sentimento de quem são aqueles de quem se descende, quem são aqueles como quem se é parecido no pensar, na aparência, na maneira de falar, de comer, de rezar, ou nos gestos, e a quem, por conseguinte, sente-se que se está empaticamente ligado, haja o que houver.
(2001, p. 207)

Em um mundo cada vez mais interdependente, com uma circulação inaudita de idéias, valores e heranças culturais, a defesa da “pureza” de um determinado conjunto de doutrinas é a última trincheira onde se amontoam os desenganados da globalização, cujo efeito prático é a rejeição do engajamento dialógico de idéias no espaço público.

O efeito político dessas realidades não se limita ao aprofundamento das desigualdades e de estratificações perversas: propicia o surgimento de apelos pela “segurança”. O fenômeno Le Pen na França, por exemplo, foi alimentado pelo medo da classe média conservadora francesa e de setores operários à “invasão” de imigrantes, que atordoam a “paz” e a “tranquilidade” ou disputam postos de trabalho. Uma vez que as pessoas se retraem no individualismo

e na privatização de variadas dimensões da vida social temendo pela sua “segurança”, elas tendem a se desinteressar pela ação coletiva ou pela recomposição das redes de solidariedade social, traduzindo sua passividade e seu medo em votos para aqueles(as) que prometem “ordem”.

Essa demanda por segurança implica políticas sociais de criminalização da pobreza que aprofundam as fronteiras sociais. Segundo os dados apresentados em outro livro de Bauman, *Globalização: as conseqüências humanas*, há um aumento considerável de pessoas atingidas pela legislação criminal e destinadas às prisões. De 1979 a 1997, nos Estados Unidos, a proporção de prisioneiros(as) ou de pessoas sob a tutela da lei para cada 100 mil habitantes subiu de 230 para 649 (2% da população estava sob controle do sistema penal). Do início da década de 1960 até hoje, esse número subiu de 40 para 64 na Noruega e de 30 para 86 na Holanda. Atualmente, na Inglaterra e no País de Gales, 114 para cada 100 mil habitantes têm suas mazelas com o sistema penal. É, portanto, uma segurança experimentada *apesar* dos outros, em vez de uma segurança vivida *com* os outros.

Retornando às observações de Eric Hobsbawm mencionadas no início deste texto, o enfraquecimento do Estado e o estreitamento do espaço público na contemporaneidade resultam na extrema privatização da vida cotidiana e na deformação do sentido da proteção social. Quando as políticas sociais tornam-se políticas de encarceramento do refugio humano, abre-se a temporada da autodefesa, uma vez que os muros das prisões tornam-se a radicalização da metáfora que tem nas cancelas e guaritas dos condomínios a sua feição branda e ilusoriamente “confortável” ou “asseguradora”. “Lá fora”, na vida pública, onde as pessoas se encontram, misturam-se, atordoam-se com as demais vidas, aquelas que são protegidas se amedrontam, e o Estado trata de erigir as alfândegas sociais. A “ordem” passa a se constituir por pessoas tementes à violência – palavra que pode conter terríveis tragédias e vilanias, como também a simples manifestação do medo e da intolerância –, configuração institucional que não dissipa o sentimento de isolamento, de vulnerabilidade e de uma existência reduzida ao mínimo pela rotinização da manutenção de guardas e vigilantes que só o dinheiro pode comprar.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BAUMAN, Zygmunt. *Modernidade líquida*. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.
- _____. *Em busca da política*. Rio de Janeiro: Zahar, 2000.
- _____. *Globalização: as conseqüências humanas*. Rio de Janeiro: Zahar, 1999.
- _____. *O mal-estar da pós-modernidade*. Rio de Janeiro: Zahar, 1998.
- FRIDMAN, Luis Carlos. *Vertigens pós-modernas: configurações institucionais contemporâneas*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 2000.
- _____. *Globalização e refugio humano*. *Lua Nova*, São Paulo, n. 46, 1999.
- GEERTZ, Clifford. *Nova luz sobre a antropologia*. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.
- GIDDENS, Anthony. *Mundo em descontrole: o que a globalização está fazendo de nós*. Rio de Janeiro: Record, 2000.
- _____. *A vida em uma sociedade pós-tradicional*. In: GIDDENS, Anthony; BECK, Ulrich; LASH, Scott. *Modernização reflexiva*. São Paulo: Unesp, 1997.
- _____. *As conseqüências da modernidade*. São Paulo: Unesp, 1990.
- HELD, David; MCGREW, Anthony. *Prós e contras da globalização*. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.
- KUMAR, Krishan. *Da sociedade pós-industrial à pós-moderna*. Rio de Janeiro: Zahar, 1997.
- SENNETT, Richard. *A corrosão do caráter*. Rio de Janeiro: Record, 1999.

CIDADANIA, DEMOCRACIA E JUSTIÇA SOCIAL¹

LUIZ ANTONIO MACHADO DA SILVA

*Sociólogo, professor do Instituto de Filosofia e Ciências Sociais da
Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e do Instituto Universitário de
Pesquisas do Rio de Janeiro (Iuperj) da Universidade Candido Mendes*



Neste texto, apresentam-se comentários gerais, que pretendem apenas contribuir para o enquadramento prático da relação entre cidade e democracia. Como todas as ações coletivas que visam reformar as cidades – que já são bastante antigas e muito variadas na forma e no conteúdo – têm tido em seu horizonte, explícita ou implicitamente, a questão da democratização nas áreas urbanas, vale a pena iniciar o raciocínio com uma definição, bem simples, de “democracia”.

A vida social é sempre muito conflitante. Uma das bases mais gerais e mais permanentes dos conflitos é o fato de que, por um lado, uma vez que fazem parte da humanidade, os seres humanos são iguais; entretanto, ao mesmo tempo, são diferentes uns dos outros. Essas diferenças não são apenas – nem principalmente – genéticas, mas produzidas no próprio convívio social. A produção social da diferença não seria problemática – muito pelo contrário, a variedade enriqueceria o conjunto da humanidade – se as diferenças fossem apenas o que são e nada mais. Entretanto, o fato é que às diferenças sempre estão associadas relações de força que as transformam em hierarquias, isto é, conjuntos de pessoas se tornam superiores a outros conjuntos de pessoas que, portanto, são inferiores.

¹ Texto apresentado no Encontro Nacional do Fórum Nacional de Reforma Urbana, realizado de 6 a 8 de junho de 2003, no Instituto dos Arquitetos do Brasil, Rio de Janeiro.

Em regimes não-democráticos, que são muito variados e não nos interessam, essas hierarquias são mantidas pela força, e as diferenças são fortemente reprimidas. Não há igualdade, há homogeneização pelo silêncio e pela força.

Já em regimes democráticos, há um esforço para reduzir as manifestações abertas de força. É óbvio que os conflitos derivados da transformação das diferenças em hierarquias não desaparecem, mas eles são, de certa forma, “pacificados”. De que modo? O Estado, que é a instituição social que concentra o monopólio da força material (não se deve esquecer que o poder, em última instância, está baseado no uso real ou na ameaça da violência física), em vez de simplesmente usar a força para reprimir as diferenças e controlar os grupos inferiores, passa a se responsabilizar pelo estabelecimento de regras de negociação dos conflitos – isto é, de negociação das diferenças hierarquizadas – e garantir que essas regras serão cumpridas.

Isso tem duas conseqüências muito distintas, mas inseparáveis. Aliás, é interessante comentar que, justamente por serem inseparáveis, a democracia tem sido amada e odiada pela esquerda, dependendo de qual das duas se enfatiza. A primeira delas é que a regulação das lutas sociais pelo Estado abre espaço para a aceitação de reivindicações dos inferiores, dependendo, evidentemente, da capacidade de pressão, nível de organização etc. Com isso, certos aspectos das hierarquias podem ser eliminados (sem que seja necessário jogar fora a criança com a água do banho, isto é, sem que também as diferenças desapareçam), reduzindo-se a desigualdade que estava associada a eles. Ou seja, regimes democráticos não garantem de antemão a igualdade, mas geram a possibilidade de que ela venha a ser atingida aos poucos, por meio do próprio conflito social. Por outro lado, a segunda conseqüência é que, por esse mesmo processo e ao mesmo tempo, as hierarquias que permanecem tornam-se legitimadas, isto é, aceitas por todos como lícitas.

De qualquer maneira, pode-se afirmar que regimes democráticos não resolvem tudo, mas abrem possibilidades de aprofundamento progressivo da igualdade entre os seres humanos, com a vantagem de, não sendo regimes de força, permitir que nesse movimento sejam preservadas as diferenças entre os indivíduos e os grupos, isto é, as características particulares que eles mesmos prezam.

A negociação mencionada, característica dos regimes democráticos, se desenvolve no que se chama de espaço público. No espaço público, superiores e inferiores expressam suas opiniões e reivindicam como se fossem iguais. Aliás,

deve-se lembrar que é exatamente isso que quer dizer cidadão e cidadania. Esse é o significado mais básico e ao mesmo tempo mais geral das regras de convivência que o Estado deve manter. Assim, quanto melhor as agências estatais fizerem isso, mais forte será o Estado, pois, por causa da capacidade de regular, controlar e organizar as lutas sociais, o monopólio que o Estado detém sobre o uso da força é aceito e legitimado por todas as pessoas (e, quando isso ocorre, usar a força material monopolizada para “resolver” os conflitos torna-se desnecessário).

Desses brevíssimos comentários que esboçam uma definição de “democracia”, podem-se tirar algumas conclusões:

- a) regimes democráticos se assentam sobre dois pilares: Estado forte, no sentido de aceito e legitimado, e esfera pública ampla;
- b) regimes democráticos têm uma vocação para aprofundar progressivamente a igualdade social, sem impor uma homogeneização forçada;
- c) regimes democráticos “pacificam” a luta dos inferiores pelo aprofundamento da igualdade social. Estimulam o conflito sem transformá-lo em guerra.

Tudo o que foi dito é apenas a definição, a teoria. Mas, nesse caso, ao contrário do ditado popular, na prática a teoria *não* é outra, porque essa teoria não é acadêmica apenas. Ela não é neutra nem se situa fora da prática, pois, além de teoria, é um ideal (e, como qualquer ideal, há quem a defenda e quem se opõe a ela). É, ao mesmo tempo, definição e ideal, porque se trata de uma avaliação do que é e do que precisa vir a ser. Ou seja, a própria definição da democracia já é crítica da situação que é capaz de identificar e propositiva sobre a intervenção necessária. Por princípio, ela não pode se satisfazer com o que encontra na realidade.

Portanto, vale a pena sublinhar: “democracia” não é um conceito estático, é dinâmico. Não se refere a uma estrutura parada no tempo, congelada, cristalizada, mas a um processo. Por isso, diz-se que a cidadania – termo que se refere ao conjunto dos atores no processo democrático – é uma conquista. Cidadãos(ãs) não nascem feitos(as), surgem na luta, no conflito social que, dependendo de seu encaminhamento, pode produzir uma democratização das relações sociais (a qual, como foi dito, passa pela construção de um Estado forte em sua legitimidade). Nesse sentido, quando se fala em democracia, o que está em questão são sempre os *problemas* da democratização ou, para usar a expressão da moda, a “questão democrática”.

Se o cerne dos regimes democráticos é a criação de um espaço público em que grupos superiores e inferiores negociem como iguais, embora, na vida privada, decididamente não sejam iguais, a democracia requer a criação de um mínimo de condições de sustentação dos inferiores em seu enfrentamento com os superiores no espaço público. Para que os inferiores não sejam esmagados, não se revoltam e/ou não abandonem a luta, é preciso alguma interferência sobre a vida privada, de modo a impedir que os inferiores se enfraqueçam a ponto de que não possam exercer sua cidadania, isto é, negociar pacificamente a redução das hierarquias sociais. Isso se chama de política social, que não é uma dádiva gratuita do Estado, mas o resultado de pressões dos inferiores, até certo ponto aceitas pelos superiores.

Desse modo, vê-se que política social e regime democrático são termos indissociáveis, pois um é a condição prática e concreta do outro. Na realidade, os conteúdos, as formas, as dimensões da política social constituem a substância da questão democrática a cada momento.

Quero insistir na afirmativa de que a política social é, portanto, uma *condição da negociação democrática e da expansão da cidadania* (e não um simples apoio mais ou menos assistencialista ao consumo; isso é um reducionismo que corresponde aos interesses dos superiores). Sendo uma intervenção sobre a vida privada, isto é, sobre as relações econômicas, nas quais se produzem as hierarquias e a desigualdade, é atribuição do Estado, por meio de suas diferentes agências, e expressa a negociação no espaço público.

Mas é preciso considerar que não se pode falar em intervenção do Estado como se ela fosse um bloco único, inteiramente consistente e seguindo uma única direção a partir de uma meganegociação homogênea. Na realidade, a política social cobre muitos aspectos, é multifacetada e nem sempre coerente. Nesse ponto, entra a questão urbana, isto é, o problema da organização econômica, social e política das cidades. Ela é uma parte da questão democrática e, portanto, específica, particulariza, torna mais concreta toda a discussão que acabou de ser feita sobre a definição de democracia.

Como uma dimensão da questão democrática, a questão urbana em última análise também corresponde ao problema das condições de acesso ao exercício da cidadania por parte dos inferiores. Pode-se crer que, na raiz das especificidades da questão urbana, está o fato de que, nas cidades, “acesso” significa passar por duas portas em seqüência, e não por uma apenas

(embora, prosseguindo nessa brincadeira das portas, talvez as da cidade sejam mais frágeis que as do campo).

De um modo geral, a intervenção do Estado para regular as relações de força na vida privada e sustentar o exercício da cidadania pelos(as) mais fracos(as) ocorre diretamente nas relações produtivas. (É importante lembrar que, como já foi observado, os superiores se esforçam para reduzir o sentido da expressão “política social” – reduzindo, assim, os próprios conteúdos concretos da intervenção estatal que favorece os inferiores – a medidas orientadas para garantir patamares mínimos de consumo.) Isso é mais visível no campo, onde a impossibilidade de estabelecer uma separação entre as relações de trabalho e da propriedade dos terrenos é imediatamente perceptível, porque a terra bruta é um meio de produção. Já nas áreas urbanas a coisa não é tão clara, porque o mercado de trabalho se separa em boa medida da produção material da cidade. Certamente, a terra continua sendo um meio de produção para as imobiliárias e os interesses de proprietários(as), mas para os(as) não-proprietários(as) é apenas “moradia”, um item necessário para a sobrevivência.²

Exatamente nesse ponto se pode situar toda a discussão sobre a reforma urbana. Os inferiores precisam pressionar na direção de uma intervenção estatal que regule a apropriação e o uso do solo urbano de modo a lhes proporcionar o que se pode chamar de “acesso à cidade”, pois o que está em questão é justamente o acesso dos inferiores ao território urbano e a permanência nele. Essa é a primeira porta a ser aberta, pois se trata de enraizar os inferiores na cidade de uma forma razoavelmente estável, sem a qual o exercício da cidadania torna-se inviável. E, ao mesmo tempo, uma vez que a moradia é um item crucial na sobrevivência da população urbana trabalhadora, o próprio fortalecimento da legitimidade do Estado depende de uma intervenção nesse sentido. Além do mais, por esse mesmo motivo, é preciso a garantia de um mínimo de segurança quanto ao “acesso à cidade”, para que as disputas em torno da regulação pública do mercado de trabalho – a segunda porta do acesso ao exercício da cidadania – possam se desenrolar com alguma consistência. (E não é preciso lembrar o quanto essa consistência é fundamental na atual conjuntura.)

2 O texto “Favelas e democracia: temas e problemas da ação coletiva nas favelas cariocas” de Luiz Antonio Machado da Silva e Márcia Pereira Leite, incluído nesta publicação, retoma esse tema.

Para terminar, vêem-se avanços nesse sentido, que correspondem aos desdobramentos presentes de lutas sociais muito antigas, nas quais os movimentos coletivos dos(as) favelados(as), mais ou menos a partir do fim da Segunda Guerra Mundial, desempenham papel relevante. Não seria exagero sugerir que eles(as) são uma espécie de sem-terra da cidade. Por outro lado, apesar de todo o imenso esforço desenvolvido, eles(as) obtiveram apenas uma estabilidade muito relativa, pois, salvo as poucas exceções de praxe, conquistaram uma situação de fato, e não de direito.

Ao mesmo tempo, outros avanços também identificáveis, até mais abrangentes, têm sido obtidos no que diz respeito à legislação sobre os terrenos urbanos, às condições de edificação imobiliária, entre outras coisas (basta pensar no Estatuto da Cidade). Porém, a prática apoiada nessa nova bateria de instrumentos legais ainda permanece muito rarefeita e continua dependendo de pressão social.

Não existe bola de cristal, mas é possível sentir um otimismo, ainda que cauteloso. Tudo indica que existe forte disposição das agências estatais controladas pelo governo federal de apoiar as disputas no espaço público que visam expandir as condições de exercício da cidadania – o que pode corresponder à transformação de situações de direito, legalmente sustentadas, e, ao mesmo tempo, à transformação de simples possibilidade legais em situações de fato.

Dessa forma, o Estado brasileiro, que, ao contrário do que às vezes se diz, é fraco em virtude de sua incapacidade secular de produzir uma política social que dê sustentação ao exercício da cidadania pelos inferiores, se fortalecerá, recuperando sua legitimidade e, assim, sua capacidade de intervenção.

Caso haja convergência entre a pressão dos inferiores e a disposição dos órgãos públicos federais de responder favoravelmente a ela, isso gerará um círculo virtuoso de democratização da sociedade brasileira, em particular das cidades brasileiras.

NOTA DO AUTOR

Durante debates que se seguiram à apresentação deste texto, fui questionado quanto ao uso do termo “inferiores”, que seria uma desqualificação política e moral da população trabalhadora. Por uma questão de respeito aos(as) meus(minhas) interlocutores(as), que só aumentou em virtude da crítica de tom elevado, e porque, na aparência, ela é pertinente, gostaria de fazer algumas observações.

Talvez tenha passado despercebida a minha insistência no fato de que o elemento de força sempre presente no convívio social acaba por transformar as diferenças geradas na interação em hierarquias. Ora, quem diz hierarquia está dizendo que há posições superiores e inferiores. Por sua vez, posições não são simplesmente lugares vazios, já que estão sempre preenchidas por grupos, categorias sociais etc. Portanto, aqueles(as) que estão embaixo são inferiores. Isso não os(as) desmerece, porque é uma constatação, e não um julgamento.

Palavras são terrivelmente traiçoeiras, porque a linguagem é a fonte de sentido de todos os dispositivos de exploração e dominação. Preferi, e prefiro sempre, não tapar o sol com a peneira: ao contrário do que pensam os(as) que me criticam, considero que o uso de qualquer outro termo – foram-me sugeridos “excluídos(as)” e “oprimidos(as)”, e eu poderia acrescentar “grupos dominados”, “setores subalternos”, que também são de uso corrente – que não “inferiores” para designar os grupos que estão embaixo seria um eufemismo que não tem nada de política ou moralmente neutro, pois sempre carregará uma conotação justificadora dessa posição. Insisto que “inferiores” é o termo que constata, da forma mais crua possível, essa iniquidade que é tratar hierarquicamente as diferenças. Se os outros termos, evidentemente, não impedem a indignação – esse sentimento que está na raiz de qualquer mobilização contra o *statu quo* –, acho que uma descrição sem rodeios já é um passo na direção dela.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CARVALHO, Maria Alice Rezende de. *Cidade escassa e violência urbana*. Rio de Janeiro: Iuperj, 1995. (Série Estudos, n. 91).
- CASTEL, Robert. *Les metamorphoses de la question sociale: une chronique du salariat*. Paris: Arthème Fayard, 1995.
- MACHADO DA SILVA, Luiz Antonio. Aspectos de la política habitacional en Brasil. Texto apresentado na 2ª reunião do Grupo Latinoamericano de Investigaciones Urbanas (ISA). México, 1981. Não publicado.
- _____. A continuidade do “problema da favela”. In: LIPPI, Lúcia. (Org.). *Cidade: história e desafios*. Rio de Janeiro: FGV, 2002.
- RIBEIRO, Luiz Cesar de Q. *Dos cortiços aos condomínios fechados: as formas de produção da moradia na cidade do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997.
- _____. Reforma urbana na cidade da crise: balanço teórico e desafios. In: RIBEIRO, L. C. de Q.; SANTOS Jr., O. A. dos (Orgs.). *Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Cidadania e justiça*. Rio de Janeiro: Campus, 1987.

SOCIABILIDADE VIOLENTA: UMA DIFICULDADE A MAIS PARA A AÇÃO COLETIVA NAS FAVELAS*

LUIZ ANTONIO MACHADO DA SILVA

*Sociólogo, professor do Instituto de Filosofia e Ciências Sociais da
Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e do Instituto Universitário de
Pesquisas do Rio de Janeiro (Iuperj) da Universidade Cândido Mendes*



Com toda a sua carga de sentimentos de insegurança, medo etc., a violência urbana é objeto de preocupação da população das grandes cidades brasileiras e um dos temas centrais da agenda pública. Mas a expressão não indica apenas um problema coletivo e um tema de debate. Todas as pessoas sabem que a violência urbana é real, concreta, e é possível reconhecer, com pouca margem a dúvidas, qual o complexo de práticas e relações sociais por ela designado. Em suma: todos sabem o que é violência urbana. Nesse sentido, violência urbana é uma *representação coletiva*, uma categoria do entendimento de senso comum que consolida e confere sentido à experiência vivida nas cidades, bem como orienta instrumental e moralmente os cursos de ação que moradores e moradoras – como indivíduos isolados ou em ações coletivas – consideram mais convenientes nas diversas situações em que atuam.

Mesmo supondo que seja possível romper com o conhecimento de senso comum tendo por objetivo “explicá-lo” como uma espécie de observador exterior, a partir de um conjunto de afirmativas sobre o processo social global, isso corresponderia a um discurso metafísico, pois esvaziaria a concretude

* Uma versão deste texto, intitulado “Violência e agenda pública”, foi publicada, em 2000, na revista *Democracia Viva*, n. 8.

das práticas sociais que constituem a realidade em um momento dado. Talvez seja mais útil uma outra perspectiva, que tome a representação da violência urbana como um elemento-chave para a compreensão intelectualmente bem fundamentada das práticas e relações sociais às quais ela se refere. A intenção¹ é preservar a relação mencionada no início deste texto que caracteriza a violência urbana: é um tema da agenda pública – isto é, um problema social – e uma representação coletiva. Dito em outras palavras, o raciocínio esquematizado a seguir pode ser entendido como uma crítica racional da representação da violência urbana. Será focalizado o caráter problemático da relação entre a categoria do senso comum e as práticas às quais ela se refere: em um primeiro momento, será reconstruído o núcleo de sentido da violência urbana e, em seguida, será proposta a noção de sociabilidade violenta.²

REPRESENTAÇÃO DA VIOLÊNCIA URBANA

Considerada em seus conteúdos de sentido mais essenciais, a representação da violência urbana indica um complexo de práticas legal e administrativamente definidas como crime, selecionadas pelo aspecto da força física presente em todas elas, que ameaça duas condições básicas do sentimento de segurança existencial que costumava acompanhar a vida cotidiana rotineira – integridade física e garantia patrimonial. Violência urbana é, portanto, uma representação que interroga basicamente o crime comum, mas *o foco de atenção não é o estatuto legal das práticas consideradas, e sim a força nelas incrustada*, que é interpretada como responsável pelo rompimento da “normalidade” das rotinas cotidianas, ou seja, do caráter não-problemático dessas rotinas em todos os aspectos: cognitivo, instrumental e moral. Essa é a razão pela qual violência urbana não é simples sinônimo de crime comum nem de violência em geral.

1 E também a limitação, pois neste texto não se discutirá a violência em geral, mas o complexo de práticas sociais que ganham sentido *para os atores* – e não para algum(a) observador(a) independente, “desencarnado(a)” –, ao ser privilegiado um de seus aspectos, a força física (e os equipamentos que a incrementam) como seu elemento mais essencial. Há, entretanto, outras formas de violência aberta – a violência doméstica ou a homofobia, por exemplo –, para não falar da “violência simbólica” ou das coerções econômicas que, não se enquadrando na representação da violência urbana, permanecem fora do raciocínio.

2 Esse argumento vem sendo desenvolvido em diversos trabalhos nos últimos anos. Ver Machado da Silva, 1994, 1995, 1997 e 2004.

Trata-se de uma categoria que destaca e recorta aspectos das relações sociais que os agentes consideram relevantes, em função dos quais constroem o sentido e orientam suas ações. Dessa perspectiva, possui um significado instrumental e cognitivo, uma vez que representa regularidades de fato relacionadas aos interesses dos agentes nas situações consideradas. Mas, como toda representação, a violência urbana é mais do que uma simples descrição neutra. No mesmo movimento em que identifica relações de fato, aponta aos agentes modelos mais ou menos obrigatórios de conduta, contendo, portanto, uma dimensão prático-normativa institucionalizada que não pode ser desconhecida.³

Essa é, em síntese, a novidade da representação da violência urbana. Ela reconhece a existência de uma forma de vida consolidada como uma ordem social. Não se trata apenas de uma referência ao crime comum violento, em relação ao qual a força é tão-somente um meio de obtenção de interesses e, nesse sentido, sempre pode ser substituída por alternativas. Tampouco se trata de uma simples interpretação de desvios de conduta da parte dos criminosos. Violência urbana é a categoria de senso comum coletivamente construída para dar conta do fato de que faz parte da vida cotidiana um complexo de práticas do qual a força é o elemento aglutinador, responsável por sua articulação e relativa permanência ao longo do tempo.

É exatamente isso que designa a expressão sociológica “ordem social”. E é preciso reiterar, como complemento fundamental para essa reconstrução do núcleo de sentido da representação da violência urbana, que sua interpretação por moradores e moradoras das cidades brasileiras – como um problema social contemporâneo nega que ela possa ser caracterizada como mera coleção de desvios de conduta de criminosos. Como problema social, a violência

3 A conexão entre esses modelos de conduta e a possível ausência de valores éticos tem galvanizado a atenção da observação sociológica, denunciando seu compromisso essencial com uma perspectiva jurídico-institucional de análise. Em geral, isso dá origem a uma denúncia tão apaixonada que algumas vezes impede – e, às vezes, distorce – a própria percepção de que, como as coerções exteriores, *esses modelos são aceitos* como obrigatórios, de modo que não se está diante de uma simples ordem empírica, isto é, de um dado de fato. Se a aceitação de tais normas de conduta e a legitimação da autoridade a elas relacionada se associam ou não a uma ética mundana – questão colocada pelo que parece ser uma absoluta falta de transcendência nos conteúdos normativos dos modelos de conduta da sociabilidade violenta –, isso é outro problema.

urbana é uma construção das vítimas atuais ou potenciais, que se reconhecem como participantes subalternas de duas ordens sociais coexistentes. O problema é essa coexistência, que expressa de maneira clara a fragmentação da vida cotidiana nas grandes cidades brasileiras, instaurando um inusitado paralelismo entre formas de vida reciprocamente incompatíveis.

Levar a sério essas observações sobre o reconhecimento da contigüidade entre ordens sociais e formas de vida distintas com uma certa permanência no tempo implica a necessidade de considerar, ao menos como hipótese, o desenvolvimento autônomo de cada uma delas, de modo que as transformações internas em uma provocarão, no máximo, mudanças marginais na outra. Isso significa conferir relevância analítica (e política, como será visto) à fragmentação da esfera da vida cotidiana, reconhecendo a integridade das duas ordens sociais em torno das quais ela está atualmente organizada: a ordem da violência urbana, cujo princípio de organização é o recurso universal à força, e a ordem mais convencional, que pode ser designada como institucional-legal, cujo elemento fundamental é a pacificação das relações sociais por meio do monopólio formal da violência pelo Estado.⁴

Em outras palavras, uma vez que organizam e institucionalizam experiências sociais incompatíveis, as duas ordens não podem ser reduzidas uma à outra – “pecado” que tem caracterizado o debate e a intervenção pública sobre o problema da violência urbana. É preciso ver brevemente como e por quê.

EXPANSÃO DA CIDADANIA

Nas últimas décadas, em virtude de uma dramática intensificação da experiência coletiva de insegurança pessoal, as populações urbanas vêm dando atenção especial aos problemas de manutenção da ordem pública nas cidades brasileiras, enfatizando as dificuldades das agências de controle e

4 Este é o paradoxo da fragmentação da vida cotidiana. A ordem da violência urbana significa uma “desconcentração” e privatização da força nas relações sociais, mas isso não implica a perda de legitimidade e a validade da ordem estatal (institucional-legal), que se assenta sobre o monopólio da força.

repressão ao crime, mas envolvendo todo o processo institucionalizado de administração da justiça. Talvez porque essa crescente preocupação ocorra paralelamente ao aprofundamento da democracia brasileira, o tema tem sido enquadrado como um dos aspectos do debate sobre a expansão da cidadania, com o foco na relação entre democratização e administração da justiça.⁵

Entretanto, há um descompasso entre essa abordagem essencialmente acadêmica e política do *problema* da violência urbana e a percepção de senso comum cristalizada na *representação* da violência urbana, descompasso que acaba por inviabilizar o entendimento das próprias práticas tidas como responsáveis pelo sentimento de insegurança que dá origem à questão.

No centro dessa dificuldade está a compreensão do ator e da ação. A perspectiva acadêmica e política define os agentes que ameaçam a ordem pública, pelas características jurídico-formais de suas atividades, como criminosos, ou seja, praticantes de certas categorias de ilícitos penais que constituem as várias formas de crime comum violento. Em conseqüência, as condutas em questão passam a ser compreendidas em termos das próprias regras violadas, e não em termos do sentido construído pelos criminosos e suas vítimas atuais ou potenciais para suas práticas – na realidade, não é o *crime* que os agentes consideram, e sim a *força* contida nas práticas criminais. Nessa linha, a ineficácia dos aparelhos de manutenção da ordem é apresentada como a variável causal mais importante e explicada seja pelas dificuldades econômico-financeiras e de formação de pessoal das agências, seja pela corrupção e impunidade ou simples incapacidade dos agentes. Em outras palavras, a conduta criminosa é explicada pelo seu baixo “custo de oportunidade”, em um tipo de interpretação no qual a formação dos comportamentos é vista como uma reação mecânica a condições contextuais, de modo que os criminosos seriam meros aproveitadores circunstanciais da desorganização do sistema de administração da justiça. Supõe-se, sem maiores questionamentos, que os criminosos agem por referência às próprias

5 Consultar, entre os balanços críticos referentes a essa bibliografia, Lima *et al.* (2000) e Adorno (1993). Ver também o trabalho pioneiro de Zaluar (1985) e a interpretação mais recente de Peralva (2000).

regras infringidas, ou seja, pressupõe-se que os conteúdos de sentido que articulam motivos, orientações subjetivas e referências normativas são idênticos tanto para os criminosos como para o restante das populações urbanas.⁶

Assim, desfaz-se o vínculo entre o *problema* da violência urbana e a *representação* da violência urbana, de modo que o complexo de práticas que dá origem a todo o desconforto coletivo desaparece da consideração – as análises começam e acabam nas dificuldades da ordem social convencional (chamadas, neste texto, de institucional-legal), recaindo ora sobre a ineficácia intrínseca das leis, ora sobre a incapacidade das agências de administração da justiça de fazer que elas sejam cumpridas. Do ponto de vista da intervenção sobre o problema da violência urbana, a consequência dessa linha de raciocínio é clara: supõe-se que as condutas criminais poderiam ser canceladas, inviabilizadas ou ao menos reduzidas a proporções toleráveis pela manipulação de variáveis institucionais. O funcionamento interno dos aparelhos estatais de controle social, portanto, fica reforçado como objeto privilegiado da atenção, o que acaba fechando o círculo, mantendo na obscuridade, como uma espécie de caixa-preta, as próprias práticas que deram origem a toda a reflexão.

Nesse sentido, não há como negar que aquilo que vem sendo chamado de ponto de vista acadêmico e político constrói uma problemática “real”, além de ética e politicamente relevante. Pondo em tela de juízo a eficácia das agências de segurança pública e o teor mais ou menos democrático de suas práticas, ele aponta, em última instância, para a profunda crise moral e de autoridade (para a fragilidade e a baixa legitimidade do Estado brasileiro) amplamente reconhecida, que é, por isso mesmo, questão central da agenda pública. Além do mais, essa parece ser, de fato, uma condição de possibilidade para a estruturação do complexo de práticas representado pela violência urbana. Todo o problema

⁶ Além do fato de escorar-se no pressuposto não demonstrado de que a formação da conduta é idêntica para criminosos e não-criminosos – dominantes e dominados(as) na ordem social representada pela violência urbana –, pode-se acrescentar uma outra dificuldade na sustentação desse ponto de vista. Todas as pesquisas disponíveis demonstram que os riscos de toda ordem a que se expõem os criminosos são inequivocamente altíssimos, de modo que a insistência em baixos custos de oportunidade para explicar suas práticas sugere uma espécie de esquizofrenia analítica.

está em atribuir a uma *condição de possibilidade* o papel de *causa* – a possibilidade de ocorrência de um acontecimento não pode ser vista como causa dele.

Quanto à dimensão econômica, relativa às bases materiais de reprodução da violência urbana, a associação dessa violência com o tráfico de drogas favorece sua reprodução organizada ao longo do tempo e facilita o acesso a tecnologias cada vez mais sofisticadas de incremento da força física (armamentos). E o tráfico (especialmente de cocaína, responsável pela explosão da acumulação econômica relacionada a drogas ilícitas) também tem sido considerado como causa do problema da violência urbana. Entretanto, como explicitado no comentário anterior, confunde-se condição de possibilidade com causa – em princípio, as práticas definidas como violência urbana podem ligar-se a qualquer outro suporte econômico. (Nesse sentido, a “discriminação” da produção e do uso de drogas provavelmente dificultaria a reprodução da violência urbana, mas não é garantia de sua eliminação.)

SOCIABILIDADE VIOLENTA

Sugere-se aqui que a representação da violência urbana reconhece um padrão específico de sociabilidade, que será chamado de *sociabilidade violenta*. Na sua descrição, é possível começar lembrando que a característica central da representação da violência urbana é captar e expressar uma ordem social, mais do que um conjunto de comportamentos isolados. Ou seja, as ameaças à integridade física e patrimonial percebidas provêm de um complexo orgânico de práticas, e não de ações individuais. Assim, pode-se apresentar a característica mais essencial da sociabilidade violenta como a transformação da força, de *meio* de obtenção de interesses, no próprio *princípio* de regulação das relações sociais estabelecidas.

Uma vez que o princípio que estrutura as relações sociais é a força, não há espaço para a distinção entre as esferas institucionais da política, da economia e da moral etc. Quanto à dimensão subjetiva da formação das condutas, os agentes responsáveis pela gênese e consolidação desse ordenamento não se pautam por referências coletivas moderadoras da busca dos interesses individuais de curtíssimo prazo, deixando o caminho aberto para a manifestação mais imediata das emoções. Para eles, o mundo constitui-se de uma coleção de objetos – nela incluídos todos os demais

seres humanos, sem distinguir seus “pares”, os demais criminosos⁷ – que devem ser organizados de modo a servir a seus desejos. É claro que limites à satisfação desses impulsos são reconhecidos, mas apenas sob a forma de resistência material, e não como restrições de caráter normativo ou afetivo.

Assim, o que caracteriza a sociabilidade violenta é que as práticas se desenvolvem monocordicamente como tentativas de controle de um ambiente que só oferece resistência física à manipulação do agente. O que “une” essas condutas em um complexo organizado de relações sociais é justamente o reconhecimento da resistência material representada pela força de que podem dispor os demais agentes, produzido pela reiteração de demonstrações factuais, e não por acordo, negociação, contrato ou outra referência comum compartilhada.⁸ Todos os agentes obedecem apenas porque sabem, pela demonstração de fato em momentos anteriores, que são mais fracos, com a insubmissão implicando necessariamente retaliação física. No limite, pode-se dizer que não há “fins coletivos” nem “subordinação”; todas as formas de interação constituem-se em técnicas de submissão que eliminam a vontade e as orientações subjetivas de demais participantes como elemento significativo da situação.

A descrição de qualquer padrão de sociabilidade, além dos princípios básicos de funcionamento, deve considerar sua estrutura, ou seja, é preciso considerar como se distribuem os agentes pelas diferentes posições hierárquicas. No que diz respeito à sociabilidade violenta, esquematicamente há o seguinte: obviamente, no topo, como estrato dominante “portador” dessa ordem social, estão os próprios criminosos, enquanto o restante da população

7 Esse é um adendo importante, pois indica que, na sociabilidade violenta, os grupos não se organizam segundo referências à honra, à amizade, ao familismo etc., de modo que as metáforas usualmente empregadas para descrever a formação da ação coletiva nesse âmbito – gangue, máfia, exército etc. – são claramente impróprias. O que parece estruturar a organização dos criminosos em grupos é simplesmente a cadeia de submissão formada pelo reconhecimento do desequilíbrio de força, o que indica a precariedade dos grupos assim formados (e o exagero do tratamento jornalístico referente à “criminalidade organizada”).

8 É provavelmente esta característica fundamental – a necessidade de demonstração factual de força – que, despercebida, muitas vezes leva o(a) observador(a) a definir como gratuitos e inexplicáveis, ou explicáveis, como sádica crueldade, inúmeros acontecimentos muito explorados pela mídia.

ocupa uma posição dominada, subalterna. No entanto, entre essas duas posições polares, há uma imensa nebulosa de situações intermediárias que devem ser consideradas e, segundo se acredita, ainda não são bem compreendidas. Elas se ligam, de um lado, ao fato de que é preciso “aprender a ser agente”: não se nasce “portador(a)” da sociabilidade violenta, de modo que seria preciso indagar as trajetórias (ou seja, o acúmulo das experiências vividas) que levam os agentes a adquirir essa posição, sem esquecer que, antes de um ponto indefinido de cristalização, a trajetória pode ser revertida, depois retomada etc. De outro lado, deve-se também considerar que a contigüidade entre os dois padrões de sociabilidade não apenas impõe a sempre complicada decisão sobre qual das duas referências se deve considerar nas situações enfrentadas (o que pode provocar imensas dificuldades no curso das interações), mas também a possibilidade de “conversão”, no caso de agentes com posição consolidada.

Para finalizar esta seção, cabe uma palavra sobre a distribuição territorial da coexistência entre os dois padrões de sociabilidade. Nenhum aspecto do argumento aqui desenvolvido implica suposições sobre uma eventual separação geográfica ou ecológica entre eles, pois o ponto central do raciocínio é justamente sua tensa contigüidade, que abrange todo o tecido urbano.⁹ Mas isso também não significa dizer que os dois padrões de sociabilidade se distribuem homogeneamente, compartilhando meio a meio todo o território das cidades. Ao contrário, no que diz respeito ao peso diferencial de cada uma das ordens, há grande heterogeneidade na configuração dos espaços urbanos, tanto em razão de práticas intencionais – o auto-isolamento dos estratos mais favorecidos e a preferência por locais de difícil acesso pelos agentes da sociabilidade violenta, por exemplo – como de processos mais impessoais ligados às restrições econômicas.¹⁰

9 As reiteradas menções à “ausência do Estado” nas áreas pauperizadas, ou ao crime organizado como um “Estado dentro do Estado”, devem ser consideradas como simples exagero retórico, pois não têm qualquer sustentação factual: são maciças as evidências da presença rotineira das mais variadas agências estatais em todos os rincões do território urbano.

10 Ver Machado da Silva (2004) e Caldeira (2000), que, embora operando com um enquadramento diferente, enfatiza a mesma dimensão de segregação socioespacial.

Assim, embora a sociabilidade violenta seja uma característica geral da configuração social das cidades brasileiras, ela afeta mais direta e profundamente as áreas desfavorecidas, em especial as favelas, provavelmente em virtude da forma urbana típica desses locais, em geral muito densos e com traçado viário precário, dificultando o acesso das pessoas que não estão familiarizadas com eles e, portanto, favorecendo o controle pelos agentes que logram estabelecer-se neles. Os(as) moradores(as) dessas áreas estão mais diretamente submetidos(as) à sociabilidade violenta e, portanto, merecem um comentário especial.

Como toda a população urbana, os(as) moradores(as) de favelas articulam suas práticas segundo uma dupla inserção, como participantes da ordem institucional-legal e, paralelamente, da sociabilidade violenta. Quanto à primeira, embora ocupando uma posição subalterna, eles(as) têm se organizado em torno de variados projetos, individuais e coletivos, com diferentes graus de adesão. Pode-se dizer, assim, que estão ativamente engajados(as) no entendimento de sua própria situação, independente da direção das práticas que esse entendimento indica (as quais, como se sabe, variam muito no tempo e no espaço).

Nesse sentido, mesmo nos momentos mais autoritários de funcionamento do controle estatal sobre a organização de suas condutas, tem havido espaço para o desenvolvimento de uma capacidade autônoma de ação coletiva visando à obtenção de seus interesses – o movimento de favelados(as) é antigo, consolidado e, apesar de oscilações, com influência reconhecida. Mas, quanto à adesão à sociabilidade violenta, ela se caracteriza mais como submissão que como subordinação, caso esse último termo implique a existência, em algum grau, da formação de condutas autônomas. Enraizada como um âmbito da vida cotidiana, ela não produz um distanciamento entre as fontes institucionalizadas de poder e as rotinas cotidianas, reduzindo a limites mínimos a comunicação necessária à produção do entendimento da própria situação, que é a base da formação autônoma da conduta.

A sociabilidade violenta, levando, nesses locais, o risco pessoal ao paroxismo, gera medo nos agentes sociais que não estão preparados para “abandonar-se” à violência como princípio (é por isso que constituem o estrato dominado, das vítimas atuais ou potenciais). A conhecida “lei do silêncio” parece ser mais perniciosa do que normalmente se imagina: não se trata

apenas do fechamento para os “de fora” das populações mais diretamente afetadas pela sociabilidade violenta, mas da incomunicabilidade entre seus próprios membros produzida pelo medo e pela desconfiança. Essa talvez seja a conseqüência mais perversa da implantação da sociabilidade violenta como ordem instituída. As populações a ela submetidas continuam, de certa maneira, a viver sua vida “normal”, organizadas como subalternas que são à ordem estatal, mas sob a condição de serem impedidas de se apropriar coletivamente da “outra parte” dessa mesma normalidade cindida.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ADORNO, Sérgio. A criminalidade urbana no Brasil: um recorte temático. *BIB – Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais*, 35, 1, 1993.
- CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. *Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo*. São Paulo: Editora 34, 2000.
- LIMA, Roberto Kant de; MISSE, Michel; MIRANDA, Ana Paula Mendes de. Violência, criminalidade, segurança pública e justiça criminal no Brasil: uma bibliografia. *BIB – Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais*, 50, 2000.
- MACHADO DA SIVA, Luiz Antonio. Criminalidade violenta e ordem pública: nota metodológica. Trabalho apresentado no VIII Congresso da Sociedade Brasileira de Sociologia. Brasília, 1997. Não publicado.
- _____. Sociabilidade violenta: por uma interpretação da criminalidade contemporânea no Brasil urbano. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Q. (Org.). *Metrópoles: entre a fragmentação, a cooperação e o conflito*. São Paulo: Perseu Abramo, 2004.
- _____. Violência e sociabilidade: tendências na atual conjuntura urbana no Brasil. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Q.; SANTOS Jr, Orlando Alves dos. (Orgs.). *Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994.
- _____. Um problema na interpretação da criminalidade violenta. *Sociedade e Estado*, 2, 1995.
- PERALVA, Angelina. *Violência e democracia: o paradoxo brasileiro*. São Paulo: Paz e Terra, 2000.
- ZALUAR, Alba. *A máquina e a revolta*. São Paulo: Brasiliense, 1985.

REFLEXÕES A PARTIR DA AGENDA SOCIAL *

MOEMA MIRANDA
Antropóloga e coordenadora do Ibase

PAULO MAGALHÃES
Sociólogo



Este texto é um ensaio que incorpora um olhar sociológico e pretende apresentar questões sobre a dinâmica sociopolítica, partindo da experiência da Agenda Social na cidade do Rio de Janeiro.¹ Trata-se de compartilhar as indagações que a ação política e social da Agenda tem suscitado, muito mais que apresentar resultados de êxito. Pretende-se dar visibilidade aos processos políticos desencadeados, formular perguntas e equacioná-las. Apresentar perplexidades. Reconhecer limites e contribuir para superá-los.

A década de 1990 foi fértil em inovações nas políticas voltadas para a urbanização de favelas, que se inscreveram no processo de implementação de um conjunto de iniciativas definido como de combate, enfrentamento ou redução da pobreza. O tema voltou fortemente ao cenário e à tematização política, não apenas no Brasil, mas aqui se envolveu em um discurso de ampliação da democracia, da participação e da solidariedade.

Multiplicaram-se esferas e espaços de premiação e debate sobre a temática. Aumentaram o interesse e a produção acadêmica. Mais ainda, noções como as de parceria público-privada, ampliação da esfera pública, ação

* Publicado originalmente na revista *Democracia Viva*, n. 8, 2000.

1 Para o relato e a análise dessa experiência, consultar o texto de Patrícia Lânes incluído nesta publicação.

cidadã, sinergia e participação comunitária tornaram-se constitutivas, ao menos como elemento de discurso dos debates e projetos de urbanização implementados em estados e municípios. Integrou esse movimento a crescente ênfase na ação municipal. Estimulada pela Constituição de 1988 – que favoreceu a intervenção do poder público municipal referenciada na perspectiva formulada pelo movimento ecológico e sintetizada no lema *pensar globalmente, agir localmente*, divulgado pela ECO 92 –, a tendência foi fortalecida ao longo da década. O lugar e o local adquiriram novo sentido e passaram a ser identificados por estudiosos, agências governamentais e representantes da sociedade como esfera de aproximação entre governo e sociedade, onde se articulam diferentes atores sociais.²

Além de pesquisas acadêmicas e de ONGs, espaços públicos que congregam atores diversificados passaram a se constituir em campo de identificação, estudo e disseminação dessas práticas e programas reconhecidos como *inovadores no enfrentamento da pobreza*, o que inclui com relevância a urbanização de favelas. Valorizando experiências locais, criativas e pragmáticas, muitas vezes as questões de estímulo à participação parecem requerer apenas competência técnica e gerencial do poder público e disposição da sociedade para estabelecer parcerias.³

2 Como observa o documento-síntese “Práticas públicas e pobreza” da Fundação Getúlio Vargas: “O caminho para a intersectorialidade parece ser o enfoque territorial, conduzindo os diversos elementos para um contexto onde o controle social é possível. O *lugar* é, portanto, essencial, seja submunicipal, municipal ou supramunicipal” (FGV, p. 16). O mesmo documento aponta: “O *lugar*, como foi dito por muitos durante os seminários, *tem a cara da gente* revelando distintas arenas de demandas, conflitos e reivindicações [...]. Denso, o lugar é a vida das pessoas em espaço e tempo que, dependendo das circunstâncias, pode ser o bairro, o município, a região” (p. 11).

3 “O Rio de Janeiro tem liderado o processo de combate à pobreza porque tem sido capaz de combinar austeridade fiscal com políticas inovadoras e integradas que buscam soluções estruturais e institucionais para fazer frente ao problema de longo prazo mais sério que a nossa sociedade enfrenta. [...] Os cariocas – independentemente de estarem no governo, em organizações da sociedade civil ou na iniciativa privada – estão percebendo que é possível trabalhar conjuntamente para melhorar as condições de vida da sua cidade e que isto é bom para todos” (Urani, 2000, p. 6-7).

DESIGUALDADE, LIMITE REAL

Índices crescentes de desigualdade; acirramento da violência urbana, cujos números assustadores são registrados em pesquisas e pela experimentação empírica da vida em grandes cidades; desgaste dos movimentos sociais organizados, bem como diminuição do investimento público na área social; e índices de ineficiência desses gastos no enfrentamento da pobreza – esses são apenas alguns dados dramáticos da realidade social que, na década de 1990, se mantém rebelde e resiste a ser alterada por um conjunto de iniciativas simples e inovadoras. São dados que alertam para dificuldades das políticas desenvolvidas no enfrentamento da pobreza e da exclusão.

Reconhecer as limitações que resistem aos nossos esforços poderia significar a perseverança da incredulidade e do pessimismo. No entanto, esse reconhecimento tem um sentido distinto. Vive-se a urgência de perceber os limites enfrentados, identificando restrições às propostas em curso. Deseja-se contribuir para a construção de novos caminhos e perspectivas que permitam a radicalização da democracia e a implementação de processos políticos que se tornem maciçamente inclusivos.

É necessário reconhecer que as referidas iniciativas estão inscritas em um processo mais amplo de desenvolvimento acirante das desigualdades. Limitadas e redesenhadas em um contexto de globalização, as propostas em curso colocam-se como anunciadoras de boa vontade de um projeto que não podem realizar em plenitude.⁴

Por mais que se variem os indicadores, são abundantes as evidências de negação da pobreza em ceder às intervenções empírica e cientificamente reconhecidas. Existem dados positivos; porém, mesmo quando apresentam melhoras, refletem a imensidão do desafio, que não tem sido reduzido, em que pese a criatividade das práticas inovadoras.

As políticas em curso têm limitações intrínsecas: são incapazes de garantir a inclusão maciça da população brasileira no mercado e nas esferas de poder. Inclusões subordinadas e restritas têm proliferado. Ao lado da exaustão na busca de percursos mais significativos, essas inclusões têm ajudado a manter o rumo e o aparente consenso quanto à necessidade de persistir nesse caminho, apesar das fragilidades.

4 Em relação ao tema, ver o texto de Luis Carlos Fridman incluído nesta publicação.

No entanto, a radical desigualdade no Brasil criou um fosso entre os diversos mundos que constituem a sociedade. As propostas de participação, empregadas pela maioria das iniciativas de redução da pobreza,⁵ têm se mostrado insuficientes para instaurar uma prática efetiva de diálogo e têm sido incapazes de redefinir as trajetórias sociais das camadas populares.

Nada nega a importância do aumento de investimentos municipais, nacionais e mesmo de organismos internacionais em programas para favelas na última década. É preciso reconhecer que foi efetiva a mudança de paradigma dos novos programas, que passaram da remoção à urbanização das áreas faveladas. Esse avanço, no entanto, confrontado com as evidências da crescente desigualdade, revela mais que os esforços empregados visam *encontrar um lugar para as pessoas pobres*.⁶

MEDIAÇÃO IMPOSSÍVEL

A identificação das favelas por suas ausências marcou, na década de 1950, as primeiras definições oficiais desses espaços urbanos.⁷ Nas décadas seguintes, a definição articulou-se com um discurso político progressista. A fusão desses olhares produziu uma percepção segundo a qual os problemas existentes nas favelas, entre os quais o crime organizado no controle do território e na proteção da comunidade, são justificados pelo vínculo entre pobreza/exclusão e pela ausência do Estado.

5 A participação tem sido apresentada com destaque nos novos programas de urbanização de favelas. Como indica, por exemplo, Alberto Torres: "A questão da participação dos moradores na realização de políticas públicas vem sendo objeto de debates nos campos técnico, acadêmico e político [...]. Os movimentos organizados passam de um papel de reivindicadores para co-executores de programas. *Este processo culmina com a institucionalização da participação que passa a ser componente obrigatório dos programas de intervenção urbana, sejam setoriais, ou integrados, sobretudo na última década*" (1999, p. 3).

6 Como afirmou João Pedro Stédile, a respeito da atuação governamental em relação à reforma agrária: "É nessa perspectiva que nós temos dito que o Incra deveria mudar de nome; deveria se chamar BNH-Rural. Porque na verdade eles não pensam uma política geral para a agricultura, para o meio rural, que é na essência a reforma agrária. Eles pensam apenas em achar um canto para o pobre" (1999, p. 25).

7 "São consideradas favelas os aglomerados urbanos que possuam [...] as seguintes características: [...] Tipo de habitação: predominância, no agrupamento, de casebres ou barracões de aspecto rústico, construídos principalmente de folhas de flandres, chapas zincadas, tábuas [...]. Condição jurídica de ocupação: construções sem licenciamento e sem fiscalização [...]. Melhoramentos públicos: ausência, no todo ou em parte, de rede sanitária, luz telefone e água encanada [...]", cf. Censo 1950, Departamento de Geografia e Estatística da Prefeitura do Distrito Federal, *apud* Souza e Silva (2000, p. 11).

Será dedicada atenção a três campos concernentes aos objetivos deste ensaio. São eles:

- conexão imediata entre pobreza e exclusão – aprofundando o debate sobre a necessidade de ampliar o olhar sobre a favela e as pessoas pobres;
- novas formas de controle do território – os limites desenhados pelo tráfico; a valorização de determinados canais de interlocução; seus limites e desafios;
- participação e mediações no diálogo entre poder público e sociedade – o lugar das associações de moradores(as), desafios de criação de sujeitos do processo democrático, participação qualificada, representação e mobilização.

BARREIRAS DA NOÇÃO DE EXCLUSÃO

Têm-se multiplicado estudos que demonstram como a concepção homogeneizadora do espaço e da população das favelas é estigmatizante. Tratar as favelas como unidades sociais idênticas impede que se percebam a riqueza e a multiplicidade territorial e social encoberta por uma nomenclatura comum.⁸ O processo de urbanização tem contribuído para revelar essas diferenciações, tanto em termos de renda e acesso aos bens de mercado como aos direitos de cidadania, e, ainda, às distintas perspectivas de integração social e trajetória pessoal (Souza e Silva, 2000). Os estudos, mesmo de organismos internacionais, começam a mostrar que as favelas não são o *locus* da pobreza urbana.

Em um trabalho com grupos focais realizado pela Agenda Social, ficou claro que a percepção é compartilhada pelos(as) próprios(as) moradores(as), como afirma uma pessoa da comunidade:

A comunidade melhorou muito. É como eu falo, se a classe média achatou, na achatada da classe média a gente deu uma subida, acho que foi ótimo. Hoje todo mundo na comunidade tem televisão a cores, vídeo, telefone. Os carros parados aqui na rua são dos moradores. As casas são quase todas de tijolo, têm água, luz. (Novaes, 2000, p. 14)

8 Veja-se, por exemplo: "A favela vem sendo considerada, desde há muito, o espaço típico de concentração de pobreza urbana, constituindo num *tipo ideal*, sobretudo no caso do Rio de Janeiro. No entanto, quando se busca estudar as favelas empiricamente, elementos indicativos de sua diversidade logo aparecem [...]. De igual modo, quando se trata de estudar os pobres, verifica-se que eles são muito numerosos fora da favela, embora se insista na favela como *locus* da pobreza" (Preteceille e Valladares, 1999, p. 2).

A pesquisa revela não apenas o acesso crescente a bens de consumo, mas também a difusão de desejos de consumo identificados como distintivos das classes médias.

Essas evidências poderiam indicar reversão do processo de exclusão e revelar a inclusão de parte significativa das camadas populares no mercado, ou, talvez, a expansão do mercado para pobres. O movimento, no entanto, não tem sido capaz de alterar a trajetória social que reproduz e mantém filhos(as) de pobres também pobres.⁹ As mortes e a ação violenta nas favelas são apenas o indicador mais dramático de que participação no mercado e asfaltamento das ruas não são suficientes para garantir a inclusão de pobres na esfera da cidadania. Ações violentas continuam a se reproduzir nas ruas calçadas, atingindo preconceituosamente jovens, negros, pobres, do sexo masculino, de forma privilegiada e distintiva de classe e lugar (Souto, 1998).

O paradoxo impõe a necessidade de requalificar a noção de exclusão e sua tradicional vinculação com a pobreza. As iniciativas de combate à pobreza também são definidas como ações de enfrentamento da exclusão. Como se, ao atuar sobre a pobreza – garantindo inclusão no mercado –, fosse automaticamente rompida a condição de exclusão. Assim, admite-se que o acesso a bens de mercado garante o acesso à inclusão social e aos bens de cidadania.

Atuar sobre a ponta da estrutura de mercado – procurando criar consumidores(as)/clientes – sem interferir em seu ordenamento mostra-se insuficiente para redefinir a produção sistemática de pobreza. Reduzir a exclusão à dimensão da pobreza contribui para desqualificar a política como esfera de cidadania e prática de pensamento, criação e recriação da ordem social.

A ordem econômica vigente, pela concentração de renda/desigualdade, não permite a entrada maciça de pobres para além das pontas inferiores do mercado. “O que queremos é emprego. É poder andar com nossas próprias pernas. O secretário vai arranjar emprego quando a gente sair do abrigo?”, pergunta um morador de rua em encontro com representantes do poder público. A pergunta se reproduz nas salas de aula para pessoas adultas, nos programas para jovens em situação de risco social e nas atividades das ONGs.

9 Estudos recentes têm demonstrado as possibilidades e as condições para o rompimento do ciclo da miséria. Ver Souza e Silva (2000). No entanto, aqui se refere a um processo mais abrangente em termos numéricos.

O êxito significativo e localizado de iniciativas de ONGs ou de prefeituras tem contribuído para reforçar a crença na solução via aprimoramento das pontas do mercado. Ao mesmo tempo, os projetos em dificuldades ficam fora das premiações ou são tomados como expressão de incapacidade administrativa. As evidências das limitações de nossos projetos devem levar a repensar não apenas qual é o *locus* da pobreza, mas também a constituir e reforçar arenas de superação da desigualdade.

O PÚBLICO NAS FAVELAS

A crescente presença governamental nas favelas evidencia-se pelo aumento dos serviços oferecidos. No entanto, em que pese isso, o caso apresentado a seguir revela como tem havido expansão sistemática do poder do narcotráfico no controle armado do território e na ordenação social nas favelas. As ações violentas não podem ser atribuídas à ausência do Estado. Explicação mais significativa exigiria compreensão do lugar social da ação organizada e armada do narcotráfico.

Muitas são as dificuldades para a realização de estudos sobre a ação violenta, embora importantes iniciativas já tenham sido tomadas.¹⁰ Como o caso relatado suscita uma reflexão que ultrapassa as possibilidades deste ensaio, será formulado apenas um conjunto de novas perguntas.

Parece urgente identificar quais elementos tornaram possível a constituição do narcotráfico como poder ordenador da vida nas favelas. Ao explicitar esse olhar, não se pretende desqualificar os espaços, seus(suas) moradores(as) ou o esforço de transformação da sociedade e do poder público. No entanto, é impossível negar a existência de uma distinção no uso da violência ilegítima para controle do território nos espaços da cidade.

A favela não se reduz a um lugar de violência. Muita razão têm moradores e moradoras quando se negam a aceitar o estigma que define as favelas pela ação criminosa, reduzindo-os a pessoas complacentes com o crime organizado. Romper com o estigma supõe alterar os mecanismos que o alimentam. Não basta negar sua existência. Ao contrário, é urgente conhecê-los.

10 Ver Machado da Silva (1994; 1995), o texto "Sociabilidade violenta: uma dificuldade a mais para a ação coletiva nas favelas", incluído nesta publicação, os trabalhos de Alba Zaluar (1985; 1994; 1998) e o livro *Cidade de Deus*, de Paulo Lins, entre outros.

A maioria das intervenções em favelas enfrenta a presença ostensiva do narcotráfico. A escolha de negociar ou não com traficantes locais varia de acordo com o órgão, a entidade e o tipo de trabalho a ser implementado. Muitas vezes, as lideranças comunitárias, por serem *de dentro* e interlocutoras acessíveis aos(as) *de fora*, transformam-se em mediadoras entre poderes definidos como paralelos.

A ilegitimidade do tráfico, definido como crime, torna qualquer contato direto com quem o representa não apenas um perigo físico, mas também uma forte ameaça simbólica de perda de legitimidade por *contágio*. Mesmo assim, obras precisam ser realizadas, serviços devem ser prestados, ações têm de ser implementadas. Ganha relevância o papel da mediação que mantém a distância e a impressão de inexistência de contato entre lados que não se devem encontrar.

A mediação faz que, como por milagre, a ilegitimidade do contato se quebre. O fato de alguém que é técnico ou representante de ONG estar negociando com uma liderança permite que, por meio de um artifício cruel, aja como se todas as consultas fossem legais e legítimas. Admite-se também que a liderança estabeleça relações com representantes do tráfico. É como se o fato de ser morador(a) eliminasse as barreiras entre legal e ilegal que são válidas para as outras pessoas. Aproximados(as) do ilegítimo, moradores(as) e lideranças são afastados(as) da ordem e reafirmados(as) em sua *não-cidadania*.

Impossibilitados(as) de estabelecer contato e impelidos(as) a fazê-lo, revela-se a magnitude do poder do tráfico. Assim, o paralelismo conceitual e lógico está rompido. E, pior, em silêncio, imposto pela percepção do absurdo. É apenas pela *voz surda do morro* que surgem as informações e, a partir delas, se definem procedimentos e projetos.

PARTICIPAÇÃO DE QUEM

Tarefas de mediação são, por definição, perigosas. A participação em dois mundos traz uma série de desafios. No entanto, o imenso fosso de desigualdade em que se vive impõe uma recriação completa desse lugar. O movimento acontece à medida que se articula com a ação política de criação e recriação do ordenamento da realidade social. Vincula-se a alteração de uma ordem que a todos isola, tornando necessária a mediação entre os(as) que são vizinhos(as) e que deveriam compartilhar a mesma condição de cidadania.

Lugares como o de Naldo (caso explicitado logo a seguir) vêm sendo construídos lentamente, mas de maneira sistemática, por um conjunto diferenciado de práticas e concepções. Uma primeira visão fez que muitas pessoas percebessem que Naldo havia feito uma apropriação privada dos benefícios do contato direto com representantes do governo. Como se, legitimado pela interlocução privilegiada, passasse a definir as relações internas à favela com base nesse *empoderamento*. E, ainda mais, passasse a disputar a possibilidade de autonomia e interferência no ordenamento do espaço local como expressão de autoridade. Não havia um objeto explícito em disputa nem mesmo projetos ou perspectivas. Era a possibilidade de mando – esvaziado a princípio de *para que* – que entrou em questão.

O caso sugere urgência de se criarem formas maciças de participação, que superem a representatividade individualizada e restrita da comunidade por suas lideranças. É inegável o surgimento, nos últimos anos, de diferentes espaços de participação, a criação de novas arenas e o fortalecimento de uma concepção que privilegia uma forma eficiente de ação política. Mas parece urgente que sejam identificadas suas limitações e criadas novas formas de atuação que permitam integração mais efetiva da sociedade nos espaços de definição da ordem econômica e social. Falar em ampliação da participação pode parecer antiquado. Mas, sem isso, se amplia o risco de isolamento social de representantes das comunidades no diálogo com a sociedade e o governo em todas as direções.

SENTIDO PARA CAMINHAR

Em termos de perspectiva, parece necessário fixar alguns princípios e reconhecer suas possibilidades de uso. Poderiam ser definidos três elementos indispensáveis para a radicalização da democracia.

Tornam-se parte de qualquer processo de enfrentamento radical da pobreza todas as pessoas que criam laços de uma identidade pública e política que vai sendo constituída processualmente. As múltiplas exclusões do mercado, da política ou das esferas públicas e privadas, as formas de produção, circulação e distribuição de riquezas¹¹ são parte do processo de criação de

11 Aqui se refere a riquezas materiais e imateriais, culturais, educacionais, enfim, o conjunto de atributos histórica e sistematicamente criado pela humanidade, que amplia as possibilidades de escolha e consolida a liberdade.

identificações, a partir do qual novos sujeitos criam condições de entrada na arena política. Mas a identificação da exclusão não é produtora de identidade nem móvel de ação política. A noção e a experimentação da *cidadania*, entendida como *ponto de partida e de chegada* do processo democratizante, é fundamental. Cidadania é um conceito inclusivo: não se pode ser cidadão(ã) sem que outras pessoas também sejam.¹²

Para consolidação e ampliação do processo democratizante, é preciso que sejam criados espaços e ampliadas as condições de uma prática social e política radicalmente dialógica. Se muitos são os sujeitos, também múltiplos são os saberes, variadas as lógicas e diversos os sentidos na compreensão do real. É preciso dialogar como quem aceita entender as outras pessoas a partir de suas próprias palavras. É preciso também valorizar diferentes espaços e formas de produção de discurso. É fundamental que existam condições para que o conflito e o prazer sejam incorporados como princípios criados e criadores. A pluralidade e a tolerância, como valores que consolidam a possibilidade de constituição da prática dialógica radical, não podem prescindir do conflito. Mas não só de conflito se constrói uma ordem social democrática e inclusiva. É preciso incluir e valorizar esferas do sentimento como constitutivas desse processo. O sentido do diálogo é também o da aproximação, do encontro, da humanização do cotidiano. Os sentidos de realização, de conforto e felicidade são profundamente criativos e libertários.

É preciso reconhecer o sentido e o valor das idéias, sem cair na tentação modernista de construir uma doutrina fechada que, depois de pronta, parte em busca de quem a encarne e passe do pensamento à realidade social.

As concepções são criadoras, ordenadoras e produtoras do real. Significar é indispensável e não é tarefa que possa ser executada *de fora* do processo político de constituição de sujeitos, interesses, conflitos, ordenamento e justiça social. Se é preciso superar a ação política que se faz como simples implementação e desdobramento objetivo de ideologias pré-constituídas ou como busca de sujeitos que encarnem ideologias já elaboradas, reforçando a distância entre prática e pensamento político, o inverso também é verdadeiro.

12 E aqui se fala de todas as pessoas – não há possibilidade ética de fazer uma seleção entre quem entra e quem fica fora da cidadania ou de aceitar menos que a totalidade da população nessa condição.

É preciso construir um novo sentido de mundo, um conjunto de propostas que se constitui no caminho, mas que também define e redefine rumos. É urgente romper qualquer esquizofrenia renitente que separa agir de pensar e pensar de agir.

O CASO NALDO

Para sair de um diagnóstico abrangente e se encaminhar para a proposição de referências que devem ser aprofundadas, será abordado um caso particular ocorrido no Rio de Janeiro, no início do ano 2000, em uma das comunidades mais proeminentes no trabalho da Agenda Social.

Primeiramente, segue o relato bastante simplificado de uma morte. Morte de um projeto, morte de um processo, morte de uma pessoa. Janeiro de 2000. Morte de Naldo, 29 anos, negro, número indefinido de *esposas* (mulheres, namoradas ou companheiras), aparentemente cinco filhos, ensino médio incompleto, ex-DJ de festas comunitárias, coordenador de programa governamental para jovens em situação de risco social e presidente da associação de moradores(as).

Foi uma morte violenta, por assassinato em plena luz do dia, em local comunitário freqüentado e tornado via pública pela urbanização da favela. Não houve nenhuma notícia no jornal. Nenhuma lágrima ou lamentação explícita pôde ser manifestada. Nenhum protesto ou questionamento ocorreu.

Faz-se a pergunta clássica: quem matou? Existe a tentação de oferecer a uma pergunta-clichê uma resposta simplista – como, por exemplo, o tráfico, a indiferença ou a injustiça da sociedade. Resistir a isso é uma tarefa, embora explicações elaboradas escapem sistematicamente. Uma breve reconstituição do caso pode ajudar na formulação de boas perguntas.

Em janeiro de 1999, com o início do governo Garotinho, o sociólogo Luiz Eduardo Soares assumiu o cargo de subsecretário de Segurança Pública, com a tarefa de contribuir para a elaboração de uma política pública de segurança cidadã e democrática. Componente fundamental do cardápio de inovações definido pelo novo governo, a proposta atuava no âmago dos dramas sociais de quem vive no estado do Rio. Enfrentando, logo de início, uma ação espetacular de traficantes de uma pequena favela da Zona Sul da cidade do Rio de Janeiro, criou-se o projeto Mutirão pela Paz, definido pela imprensa como “ocupação social das favelas”. A proposta visava articular os programas sociais do estado, da prefeitura e de entidades civis, combinando iniciativas de segurança pública. O objetivo central da proposta era criar condições de

enfrentamento do tráfico a partir de uma lógica diferenciada do que havia sido a prática vigente que, segundo o governo, estimulava a ação policial violenta.

A Agenda Social tinha criado uma rede de parceiros(as) e atores sociais na Grande Tijuca. A proposta do governo, por seu aspecto democrático, era compatível com o trabalho em curso. Era uma temática cuja importância havia sido reconhecida desde as primeiras iniciativas da Agenda, e, pelas dificuldades inerentes, as tentativas de atuação nesse campo tinham sido limitadas.

A coordenação da Agenda Social procurou Luiz Eduardo e propôs que o Mutirão pela Paz fosse realizado também na Tijuca. A proposta foi recebida com entusiasmo. Poucos dias depois da primeira reunião, organizou-se, em março, um encontro público com lideranças comunitárias, o subsecretário, a vice-governadora, representantes da prefeitura e o novo secretário de Segurança, que assumia o cargo naquele dia. Embora convocada com pouca antecedência e sabendo que o tema em pauta – discutir o plano de segurança pública do governo para a área – enfrentava interdições definidas pela lei do silêncio, foi positiva a presença de lideranças das comunidades da região.

Era desejo do governo que da reunião já saíssem encaminhamentos imediatos. Foi escolhida uma dentre as várias comunidades da região para que fosse dado início ao mutirão. A iniciativa foi saudada como uma oportunidade, uma vez que seria iniciado o trabalho de segurança e ação social integrada antes que o conflito se tivesse instaurado, como era o caso das experiências em curso.¹⁴

A comunidade da Formiga foi a escolhida. Dois elementos essenciais definiram a escolha: em primeiro lugar, pesou o fato de essa comunidade ter tradição de organização comunitária. Antigas lideranças participaram da Agenda desde o início e eram muito respeitadas. Havia também uma significativa intervenção governamental na área: oito secretarias municipais atuavam no local, além da Light e de órgãos do governo estadual, que mantinha ali um posto de policiamento e estava atuando por meio do Prosanear/Cedae em obras de abastecimento de água e saneamento.

Aquela foi a primeira reunião pública de que participava o novo presidente da associação de moradores(as): Reinaldo da Conceição. As eleições tinham ocorrido há pouco tempo, e Reinaldo foi apresentado como

14 A primeira comunidade a ser contemplada com o Mutirão pela Paz foi a do Pereirão, pequena favela na rua Pereira da Silva, em Laranjeiras. A segunda foi Santa Marta, favela tradicional em Botafogo.

liderança jovem, apoiada por antigas lideranças que continuavam a participar do movimento comunitário.

Após o anúncio de que o Mutirão pela Paz teria início na Tijuca, Reinaldo fez exaltado depoimento sobre a ação violenta da polícia, o desrespeito a que estavam submetidos(as) moradores(as) e a necessidade de que uma nova forma de ação policial fosse implementada. Aplaudido, aquele pareceu um emocionado discurso de adesão à nova política de segurança.

Dali saiu marcada uma visita do subsecretário de Segurança e da vice-governadora ao Morro da Formiga, que ocorreu uma semana depois. A presença da vice-governadora, além da relevância que emprestava à iniciativa, demonstrava a perspectiva de articulação entre as políticas sociais e de segurança, que deveriam marcar a ação do governo. A vice-governadora ocupava o cargo de coordenadora da Área Social.

Não há condições de fazer uma avaliação das políticas do governo do estado. Não se trata de buscar ou reconhecer erros e limitações. O relato desse caso se prende ao desejo e à necessidade de se repensarem práticas, muito mais que atribuir a responsabilidade à ação governamental.

Nos meses seguintes, foi implementado um conjunto de iniciativas, do qual participaram 30 diferentes entidades não-governamentais e órgãos públicos dos três níveis de governo. O trabalho teve início com uma rápida pesquisa que visava orientar novos investimentos. Na Formiga, passaram a ser realizadas reuniões com a presença crescente de representantes de órgãos públicos e comunitários. Soluções simples e eficientes pareciam estar sendo geradas. Por exemplo, ao se verificar que cinco diferentes entidades distribuía cestas básicas para famílias pobres em um universo de 8 mil pessoas, propôs-se a organização de um cadastro único que desse visibilidade à ação, bem como permitisse que serviços de atendimento médico e acompanhamento escolar e assistencial complementassem as doações.

O trabalho preparatório, identificando articulações possíveis, culminaria com a festa de lançamento do mutirão. Todos os percalços do caminho são pouco significativos perto do fato de que não tenha sido possível organizar as entidades comunitárias locais. Além das divergências históricas que separavam as lideranças, a centralidade da figura do presidente fez que o discurso aparentemente consensual de valorizar a articulação e a organização comunitárias não se traduzisse em prática social.

Assim, o presidente da associação passou a encarnar a figura privilegiada do interlocutor do poder público e da sociedade. Tinha acesso direto ao conjunto de órgãos do governo do estado que se aproximou no processo. Também mantinha contato permanente com órgãos do governo municipal, alguns dos quais com intervenção tradicional na favela, desempenhando atividades que contam com apoio da comunidade e outras em fase de implantação em decorrência do Favela-Bairro.

Com o tempo, problemas surgiram: as divergências internas ou a identificação da prematuridade da proposta do mutirão; a falta de uma política pública dotada de estratégias para o social; a descoberta de que questões relativas à segurança pública envolvem outros poderes que exigiam maior atenção por parte da Secretaria de Segurança; e o fato de que, na Formiga, a organização comunitária e social passava a ser fonte de poder coordenador das iniciativas. Por ocasião da festa de lançamento, o Mutirão pela Paz já não era mais uma ação definida como estratégica pela Secretaria de Segurança.

Explicações mais fáceis seriam obtidas, caso se pudesse atribuir os acontecimentos ao conhecido *descompromisso do Estado*, evidente mesmo nas iniciativas de que se faz protagonista. Isso, embora lamentado, é ainda insuficiente para compreender as dificuldades que envolvem as ações de redução da pobreza e da exclusão.

Desse modo, a iniciativa do mutirão teve desdobramentos. Lamentavelmente, com um componente de tragédia compartilhada. Nos meses anteriores à morte de Naldo, poucas iniciativas prosperaram. Foram feitas tentativas de organização de um conselho comunitário. Naldo passou a coordenar, na Formiga, o Programa Vida Nova. Destinado a atender jovens em situação de risco social, o programa do governo do estado visava implementar uma série de atividades envolvendo jovens em trabalhos comunitários, permitindo que terminassem o ensino médio. As atividades do programa ocuparam seu tempo e representaram um aumento de sua renda mensal.

Entre dezembro e janeiro, diminuíram os contatos com a coordenação da Agenda Social, em um período de tradicional desmobilização. No início do ano, soube-se que Naldo havia sido forçado a entregar uma carta renunciando à presidência da Associação de Moradores e que se negava a deixar a coordenação do Programa Vida Nova.

Houve problemas envolvendo sua namorada, os quais, por iniciativa do próprio Naldo, foram solucionados com a mediação do chefe do tráfico; reclamações de moradores(as) quanto aos maus modos com que se dirigia a eles(as); queixas dos membros da diretoria da associação, por seu aumento substancial de rendimentos (pela coordenação do programa), que o deixava em um nível salarial acima dos demais; reclamações de órgãos da prefeitura por sua aparente dificuldade de diálogo; a compra de um carro, um celular e muitas roupas. Enfim, os problemas aumentavam.

Muitos foram os conselhos. Muitos foram os(as) que anteviram um caminho de ruptura violenta de sua legitimidade, abalada em muitas frentes. “Você sabe, o que mantém vivo um líder na comunidade é a moral.” A perda da moral representa a perda de autoridade e, portanto, de legitimidade.

Finalmente, estabeleceu-se uma disputa evidente de poder, à medida que o *dono do morro* passou a pretender uma ação organizadora da associação, em princípio motivado pelas queixas constantes. “O tráfico resolveu assumir porque tinha muita coisa errada.”

Segundo foi dito, Naldo achava que suas vinculações e o contato direto com representantes da Secretaria de Segurança e do batalhão tornavam-no alvo impossível para a ação do tráfico. “Ele tinha, de certa forma, controle sobre a polícia. Ele tinha essa autoridade.”

Mas, diante das evidências de que haveria um fim trágico, optou por não recuar, não sair da comunidade, como muitas pessoas aconselharam. “Ele se perdeu. Não aceitava conselho, não aceitava orientação.”

Em que pese a dor evidente imposta por um silêncio que não pode ser rompido, “a família não pode nem chorar direito seus mortos”, avaliações correntes individualizam as responsabilidades e os erros. “A gente tem que estudar bem para saber até que ponto nós erramos, mas neste caso foi 90% erro da pessoa que tinha sede de domínio.”

As explicações, pelo fato quase mágico de tirar de todos(as) qualquer responsabilidade, são muitíssimo tentadoras. Ceder, no entanto, é tornar impossível a compreensão dos desafios entre os quais se navega e enterrar, aí sim, qualquer possibilidade de interferência no ordenamento mais justo do mundo. A análise do caso certamente ultrapassa os limites deste texto. No entanto, parece necessário olhar toda a história compreendendo as vinculações que se cruzam e são redefinidas por esse contato.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. *Práticas públicas e pobreza*. Documento-síntese. Rio de Janeiro.
- LINS, Paulo. *Cidade de Deus*. São Paulo: Companhia das Letras, 1997.
- MACHADO DA SILVA, Luiz Antonio. Um problema na interpretação da criminalidade urbana violenta. *Sociedade e Estado*, X, 2, 1995.
- _____. Violência e sociabilidade: tendências na atual conjuntura urbana no Brasil. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Q.; SANTOS Jr, Orlando Alves dos (Orgs.). *Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994.
- NOVAES, Regina Reyes. *Com a palavra, os moradores!* – Pesquisa qualitativa em comunidades e bairros da Grande Tijuca. Rio de Janeiro: Ibase, 2000.
- PRETECEILLE, Edmond; VALLADARES, Licia. Favela, favelas e desigualdades socioespaciais. Trabalho apresentado no seminário Impactos Metropolitanos da Reestruturação: Desigualdades Sociais e Governança Urbana. Teresópolis, 1999. Não publicado.
- SOUTO, Jane. Mapa da violência: os jovens do Brasil. In: WAIZELFISZ, J. *Mapa da violência: os jovens do Brasil*. Rio de Janeiro: Garamond, 1998.
- SOUZA E SILVA, Jailson. Sobre (a) vivência dos moradores de espaços favelados. *O mercado de trabalho no Rio de Janeiro – Conjuntura e Análise*, v. 4, n. 7, 2000.
- STÉDILE, João Pedro. Entrevista. *Democracia Viva*, 6, 1999.
- TORRES, Alberto. *Parâmetros técnicos para urbanização de favelas*. Fupam; Labhab/Fduusp; Finep; CEF, 1999.
- URANI, André. O combate à pobreza no Rio. *O mercado de trabalho no Rio de Janeiro – Conjuntura e Análise*, v. 4, n. 7, 2000.
- ZALUAR, Alba. *A máquina e a revolta: as organizações populares e o significado da pobreza*. São Paulo: Brasiliense, 1985.
- _____. *Condomínio do diabo*. Rio de Janeiro: Revan, 1994.

FAVELAS E DEMOCRACIA: TEMAS E PROBLEMAS DA AÇÃO COLETIVA NAS FAVELAS CARIOCAS

LUIZ ANTONIO MACHADO DA SILVA

*Sociólogo, professor do Instituto de Filosofia e Ciências Sociais da
Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e do Instituto Universitário de
Pesquisas do Rio de Janeiro (Iuperj) da Universidade Candido Mendes*

MÁRCIA PEREIRA LEITE

*Socióloga, professora do Departamento de Ciências Sociais
da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ)*



Discutindo a “continuidade do ‘problema da favela’”, Machado da Silva sugeriu, em texto recente tendo por referência o Rio de Janeiro, que, se “a favela venceu”, o mesmo não pode ser dito de seus(suas) moradores(as). Aludia, assim, à vitória da tese da urbanização e ao descarte da hipótese de remoção/erradicação diante das dificuldades de financiamento dessa alternativa, bem como da resistência política e do próprio crescimento da população favelada.¹ Apesar disso, sustentava, os(as) favelados(as) permanecem o que sempre foram: “[...] criaturas da reprodução da desigualdade fundamental da sociedade brasileira e da forma de Estado que lhe corresponde: expressão e mecanismo de continuidade de uma cidadania restrita, hierarquizada e fragmentada” (2002, p. 223-224).

Partimos desse ponto de vista, mas com a ambição de abrir pistas, examinar temas, enfocar questões que, mesmo limitadamente, possam contribuir para sua superação. Recuperamos a análise de Machado da Silva sobre a constituição do “problema da favela” e seus efeitos tanto para a formulação políticas

¹ Com esse recurso, Machado da Silva apresentava, discutindo-a, a tese de Zaluar e Alvito em *Um século de favela*: “Após 100 anos de luta, empregando diferentes formas de organização e demanda política, inclusive o carnaval, a favela venceu” (1998, p. 21).

públicas com o objetivo de equacioná-lo quanto sobre a organização de base de seus(suas) moradores(as). A análise se baseia também em observações resultantes do acompanhamento de alguns dos fóruns e movimentos, em especial a Agenda Social Rio e o Movimento Popular de Favelas,² que vêm buscando, nos últimos anos, articular moradores(as) de favelas no Rio de Janeiro.

Uma interrogação derivada desse enquadramento percorre o texto e motiva a sua elaboração: o que fazer diante do “problema da favela” na cidade do Rio de Janeiro? Como podem moradores e moradoras de favelas alterar sua imagem e seu lugar social na cidade, ampliar sua capacidade de organização e expressão, de perceber, definir e lutar por direitos e reconhecimento simbólico, transformando, assim, o padrão de sociabilidade urbana, particularmente quando crescem o desemprego, a violência e o medo e se esvaziam a ação e a regulação estatais que configuram uma das premissas da cidadania?³

São questões que não dizem respeito estritamente aos(às) moradores(as) de favelas, mas envolvem todas as pessoas interessadas na construção de uma cidade menos injusta, menos desigual e mais democrática. De outro ângulo, essas questões também vêm se colocando, em face das condições

2 Para a Agenda Social, ver o artigo de Patrícia Lânes, nesta publicação. O Movimento Popular de Favelas foi organizado em 2000 e reuniu, por mais de dois anos, cerca de 60 lideranças de favelas – entre dirigentes de associações de moradores e de outras organizações comunitárias –, além de militantes de ONGs e representantes de diversas instituições, para reivindicar cidadania plena para a população residente nesses territórios. Para a análise desse movimento, consultar Leite (2003 b).

3 Como se sabe, a institucionalização dos direitos de cidadania no Brasil não seguiu o postulado da universalidade, que define a própria noção de cidadão e que foi aplicado em grande parte da Europa, sendo sintetizado por Marshall (1967) como uma medida de igualdade que correlaciona, por meio de um elenco de direitos, indivíduos pertencentes a um Estado nacional. Comparando os dois processos, Bruno Lautier destaca, na experiência européia, a assimilação da “cidadania plena” à “‘cidadania salarial’ que se caracteriza pela garantia dos direitos sociais correlata do exercício do trabalho assalariado” e, no caso brasileiro, a inadequação do modelo marshalliano, que se expressa sob a forma de uma cidadania fragmentada, “de geometria variável”. Com isso, Lautier remete à incapacidade de o Estado “definir estatutos sociais, ajustá-los e unificá-los em um sistema único de direitos-deveres” (1997, p. 89). Em decorrência, sustenta: “A imensa maioria dos atores da economia informal não está inscrita no sistema de direitos-deveres sociais ligado ao emprego assalariado: se uma pequena parte deles tem acesso ao sistema de saúde, quase todos estão excluídos da aposentadoria, da garantia jurídica do emprego, etc.”. E conclui, extraindo as conseqüências políticas de sua análise: “O problema, então, é saber se, para além do emprego assalariado, existe um estatuto social de referência que possa se constituir em uma base da cidadania dos atores da economia informal: a propriedade fundiária, a posse de uma pequena empresa, a capacidade de participar do debate político, por exemplo” (1997, p. 86).

de insegurança vividas na cidade do Rio de Janeiro, com ressonância e urgência para diversos segmentos de sua população.

Antes de examiná-las, contudo, é importante apontarmos um aparente paradoxo em muitas das análises sobre as favelas cariocas. Uma das imagens mais recorrentes sobre o tema associa o déficit de cidadania de seus(suas) moradores(as) à ausência do Estado nesses territórios, que, desse modo, também teria propiciado o entrincheiramento do tráfico de drogas em tais áreas. Mesmo supondo que esse modelo explicativo pudesse ter sido adequado ao passado (o que não parece ser o caso), ele com certeza deixou de sê-lo a partir da década de 1990. Desde então, a presença do Estado se intensificou com a atuação dos governos municipal (lembre-se o Fundo de Participação dos Municípios, que os fortaleceu bastante), estadual e federal, especialmente nas áreas de educação e meio ambiente e em programas de urbanização e saneamento, como o Favela-Bairro e o Prosanear, mas também por meio de ação policial e de diversos projetos voltados para segmentos específicos de seus(suas) moradores(as), em particular o de jovens. Entretanto, a modalidade dessa presença não garantiu, ou sequer propiciou, um maior acesso dessas populações aos direitos de cidadania.

Entre as muitas razões para tanto, destacam-se, desde logo, algumas. No plano dos direitos civis, é central o fato de os aparelhos de segurança pública não reconhecerem a segurança como um direito fundamental também das populações faveladas. Ponto de vista que justificam discursivamente, responsabilizando-as pela resistência do narcotráfico nas favelas com o argumento de que sua convivência cotidiana com as quadrilhas nesses territórios (que expressa, com clareza, o insucesso das políticas públicas de segurança em seu combate) significaria conivência com o crime. Assim, favorecem a desconsideração da brutalidade policial nas favelas, ao mesmo tempo em que deixam seus(suas) moradores(as) e organizações à mercê do despotismo de traficantes de drogas.⁴ Não é rara também a criminalização de dirigentes das organizações de base em favelas que se opõem às ações policiais desenvolvidas sob essa lógica.⁵

4 São poucas as análises sobre o despotismo do tráfico nas favelas em relação ao conjunto da produção sobre "a violência no Rio de Janeiro". Da mesma forma, essa modalidade de violência não é usualmente tematizada pela mídia ou por grande parte das camadas médias da

No que concerne aos direitos sociais, duas tendências se associam, alimentando-se mutuamente e representando um esforço, ainda que não explicitamente formulado, de “domesticação” dos moradores e moradoras das favelas e suas organizações. De um lado, a prevalência da ideologia da “parceria” e da “governança” na formatação das relações entre Estado e sociedade civil leva as agências governamentais, em sua atuação nas favelas cariocas, a privilegiar crescentemente projetos setoriais e ações pontuais, implementados por “parcerias” com organizações não-governamentais e outras instituições, em detrimento da execução de políticas públicas articuladas como um conjunto orgânico de caráter universalista. De outro lado – e complementarmente –, essas agências reproduzem e aprofundam, quase sem encontrar resistências em virtude do enfraquecimento da ação coletiva de base nas favelas, um modo de operação baseado na cooptação de moradores(as) e dirigentes de suas associações, igrejas e outras organizações, bem como na despolitização de suas reivindicações e propostas. Com isso, essas instituições tendem a esvaziar-se de qualquer conteúdo público e democrático, reduzindo-se a aparelhos formais de poder, meros apêndices burocráticos, e agregam uma nova dificuldade à organização social e política dos(as) moradores(as) de favelas.

A TEMATIZAÇÃO DA FAVELA E DE SEUS PROBLEMAS

Os(as) moradores(as) de favelas na cidade do Rio de Janeiro têm, desde a década de 1940, com a redemocratização da sociedade brasileira, uma longa história de organização e luta pela permanência na cidade e de conquista de direitos. Foram diversas as formas institucionais de sua agregação. Entre elas, podemos citar as “uniões dos trabalhadores favelados” (suas primeiras associações estimuladas pelo Partido Comunista Brasileiro) e as associações de

população carioca, que tendem a destacar as modalidades de violência que mais as afetam e/ou as atemorizam, como roubos, assaltos, seqüestros e balas perdidas. Com isso, os “casos” que apresentam maior proximidade territorial ou social com esses segmentos têm muita visibilidade na mídia, enquanto outros, distantes de seu cotidiano, permanecem invisíveis. Para a discussão do tema, de ângulos diferentes e com perspectivas diversas, consultar os trabalhos de Zaluar (1998), Machado da Silva (1994), Leite (2001, 2003 a), Alvito (2001). Ver também os textos “Sociabilidade violenta, uma dificuldade a mais para a ação coletiva nas favelas”, de Luiz Antonio Machado da Silva, e “Reflexões a partir da Agenda Social”, de Moema Miranda e Paulo Magalhães, incluídos nesta publicação.

5 Ver, sobre o ponto, o artigo de Luiz Antonio Machado da Silva e Luis Carlos Fridman, “Licença para matar nas favelas”, publicado no jornal *O Globo*, de 5 de abril de 2004.

moradores, muitas das quais criadas na década de 1960 sob os auspícios do Serviço Especial de Recuperação das Favelas e Habitações Anti-Higiênicas (Serfha) e da Coordenação de Serviços Sociais. Também podemos citar a Coligação dos Trabalhadores Favelados do Distrito Federal, a Federação de Favelas do Estado da Guanabara (Fafeg), a Federação de Favelas do Rio de Janeiro (Faferj), a Federação de Associações de Favelas do Rio de Janeiro (FafRio) e a Pastoral de Favelas.⁶

Nos últimos anos, outros movimentos e iniciativas surgiram na cidade com a ambição de falar para e pelos(as) moradores(as) de favelas. Entre eles, podemos citar: Viva Rio, Agenda Social Rio, Frente de Luta Popular, Central Única de Favelas (Cufa) e Movimento Popular de Favelas.⁷ São muitas as organizações, os fóruns e as articulações com orientações e propostas diversas, maior ou menor organicidade interna, permanência e enraizamento na vida dos(as) favelados(as) e diferentes níveis e sentidos de articulação com outros setores da população.

Raramente, entretanto, suas organizações e seus movimentos têm obtido sucesso em evitar a fragmentação de suas demandas e de sua base social, resultado do controle institucional que se estabeleceu por meio de suas próprias organizações representativas, e escapar do tradicional papel subordinado de clientela cativa de políticos tradicionais e/ou de agências governamentais.⁸

6 Para as diferentes formas organizativas nas favelas cariocas, em contextos e momentos diferenciados, ver Machado da Silva (1967; 2002), Leeds e Leeds (1978), Lima (1989), Burgos (1998) e Pandolfi e Grynszpan (2002).

7 O Viva Rio surgiu como um movimento contra a violência, em 1993, logo após as chacinas da Candelária e de Vigário Geral, convertendo-se posteriormente em uma “ONG de projetos”, isto é, que tem por linha de atuação a realização de projetos sociais em parceria com instituições do Estado e da sociedade nas favelas cariocas. A Cufa foi organizada, no fim da década de 1990, pelo movimento *hip hop* como uma voz *dos(as)* e *para os(as)* moradores(as) de favelas e se articula ao Partido Popular Poder para a Maioria (PPPOMAR), que quer ser sua expressão no sistema político. Ambos têm como sua maior liderança o *rapper* MV Bill. Já o movimento Frente de Luta Popular congrega diversos(as) dirigentes e lideranças de favelas, dos(as) sem-teto e de outros segmentos. Ao menos no plano das favelas, encontra correspondência ideológica no “favelania” – ideário propagado por André Fernandes, ex-presidente da Associação de Moradores do Morro de Santa Marta –, que indica, por homologia, a cidadania dos(as) moradores(as) de favelas. Para a Agenda Social e o Movimento Popular de Favelas, ver a nota 2.

8 Para a análise do processo de “controle negociado” imposto pelo Estado às associações de moradores de favelas, bem como dos limites e possibilidades da “política na favela”, consultar Machado da Silva (1967; 2002).

Mais recentemente, outro fator contribuiu para dificultar – e, em muitos casos, para impedir – a organização dos(as) moradores(as) de favelas: o tráfico de drogas. Como se sabe, desde meados da década de 1980, uma nova modalidade de violência vem se alastrando nas favelas, que, por suas condições morfológicas – traçado de ruas labiríntico, difícil acesso a suas áreas mais internas ou elevadas (que, nesse caso, têm excelente visibilidade do que se passa no “asfalto” mais próximo) –, se converteram nas principais pontas de distribuição de drogas na cidade. O tráfico de drogas, que então se internacionalizava, ampliou sobremaneira sua lucratividade ao substituir a maco-nha pela cocaína como sua principal mercadoria. Ao fazê-lo, articulou-se ao tráfico de armas, desenvolvendo uma estratégia de domínio armado dos pontos de venda que exigiu, como nunca, o controle territorial das favelas. Nesses locais, estabeleceu-se o que Machado da Silva vem designando de “sociabilidade violenta” (1994; 2002). Não se trata apenas de novas modalidades de violência, mas de um novo padrão de sociabilidade, que anula o princípio de reciprocidade nas relações sociais e converte a violência em padrão de sua regulação, organizando-se por meio de reiteradas demonstrações de força.

As dificuldades e os limites do movimento dos(as) favelados(as), entretanto, são anteriores e exteriores à constituição e ao desenvolvimento da sociabilidade violenta. Portanto, por mais devastadora que seja quando resolve intervir na organização de base em favelas,⁹ a sociabilidade violenta não pode ser aventada como condição suficiente para a explicação dos problemas da ação coletiva nas favelas. Por isso, não será objeto de discussão neste texto.¹⁰ Tampouco é satisfatório simplesmente recorrer ao expediente de inscrever a crise do movimento favelado em outras crises mais gerais: dos movimentos sociais, dos paradigmas, das utopias e da esquerda.

9 A dificuldade de esse movimento se contrapor à ação despótica da criminalidade violenta nesses territórios é tema recorrente nos depoimentos de dirigentes de associações de moradores de favelas e tem uma dramática expressão nos inúmeros assassinatos daqueles(as) que, nos últimos anos, o tentaram. Segundo pesquisa realizada pela Comissão de Direitos Humanos e Justiça da Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, entre 1992 e 2002, na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, mais de cem líderes comunitários(as) foram assassinados(as) por traficantes de drogas, 300 foram expulsos(as) de seus locais de moradia e cerca de 400 foram cooptados(as) pelas quadrilhas. Cf. Leite (2003 a).

10 O tema é contemplado, nesta publicação, nos textos de Luiz Antonio Machado da Silva e de Moema Miranda e Paulo Magalhães.

Certamente, não se trata de desconhecer o sentido e o alcance dos processos de desmobilização e fragmentação sociais crescentes nas condições de globalização excludente que a modernidade experimenta.¹¹ Mas de especificar esses traços gerais, focalizando características intrínsecas à ação coletiva de base nas cidades e que também respondem pela sua crise. Senão, como explicar a continuidade, a ampliação e a crescente legitimidade do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST)? Celebrado, juntamente com Chiapas, como um dos mais vigorosos exemplos que fogem à regra da crise das formas de organização de segmentos populares, o caso do MST pode ser bom para pensar contrastivamente alguns dos dilemas que se apresentam ao movimento dos(as) favelados(as).

A discussão das condições de possibilidade do MST envolve pôr em relevo aquele que é, sem dúvida, o fundamento material de sua organicidade e densidade: a terra. No campo, os interesses ligados à reprodução social dos trabalhadores passam – embora a ele não se reduzam – pelo acesso à terra como *meio de produção*. Em decorrência, a luta de classes torna-se mais aguda, mais visível e, portanto, mais facilmente generalizável.¹² A questão agrária afeta diretamente as relações de propriedade que estão na raiz da acumulação, polarizando a oposição capital x trabalho e favorecendo a generalização e a unificação dos interesses do trabalho (como, de resto, também os do capital).

Certamente, não podemos esquecer que a crescente unificação de interesses no campo brasileiro, diante da multiplicidade de formas de acesso à terra e de organização do trabalho agrícola, resultou de uma estratégia política que demandou muito tempo e empenho. Como se sabe, o MST beneficiou-se de um duradouro e persistente trabalho de formação de militantes desenvolvido por longos anos pela Igreja Católica (e também pela Luterana), assim como pelo Partido Comunista Brasileiro e por algumas organizações não-governamentais. Elemento significativo foi a recuperação, pelas lideranças do movimento, da mística cristã, permitindo-lhes entrelaçar categorias religiosas e políticas e, assim, ressignificar as disputas

11 Para essa questão, ver o texto de Luis Carlos Fridman incluído nesta publicação.

12 Como, aliás, as ligas camponesas lideradas por Francisco Julião, na década de 1960, também demonstraram.

por terra como uma luta no campo do bem e da justiça (Alcântara e Justo, 2001; Novaes, 2001), produzindo efeitos positivos tanto em relação à adesão de seus(suas) militantes como à legitimidade alcançada pelo tema da reforma agrária no país.

Em que pesem esses elementos, deve-se reconhecer, no entanto, que a luta pela terra, no campo, possui uma capacidade de agregação e uma explosividade bem diferentes do caso da cidade, por ser, em um, meio de produção e, em outra, meio de consumo. Sem dúvida, o problema do acesso à terra também se coloca na cidade especialmente, embora não exclusivamente, no que diz respeito aos segmentos menos favorecidos de seus(suas) moradores(as). Para esses segmentos, entretanto, “terra” significa apenas moradia urbana, isto é, um meio de consumo – uma das condições de reprodução social dos(as) trabalhadores(as) – e não de produção.¹³ Mas, certamente, trata-se de um meio de consumo especial, porque a moradia é uma condição prévia de participação no mercado de força de trabalho, espécie de porta de entrada das condições de vida urbana, sem a qual se torna impraticável, em termos estáveis, a venda de força de trabalho ou de mercadorias e serviços diretamente produzidos pelos(as) trabalhadores(as).

Por isso, a favela vai se consolidando como um “problema social” no mesmo processo em que a moradia, deixando de ser um item (o aluguel) da remuneração dos(as) trabalhadores(as), torna-se um bem de consumo a ser administrado pelo Estado. Durante o processo de constituição do proletariado urbano, as favelas se configuravam como um problema, mas de outro tipo – sua eliminação era considerada não apenas necessária, mas também viável, e as intervenções eram formuladas e justificadas como uma questão de saúde pública.¹⁴

13 O acesso (ou condições de disposição do valor de uso) à moradia na cidade pode se dar na forma de propriedade, posse, aluguel, invasão, favor etc. No Brasil, a valorização simbólica extremada da disposição via propriedade privada (muitas vezes referida como a “ideologia da casa própria”) torna a questão do acesso à cidade meramente econômica (ter capital-dinheiro para comprar um valor de uso durável em algum desses segmentos do mercado imobiliário) e uma das vias mais importantes de reprodução da desigualdade. Assim, o acesso à cidade é formulado em uma chave econômica, em vez de ser compreendido como uma questão de políticas públicas e de universalização de direitos.

14 Sobre o tema, ver Burgos (1998) e Valladares (2000).

Desde a década de 1940, o Estado passou a intervir crescentemente nesse campo por meio de variadas (tanto no que diz respeito às justificativas como ao escopo dos programas e seus resultados quantitativos) políticas de construção e/ou financiamento de habitação popular.¹⁵ Responsabilizando-se pela moradia, interferia no mercado e aliviava parte da responsabilidade do capital por esse item da reprodução da força de trabalho. Em decorrência, a questão habitacional extravasou a relação com os salários, convergindo para disputas em torno dos conjuntos residenciais para categorias específicas de assalariados – os famosos institutos de assistência previdenciária, os IAPs –, verdadeiros *leasings* de casa própria, cuja implantação dependia da força política das categorias, e para disputas em torno da ilegalidade da casa própria autoconstruída nos interstícios da ordem urbana (loteamentos clandestinos, favelas etc.).¹⁶

Apesar da diversidade de iniciativas e políticas, essas agências nunca conseguiram planificar de forma consistente, quanto mais equacionar, a questão habitacional. Na década de 1980, o Banco Nacional de Habitação (BNH) foi extinto, deixando no vácuo a referência institucional que, durante duas décadas, serviu como eixo dos conflitos em torno da questão da moradia. Desde então, conjugado com a retração econômica, o déficit de habitações populares agravou-se significativamente, refletindo-se na explosão das favelas, dos loteamentos clandestinos e dos cortiços e pulverizando a luta em torno dessas questões (Valladares, 1991; Ribeiro, 1996).¹⁷ A intervenção

15 Por exemplo, por meio da construção de conjuntos habitacionais pelos institutos de aposentadoria no período Vargas. Essa política também foi implementada pela Companhia de Habitação do Estado da Guanabara (Cohab), criada em 1962, e pelo Banco Nacional de Habitação (BNH), que a absorveu. O BNH substituiu, em 1964, o Conselho Federal de Habitação, criado no governo Goulart, ambos com o objetivo declarado (embora não cumprido) de propiciar a construção/aquisição de casa própria pela população de baixa renda.

16 Para o primeiro aspecto, que se articula ao tema da “cidadania de geometria variável”, ver Lautier (1997), Santos (1978) e Machado da Silva e Valladares (1985). Para o segundo, consultar também Burgos (1998), Leeds e Leeds (1978) e Machado da Silva (2002).

17 Na década de 1980, voltou a crescer, no Rio de Janeiro, o número de favelas e de sua população residente, invertendo a curva descendente que, a partir da década de 1960, expressava o decréscimo da migração das áreas rurais para os grandes centros urbanos. Cf. Ribeiro (1996). Deve-se notar, ainda, a importância que assumiu o movimento pela reforma urbana deflagrado por ocasião dos debates que desembocaram na Constituição de 1988.

estatal no campo da habitação, embora muito limitada do ponto de vista de seu resultado material, terminou, entretanto, por pautar os conflitos sociais em torno da moradia urbana.

Assim, de um lado, o problema da moradia generalizou-se, desprendendo-se “da questão urbana das diversas cidades brasileiras tomadas isoladamente” e se tornando “um tema nacional”, como ressaltam Machado da Silva e Valladares (1985, p. 21). De outro, as favelas, por serem menos periféricas e fisicamente mais visíveis do que os loteamentos e bairros populares, consolidaram-se como os exemplos típicos do acesso intersticial, fora ou contra o que se chama de “cidade legal”.¹⁸ Paralelamente e em conseqüência, condensaram os esforços e as ações que negavam a legitimidade dessa modalidade de moradia que, fora do arcabouço jurídico da vida urbana (mas em plena vigência da democracia representativa), implica forte insegurança e precariedade quanto ao acesso à cidade. Ilegalidade e carência material se associavam cada vez mais a atributos diversos, sempre sob o signo da falta, na produção e reprodução da imagem social dos(as) favelados(as), com os conhecidos efeitos na constituição de sua auto-imagem, cujo exemplo mais claro talvez seja a auto-referência como “comunidades carentes”.¹⁹

Diante do quadro de segmentação da produção e do acesso à moradia nas cidades brasileiras – e já que, como argumentamos, em relação a elas não existe uma “questão habitacional” unificada, como parece ser a tendência da “questão da terra” no campo –, um problema se impõe à reflexão de quem se interessa pelos movimentos favelados: o que poderia conferir unidade aos interesses e às ações coletivas de base em favelas?

18 Embora, como bem demonstra Valladares (2000), essa construção social já viesse se fazendo. Desde os primeiros anos do século XX, as formulações de literatos, jornalistas, médicos, engenheiros e outros profissionais envolvidos com a administração da cidade apreendiam as favelas virtualmente como novas Canudos, tal como esta foi descrita por Euclides da Cunha.

19 Para os diversos sentidos e usos da categoria de comunidade pela população favelada, que tanto pode expressar sua percepção da realidade como encaminhar a realização de seus interesses, consultar Novaes (1999) e Leite (2001).

QUESTÃO URBANA E MOVIMENTOS DE BASE

O desenvolvimento histórico da questão social no Brasil levou à sua fragmentação em dois grandes conjuntos de conflitos, a questão agrária e a questão urbana, hierarquizando-os em termos de intensidade e abrangência. Reunificar a questão social pode ser uma tarefa necessária, mas não parece estar ao alcance dos movimentos de base (e de bairro).²⁰ Neste texto, interessa-nos discutir que estratégias são hoje possíveis e adequadas para uma ação coletiva de base que busque ampliar e democratizar o acesso à cidade.

Nos limites do que é preciso e do que é possível fazer, entre o que se quer e o que se pode, parece-nos imprescindível, em primeiro lugar, reconhecer que, da mesma maneira que a fragmentação da questão social no Brasil foi um produto da luta social, esta também pode reunificar o conflito e gerar uma transformação estrutural radical. Entretanto, não parece possível fazê-lo pela ação de base, nem no curto prazo, tampouco atacando diretamente a bifurcação do conflito ou tomando esse ataque como um objetivo homogêneo. Nesse nível, é preciso considerar a segmentação da produção e do acesso à moradia urbana como um fato, isto é, como parte das condições objetivas a partir das quais a ação coletiva de base (de bairro) deve ser pensada.

Dessa perspectiva, e em segundo lugar, é necessário compreender que uma das razões da separação entre a questão agrária e a questão urbana é o fato de que esta foi “quebrada”: uma parte dela continua, como no campo (embora os problemas imediatos sejam distintos), ligada às relações de produção – mais especificamente, à mobilização do trabalho: desemprego, “flexibilização” da proteção social, regulação estatal da economia etc. Outra parte sai desse ambiente conflitivo, gerando outro: o das condições de possibilidade de participar dos conflitos em torno do trabalho, no centro das quais está a própria possibilidade de morar na cidade de maneira estável.

20 A associação dos termos “de base” com “de bairro” procura colocar em relevo dois pontos. Primeiro, se há mais de um problema, obviamente há mais de uma base para a aglutinação de interesses em uma ação coletiva. Segundo, embora as favelas tenham grande especificidade social, jurídica, ecológica, econômica etc., isso não impede que compartilhem com outras configurações urbanas (loteamentos populares, clandestinos ou não – e até mesmo alguns de alta classe média –, certos bairros etc.) muitos aspectos. Com adaptações e ajustamentos, a reflexão aqui desenvolvida aplica-se também a essas configurações.

Em terceiro lugar, como decorrência dos dois itens anteriores, trata-se de reconhecer que o horizonte da ação coletiva de base (de bairro) é o acesso à moradia, entendendo-se incluídos nessa expressão garantia jurídica, melhoria de padrão de vida, serviços públicos, direitos de cidadania, segurança etc. Um objetivo bastante amplo, mas decididamente parcial em um duplo sentido. De um lado, parcial porque tem um foco que não é global na substância, dado que a expressão real dos interesses que podem se aglutinar na direção de uma ação coletiva está fracionada. De outro, parcial porque tem um horizonte de tempo que é restrito, embora não curtíssimo.²¹

O primeiro aspecto põe em relevo um dos problemas centrais na formação da ação coletiva de base (de bairro): a necessidade de agregar interesses muito particulares. Para enfrentá-lo, é preciso indagar sobre o que pode ser ação coletiva, se não for aglutinação do que não é igual, apenas parecido? Desse ângulo, a fusão de interesses particulares envolve a elaboração de um projeto minimamente comum relativo ao acesso à cidade, que, entretanto, só pode se processar por aproximação sucessiva e por meio de diversas mediações políticas e culturais.

A ação coletiva não se organiza “de baixo para cima”, nem “de dentro para fora”, nem ao contrário dessas duas alternativas, mas em uma espécie de cruz. Ela é sempre o ponto muito instável de junção de quatro movimentos que ocorrem ao mesmo tempo: de dentro para fora e de fora para dentro; bem como de baixo para cima e de cima para baixo. Nenhum ator individual, seja uma organização, seja uma pessoa, jamais consegue prever ou controlar onde se localiza esse ponto. No máximo, pode-se tentar influenciar seu conteúdo a partir da posição relativa onde se encontra o ator.

Sustentar esse ponto de vista significa compreender que a ação coletiva de base (de bairro) precisa desenvolver um projeto autônomo, na direção sugerida acima, e que tenha por eixo as questões específicas que a alimentam. No entanto, isso não quer dizer que ela precise, ou possa, ser independente, isolada. Auto-ajuda, mutirão, desenvolvimento local, auto-expressão

21 Não confundir projetos intencionalmente limitados no tempo com ações pontuais, como ideólogos(as) de ONGs costumavam defender – e, em alguns casos, ainda defendem –, na suposição de que alguma “mão invisível” acabará por tecer uma ligação entre eles.

cultural – todas as ações voltadas “para dentro” de fronteiras físicas e/ou socioculturais são apenas meios de formação de identidades locais (muitas vezes equivocadamente valorizadas como construção de autonomia), que devem ter uma contrapartida “para fora”, pois, caso contrário, reforçarão o isolamento que a segmentação da questão urbana já lhes impõe de fora para dentro.

Além disso, as ações voltadas para dentro estarão sempre, mesmo que à revelia dos atores, envolvidas com outros agentes e interesses particulares distintos dos estritamente locais. Pois sempre existe muita participação direta de partidos, de aparelhos (de Estado ou outros), de instituições, ONGs e organismos internacionais com suas propostas e projetos etc., além de idéias em circulação difusa (como as religiosas, por exemplo, que ultrapassam as igrejas) na formação de qualquer ação, voltada “para dentro” ou “para fora”. Desse ângulo, o dualismo que opõe ações “para dentro” e “para fora” não faz sentido, assim como são despropositadas perspectivas dualistas no tempo que defendem a necessidade de “ganhar força enquanto...” ou “primeiro organizar/fazer a cabeça, depois...”.

De outro ângulo, a ação autônoma não deve ser confundida com ação isolada nem voltada estritamente para si. Um projeto pluralista é condição da agregação que corresponde à formação da ação coletiva, em particular quando o conflito não está inteiramente polarizado, como é o caso nas grandes cidades brasileiras. Nesse quadro, purismo ideológico e principismo moralista são entraves decisivos. Desenvolver ação coletiva de base (de bairro) é, quase por definição, agregar (e manter colados) agentes, identidades coletivas, moralidades, visões de mundo etc. que são basicamente distintos, apesar dos pontos em comum.

Se essas diferenças não forem aceitas e incorporadas, esses pontos em comum serão incapazes de produzir coesão e prática consistente. Do mesmo modo, a tentativa de eliminar essas diferenças corresponderia a uma triste reprodução da longa história de associações e organizações com propostas de conteúdo progressista que terminaram isoladas, “falando sozinhas” e, enfim, resvalando para o sectarismo dogmático.

Evidentemente, não estamos propondo que a ação coletiva de base (de bairro) renuncie a composições de forças e coalizões, abrindo mão de meios de poder e influência, nem que adote qualquer tipo de oportunismo político. Apenas destacamos a impossibilidade de se aglutinarem interesses particulares na cidade, traçando *a priori* uma linha justa ou um objetivo homogêneo

fechado. Nesses termos, justa seria a linha ajustável, capaz de identificar e isolar inimigos e, ao mesmo tempo, reconhecer e agregar amigos, isto é, aqueles com que se tem, ao menos, alguns interesses em comum. Um fio de navalha, sem dúvida; mas o único apoio real que a ação coletiva de base tem disponível.

AÇÃO COLETIVA DE BASE E ESFERA PÚBLICA

Abandonando, por impossível e ineficaz, a ação isolada e virada estritamente para o local, para a fronteira física ou sociocultural mais imediata, e a ação unívoca realizada por um coletivo homogêneo, o espaço da ação coletiva de base (de bairro) passa a ser, então, o espaço público ou a esfera política. É necessário destacar que o espaço público é, simultaneamente, palco da formação de um projeto de intervenção coletiva visando o acesso à cidade e *dado* da construção desse projeto.

No Brasil, o espaço público constituiu-se como um espaço quebrado, hierarquizado, fragmentado e esvaziado de seu possível conteúdo democrático pelos aparelhos de Estado. Ao não operarem, nem servirem como lugares de discussão, conflito, diálogo, negociação, composição, entre atores com interesses mais ou menos reconhecidos, aceitos, recusados etc., as instituições estatais tendem a se reduzir a meros “aparelhos”, privados de conteúdo democrático.

Se a chamada consolidação democrática, a partir de meados da década de 1980, ampliou as franquias eleitorais e a competição político-partidária, pouco fez avançar a construção de uma esfera pública plural e democrática. Na década de 1990, o crescente apelo à participação da sociedade civil na gestão da pobreza, por meio da reinvenção da caridade como filantropia que encontrou abrigo e expansão na ideologia da parceria e governança, tem resultado no encolhimento do espaço público de debate, ao reduzir o campo propriamente político de formulação, negociação e pactuação de interesses. Dessa forma, vem minando a possibilidade de articulação de um compromisso com os valores democráticos de universalização do bem-estar social que seja capaz de romper a “cidadania de geometria variável”, de que nos fala Lautier, e democratizar o acesso à cidade.²²

22 Assim, perdemos a dimensão essencial da cidadania política – a capacidade e a possibilidade de expressão autônoma dos sujeitos individuais e coletivos na esfera pública –, dela retendo estritamente o direito de voto. Para esse aspecto, consultar Lautier (1997) e Telles (1998).

Sustentar que os aparelhos de Estado no Brasil tendem a ser instituições vazias, formais, não significa desconhecer que permanecem sendo operativos como recursos de poder fundamentais. Antes, quer enfatizar que, de tanto o Estado expulsar, evitar e/ou reprimir o debate, a discussão efetiva sobre os interesses a priorizar e as políticas a implementar (isto é, quase toda a dinâmica de representação, negociação e pactuação de interesses), passou a se verificar à margem do espaço constituído pelas diferentes agências estatais. A esfera pública perde, assim, crescentemente a “tessitura democrática construída na interface entre Estado e sociedade através de espaços de participação, de representação e de negociação políticas” (Telles, 1998, p. 113). De público, restam quase sempre apenas as formas vazias dos aparelhos (e, por isso, o Estado termina muitas vezes confundindo-se com o público). O conflito de interesses (sua explicitação, bem como a mediação, a negociação e a deliberação em torno deles) tende a se processar em outros âmbitos e a envolver, estritamente, os segmentos que neles têm (alguma) força: as elites econômicas e a classe média profissional, certamente em circunstâncias diversas.

Esses efeitos são, usualmente, percebidos de duas maneiras, ambas reforçando o afastamento que o próprio Estado operou e que deu margem a seu uso privatizado: “nada funciona” e/ou “tudo é repressão e coerção”. Assim, o Estado parece se reduzir à pura omissão ou a um brutal legalismo excludente, controlador e discricionário, uma vez que essa repressão só opera para os grupos que não podem se apropriar das burocracias públicas.

É nesse ponto em que – ao menos no futuro próximo – se coloca a questão do acesso à cidade. O Estado tomou para si o problema da moradia (em sentido amplo, como vimos empregando neste texto), articulado como a questão da casa própria. Entretanto, como tende a ser mero aparelho – e não lugar em que os interesses possam ser debatidos e rejeitados, satisfeitos ou modificados –, o acesso à cidade termina por ficar restrito aos grupos, incluindo os setores assalariados, que se fortaleceram em outros conflitos e “canibalizam” os aparelhos em seu proveito particular.

Quais seriam então as alternativas que se apresentam à ação coletiva de base (de bairro) no campo da política? A resposta é, a nosso juízo, uma só: investir na democratização do Estado e na construção de uma esfera pública democrática. Trata-se de insistir até a exaustão em que os aparelhos

efetivamente funcionem, isto é, que aos poucos desempenhem suas funções *formalmente estabelecidas* de expressão dos resultados de disputas que se processam em seu interior. Conspirando a favor dessa alternativa, vale ressaltar, existe hoje uma forte demanda global, nacional e local por melhoramentos na eficiência técnico-administrativa, que tem bases práticas muito diversificadas: econômicas, políticas, ideológicas, culturais etc.

É bom ressaltar, desde logo, que democratizar o aparelho de Estado nada tem a ver com esperar que os governos e seus(suas) funcionários(as) ajam como educados(as) cidadãos(ãs) ingleses(as) que fizeram pós-graduação em eficiência na Alemanha. Ao contrário, significa esperar maus tratos, descortesia, incompetência, clientelismo etc. (mesmo “de dentro”, isto é, de setores locais). Entretanto, conseguir aproximar da base – ou da margem – da sociedade os aparelhos, mesmo que eles funcionem precariamente, é uma *condição* para preenchê-los de representação e conflito de interesses, mediação e negociação e, assim, de conteúdo “público”. Desse ângulo, democratizar o acesso à cidade envolve construir, ancorado no local mas a ele não se reduzindo, mediações democráticas no âmbito do Estado. Trata-se de *resistir aos desmandos das instituições estatais transformadas em aparelhos e privatizadas*.

Para finalizar, gostaríamos de ressaltar que essa estratégia de resistência da ação coletiva de base (de bairro), *desde a base local*, à arbitrariedade e à ineficiência dos aparelhos imediatamente visíveis aos(às) moradores(as) da cidade é de interesse claramente reconhecido por toda a população local. Por isso mesmo, pode expandir e fortalecer a ação coletiva – evitando que as *próprias organizações locais se “descolem” tanto de sua base, que acabem se tornando, elas mesmas, também meros aparelhos* – e, ao mesmo tempo, rejeitar e isolar os “inimigos internos”. No limite da ação coletiva de base (de bairro), sem dúvida isso representaria democratizar o acesso à cidade ou, ao menos, uma importante conquista nessa direção.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALCÂNTARA, M. de Lourdes B.; JUSTO, Marcelo Gomes. O movimento dos sem terra: uma análise do discurso religioso. *Estudios sobre Religión. Newsletter de la Asociación de Cientistas Sociales de la religión en el Mercosur*, 12, 2001. Mimeo.
- ALVITO, Marcos. *As cores de Acari: uma favela carioca*. Rio de Janeiro: FGV, 2001.
- BURGOS, Marcelo M. Dos parques proletários ao Favela-Bairro: as políticas públicas nas favelas do Rio de Janeiro. In: ZALUAR, Alba; ALVITO, Marcos. (Orgs.). *Um século de favela*. Rio de Janeiro: FGV, 1998.
- LAUTIER, Bruno. Os amores tumultuados entre o Estado e a economia informal. *Contemporaneidade e Educação*, II, 1, 1997.
- LEITE, Márcia Pereira. Miedo y representación comunitária en las favelas de Rio de Janeiro: los exilados invisibles de la violencia. 2003 a. Trabalho apresentado à conferência Flujos Translocales: Ciudades, desigualdades y subjetividades en las Americas, Social Science Research Council, Panel Regional Consultativo de América Latina y del Caribe, Iteso, Guadalajara, México, 2003. Não publicado.
- _____. Novas relações entre identidade religiosa e participação política: o caso do Movimento Popular de Favelas. In: BIRMAN, Patrícia (Org.). *Religião e espaço público*. São Paulo: Attar, 2003 b.
- _____. *Para além da metáfora da guerra: percepções sobre cidadania, violência e paz no Grajaú, um bairro carioca*. 2001. Tese (Doutorado em Sociologia) – PPGSA, IFCS, Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- LEEDS, Anthony; LEEDS, Elizabeth. *A sociologia do Brasil urbano*. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.
- LIMA, Nísia Trindade. *O movimento de favelados do Rio de Janeiro: políticas do Estado e lutas sociais: 1954–73*. 1989. Dissertação (Mestrado em Sociologia), Iuperj, Universidade Candido Mendes, Rio de Janeiro.
- MACHADO DA SILVA, Luiz Antonio. A continuidade do “problema favela”. In: OLIVEIRA, Lúcia Lippi. (Org.). *Cidade: história e desafios*. Rio de Janeiro: FGV, 2002.
- _____. Violência e sociabilidade: tendências na atual conjuntura urbana no Brasil. In: RIBEIRO, Luiz César de Q.; SANTOS Jr., Orlando Alves dos. (Orgs.). *Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994.

- _____. A política na favela. *Cadernos Brasileiros*, 9, 41, 1967.
- MACHADO DA SILVA, Luiz Antonio; VALLADARES, Lícia. Habitación popular em Rio de Janeiro: políticas y realidad. 1985. Trabalho apresentado nas Jornadas Internacionales Renovación Urbana y Vivienda Popular en Areas Metropolitanas de América Latina. Technische Universitat Hamburg-Harburg, Hamburgo, Alemanha, 1985. Não publicado.
- MARSHALL, T. H. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.
- NOVAES, Regina Reyes. *Com a palavra os moradores!* – Pesquisa qualitativa em comunidades e bairros da Grande Tijuca. Rio de Janeiro: Ibase, 2000 a.
- _____. Crenças religiosas e convicções políticas: fronteiras e passagens. In: FRIDMAN, Luis Carlos. (Org.). *Política e cultura: século XXI*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 2000 b.
- PANDOLFI, Dulce; GRYNSZPAN, Mário. Poder público e favela: uma relação delicada. In: OLIVEIRA, Lúcia Lippi. (Org.). *Cidade: história e desafios*. Rio de Janeiro: FGV, 2002.
- RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. Rio de Janeiro: exemplo de metrópole partida e sem rumo?. *Novos Estudos Cebrap*, 45, 1996.
- TELLES, Vera da Silva. A “nova questão social” brasileira. *Praga – Estudos marxistas*, 6, 1998.
- VALLADARES, Lícia. A gênese da favela carioca: a produção anterior às ciências sociais. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 15, 44, 2000.
- _____. Cem anos pensando a pobreza (urbana) no Brasil. In: BOSCHI, R. (Org.). *Corporativismo e desigualdade: a construção do espaço público no Brasil*. Rio de Janeiro: Iuperj, 1991.
- ZALUAR, Alba. Crime, medo e política. In: ZALUAR, Alba; ALVITO, Marcos. (Orgs.). *Um século de favela*. Rio de Janeiro: FGV, 1998.
- ZALUAR, Alba; ALVITO, Marcos. Introdução. In: _____. (Orgs.). *Um século de favela*. Rio de Janeiro: FGV, 1998.

UMA AGENDA PARA O RIO

PAULO MAGALHÃES
Sociólogo



Este ensaio pretende discutir as formas democráticas de participação na cidade, tendo como referência o município do Rio de Janeiro.¹ Em um plano genérico de análise, o Rio de Janeiro pode ser visto como uma síntese do atraso (permanência de uma cultura política já ultrapassada em cidades do mesmo porte) e, ao mesmo tempo, das possibilidades de mudanças (evidenciadas por políticas públicas e ações inovadoras).

É possível constatar essa contradição observando que a cidade do Rio de Janeiro, apesar de progressivamente ter perdido sua importância econômica, tem, ao mesmo tempo, como base territorial de atuação, o mais poderoso sistema de comunicação do país, as principais instituições não-governamentais, as sedes de algumas das mais importantes agências governamentais, um destacado movimento de produção cinematográfica, um centro de criação e irradiação de tendências musicais e artísticas, importantes universidades e centros de pesquisas e outras fontes de referência, que estabelecem o contorno e a diretriz do debate no país. Isto é, o Rio de Janeiro dispõe de atores, instituições e movimentos que estabelecem referência para as questões nacionais.

1 As idéias aqui reunidas foram discutidas no Fórum de Interlocação da Agenda Social Rio. Agradeço especialmente os comentários de Luiz Antonio Machado da Silva e Luis Carlos Fridman, que muito colaboraram para a redação final deste ensaio.

Por outro lado, sob o ponto de vista da política, evidenciado, principalmente, pela ação de seus(suas) governantes e pelo comportamento eleitoral de cidadãos e cidadãs, assemelha-se a uma “vanguarda do atraso”, uma cidade onde novas e antigas práticas clientelísticas, populistas e assistencialistas parecem continuar dominando o cenário político, em especial como expressão política da secular desigualdade social.

A despeito de políticas inovadoras sob o ponto de vista conceitual, como no caso dos programas Favela-Bairro e Prosanear,² a cultura política e as formas de relação entre Estado e sociedade parecem sempre distorcer as intervenções públicas, que continuam marcadas por práticas tradicionais, agora repaginadas.

Essas práticas podem ser observadas ao se analisarem as políticas públicas desenvolvidas durante, pelo menos, os últimos quatro governos, tanto no plano municipal como no estadual. As ações do Favela-Bairro e do Prosanear podem ser tomadas como referência para apontar as características mais proeminentes da reprodução, com pouca ou nenhuma mudança da cultura política vigente. Neste contexto, o que poderia se constituir em uma política inovadora de transferência de renda assumiu a forma do Cheque Cidadão – prática clientelística implantada segundo os interesses eleitorais de certos grupos políticos.

Assim, defronta-se, hoje, na cidade do Rio de Janeiro, com uma cultura política marcada, por um lado, pelo discurso participativo e, por outro, pela incorporação subordinada e controlada dos atores sociais como neutralização dos processos políticos de participação social proativa.

A ação e os movimentos sociais organizados – que representaram referências importantes para a prática política em outras conjunturas – foram progressivamente aniquilados, não somente em função de dinâmicas internas ao próprio movimento (envelhecimento da linguagem política, corporativismo, falta de representatividade, ausência de apoio das bases sociais etc.), mas, sobretudo, pela emergência e cristalização de uma nova forma de mediação entre Estado e sociedade, particularmente com os setores populares de moradores(as) de favelas.

² O Prosanear é um programa estadual, focado no saneamento não-convencional de localidades que não são urbanizadas, como favelas, com forte componente participativo. O Favela-Bairro é um programa da prefeitura da cidade do Rio de Janeiro e seu objetivo é a urbanização de favelas.

No processo de substituição das organizações políticas – desde federações de favelas a associações de moradores(as), sem falar dos partidos políticos –, utilizaram-se as antigas referências políticas (lideranças, personalidades etc.) como mediadoras para a implantação operacional das políticas públicas.

Tanto o Favela-Bairro (da primeira gestão de César Maia) como o Prosear (da gestão de Marcelo Allencar no governo estadual) – ações que tinham como eixo estruturador a noção de participação popular autônoma na implementação de políticas públicas – contrataram as antigas lideranças, as lideranças emergentes, as personalidades locais das favelas e outros atores de importância similar como funcionários(as), que eram, direta ou indiretamente, responsáveis pela viabilização das ações públicas. Com isso, houve um deslocamento das negociações, além da transformação do próprio sentido do que estava sendo discutido. Passou-se de reivindicações e conflitos que punham em uma relação contraditória os organismos públicos, de um lado, e as comunidades faveladas, de outro, para uma relação sociopolítica muito diferente. Na transformação de lideranças em funcionários(as), não há mais reivindicações políticas, mas simples problemas administrativos a serem contornados por lideranças convertidas em mediadoras, minimizando e enclausurando, em estritos caminhos burocráticos, os conflitos e as demandas, num processo que culminou com a indistinção entre interesses societários e interesses governamentais.³

Essa modalidade de controle social também foi implantada pelas instituições privadas. Por exemplo, a Light contratou lideranças e personalidades de favelas como funcionários(as) comunitários(as) responsáveis pela vigilância e pelo controle do uso clandestino da eletricidade, entre outras atividades. Ou seja, em um processo similar ao anteriormente descrito, deslocou para as populações locais o que era um conflito entre moradores(as) e a empresa e fez convergir, pelo menos na aparência, os interesses da Light e os de segmentos da população local.

Esse processo culminou com a emergência de um novo clientelismo/assistencialismo/populismo “consentido”, que não é só produto de relações de dominação, mas, sobretudo, de uma forma de “acordo político” que faz

3 Dessa forma, renova-se, aprofundando-o, o “controle negociado” sobre moradores(as) e associações de favelas que Machado da Silva (1967; 2002) analisou.

desaparecer (ou, pelo menos, obscurece) os mecanismos de dominação. Em um certo sentido, pode-se dizer que a sociedade civil, particularmente aqueles setores vinculados às comunidades faveladas, se “organizou” para a *aquiescência*, e não para lutar contra sua subalternidade.

Funcionários(as) do Estado ou das empresas privadas – liderança locais – são, ao mesmo tempo, demandantes e provedores(as), desfazendo o antagonismo entre posições distintas ao “incorporá-lo” e neutralizando as possibilidades de manifestação política no espaço público. Esse processo, ao institucionalizar um padrão de relação entre Estado e sociedade que, em última instância, reproduz mecanismos de dominação seculares, estabelece as bases de uma cultura política que acaba se refletindo no comportamento eleitoral, principalmente dos(as) mais pobres, fechando a jaula de ferro de sua subalternidade.

Por outro lado, o Rio também é a cidade do medo. Progressivamente, as praças foram cercadas, os prédios residenciais ganharam grades e sistemas de vigilância, os edifícios de escritórios e *shoppings* estabeleceram uma guarda privada, edifícios residenciais com novos desenhos foram erguidos, ou seja, surgiu algo como uma “arquitetura do medo”. Nas ruas da cidade, foram montadas verdadeiras “barreiras”. Despontam “fronteiras” perigosas; as pessoas não transitam mais por certos territórios; a cultura da solidariedade e da jocosidade perdeu fôlego. Os bares estão vazios e a vida noturna termina mais cedo. Além disso, o dia, principalmente no Centro, é marcado, rotineiramente, pelo conflito da guarda municipal com camelôs. Moradores e moradoras da cidade vivem sob uma cultura do medo.

O Rio não é mais a “cidade partida”, uma nova maneira de falar da oposição “morro/asfalto”, cunhada por Zuenir Ventura, mas uma “cidade fragmentada”, “guetificada”. A tensão e a hostilidade entre os “morros” – e mesmo dentro de cada “morro” – é bastante evidente, assim como entre moradores(as) do(s) “asfalto(s)”, quebrando em mil pedaços a dualidade anterior que, em vez de desfeita, apenas se aprofunda. Jardim Pernambuco e Vidigal, Vidigal e São Conrado, Rocinha e São Conrado Fashion Mall, Vigário Geral e Parada de Lucas, Copacabana e Ipanema, Morro do Cantagalo, Ipanema e Copacabana, Zona Sul e Zona Norte, meninos e meninas de rua e “mauricinhos” e “patricinhas”, negros(as) e brancos(as), homossexuais e lutadores de jiu-jítsu, crentes, católicos e umbandistas – tudo isso são distinções que, mais do que revelar identidades, expõem as fraturas de uma cidade sem um mínimo de

integração social, uma cidade fragmentada, uma cidade pulverizada em guetos. Várias cidades, ou melhor, cidade nenhuma. Cada uma fala para si e por si, num jogo narcísico onde o interesse privado não se aglutina e se sobrepõe ao interesse público, ao interesse coletivo. Assim, não há negociação das diferenças. O uso da violência, física ou simbólica, resolve as distinções.

Esse processo, associado à aquiescência organizada antes referida, restringe drasticamente o espaço público, criando um vazio de perspectivas. Perante esse “vazio”, faz-se, de tempos em tempos, manifestações coletivas que buscam politizar certas questões. Para preencher o “vazio”.

Em setembro de 2003, houve uma manifestação. Mais uma vez, houve um desfile pela paz, pelo desarmamento. Antes, manifestações dessa natureza já tinham sido realizadas em torno de outras causas, motivadas por interesses privados ou públicos. Essas manifestações iniciaram-se com esse “desenho”, nesta nova etapa da cultura política da cidade, na marcha pela paz em repúdio ao seqüestro de três jovens, um deles filho de um proeminente empresário.⁴ Outras se seguiram.⁵ Portanto, já se trata de uma “tradição”.

A passeata de setembro de 2003 pela paz ocorrida na Zona Sul do Rio de Janeiro teve como origem o enredo da novela *Mulheres apaixonadas*, da Rede Globo. Uma das alas da passeata era composta por atores e atrizes da novela, devidamente gravada e posteriormente apresentada como um dos capítulos da trama. O evento contou com milhares de participantes, além de figuras políticas, familiares de pessoas desaparecidas e assassinadas nas dependências dos organismos policiais e ativistas de organizações não-governamentais. Tudo isso com farta cobertura da imprensa, que tratou da morte de uma das personagens da novela como se fosse um acontecimento real do cotidiano da cidade.

Curioso fenômeno da “espetacularização” da política: as demandas da população ante a insegurança disseminada na metrópole e as dores da cidadania ferida em várias dimensões da vida se tornaram um apêndice da narrativa midiática. A ficção não se distinguiu da realidade, uma vez que a política

4 “Reage, Rio” foi a primeira grande caminhada pela paz realizada no Rio de Janeiro, em novembro de 1995.

5 Deve-se lembrar, por exemplo, de “Basta, eu quero paz”, movimento reativo aos episódios que ficaram conhecidos como o “seqüestro do ônibus 174”, em julho de 2000, bem como dos diversos atos, caminhadas e protestos organizados por familiares e amigos(as) de vítimas de violência na cidade.

exercida teve os auspícios da grande rede de televisão e de sua grade de programação. Assim, quem desencadeou a motivação, o cenário e a dramatização da política foi a equipe que prepara cuidadosamente a narrativa – conjunto de roteiristas, artistas, diretores(as), encenadores(as), iluminadores(as), produtores(as) musicais etc. e, indispensavelmente, os(as) especialistas em *marketing* – e é responsável por alcançar permanentemente os melhores índices de audiência. No limite, cidadãos(ãs) foram convidados(as) a participar da política na condição de consumidores(as) de imagens.

Essa situação pode mesmo ter alguma eficácia propagandística na expressão do mal-estar, mas se tornou o resumo da ação que acentua o afastamento dos indivíduos entre si na busca de soluções ou de lutas a partir de causas comuns. O espetáculo se constituiu no manto que cobriu a experiência direta de possível assédio ou interpelação da condução da vida coletiva.

Nessa modalidade de ação, não há interesses contraditórios, não há conflitos. Há o apaziguamento do consenso despolitizado. Um ritual de despolitização. Ao fim, todos passam num bar, tomam um chope e vão para casa com a sensação e a consciência tranqüila do dever cumprido. É um ritual de busca de uma identidade perdida.

Apesar disso, a dinâmica dessa cidade com enorme carência de integração não impediu que ela viesse a ser sede dos próximos Jogos Pan-americanos – inquestionável fonte de um imenso potencial de mobilização coletiva e inovação social. As representações idealizadas, a idealização do passado, as imagens inconscientes e as peças publicitárias, assim como as estratégias de *marketing*, talvez possam explicar isso, que parece ser um paradoxo.

O primeiro a apontar esse antagonismo entre a imagem idealizada de uma cidade e a realidade das injustiças que ela abriga foi Herbert de Souza, o Betinho, da ONG Ibase. Em 1996, a propósito da candidatura da cidade às Olimpíadas de 2004, ele conclamou a sociedade civil e o governo a uma reflexão: se a cidade do Rio de Janeiro não conseguia acolher com cidadania milhões de moradores e moradoras, seria possível preparar a cidade para receber algumas centenas de esportistas?

Em torno do clamor de Betinho, reuniram-se importantes setores sociais que organizaram uma agenda de ações para a cidade: a Agenda Social Rio 2004. A derrota da candidatura do Rio à cidade-sede das Olimpíadas de 2004 inviabilizou essa agregação de interesses. A Agenda Social Rio 2004

transformou-se em Agenda Social Rio, tendo estabelecido importante marco para uma ação pública participativa na cidade.⁶

Neste ano, a decisão da candidatura do Rio à sede dos Jogos Pan-americanos – e mesmo a dos Jogos Olímpicos – também prescindiu de qualquer forma de consulta a cidadãos e cidadãs ou aos organismos de representação. Foi, simplesmente, uma ação unilateral e isolada da Prefeitura da cidade, que, ao mesmo tempo, trocou, quando da vitória assegurada, a construção do Museu Guggenheim pelos Jogos Pan-americanos. Assim como a construção do museu não foi objeto de consulta, seu cancelamento também não obedeceu a qualquer consulta, mesmo o projeto já tendo consumido vultosos recursos públicos.

Consumada a vitória relativa aos Jogos Pan-americanos, a Prefeitura estabeleceu o *slogan* “uma conquista da prefeitura, uma vitória do Rio”, seguido de uma logomarca com pombos coloridos que formam o contorno do Pão de Açúcar.

Para finalizar, retomando a questão de Betinho, pergunta-se: *é possível organizar esta cidade para um evento, já confirmado, da magnitude dos Jogos Pan-americanos, sem nenhum sistema de consulta a cidadãos e cidadãs, à sociedade, aos organismos de representação?*

Os preparativos para os jogos são uma oportunidade de discutir a cidade, suas mazelas, suas potencialidades?

Será que haverá apenas a discussão entre os setores privados e governamentais, em uma parceria público-privada restrita aos interesses econômicos, com especial relevo para os interesses fundiários?

É correto consolidar os eixos de expansão urbana, novos eixos viários, a expansão do sistema de transporte, mudando o sistema de circulação, condenar áreas e bairros à estagnação, aumentar o adensamento de outros, estabelecer novas hierarquias para os investimentos públicos e outras tantas intervenções urbanas sem criar canais de interlocução com a sociedade? Sem nenhum sistema de consulta? Sem qualquer controle da sociedade civil?

Diante disso, é possível alguma mobilização em torno da questão? É possível fazer algo diferente agora, ou vamos esperar que seja organizada uma manifestação na Avenida Atlântica pedindo paz para os Jogos Pan-americanos?

⁶ Para a história da Agenda Social Rio, seus caminhos e perspectivas, consultar o texto de Patrícia Lânes, nesta publicação. Uma avaliação da Agenda, em seus primeiros anos, também pode ser encontrada em Pandolfi (2001).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

MACHADO DA SILVA, Luiz Antonio. A política na favela. *Cadernos Brasileiros*, 9, 41, 1967.

_____. A continuidade do “problema favela”. In: OLIVEIRA, Lúcia Lippi. (Org.). *Cidade: história e desafios*. Rio de Janeiro: FGV, 2002.

PANDOLFI, Dulce. Dilemas e desafios. In: LÂNES, Patrícia (Org.). *Agenda Social Rio: história, ações e desafios*. Rio de Janeiro: Ibase, 2001.

