

08

ano 3 | março 2012

# Revista eletrônica de estudos urbanos e regionais

@metropolis



# revista eletrônica *e-metropolis*

ISSN 2177-2312

Publicação trimestral dos alunos de pós-graduação de programas vinculados ao Observatório das Metrôpoles.

A revista eletrônica *e-metropolis* é uma publicação trimestral que tem como objetivo principal suscitar o debate e incentivar a divulgação de trabalhos, ensaios, resenhas, resultados parciais de pesquisas e propostas teórico-metodológicas relacionados à dinâmica da vida urbana contemporânea e áreas afins.

É direcionada a alunos de pós-graduação de forma a priorizar trabalhos que garantam o caráter multidisciplinar e que proporcionem um meio democrático e ágil de acesso ao conhecimento, estimulando a discussão sobre os múltiplos aspectos na vida nas grandes cidades.

A *e-metropolis* é editada por alunos de pós-graduação de programas vinculados ao Observatório das Metrôpoles e conta com a colaboração de pesquisadores, estudiosos e interessados de diversas áreas que contribuam com a discussão sobre o espaço urbano de forma cada vez mais vasta e inclusiva.

A revista é apresentada através de uma página na internet e também disponibilizada em formato "pdf", visando facilitar a impressão e leitura. Uma outra possibilidade é folhear a revista.

As edições são estruturadas através de uma composição que abrange um tema principal - tratado por um especialista convidado a abordar um tema específico da atualidade -, artigos que podem ser de cunho científico ou opinativo e que serão selecionados pelo nosso comitê editorial, entrevistas com profissionais que tratam da governança urbana, bem como resenhas de publicações que abordem os diversos aspectos do estudo das metrôpoles e que possam representar material de interesse ao nosso público leitor.

A partir da segunda edição da revista incluímos a seção ensaio fotográfico, uma tentativa de captar através de imagens a dinâmica da vida urbana. Nessa mesma direção, a seção especial - incorporada na quarta edição - é uma proposta de diálogo com o que acontece nas grandes cidades feita de forma mais livre e de maneira a explorar o cotidiano nas metrôpoles.

Os editores da revista *e-metropolis* acreditam que a produção acadêmica deve circular de forma mais ampla possível e estar ao alcance do maior número de pessoas, transcendendo os muros da universidade.

Observatório das Metrôpoles  
Prédio da Reitoria, sala 522  
Cidade Universitária - Ilha do Fundão  
21941-590 Rio de Janeiro RJ

Tel: (21) 2598-1932  
Fax: (21) 2598-1950

E-mail:  
emetropolis@  
observatoriodasmetrosoles.net

Website:  
www.emetropolis.net

## editor-chefe

Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro

## editores

Arthur Molina  
Carolina Zuccarelli  
Eliana Kuster  
Juciano Martins Rodrigues  
Marianna Olinger  
Paula Silva Gambim  
Renata Brauner Ferreira  
Rodrigo de Moraes Rosa

## conselho editorial

Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup>. Ana Lúcia Rodrigues (DCS/UEM)  
Prof Dr. Aristides Moysés (MDPT/PUC-Goiás)  
Prof Dr. Carlos de Mattos (IEU/PUC-Chile)  
Prof Dr. Carlos Vainer (IPPUR/UFRJ)  
Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup>. Claudia Ribeiro Pfeiffer (IPPUR/UFRJ)  
Prof Dr. Emilio Pradilla Cobos (UAM do México)  
Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup>. Fania Fridman (IPPUR/UFRJ)  
Prof Dr. Frederico Araujo (IPPUR/UFRJ)  
Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup>. Héléne Rivière d'Arc (IHEAL)  
Prof Dr. Henri Acserald (IPPUR/UFRJ)  
Prof Dr. Hermes MagalhãesTavares (IPPUR/UFRJ)  
Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup>. Inaiá Maria Moreira Carvalho (UFB)  
Prof Dr. João Seixas (ICS)  
Prof Dr. Jorge Natal (IPPUR/UFRJ)  
Prof Dr. Jose Luis Coraggio (UNGS/Argentina)  
Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup>. Lúcia Maria Machado Bógus (FAU/USP)  
Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup>. Luciana Corrêa do Lago (IPPUR/UFRJ)  
Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup>. Luciana Teixeira Andrade (PUC-Minas)  
Prof Dr. Luciano Fedozzi (IFCH/UFRGS)  
Prof Dr. Luiz Antonio Machado (IUPERJ)  
Prof Dr. Manuel Villaverde Cabral (ICS)  
Prof Dr. Marcelo Baumann Burgos (PUC-Rio/CEDES)  
Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup>. Márcia Leite (PPCIS/UERJ)  
Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup>. Maria Julieta Nunes (IPPUR/UFRJ)  
Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup>. Maria Ligia de Oliveira Barbosa (IFCS/UFRJ)  
Prof Dr. Mauro Kleiman (IPPUR/UFRJ)  
Prof Dr. Robert Pechman (IPPUR/UFRJ)  
Prof Dr. Robert H. Wilson (University of Texas)  
Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup>. Rosa Moura (IPARDES)  
Ms. Rosetta Mammarella (NERU/FEE)  
Prof Dr. Sergio de Azevedo (LESCE/UENF)  
Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup>. Simaia do Socorro Sales das Mercês (NAEA/UFPA)  
Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Sol Garson (PPED/IE/UFRJ)  
Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup>. Suzana Pasternak (FAU/USP)

# Editorial

nº 08 ▪ ano 3 | março de 2012

A Revista *e-metropolis* chega ao seu terceiro ano com uma ótima notícia! A nossa publicação passou a fazer parte do Programa Qualis da CAPES, classificada na área de Sociologia. Este é um motivo de orgulho e alegria para todos os envolvidos com sua realização, para os colaboradores, para os avaliadores e, sobretudo, para nós, membros do comitê editorial, que, há três anos atrás nos reunimos e avaliamos que poderia haver espaço na área das publicações ligadas ao Planejamento Urbano para uma revista com o perfil da *e-metropolis*. É muito bom constatar que durante o seu tempo de existência a revista vem crescendo e atraindo mais atenção e interesse. Esperamos continuar, ao longo deste ano, neste percurso que visa, acima de tudo, abrir um espaço de qualidade para as amplas discussões que podem ser desenvolvidas em torno do espaço urbano.

Abrimos este oitavo número da *e-metropolis* com um artigo de capa que apresenta a relação entre território e oportunidades educacionais a partir das pesquisas realizadas no âmbito do projeto “Observatório Educação e Cidades”. O artigo apresenta os desafios e principais achados das pesquisas desenvolvidas no âmbito do projeto, enfatizando soluções teórico-metodológicas utilizadas para trabalhar com a questão do território e os achados em termos de mecanismos que, no contexto estudado, explicam a relação entre segregação residencial e distribuição de oportunidades educacionais.

Na sequência, o artigo de João Monteiro e Julia de Andrade apre-

senta uma reflexão sobre as políticas sociais e as disputas territoriais emergentes a partir do grande projeto urbano lançado em 2009 chamado Porto Maravilha e que pretende transformar a área portuária da cidade do Rio de Janeiro tornando-a mais atraente para o capital imobiliário. O texto apresenta a conjuntura política e as mudanças na gestão urbana em torno do Projeto Porto Maravilha, a forma como a questão habitacional vem sendo tratada nesse Projeto e, finalmente, os problemas que os residentes de baixa renda dessa região vêm enfrentando para conseguirem permanecer no local reservado ao Porto Maravilha.

Omar Uran em seu artigo aborda a dinâmica do Planejamento Urbano de Medellín a partir da divisão político-administrativa da cidade em comunas e seu funcionamento. Apresenta o estudo de caso de duas Comunas, a Comuna 1 e a Comuna 13, com o objetivo de mostrar como cada uma delas tem sua própria lógica e seu próprio modo de articular as ações e políticas municipais. Para o autor um projeto de planejamento urbano que não reconheça politicamente as singularidades e as lógicas próprias às populações locais não vem a favorecer e/ou desenvolver a institucionalidade das ações e políticas municipais, muito menos a cultura democrática local.

Uma outra forma de olhar para a questão habitacional é discutida por Alexandre Magalhães que trata da reatualização dos discursos e práticas no que diz respeito às remoções de favelas no Rio de Janeiro. Esses discursos estão cada vez mais focalizados na construção de uma gramática

da ordem na cidade fazendo apelo à gramática da violência urbana (considerada como o principal problema público da cidade do Rio de Janeiro). Como o próprio autor argumenta: “embora a problemática seja a mesma (a remoção em si) que aquela que vigorou durante os anos de 1960 e 1970, sua configuração atual apresenta novos e intrigados argumentos e justificações, bem como sugerem uma atualização nos mecanismos de controle e gestão das classes populares”. São considerações como esta que ele desenvolve no artigo “A gramática da ordem na cidade: a reatualização da remoção de favelas no Rio de Janeiro”.

Em ‘A Cidade Pós-Política’, o professor da Universidade de Manchester Erik Swyngedouw, questiona a atitude “radicalista cínica” de decretar a morte da política e, conseqüentemente, da Pólis para dar lugar a uma governamentalidade neoliberal que substitui o debate, o desacordo e o dissenso por uma série de tecnologias em uma gestão tecnocrática. O autor busca resgatar “a noção de política e da polis política dos escombros das obsessões contemporâneas por um governo consensual (participativo), pela gestão tecnocrática e política/policia urbana neo-liberal”. Para ele A Cidade Pós-Política, fragmentada e caleidoscópica, vê surgirem todos os tipos de fricções, fendas, fissuras, lacunas e espaços ‘vagos’. Para Swyngedouw são nessas fissuras, fendas, e espaços ‘livres’, nesses espaços intermediários que todas as formas de novas práticas culturais e sociais urbanas emergem; em que nascem novas formas de urbanidade. Assim,

ainda segundo o professor, “as incoerências do ordenamento urbano contemporâneo, o excesso e as lacunas que são deixados nos interstícios da ordem urbana pós-política permitem pensar, se não na ocupação e alargamento material, em espaços urbanos, genuinamente, políticos”.

Como entrevistado desta edição temos o professor Ricardo Henriques, presidente do Instituto Pereira Passos, um dos mais importantes centros de pesquisa e referência da cidade do Rio de Janeiro. Ele nos conduz através do assunto de UPP social, elucidando a sua organização através de três eixos estruturais: o desenvolvimento social e econômico, o desenvolvimento urbano e, finalmente, o Estado democrático, cidadania e direitos. Nosso entrevistado fala a respeito das dificuldades de implementação de uma UPP social, bem como dos mecanismos para a superação dos entraves, abordando ainda um assunto bastante atual: as remoções realizadas em algumas áreas da cidade do Rio de Janeiro em função dos grandes eventos internacionais ali previstos para os próximos anos.

A Resenha “A história de um campo de estudos sob a ótica dos seus próprios protagonistas” realizada por Ludmila Mendonça Lopes Ribeiro do livro organizado por Lima e Ratton (2011) *As ciências sociais e os pioneiros nos estudos sobre crime, violência e direitos humanos no Brasil* ressalta a importância do trabalho dos precursores nestes estudos para a produção atual sobre crime e polícia no Brasil.

“O crescimento sem desenvolvimento: a nova dinâmica dos territórios nos países avançados” é o nome da resenha feita por Michael Chetry do livro de Laurent Davezies (2008) *La République et ses territoires. La circulation invisible des richesses*. O autor destaca que o livro de Davezies não só oferece um novo olhar sobre a evolução dos territórios como, também, renova o quadro teórico da geografia econômica. Para Chetry, embora o livro baseie-se no caso francês, ele pode ser apropriado para refletir sobre a situação enfrentada por outros países industrializados ou em desenvolvimento, incorporando sua análise a contextos nacionais diferentes, inclusive, no caso brasileiro.

Na Seção especial temos o Ensaio “Rodas de Samba em espaços públicos na Cidade do Rio de Janeiro: saber, técnica, cultura, contradições e resistências em tempos de “choque de ordem” e megaeventos” de Leonardo Chagas de Brito que destaca o crescimento deste tipo de prática nos últimos dez anos no Rio de Janeiro. Para o autor as rodas de samba “são formas de expressão de uma sociabilidade integradora que a cidade ainda oferece, contrapondo certas morfologias contemporâneas de esvaziamento de tais espaços como as políticas de “choque de ordem”, os megaeventos, a criação de enclaves como os condomínios e diversões em espaços privados caros e segregadores como boates, bares temáticos, “neobotecos” e micaretas com cordas”.

O sociólogo David da Costa Aguiar de Souza é o realizador do ensaio fotográfico dessa edição com o título de “O graffiti gentrificado: suportes inusitados, diálogo com equipamentos urbanos e o flerte com pintores consagrados”. O ensaio pretende demonstrar como o graffiti, ao ser assimilado pelas instituições componentes do universo das artes plásticas, notadamente mercado e academia, distanciou-se da pichação e sofisticou não só a sua alocação nos suportes urbanos públicos, como também sua temática.

Entregamos assim, aos nossos leitores, mais uma edição da revista *e-metropolis*, desejando a todos uma boa leitura e muita reflexão sobre esse organismo tão complexo e desafiante: as cidades. Até a próxima! ■

# Índice

nº 08 ▪ ano 3 | março de 2012

## Capa

- 08 Observatório Educação e Cidade: algumas hipóteses sobre a relação entre território e oportunidades educacionais

*Education and City Observatory: some hypotheses about the relationship between territory and educational opportunities*

Por Mariane C. Koslinski, Cristiane Lasmar e Fátima Alves



## Artigos

- 21 Porto Maravilha a contrapelo: disputas soterradas pelo grande projeto urbano  
*Porto Maravilha against the grain: disputes buried by the great urban design*  
Por João Carlos Carvalhaes dos Santos Monteiro e Julia Santos Cossermelli de Andrade
- 32 Participación Ciudadana y Espacio Popular Urbano en Medellín -entre ciudadanía insurgente y programas de planeación participativa y urbanismo social- Comuna 1 y Comuna 13 - una reflexión comparativa  
*Citizen Participation and Urban Popular Space in Medellín - between insurgent citizenship and programs of participatory planning and social urbanism - Comuna 1 and Comuna 13 - a comparative study*  
Por Omar Alonso Urán A.
- 44 A gramática da ordem na cidade: a reatualização da remoção de favelas no Rio de Janeiro  
*The grammar of order in the city: the revival of the removal of slums in Rio de Janeiro*  
Por Alexandre Magalhães
- 52 A Cidade Pós-Política  
*The Post-Political City*  
Por Erik Swyngedouw  
tradução de Brian HazLEhurst

# Índice

nº 08 ▪ ano 3 | março de 2012

## Entrevista

- 63 Pensando a governança na favela  
*Thinking governance in the favela*  
Por Ricardo Henriques

## Resenhas

- 70 A história de um campo de estudos sob a ótica dos seus próprios protagonistas  
*The story of a field of study from the perspective of their own players*  
Por Ludmila Mendonça Lopes Ribeiro

- 74 O crescimento sem desenvolvimento: a nova dinâmica dos territórios nos países avançados  
*Growth without development: the new dynamics of territories in the advanced countries*  
Por Michael Chetry

## Especial

- 76 Rodas de Samba em espaços públicos na Cidade do Rio de Janeiro: saber, técnica, cultura, contradições e resistências em tempos de “choque de ordem” e megaeventos  
*“Rodas de Samba” (samba gathering) in public spaces in the City of Rio de Janeiro: knowledge, technique, culture, contradictions and resistance in times of “shock of order” and mega events*  
Por Leonardo Chagas de Brito



## Ensaio

- 81 O graffiti gentrificado: suportes inusitados, diálogo com equipamentos urbanos e o flerte com pintores consagrados  
*The gentrified graffiti: unusual supports, dialogue with urban facilities and flirtation with established artists*  
Por David da Costa Aguiar de Souza



## ficha técnica

Projeto gráfico e editoração eletrônica  
Paula Sobrino

Revisão  
Aline Castilho

A Ilustração de capa foi feita por **Flávia Araújo**, arquiteta e urbanista, doutoranda em Planejamento Urbano e Regional no IPPUR/UFRJ.

[flaviaaraujo@observatoriodasmetropoles.net](mailto:flaviaaraujo@observatoriodasmetropoles.net)



Mariane C. Koslinski, Cristiane Lasmar e Fátima Alves

# Observatório Educação e Cidade

algumas hipóteses sobre a relação entre território e oportunidades educacionais

## INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, o Observatório das Metrôpoles (IPPUR/UFRJ) tem realizado estudos aprofundados e sistemáticos sobre o tema “Organização Social, Território e Desigualdades de Oportunidades Educativas”. O desenvolvimento dessa linha de pesquisa teve início com uma colaboração entre o Observatório e o Laboratório de Avaliação da Educação<sup>1</sup> (Departamento de Educação/PUC-Rio), iniciada em março 2006. Tal colaboração visou mobilizar e combinar as competências dos dois grupos em matéria da análise dos fenômenos de organização social do território e suas relações com as desigualdades sociais, bem como da avaliação dos condicionantes da aprendizagem no plano dos alunos, da família e da instituição escolar. Cabe ressaltar que uma das missões deste esforço conjunto era a constituição de uma agenda de pesquisa que era também política e, principalmente, metodológica. Isso porque, no início, os dados disponíveis relacionados com a dimensão territorial (por exemplo, os dados da PNAD e do Censo Demográfico) não “conversavam” com os dados educacionais (ex. SAEB, Prova Brasil e Censo Escolar).

A colaboração entre o Observatório das Metrôpoles (IPPUR/UFRJ) e o Laboratório de Avaliação da Educação (Departamento de Educação/PUC-Rio) estreitou-se ainda mais com a elaboração do projeto “Observatório Educação e Cidades” (INEP/CAPES/CNPq), que reuniu, também, pesquisadores do Instituto de Filosofia e Ciências Sociais (IFCS/UFRJ) e do Instituto de Filosofia e Ciências

### Mariane C. Koslinski

é professora adjunta da Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

marianeck@yahoo.com

### Cristiane Lasmar

é pesquisadora pós-doutora do Observatório das Metrôpoles (IPPUR/UFRJ).

cristianelasmar@gmail.com

### Fátima Alves

é professora do departamento de educação da PUC-Rio.

fcalves@puc-rio.br

<sup>1</sup> O Laboratório de Avaliação da Educação (LAEd) foi instituído em 1998 e está baseado no Programa de Pós-Graduação em Educação da PUC-Rio.



Humanas (IFCS/UERJ). Criou-se assim um contexto muito favorável para a inclusão, na pauta da pesquisa brasileira, de uma discussão que articulasse os temas do território e da educação. Neste sentido o Observatório Educação e Cidade tinha como principais objetivos (i) investigar a importância da dimensão territorial no estudo das condições de equidade e de eficácia no processo de escolarização; (ii) integrar a educação na agenda de pesquisa sobre a relação entre segmentações socioterritoriais e desigualdades de oportunidades; (iii) identificar as possibilidades de construção de um campo de interlocução entre as políticas urbanas e educacionais.

O objetivo deste artigo é apresentar os principais resultados das pesquisas realizadas no âmbito desse grande projeto no período compreendido entre os anos de 2007 e 2010. As referidas pesquisas organizam-se em dois eixos temáticos: (i) escola e o efeito-vizinhança: o impacto da segregação residencial sobre oportunidades educacionais; (ii) geografia de oportunidades educacionais na cidade do Rio de Janeiro.

As investigações foram concentradas principalmente no território da cidade do Rio de Janeiro. Esse foco justifica-se se levarmos em consideração que as especificidades do modelo carioca de segregação social nos permitem identificar de modo mais imediato alguns dos mecanismos de produção de desigualdades educacionais.

Na primeira parte do artigo, fornecemos um panorama geral dos pressupostos teóricos que nortearam o projeto e dos desafios metodológicos que permearam o trabalho de pesquisa. Na segunda parte, discutimos os principais resultados das investigações realizadas, com ênfase nas soluções teórico-metodológicas encontradas para trabalhar a articulação entre os temas do território e da educação. Vale notar que, ao longo do projeto, os pesquisadores sempre buscaram privilegiar a análise dos mecanismos que, nos diversos contextos de estudo, explicariam a relação entre segregação residencial e distribuição de oportunidades educacionais. Depois de apresentar nosso “estado da arte”, descrevemos, na conclusão, os desdobramentos do projeto Observatório Educação e Cidade.

## PRESSUPOSTOS TEÓRICOS E DESAFIOS METODOLÓGICOS

As pesquisas realizadas no âmbito do Observatório Educação e Cidade se juntam aos esforços que, combinando vertentes da Sociologia da Educação e da Sociologia Urbana, visam compreender, para além do efeito da origem socioeconômica da família e da

escola, a vizinhança ou o território como instâncias também capazes de gerar desigualdades educacionais.

A preocupação com a igualdade de oportunidades educacionais como condição para a garantia de maior igualdade social já vem de longa data. A partir da segunda Guerra Mundial, frente à disseminação de valores igualitários e aos crescentes conflitos sociais, diversos estudos no campo da sociologia da educação passam a tratar de temas relacionados à capacidade da educação de promover mobilidade e maior igualdade (Karabel & Halsey, 1977).

Uma primeira geração de estudos foi financiada por governos que pretendiam ampliar e reformar os seus sistemas de educação. Um dos mais influentes foi o relatado no *Coleman Report* (1966), que observou que a variância dos resultados intraescolares era maior do que entre as escolas e concluiu que as diferenças de resultados ocorriam mais devido a diferenças da clientela das escolas do que a diferenças nas características escolares (recursos, equipamentos, currículos, qualificação dos professores)<sup>2</sup>. O debate gerado por esse relatório provocou reações e críticas em círculos acadêmicos e governamentais, dado o pessimismo de suas conclusões quanto à capacidade da escola de reverter efeitos da origem socioeconômica das famílias (Reynolds & Teddlie, 2008; Soares, 2002).

Em resposta a esses resultados, uma segunda geração de estudos visou à abertura da “caixa preta” das escolas. Estudos sobre a escola eficaz (*effectiveschool*) e o efeito-escola (*schooleffect*) passaram a se orientar pelos objetivos de demonstrar que a “escola faz diferença” e que podia exercer efeito sobre as oportunidades educacionais. Tais estudos concentraram esforços na tarefa de determinar quais fatores escolares poderiam levar a uma maior ou menor eficácia e equidade escolares.

Nas duas últimas décadas, com a exacerbação dos fenômenos de *guetificação* nas grandes cidades, observamos a emergência de uma terceira geração de estudos em que a vizinhança e o bairro passam a ser tratados como instâncias também capazes de exercer impacto sobre desigualdades educacionais. Ganha relevância nos estudos sobre as condições para a eficácia e a equidade escolares os possíveis efeitos dos contextos sociais formados pelas unidades de vizinhança constituídas pelos processos de agregação e segregação residenciais. Este tema retoma antigas

<sup>2</sup> Na Grã-Bretanha o relatório Plowden (1967) chegaria a resultados similares: variáveis escolares teriam menor impacto na explicação de diferenças de sucesso escolar nas escolas primárias se comparadas com fatores ligados às atitudes e comportamento dos pais (Forquin, 1995).

preocupações da sociologia clássica a respeito dos determinantes contextuais da trajetória dos indivíduos na sociedade, sob o impulso das rápidas e intensas mudanças ocorridas nas grandes cidades.

Seguindo os trabalhos clássicos da Escola de Chicago, que examinaram os processos de segregação residencial de grupos social, étnica e culturalmente homogêneos, o livro *“The Truly Disadvantaged”* de Wilson (1987) exerceu uma grande influência sobre a produção de diversos outros estudos que tratam do impacto da segregação residencial sobre o acesso a oportunidades sociais. Grosso modo, o autor argumenta que a pobreza urbana teria se tornado mais concentrada a partir das décadas de 1970 e 1980 e sugere que essa concentração leva ao isolamento social dos pobres em relação às classes médias e a seus modelos de papel social, recursos e redes sociais de trabalho. Por sua vez, esse isolamento social aumentaria a probabilidade de desemprego, evasão escolar, participação em crime, gravidez na adolescência e fora do casamento.

Mesmo que a vizinhança ou a comunidade tenha sido usada como importante unidade para estudos de interações sociais e para a compreensão de problemas sociais, somente mais recentemente observamos a proliferação de estudos que visam observar o efeito da vizinhança sobre resultados escolares (Garner & Raundenbush, 1991). Emerge uma corrente de pesquisa sobre o papel do contexto social do bairro na constituição de vários mecanismos de reprodução das desigualdades sociais<sup>3</sup>, na qual ganhou grande relevância a questão do funcionamento das escolas de educação básica.

Assim, se antes os estudos desenvolvidos no campo da sociologia da educação tratavam somente do efeito da família e da escola, agora a vizinhança ou o bairro passa a ser visto como instância também capaz de gerar desigualdades educacionais. É a tarefa crucial passa a ser a de identificar os mecanismos pelos quais a vizinhança exerceria impacto sobre desigualdades sociais e/ou educacionais. De acordo com a bibliografia acerca do tema, o efeito da vizinhança sobre os resultados escolares seria produzido e mantido seja pelo lado da demanda (já que a vizinhança também seria uma importante instância socializadora), seja pelo da oferta (já que a organização social do território teria um impacto na distribuição de oportunidades de acesso a instituições escolares de qualidade).

Não vamos entrar aqui em uma discussão aprofundada acerca dos diversos mecanismos por meio

dos quais a vizinhança (ou o bairro) impacta a distribuição das oportunidades educacionais. Queremos apenas mencionar que pesquisadores do projeto trabalharam a partir de uma vasta literatura cujos eixos principais são a análise dos mecanismos de socialização, entendidos com base em dois tipos de modelo. Os modelos epidêmicos focalizam o efeito-pares, isto é, a tendência das crianças e jovens a mimetizarem o comportamento dos colegas da vizinhança (cf. Wilson, 1987; Newman & Small, 2001; Crane, 1991), ao passo que os modelos de papel social se concentram no impacto da pouca ou nenhuma familiaridade das crianças e jovens com adultos bem sucedidos do ponto de vista escolar ou ocupacional (Wilson, 1987, Newman & Small, 2001, Ellen & Turner, 1997). Outro eixo importante dessa literatura é o da análise de mecanismos instrumentais responsáveis pela desigualdade de oportunidades educacionais, como, por exemplo, aqueles que levam ao isolamento das redes sociais em territórios de população pobre (Wilson, 1987; Small, 2004).

Outra importante forma de pensar como a organização social do território afeta as oportunidades educacionais é a partir da análise dos diversos modos pelos quais a combinação de diferentes modelos de segregação residencial, bem como de outros mecanismos estreitamente ligados a políticas educacionais, exercem impacto sobre a geografia de oportunidades educacionais e sobre a segmentação escolar. O conceito de geografia de oportunidades relaciona o processo de tomada de decisões ao contexto geográfico dos indivíduos. Enquanto generalização dos argumentos propostos por Wilson (1987)<sup>4</sup>, a hipótese é de que existem variações tanto objetivas quanto subjetivas associadas ao processo de tomada de decisões. (Galster & Killen, 1995)

A estrutura, a qualidade e o acesso a oportunidades variam “objetivamente” entre uma área e outra. Dessa forma, um dos aspectos da noção de geografia de oportunidades está relacionado aos mecanismos da segregação urbana que afetam diretamente a distribuição objetiva da estrutura de oportunidades. Amplamente discutida pela teoria do desajuste espa-

<sup>3</sup> Sendo extensa a literatura sobre o tema nos Estados Unidos remetemos aos balanços bibliográficos feitos por Jencks e Mayer (1990) e Ellen & Turner (1997).

<sup>4</sup> Os autores Galster & Killen (1995) chamam a atenção para a importância do trabalho de Wilson (1987) *The Truly Disadvantaged*, onde o autor explicita a hipótese de que viver em uma vizinhança com alta concentração de pobreza afeta negativamente as chances de vida de uma pessoa, independente do nível de pobreza do indivíduo. As hipóteses do efeito vizinhança estudadas por Wilson sugerem que viver em uma vizinhança pobre resulta, por exemplo, numa redução do controle social e contribui para o isolamento social o que, por sua vez, favorece baixos resultados educacionais assim como baixos resultados ocupacionais.

cial no mercado de trabalho, esta hipótese passou a ser usada também para entender as barreiras espaciais no acesso à saúde e à educação. A ideia é que os indivíduos são afetados pela qualidade dos serviços que são oferecidos em suas vizinhanças.

Galster e Killen (1995) afirmam que as normas dominantes no grupo, os valores, os padrões de conduta aceitáveis e as trajetórias de vida esperadas para crianças e jovens variam segundo o contexto, e com ele variam também o tipo de informação ao qual os indivíduos têm acesso. Dessa maneira, a informação disponível no bairro afeta diretamente a percepção do indivíduo acerca da estrutura de oportunidades sobre a qual deve tomar uma decisão. Pode-se afirmar então que a segregação urbana modela a geografia de oportunidades, em suas formas “objetiva” e “subjetiva”, ou seja, a segregação urbana permite prever a existência de piores oportunidades ao nível local, o que afeta a maneira pela qual os indivíduos percebem essas oportunidades.

Os estudos que se dedicam a análise da geografia de oportunidades seguem, portanto, uma pista similar aos estudos do impacto da vizinhança pelo lado oferta (ver acima), os quais partem de modelos institucionais para explicar mecanismos mediadores da relação entre a segregação residencial (ou as características da vizinhança) e resultados individuais, como, por exemplo, resultados escolares. Os referidos modelos partem do pressuposto de que os indivíduos podem ser afetados pela qualidade dos serviços que são oferecidos em suas vizinhanças. Proponentes desse modelo focalizam principalmente a qualidade, quantidade e a diversidade de instituições presentes em uma dada comunidade/vizinhança, capazes de suprir as necessidades de crianças e adolescentes tais como bibliotecas, escolas, pré-escolas, facilidade médicas, etc. Assim, as vizinhanças pobres estariam desprovidas ou inadequadamente equipadas de recursos institucionais de qualidade.

\*\*\*\*

Seguindo a tendência já referida, que conjuga as vertentes da sociologia urbana e da sociologia da educação, os estudos desenvolvidos no âmbito do Observatório Educação e Cidade partiram do argumento de que a distribuição desigual da população no espaço urbano possui efeitos sobre as expectativas, resultados e oportunidades escolares, especialmente para as crianças e adolescentes de segmentos sociais vulneráveis que residem em regiões pobres e segregadas.

No Brasil, observamos recentemente a proliferação de estudos sobre eficácia e equidade escolar e/ou “efeito-escola” (Soares & Brooke, 2008). Entre-

tanto, observamos a existência de poucos estudos que se dedicam a avaliar a eficácia escolar considerando os efeitos dos contextos sociais extraescolares. Nesse sentido, podemos dizer que as pesquisas realizadas no âmbito do Observatório Educação e Cidade contribuem significativamente para preencher essa lacuna no que diz respeito ao contexto específico do Rio de Janeiro.

A cidade apresenta um modelo particular de organização social do território cujo traço principal é a combinação de dois princípios de segregação residencial. Por um lado, o Rio de Janeiro é caracterizado pelo clássico modelo centro-periferia, característico das cidades organizadas em torno de desigualdades sociais extremas. Em tal modelo, as distâncias físicas e a baixa acessibilidade urbana separam territorialmente as classes e os grupos sociais entre si, assim como separam certos grupos dos bens urbanos promotores de bem-estar social. Por outro lado, a presença marcante de favelas nos bairros abastados, fato que a princípio poderia aproximar as classes sociais e os bens urbanos no território, por uma série de mecanismos políticos, institucionais e simbólicos, acaba por apartá-los, hierarquizando as práticas de interação e filtrando o acesso aos bens urbanos (Alves, Franco & Ribeiro 2008).

Grande parte dos trabalhos sobre efeito-vizinhança e oportunidades educacionais, que tomam como caso de estudo cidades que se aproximam do modelo centro-periferia, defendem os efeitos positivos dos contextos sociais heterogêneos sobre as oportunidades educacionais, em especial para crianças e adolescentes de origem socioeconômica mais baixa. Portanto, nos pareceu pertinente, no contexto da cidade do Rio de Janeiro, formular as seguintes questões: (i) será que a geografia social característica da cidade favorece o funcionamento eficaz ou a maior equidade do sistema de ensino público? (ii) O modelo centro-periferia é suficiente para a compreensão de processos mais complexos tais como o modelo carioca de segregação residencial? (iii) A título de hipótese, que mecanismos podem ser citados ou parecem mais plausíveis na explicação da relação entre território e resultados escolares nesse contexto urbano? (iv) Qual o impacto desse modelo de segregação sobre a distribuição da geografia de oportunidades educacionais na cidade?

Os estudos realizados no âmbito do projeto Observatório Educação e Cidade, a partir da conjugação de diversas metodologias, enfrentaram o desafio teórico-metodológico de construir indicadores socioespaciais capazes de ilustrar nossas reflexões sobre esse modelo de segregação, analisar as dimensões atreladas à oposição centro/periferia (na macroescala), e testar a pertinência da distinção favela-asfalto (na micro-

escala) para a compreensão da distribuição de oportunidades educacionais na cidade do Rio de Janeiro. Este desafio relacionava-se não apenas com questões teóricas ligadas ao modelo carioca de segregação, mas principalmente à ausência de dados educacionais e territoriais que pudessem ser conjugados para a realização de estudos desta natureza. No entanto, mesmo com este desafio, o Observatório Educação e Cidade desenvolveu uma série de estudos quantitativos e qualitativos que possibilitaram não apenas testar algumas das hipóteses presentes, principalmente na literatura internacional, mas, especialmente, levantar novas questões de pesquisas.

## EFEITO VIZINHANÇA E GEOGRAFIA DE OPORTUNIDADES EDUCACIONAIS: ALGUMAS EVIDÊNCIAS NA CIDADE DO RIO DE JANEIRO

### Efeito Vizinhança e oportunidades educacionais

Este foi um dos mais frutíferos eixos investigativos do Observatório Educação e Cidade, com resultados de trabalhos de diversos pesquisadores e de alunos de pós-doutorado e de pós-graduação (Ribeiro & Koslinski, 2009, 2010; Alves, 2010; Milão, 2008; Zuccarelli, 2009; Cid, 2009; Christovão, 2009; Silva, 2010; Novaes, 2010; Salata, 2010; Zuccarelli & Cid, 2010; Milão & Christovão, 2010; Salata & Sant'anna, 2010). A formação de um grupo de novos (e jovens) pesquisadores nesta área do conhecimento foi um dos aspectos mais positivos do projeto.

As pesquisas que utilizaram metodologias quantitativas forneceram um inédito panorama do impacto da segregação residencial sobre oportunidades educacionais na cidade do Rio de Janeiro. Também contribuíram para discussão de como operacionalizar indicadores e construir análises capazes de captar as especificidades do modelo carioca de segregação.

Dentre as investigações destacam-se os trabalhos realizados por Ribeiro e Koslinski (2009, 2010) que analisaram em que medida a geografia social do Rio de Janeiro favorece ou não o funcionamento eficaz e a maior equidade do sistema de ensino público, considerando-se os alegados efeitos positivos dos contextos sociais heterogêneos sobre a aprendizagem das crianças<sup>5</sup>. Esta questão se desdobrou em outras,

<sup>5</sup> Segundo essa hipótese, a proximidade física entre ricos e pobres evitaria o isolamento social e traria efeitos potencial-

mais específicas: estaria o desempenho escolar de alunos de 4ª e 8ª séries da rede pública de ensino associado à organização espacial do Rio de Janeiro? Que mecanismos locais e gerais podem estar na base da articulação entre território e resultados escolares nesse contexto urbano?

Para responder a estas questões, foram utilizados modelos de regressão linear multinível, estimando a nota dos alunos (Prova Brasil 2005), empregando diversos controles estatísticos relacionados à origem socioeconômica dos alunos (Prova Brasil, 2005), às características das escolas frequentadas (Prova Brasil, 2005, Censo Escolar, 2005), e ao território em que estas estão localizadas (Censo 2000).

Os contextos sociais dos territórios foram identificados a partir da variável clima educativo<sup>6</sup>, obtida a partir de uma análise tipológica utilizando a média da escolaridade domiciliar dos adultos acima de 25 anos de idade (IBGE, 2000). As áreas de ponderação da amostra do Censo Demográfico 2000 foram utilizadas como unidades espaciais de análise. As escolas foram localizadas dentro das unidades territoriais com base em técnicas de geoprocessamento. Por fim, tal contexto também foi caracterizado por uma variável de localização das escolas até 100 metros da favela, partindo do pressuposto de que escolas localizadas dentro e muito próximas à favela seriam “encapsuladas” por esses territórios, o que acarretaria um efeito negativo, em especial a partir de mecanismos relacionados à oferta da educação.

Para captar o efeito-vizinhança no contexto da cidade do Rio de Janeiro, as análises levaram em conta o fenômeno da segregação residencial tanto em sua manifestação na escala macro, quanto na escala micro. Para as análises macro, foram consideradas todas as escolas e alunos da rede pública do Rio de Janeiro para os quais havia dados da Prova Brasil 2005. Nas análises no nível micro, os modelos foram aplicados considerando somente alunos e escolas localizados em cada um dos territórios caracterizados pela variável clima educativo (alto, médio e baixo).

mente positivos ao possibilitar a incorporação de atitudes e comportamentos mais adequados ao modelo dominante de integração social.

<sup>6</sup> Esta variável descreve a segregação residencial da concentração de domicílios com adultos com maior ou menor nível educacional. O primeiro passo para a elaboração do indicador de clima educativo foi o agrupamento dos domicílios em quatro faixas de escolaridade: a) menor que 4 anos; b) mais do que 4 até 8 anos, c) 8 a 11 anos, d) 12 ou mais anos de estudo. A classificação das áreas de ponderação por meio da tipologia foi realizada a partir da aplicação de técnicas de Análise Fatorial por Combinação Binária, seguida por uma classificação hierárquica ascendente. Sobre os fundamentos desta metodologia, ver Correa e Rodrigues (2010).

As análises revelaram que o modelo carioca de segregação residencial produz impactos relevantes sobre os resultados escolares. Na macroescala, observou-se que os alunos que estudam em escolas localizadas em entornos menos privilegiados, que concentram domicílios de menor clima educativo, tendem a apresentar, em média, pior desempenho. Desse modo, considerando que, grosso modo, há uma maior predominância de áreas de ponderação de clima educativo alto na Barra da Tijuca, Tijuca e Zona Sul; maior concentração de áreas de clima educativo médio na Zona Norte; e maior concentração de áreas de clima educativo baixo na Zona Oeste da cidade; a pesquisa observa que o modelo núcleo-periferia é de fato pertinente para a compreensão de um *efeito vizinhança* sobre resultados educacionais na cidade do Rio de Janeiro. E, ainda numa perspectiva macro, as análises sugerem que o isolamento social pode estar exercendo um impacto negativo sobre as áreas de maior concentração de pobreza no contexto estudado.

Mas um entendimento da situação em termos de centro/periferia não esgota a complexidade dos resultados obtidos. Particularmente relevante neste estudo foi o caso das favelas, sobretudo daquelas incrustadas em bairros abastados. Os resultados das análises na microescala sugerem que o isolamento social, e mais especificamente a localização das escolas em até 100 metros de favelas em áreas abastadas da cidade, pode apresentar efeitos negativos sobre os resultados escolares. Em outros termos, a distinção favela/asfalto criaria uma situação de isolamento social que ativaria os mecanismos do *efeito vizinhança*. Além de todos os mecanismos relacionados à demanda por escolaridade – modelos de socialização coletiva (efeito pares), modelos de papel social, etc. (ver acima) –, há que se observar a possível influência de mecanismos institucionais que criam diferenças no âmbito da oferta de educação de qualidade. Um exemplo seriam as disposições negativas (baixa expectativa) de professores e diretores em relação ao potencial de aprendizagem de alunos moradores de favelas. Em muitos casos, o estigma da favela os leva a desconsiderar, a priori, até mesmo a possibilidade de que estes estudantes possuam algum interesse no processo de escolarização.

A pesquisa de Salata (2010) partiu de questões trazidas por estudos de efeito-vizinhança para tratar da influência do local de moradia sobre a alocação do tempo de jovens do sexo masculino (entre 15 e 24 anos), residentes na cidade do Rio de Janeiro, entre escola e mercado de trabalho. Para tanto, o autor utilizou os microdados amostrais do Censo 2000 (IBGE), através dos quais foram criadas as variáveis dependentes e independentes utilizadas no modelo de análise estatística (modelos hierárquicos logísticos

e multinomiais). Tal modelo estimou a probabilidade dos jovens estarem nas seguintes situações: somente estudando, estudando e trabalhando, só trabalhando ou não estudando nem trabalhando.

Para tratar do contexto de moradia dos jovens, o estudo utilizou um indicador de “índice de nível socioeconômico do local”<sup>7</sup>, a partir da renda e escolaridade média dos chefes de família. Para Salata (2010) e Salata & Sant’anna (2010) esta seria uma aproximação de mecanismos de socialização, tal qual descritos por parte da literatura de efeito vizinhança (Small & Newman, 2001). O local de moradia também foi apreendido a partir do indicador “distância em relação ao centro”<sup>8</sup>, utilizado como proxy de mecanismos instrumentais<sup>9</sup> do efeito-vizinhança (Small & Newman, 2001). Por fim, uma outra variável foi utilizada para distinguir entre jovens moradores de “bairros” ou do “asfalto” e de favelas.

Partindo do pressuposto de que, entre os jovens de camadas populares, a necessidade de escolher entre escola e mercado de trabalho, ou de conciliar ambos, é um aspecto importante da transição para o status de adulto, o estudo demonstrou que as variáveis ligadas ao local de moradia (os baixos níveis socioeconômicos, a distância em relação ao centro da cidade, e o fato de tratar-se de território de favela) aumentam significativamente as chances de um jovem entrar no mercado de trabalho e abandonar a escola. Entretanto, o estudo indica que os fatores relacionados aos mecanismos de socialização do bairro ou da vizinhança obtiveram um impacto mais forte que os fatores instrumentais. Além disso, a moradia em favela aumentou a probabilidade dos jovens estarem na condição mais vulnerável: não trabalhar nem estudar.

Entretanto, coube aos estudos qualitativos investigar mais a fundo as hipóteses sobre os mecanismos pelos quais o efeito-vizinhança influencia as oportunidades educacionais, sugeridas a partir dos estudos

<sup>7</sup> De acordo com Salata e Sant’anna (2010) este indicador foi construído a partir da extração de um fator, utilizando o método de componentes principais, utilizando as variáveis de média de renda domiciliar per capita e médio dos anos de escolaridade dos chefes de família nas áreas de ponderação (AED) do Censo IBGE (2000).

<sup>8</sup> A variável foi medida a partir da “distância (em quilômetros) entre o centro da AED onde o indivíduo mora e o cruzamento entre a Avenida Presidente Vargas e a Avenida Rio Branco, ambas localizadas no Centro da cidade do Rio de Janeiro” (Salata & Sant’anna, 2010, p.103).

<sup>9</sup> Esta definição se aproxima do modelo institucional descrito por Jencks e Mayer (1990), uma vez que diz respeito às limitações das ações individuais devido às condições do bairro, incluindo a distribuição de oferta e qualidade das instituições no território.

acima mencionados. Tais estudos ilustraram diferentes aspectos/facetos do modelo de segregação carioca. Apesar da concentração de grande parte da literatura sobre efeito vizinhança nas explicações relacionadas aos mecanismos de socialização, estudos qualitativos realizados no âmbito do projeto trouxeram evidências acerca da articulação entre a organização social do território e as características relacionadas à oferta escolar. Entre os fatores relacionados à oferta de escola, destacaram-se aqueles já observados pela ampla literatura nacional e internacional sobre eficácia escolar (Soares & Brooke, 2008).

Este tema foi o ponto de partida para quatro estudos de caso. Em todos os estudos, as escolas foram selecionadas a partir de diversos recursos metodológicos: a) estudo de escolas ineficazes em territórios caracterizados por proximidade física e distância entre grupos sociais (Christovão & Santos, 2010; Christovão, 2009; Santos, 2008); b) estudo de uma escola eficaz localizada em área abastada da cidade (Cid, 2009); c) estudo de uma escola eficaz localizada em uma área periférica da cidade (Silva, 2010); d) estudo de estratégias de escolarização de famílias de camadas populares moradoras de favelas (Zuccarelli, 2009; Novaes, 2010).

Dois trabalhos (Santos, 2008 e Christovão, 2009) buscaram compreender como os processos peculiares ao modelo carioca de segregação afetam o sistema de oportunidades educacionais na rede pública de ensino. A estratégia, nesses casos, foi focalizar escolas situadas dentro ou a menos de 100 metros de favelas localizadas em bairros abastados. Santos (2008) pesquisou uma escola do Morro do Borel, na Tijuca, e outra situada no asfalto, porém próximo ao morro; Christovão (2009) pesquisou uma escola situada próximo ao Morro do Cantagalo, em Ipanema.

Santos (2008) investigou de que modo o fato de localizar-se em favela pode determinar baixa qualidade de ensino. Em outras palavras, a pesquisadora buscou compreender se a escola organizada institucionalmente poderia reduzir, ainda que parcialmente, os efeitos das diferenças de posição social dos alunos mais pobres sobre o seu desempenho escolar. As duas escolas pesquisadas por Santos acolhem majoritariamente moradores da mesma comunidade, e atendem o mesmo nível educacional (ensino fundamental). Com o objetivo de construir um horizonte comparativo mais amplo, ela lançou mão também de informações relativas a outras quatro escolas localizadas no “asfalto”, a 1.500 metros da favela do Borel. Agregando à pesquisa qualitativa dados do Censo Demográfico (2000) e do Instituto Nacional de Estudo e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (2002, 2004 e 2005), o estudo permitiu concluir que a escola loca-

lizada na favela, a despeito de possuir mais recursos, não apresenta melhor desempenho que uma escola com menos recursos fora da favela. Em comparação com as outras escolas, a da favela apresentaria um “clima escolar” menos propício à aprendizagem, o que poderia ser explicado, em ampla medida, por sua localização territorial. Situada em um espaço em que imperam “regras paralelas”, esta escola ficaria sujeita à dinâmica do morro, que impede a sua abertura em dias de confronto entre quadrilhas e com a polícia, desestimula o corpo docente e contribui para o isolamento espacial e social do corpo discente.

Christovão (2009), por sua vez, realizou um estudo aprofundado de uma escola de Ipanema (próxima ao Morro do Cantagalo). Entre a favela e seu entorno configura-se uma situação muito clara de proximidade territorial conjugada à distância socioeconômica e cultural. Apresentando os mais baixos índices de desempenho e de nível socioeconômico na Prova Brasil dentre as oito escolas situadas próximo à favela (isto é, num raio que abrange Ipanema e Copacabana), esta escola foi escolhida por representar um caso paradigmático para se investigar os conflitos simbólicos inerentes à distinção favela-bairro e seus efeitos negativos no processo de escolarização das crianças. Segundo Christovão (2009), esta escola é bastante estigmatizada no contexto do bairro como uma ‘escola de favelados’, uma ‘escola ruim’. O estudo ainda sugere que essa reputação pode atuar como um filtro na hora das matrículas.

Mesmo reconhecendo que parte dos efeitos produzidos pela segregação possam estar relacionados a processos de socialização dos alunos, Christovão concentrou-se em descrever características relacionadas à oferta, ou à organização interna da escola. Os principais fatores observados na pesquisa como determinantes de um clima escolar altamente desfavorável foram: o contraste entre o capital cultural dos alunos e dos professores, que produziria uma barreira comunicacional, instilando nos últimos expectativas negativas em relação ao potencial de aprendizagem dos primeiros e à sua capacidade de internalizar as regras e comportamentos adequados ao processo escolar; falta de compromisso dos professores e falta de liderança da diretora.

Os resultados das análises de Santos e Christovão não nos permitem afirmar que a localização de uma escola determina o desempenho dos alunos. Contudo, nos dois casos estudados, a localização (numa vizinhança segregada) parece relacionar-se estreitamente à formação de seu público e a aspectos relevantes de seu funcionamento interno. Os resultados sugerem, seguramente, que estas duas escolas que atendem crianças de favela não estão cumprindo o seu

papel de ensinar independentemente da origem sócio-territorial dos alunos. Esses dados levam Christovão e Santos (2010) a concluírem que, a despeito da composição do público, o fato de a escola localizar-se no morro ou no asfalto é um fator importante na diferenciação do clima escolar. Em suma, o que as autoras sugerem é que somados às dificuldades iniciais deste público escolar, outros problemas que são, na verdade, próprios da cidade, e que estão presentes no território da favela de maneira exacerbada, acabam por repercutir negativamente no processo de escolarização das crianças.

Já o estudo de Cid (2009) focalizou uma escola localizada na Barra da Tijuca<sup>10</sup> que apresentou as maiores médias nas avaliações da Prova Brasil dentre as 16 escolas pesquisadas em um projeto de pesquisa anterior<sup>11</sup>. O objetivo do trabalho de Cid (2009) foi o de compreender o porquê do alto desempenho dos alunos dessa escola. Ele partiu do pressuposto de que a localização (entorno abastado) poderia ser um fator explicativo.

Os resultados sugerem que o fato de estar situada na Barra da Tijuca, e, mais especificamente, dentro de um condomínio residencial fechado, determina aspectos positivos da escola relacionados tanto à demanda (perfil do aluno e das famílias) quanto à oferta de ensino (estrutura institucional, nível do corpo docente, expectativas dos professores). No que diz respeito à demanda, os dados indicam que os alunos dessa escola possuem uma situação socioeconômica relativamente melhor em comparação com os alunos das outras escolas da amostra anterior.<sup>12</sup> Apenas 5,26% dos alunos moravam perto da escola o suficiente para ir a pé, o que sugere que, de uma maneira

geral, as famílias são capazes de mobilizar recursos de transporte para o trajeto casa-escola-casa.

No que se refere ao corpo docente, a localização da escola funciona como um fator de atratividade, sobretudo o fato de tratar-se de um condomínio fechado, onde se goza de ótimas condições de segurança e controle do ir e vir. Somando-se a isso, os professores e dirigentes possuem motivos para criar boas expectativas em relação aos alunos, em sua maioria oriundos de famílias empenhadas no processo de escolarização. Estão criadas as condições para um processo de ensino-aprendizagem bem sucedido.

Por fim, ao lado dos fatores ligados à territorialidade (entorno abastado, ambiente monitorado, distância espacial atuando como filtro seletivo), Cid (2009) notou também que certas características de ordenamento do espaço contribuem para o bom funcionamento do equipamento escolar, como limpeza, organização, disciplina. Além disso, é possível que a localização da escola num bairro rico potencialize sua capacidade de atrair recursos de caráter material. Enfim, as características observadas por Cid (2009) na escola da Barra parecem se coadunar com os critérios elencados na literatura para caracterizar escolas eficazes (Barbosa, 2002; Soares & Brooke, 2008). Trata-se de um exemplo paradigmático de como mecanismos ligados à oferta e à demanda de escolaridade podem, agregados, compor uma escola de qualidade.

Por fim, o trabalho de Silva (2010) visou investigar a trílice relação Território- Capital Social- Educação, entre famílias moradoras do Colégio, um bairro de população de baixa renda na Zona Norte do Rio de Janeiro. Partindo do pressuposto de que estas famílias acessam recursos através de seus vínculos sociais tendo em vista otimizar a trajetória escolar de seus filhos, o objetivo foi compreender como o território afeta tal processo de escolarização.

A pesquisa focalizou uma escola de bom desempenho nos testes educacionais oficiais, que apresenta também evidências de participação parental. Por meio de análises qualitativas visando entender as trajetórias e mecanismos de influência, agregadas a uma contextualização sócioespacial baseada em dados quantitativos (Censo e Prova Brasil), Silva investigou a influência do capital social nos processos educacionais que se desenrolam nesta instituição escolar. Uma das conclusões mais interessantes da dissertação é a de que boa parte do capital social das famílias está baseado na escola. Com uma direção atuante e comprometida, a escola exerce um papel de fundamental importância na carreira escolar de seus alunos. Além de realizar a tarefa de ensinar, a escola mobiliza recursos externos necessários ao processo educativo e os disponibiliza às famílias, o que cria uma relação

<sup>10</sup> O bairro está inserido em uma das regiões mais abastadas da cidade descrita como de categoria superior de acordo com a tipologia sócio-ocupacional desenvolvida pelo Observatório das Metrópoles (Ribeiro, 2000).

<sup>11</sup> Trata-se do projeto de pesquisa “Segmentação Social, Segregação Urbana, Desigualdade Social: o “efeito vizinhança” e o “efeito escola” na explicação do desempenho escolar de estudantes de quarta série do ensino elementar” com a parceria entre os professores Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro (IPPUR/UFRJ), Maria Josefina Sant’Anna (PPCIS/UERJ) e Maria Lígia de Oliveira Barbosa (IFCS/UFRJ) que estudou 16 escolas localizadas na região metropolitana do Rio de Janeiro. A metodologia utilizada foi principalmente de caráter qualitativo e compatibilizou diferentes técnicas investigativas como *surveys*, entrevistas, observação participante, diário de campo e levantamento fotográfico.

<sup>12</sup> Cid (2009) notou, por exemplo, que embora os bairros de moradia dos alunos dessa escola apresentem níveis baixos de clima educativo, quando agrupados pela categoria sócio-ocupacional (segundo modelo do Observatório das Metrópoles) observa-se o predomínio dos setores médios, oscilando entre médio inferior, médio e médio superior.

de comprometimento mútuo entre as famílias e a escola.

O tema das estratégias de escolarização de famílias de camadas populares também esteve presente em outros estudos realizados no âmbito do projeto (Alves, 2008, Zuccarelli, 2009 e Novaes, 2010). O estudo de Alves (2008) traz uma análise das escolhas familiares no âmbito do mapeamento da estrutura da oferta educacional (quantidade e qualidade) e da estrutura da ocupação do espaço social da cidade do Rio de Janeiro. No quadro de elevado interesse das famílias pela escolaridade dos filhos e da manutenção das desigualdades sociais, o trabalho investiga as ações e mecanismos a partir dos quais as famílias de classes populares buscam um diferencial de qualidade para a escolarização dos seus filhos. E é neste sentido que as escolhas familiares por estabelecimentos escolares se relacionam com a estrutura de oportunidades educacionais, como ações voltadas a lidar com o tema da estratificação educacional.

As questões de pesquisa envolveram identificar i) quais as oportunidades que a estrutura do sistema educacional oferece às famílias de classes populares que buscam um diferencial de qualidade para seus filhos? e ii) Como a aprendizagem escolar dos alunos provenientes dessas famílias se compara com a trajetória dos alunos cujas famílias têm situação econômica semelhante, mas que não fizeram as mesmas escolhas?

O estudo considera que a estrutura de oportunidades configura-se a partir da existência de escolas privadas que atendem uma clientela com perfil socioeconômico semelhante ao da rede municipal; pela possibilidade de entrada via sorteio em escolas federais e colégio de aplicação das universidades estadual e federal e pela existência de escolas municipais com diferencial de aprendizado.

Os resultados apresentados indicam que as escolhas das famílias por uma educação diferenciada têm efeitos sobre a aprendizagem dos alunos em comparações aos alunos cujas famílias fazem escolhas “mais tradicionais” de matricularem seus filhos em escolas próximas de casa. A autora utiliza o conceito de “melhor” distância para argumentar a viabilidade de uma mobilização familiar para o deslocamento da criança até a escola, pelo uso de transporte alternativo, por exemplo. Segundo o conceito, escolas com o mesmo perfil, mas localizadas em bairros muito distantes da moradia dos alunos, atuam como limitantes para a escolha das famílias, pois isto implicaria em uma grande mobilização para efetuar o trajeto casa-escola-casa, principalmente considerando os problemas de mobilidade interna (transporte público) da cidade do Rio de Janeiro. Segundo a autora, esta “melhor” distância

também está relacionada com a maior possibilidade de superação dos mecanismos de fechamento social (*social closure*) que o modelo de segregação carioca impõe às famílias de classes populares. Isto porque, no modelo de segregação carioca, a despeito da grande distância social entre moradores de estratos sociais distintos, a proximidade geográfica entre os lugares de moradia produz situações de “melhor distância”, diferentemente de outros modelos de segregação social como, por exemplo, o parisiense.

A conclusão é que, embora seja verdade que a grande maioria das famílias de classes populares faz escolhas ditas “tradicionais” como, por exemplo, escolher a escola municipal mais próxima de casa, algumas famílias fazem determinadas escolhas por estabelecimentos escolares na busca de um diferencial de qualidade para os seus filhos e estas possuem efeitos significativos sobre a aprendizagem dos alunos nos anos iniciais do Ensino Fundamental. Cabe ressaltar que o trabalho envolvendo as estratégias familiares foi possível graças a uma característica do Projeto GERES<sup>13</sup>: o acesso às informações dos locais de moradia dos alunos participantes do projeto. Isso permitiu o georreferenciamento dos endereços dos alunos, a fim de verificar o quão próximo ou longe estes alunos moram em relação à escola em que estudam. O acesso ao local de moradia dos alunos também amplia as possibilidades de análises, uma vez que permite combinar informações de diferentes fontes como, por exemplo, a existência de uma escola municipal mais próxima da casa do aluno e a comparação do desempenho médio das escolas municipais na Prova Brasil localizadas no entorno do local de moradia do aluno. Sem dúvida, o acesso a este tipo de informação foi um avanço em relação às bases educacionais existentes nacionalmente. A partir da análise realizada por Alves (2008) outros trabalhos puderam fazer uso deste mesmo tipo de dados utilizando-se diferentes abordagens teórico-metodológicas.

Zuccarelli (2009) teve por objetivo analisar a relação entre as estratégias de escolarização de famílias do Bairro da Gardênia Azul, localizado na Zona Oeste da cidade do Rio de Janeiro, e a inserção dessas famílias em redes sociais locais de circulação de informações e recursos. O objetivo principal foi compreender o modo como essas redes afetam a percepção dos indivíduos e influenciam suas decisões. Para tanto, Soares apoiou-se no conceito de *geografia de oportunidades* (Flores, 2008), que relaciona o processo de tomada de decisões com o contexto territorial dos indivíduos. Partindo da ideia de que a ‘geografia de oportunida-

<sup>13</sup> Maiores detalhes do GERES ver Franco, Brooke e Alves (2008).



des' envolve fatores objetivos (dispositivos urbanos) e subjetivos (valores e percepções), Soares buscou compreender o modo como os indivíduos, subjetivamente, experimentam e manipulam suas possibilidades objetivas. Nesse sentido, outro conceito importante foi o de *capital social*.

Dados oriundos da amostra GERES indicavam que um número expressivo de crianças residentes na Gardênia Azul e Canal do Anil estudavam em uma escola com bons resultados na Prova Brasil da Barra da Tijuca (por sinal, a mesma escola pesquisada por Cid, 2009). Diante desse fato, a questão que se colocava era como explicar por que alguns pais optavam por matricular seus filhos em uma escola longe de sua residência se no próprio bairro (e no bairro vizinho) existem escolas de Ensino Fundamental. O estudo de Alves (2008) revelou que apenas 15% dos estudantes do primeiro segmento do ensino fundamental percorrem mais de 1.500 metros na ida para a escola. Sendo assim, tornava-se ainda mais digno de nota o fato de algumas famílias da Gardênia Azul optarem por matricular seus filhos na escola da Barra.<sup>14</sup>

A pesquisadora trabalhou com quatro famílias de nível socioeconômico semelhante. Duas delas têm seus filhos matriculados em uma escola do bairro do Anil e as outras duas optaram (e lograram) matricular os filhos na escola da Barra, de melhores resultados educacionais e localizada a cerca de 10 km.

Os dados resultantes das entrevistas sugerem, em primeiro lugar, que o sentimento de pertencimento à comunidade pode exercer uma influência importante nas escolhas educacionais das famílias. A opção de matricular os filhos na escola da Barra poderia, desse modo, ser vista como uma tentativa de se distanciar das redes locais de sociabilidade, em outras palavras, como uma 'fuga do lugar'. As duas famílias que matricularam os filhos na Barra compartilham o fato de possuírem laços mais frágeis com a comunidade em que moram, embora a fragilidades dos laços não se expresse da mesma forma nos dois casos. Inversamente, as entrevistadas cujos filhos estudam no Anil parecem possuir vínculos (positivos) com a comunidade, embora estes vínculos se expressem de formas variadas.

Zuccarelli explora as ideias de Katzman & Retamoso (2008), que sugerem que a combinação entre o grau de força dos vínculos sociais e o grau de heterogeneidade da rede pode resultar em diferentes práti-

cas para os indivíduos, sendo desvantajosa a situação em que os laços são fortes e a rede homogênea. No caso das famílias da amostra, inseridas em uma vizinhança homogênea de recursos redundantes, aquelas famílias com laços mais fortes com o meio optaram pela escola do Anil. Já as famílias com laços mais frágeis teriam escolhido a escola da Barra. Como já foi dito, isso pode envolver, de um lado, uma escolha negativa, uma fuga do lugar; por outro, pode envolver também uma escolha positiva, facilitada pela liberdade que os vínculos frágeis proporcionam. Em suma, os dados de Zuccarelli sugerem que, de fato, "a escolha do estabelecimento de ensino é resultado da agência sobre as oportunidades dispostas no território - a geografia objetiva de oportunidades - a partir da percepção subjetiva sobre a qual o indivíduo modela suas estratégias".

Por fim, a pesquisa desenvolvida por Novaes (2010) foi outro exemplo de abordagem que parte do pressuposto de que a localização da escola e o local de moradia do aluno podem influenciar no desempenho e nas aspirações educacionais. O trabalho teve como objeto o valor da educação para as famílias pobres, moradoras de regiões segregadas (territorialmente e simbolicamente) da cidade, bem como as estratégias utilizadas para o envolvimento de seus filhos com a educação. O campo de análise foi a favela da Rocinha, onde foi desenvolvido um estudo qualitativo, através da coleta de dados a partir de entrevistas com famílias moradoras da Rocinha.

Novaes (2009) focalizou, de um lado, quatro famílias cujos filhos foram matriculados numa escola fora do território, um estabelecimento localizado no bairro da Gávea e que apresenta altos desempenhos nas avaliações oficiais; de outro, famílias cujos filhos foram matriculados em uma escola situada na própria Rocinha, e que pode ser considerada de baixa qualidade tomando-se por parâmetro as avaliações oficiais. Uma das conclusões mais relevantes da pesquisa é que a decisão de matricular as crianças em uma escola de boa qualidade fora do território ou de má qualidade (porém mais acessível do ponto de vista da mobilidade espacial) dentro do território não é motivada por questões relativas ao valor atribuído à educação. Todas as famílias valorizam a educação e consideram-na uma prioridade. Ao que tudo indica, essa diferença se deve à própria experiência escolar dos pais. Os pais que estudaram em boas escolas fora do território não hesitam em mobilizar seus escassos recursos para propiciar uma educação de qualidade aos filhos, ao passo que os pais que não possuem essa experiência parecem menos habilitados a construir juízos críticos a respeito da má qualidade da educação escolar oferecida na escola local.

<sup>14</sup> Segundo a tipologia sócioespacial desenvolvida no Observatório das Metrópoles, a Gardênia Azul poderia ser caracterizada como um bairro de composição popular. Contudo, em sua margem direita, onde se localiza a Comunidade do Canal do Anil, ocorre uma alta concentração dos estratos mais baixos dessa categoria.

## Geografia de oportunidades educacionais

Como apontado anteriormente, nas pesquisas desenvolvidas pelo Observatório Educação e Cidade o maior desafio estava no estabelecimento de medidas que operacionalizassem as dinâmicas do território e, mais ainda aquelas diretamente relacionadas com os aspectos educacionais. Além disso, um objetivo subjacente a quase todas as pesquisas foi o de identificar os mecanismos de estratificação educacional sem perder de vista o sujeito na sua capacidade de resistência e adaptação. Esta perspectiva se aproxima ao conceito de geografia de oportunidades desenvolvido por Galster e Killer (1995) que procura relacionar o processo de tomada de decisões com o contexto geográfico dos indivíduos. De acordo com estes autores, existem variações tanto objetivas como subjetivas. A Geografia Objetiva de Oportunidades, isto é, a estrutura, a qualidade e o acesso às oportunidades (sistemas sociais, mercados e instituições), variam de uma região a outra. Ao mesmo tempo, a Geografia Subjetiva de Oportunidades (os valores, anseios, preferências e percepções subjetivas acerca das oportunidades e dos potenciais resultados da tomada de decisões) também varia geograficamente.

Neste sentido o trabalho desenvolvido por Alves, Lange e Bonamino (2010) é uma contribuição para a operacionalização do conceito de Geografia de Oportunidades, mais especificamente a geografia objetiva, no contexto da cidade do Rio de Janeiro.

A linha argumentativa dos autores é que a geografia subjetiva limita as oportunidades que, de fato, estão acessíveis aos indivíduos. Nesta perspectiva, as oportunidades de acesso as escolas do Ensino Fundamental com qualidade por famílias de classes populares podem ser limitadas não apenas por não estarem dentro do “horizonte possível” (valores e expectativas diferenciadas) das famílias com determinadas características sociais, culturais e econômicas, mas também por causa da disponibilidade ou não de escolas em uma determinada região. O trabalho então seria uma contribuição para esta discussão, principalmente no sentido de introduzir as potencialidades das ferramentas de análises espaciais disponíveis no Sistema de Informações Geográficas (SIG) nos estudos sobre oportunidades educacionais. A estratégia analítica envolveu a construção de um Índice de Oportunidades Educacionais combinando duas dimensões: demanda de crianças de 6 a 14 anos e oferta de escolas com Ensino Fundamental. Na dimensão da oferta escolar foram considerados dois aspectos: a distância percorrida a pé até a escola e a distribuição espacial da quantidade de escolas, representando a possibilidade

de escolha das famílias por escolas. O trabalho fez uso das bases de dado do Censo Demográfico (2000) e do Censo Educacional (2005).

Os resultados sugerem que na cidade do Rio de Janeiro são poucas as áreas que apresentam altas oportunidades educacionais. Em grande parte da cidade, as oportunidades educacionais se configuram numa relação de estabilidade entre demanda e oferta. A tendência é que as áreas de maior densidade e de crescimento urbano consolidado apresentem este perfil. Do ponto de vista da pesquisa de *quase mercado educacional*<sup>15</sup>, estas áreas são particularmente ricas para o desenvolvimento de estudos que visam identificar modos de regulação de mercado educacional.

É importante enfatizar que, a despeito da baixa demanda, nestas áreas a opção das famílias em matricular seus filhos nas escolas é muito rara ou até mesmo inexistente, caracterizando assim menores oportunidades educacionais. No entanto, o perfil de área que caracteriza as menores oportunidades educacionais refere-se às áreas com baixa oferta de escolas e alta demanda. A tendência é que estas áreas estejam localizadas nas grandes favelas cariocas. Este é um resultado extremamente importante para o planejamento de ações políticas, especialmente face ao contexto de grande estratificação residencial e educacional como é o caso do Rio de Janeiro.

## CONCLUSÃO

As pesquisas realizadas no âmbito do projeto Observatório Educação e Cidade trouxeram contribuições importantes para a compreensão do impacto da segregação residencial sobre as oportunidades educacionais na cidade do Rio de Janeiro. Além de avançar hipóteses sobre o efeito-metrópole na configuração das oportunidades educacionais e contribuir significativamente para a compreensão do modo como território e estratificação escolar se articulam no município do Rio de Janeiro, as pesquisas contribuem também no sentido de propor novas soluções metodológicas para a análise empírica do fenômeno em questão. Tais soluções convergem principalmente no sentido de refinar os modos de observação e análise da geografia de oportunidades educacionais e do efei-

<sup>15</sup> De acordo com Costa e Koslinski (2012, p.1), quase-mercados educacionais “podem ser compreendidos como resultantes de uma oferta escolar claramente diferenciada, sob a qual se ajustam as escolhas de estabelecimentos escolares. Esses quase-mercados funcionariam a partir de mecanismos de incentivo à escolha a partir da oferta de um cardápio de escolas aos alunos/pais de alunos e do estabelecimento de sistemas organizados de informações acerca de escolas que informe tais escolhas.”

to da vizinhança em contextos de proximidade física e distância social.

Pretendemos dar continuidade a este esforço de pesquisa que se mostrou tão frutífero concentrando nossas investigações futuras em duas vertentes. A primeira tem por objetivo investigar mais a fundo um possível impacto da segregação residencial sobre acesso a escolas públicas de qualidade diferenciadas. A segunda visa uma comparação do Rio de Janeiro com outras grandes cidades que apresentem modelos de segregação diferentes do modelo carioca e que adotem políticas educacionais que restringem as possibilidades de matrícula ao local de moradia do aluno. Com isso, poderemos construir um panorama mais complexo e abrangente da relação entre a qualidade da escolarização pública e os processos de distribuição territorial dos grupos sociais no Brasil.

## BIBLIOGRAFIA

- ALVES, F.; FRANCO, C.; RIBEIRO, L. C. Q. (2008) Segregação Residencial e Desigualdade Escolar no Rio de Janeiro. In: RIBEIRO, L. C. Q.; KAZTMAN, R. (ed.) *A cidade contra a Escola: Segregação urbana e desigualdades educacionais em grandes cidades da América Latina*. Rio de Janeiro: Letra Capital.
- ALVES, F.; LANGE, W.; BONAMINO, A. (2010) A Geografia Objetiva de Oportunidades Educacionais na Cidade do Rio de Janeiro. In: RIBEIRO, L. C. Q.; KOSLINSKI, M. C.; ALVES, F.; LASMAR, C. (orgs.) *Desigualdades Urbanas, Desigualdades Escolares*. Rio de Janeiro: Letra Capital.
- BARBOSA, M. L. (2002) A qualidade da Escola e a desigualdade social: a democratização da escola? Trabalho apresentado em: *XXVI Encontro Anual da ANPOCS*, Caxambu, outubro de 2002.
- BROOKE, N.; SOARES, J. F. (2008) *Pesquisa em Eficácia Escolar: Origem e Trajetórias*. Belo Horizonte: Editora UFMG.
- CHRISTÓVÃO, A. C. (2009) *A vizinhança importa: desigualdades e educação no morro do Cantagalo*. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – Instituto Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.
- \_\_\_\_\_. ; SANTOS, M. M. dos (2010) A Escola na Favela ou a Favela na Escola? In: RIBEIRO, L. C. Q.; KOSLINSKI, M. C.; ALVES, F.; LASMAR, C. (orgs.) *Desigualdades Urbanas, Desigualdades Escolares*. Rio de Janeiro: Letra Capital.
- CID, G. da S. V. (2009) *Segregação Urbana e Segmentação Escolar: Efeitos do Lugar num Equipamento Público no Interior de um Condomínio Fechado no Bairro da Barra da Tijuca*. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) - Instituto Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.
- CORRÊA, F. S.; RODRIGUES, J. M. (2010) O Clima Educativo Domiciliar e sua Distribuição Territorial na Região Metropolitana do Rio de Janeiro. In: RIBEIRO, L. C. Q.; KOSLINSKI, M. C.; ALVES, F.; LASMAR, C. (orgs.) *Desigualdades Urbanas, Desigualdades Escolares*. Rio de Janeiro: Letra Capital.
- COSTA, M.; KOSLINSKI, M. C. (2012) Escolha, estratégias e competição por escolas públicas – pensando a ecologia do quase-mercado escolar. Pro-posições (no prelo).
- CRANE, J. (1991). The Epidemic Theory of Ghettos and Neighborhood Effects on Dropping Out and Childbearing. *American Journal of Sociology*, v. 96, n.5, pp. 1226-1259.
- ELLEN, I. G.; TURNER, M. A. (1997) Does Neighborhood Matter? Assessing Recent Evidence. *Housing Policy Debate*, v.8, n.4, p. 833-866.
- FORQUIN, J. C. (1995) A sociologia das desigualdades de acesso à educação: principais orientações, principais resultados desde 1965. In: FORQUIN, J. C. (org.) *Sociologia da educação: dez anos de pesquisas*. Petrópolis: Vozes, 1995.
- GALSTER, G. C.; KILLEN, S. P. (1995) The geography of metropolitan opportunity: a reconnaissance and conceptual framework. *Housing Policy Debate*, v. 5, n. 1, p. 7-43.
- GARNER, C. L.; RAUNDENBUSH, S. W. (1991) Neighborhood Effects on Educational Attainment: A multilevel analysis. *Sociology of Education*, v.64, p. 251-262.
- JENCKS, C.; MAYER, S. (1990). The social consequences of growing up in a poor neighborhood. In: LYNN, L. E.; MCGEARY, M. G. H. (eds.) *Inner-City Poverty in the United States*. Washington, D. C.: National Academy Press.
- KARABEL, J.; HALSEY, A. H. (1977) Educational research: a review and an interpretation. In: KARABEL, J.; HALSEY, A. H. (orgs.) *Power and ideology in education*. New York: Oxford University Press.
- NOVAES, P. R. (2010) *Valor social da educação e efeito vizinhança: uma análise das famílias moradoras da rocinha*. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) - Instituto Pesquisa em

- Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.
- REYNOLDS, D.; TEDDLIE, C. (2008) Os processos da eficácia escolar. In: BROOKE, N.; SOARES, J. F. (orgs.) *Pesquisa em eficácia escolar: origem e trajetórias*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.
- RIBEIRO, L. C. Q. (2000). Cidade Desigual ou Cidade Partida? Tendências da Metrôpole do Rio de Janeiro. In: RIBEIRO, L. C. Q. (org.) *O futuro das metrópoles: desigualdades e governabilidade*. Rio de Janeiro: Editora Revan.
- \_\_\_\_\_.; KOSLINSKI, M. C. (2010). Fronteiras Urbanas da Democratização das Oportunidades Educacionais: o caso do Rio de Janeiro. In: RIBEIRO, L. C. Q.; KOSLINSKI, M. C.; ALVES, F.; LASMAR, C. (orgs.) *Desigualdades Urbanas, Desigualdades Escolares*. Rio de Janeiro: Letra Capital.
- \_\_\_\_\_. (2009). A cidade contra a escola? O caso do Município do Rio de Janeiro. *Revista Contemporânea de Educação*, v. 4, p. 351-378, 2009.
- \_\_\_\_\_.; ALVES, F. & LASMAR, C. (2010). *Desigualdades Urbanas, Desigualdades Escolares*. Rio de Janeiro: Letra Capital.
- SALATA, A. R. (2010). *Estudar X Trabalhar: as influências do local de moradia sobre as escolhas dos jovens no município do Rio de Janeiro*. Dissertação (Mestrado em Sociologia e Antropologia) – Instituto de Filosofia e Ciências Sociais, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.
- \_\_\_\_\_. ; SANT'ANNA, M. J. G. (2010) Entre o Mercado de Trabalho e a Escola: os jovens no Rio de Janeiro. In: RIBEIRO, L. C. Q.; KOSLINSKI, M. C.; ALVES, F.; LASMAR, C. (orgs.) *Desigualdades Urbanas, Desigualdades Escolares*. Rio de Janeiro: Letra Capital.
- SAMPSON, R. J.; Raundenbush, S.W.; EARLS, F. (1997) Neighborhoods and violent crime: a multilevel study of collective efficacy. *Science*, v. 277, n. 5328, pp. 918-924.
- SANTOS, M. M. dos (2008) *Escola na Favela ou Escola de Favela?* Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) - Instituto Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.
- SILVA, D. R. da C. (2010) *O poder dos vínculos: capital social e estratégias de escolarização em um bairro popular*. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) - Instituto Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.
- SMALL, M. L. (2004) *Villa Victoria: The Transformation of Social Capital in a Boston Barrio*. Chicago: University of Chicago.
- \_\_\_\_\_.; NEWMAN, E. (2001) Urban poverty after the Truly Disadvantaged: The rediscovery of family, neighborhood, and culture. *Annual Review of Sociology*, v. 27, p.23-45.
- ZUCCARELLI, C. (2009) *Segregação Residencial, Geografia de Oportunidades e Desigualdade Educacionais no Rio de Janeiro*. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) - Instituto Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.
- SOARES, J. F. (2002) *Escola Eficaz: um estudo de caso em três escolas da rede pública de ensino do Estado de Minas Gerais*. Belo Horizonte: Faculdade de Educação/UFMG/GAME.
- WILSON, W. J. (1987). *The Truly Disadvantaged: the inner city, the underclass and public policy*. Chicago: University of Chicago Press.
- ZUCCARELLI, C. & CID, G. (2010) Oportunidades Educacionais e Escolhas Familiares no Rio de Janeiro. In: RIBEIRO, L. C. Q.; KOSLINSKI, M. C.; ALVES, F.; LASMAR, C. (orgs.) *Desigualdades Urbanas, Desigualdades Escolares*. Rio de Janeiro: Letra Capital. ■



João Carlos C. dos Santos Monteiro  
Julia Santos C. de Andrade

# Porto Maravilha a contrapelo

disputas soterradas pelo grande projeto urbano

## Resumo

O artigo busca discutir algumas das políticas sociais que estão sendo implementadas no interior do perímetro do Projeto Porto Maravilha. Lançado em 2009, este grande projeto urbano pretende transformar a antiga zona portuária da cidade do Rio de Janeiro, criando um ambiente favorável ao capital imobiliário. Pretendemos desvelar algumas das questões que estão sendo frequentemente ofuscadas por uma propaganda poderosa que pretende construir uma ideia positiva sobre o projeto. Para tanto, dividimos o artigo em três partes: na primeira delas apresentaremos a conjuntura política e as mudanças na gestão urbana em torno do Projeto Porto Maravilha. Em seguida, discutiremos como a questão habitacional é tratada nos sucessivos projetos idealizados para este espaço. Por fim, analisamos os impasses atuais que os moradores de baixa renda enfrentam para conquistar o direito de permanecerem no local.

*Palavras-chave:* Urbanização neoliberal; Grandes projetos urbanos; Projeto Porto Maravilha; Rio de Janeiro.

## Abstract

The article discusses some of the social policies that are being implemented within the perimeter of the Porto Maravilha Project. Launched in 2009, this Great Urban Project aims to transform the old port area of Rio de Janeiro city, creating a favorable environment for real estate capital. We intend to reveal some of the issues that are often overshadowed by a powerful marketing strategy that builds a positive idea about the project. To this end, we divided the article into three parts: the first one offers the political context and the changes in urban governance around the Porto Maravilha Project. Then, we discuss how the housing issue is addressed in successive projects conceived for this space. Finally, we analyze the current impasses that low-income residents face to win the right to remain in place.

*Palavras-chave:* Neoliberal urbanization; Great urban projects; Porto Maravilha Project; Rio de Janeiro.

## João Carlos Carvalhaes dos Santos Monteiro

*é doutorando em Études Urbaines pela Université du Québec à Montréal (UQAM). Mestre em Planejamento Urbano e Regional pelo IPPUR/UFRJ.*

joaocarlosmonteiro@gmail.com

## Julia Santos Cossermelli de Andrade

*é doutora em co-tutela pela Universidade de São Paulo e a Universidade de Paris 1 Panthéon Sorbonne (2008). Pós-doutorado no Centro de Estudos da Metrópole CEM/CEBRAP.*

juliadeandrade@gmail.com

## INTRODUÇÃO

Na noite do dia 20 de agosto de 2011, o Museu Histórico Nacional estava iluminado para receber as 15 meninas do segundo baile de debutantes do Morro da Providência, no Rio de Janeiro. As jovens tiveram seus vestidos, maquiagens e penteados financiados por empresas privadas e o jantar foi pago pelo Sindicato dos Hotéis, Bares e Restaurantes do Rio. A iniciativa veio do comandante da Unidade de Polícia Pacificadora (UPP) da Providência. O capitão Glauco Schorcht foi o responsável pela ideia em 2010, quando um grupo de meninas pediu a liberação de bailes funk na comunidade. Ele não permitiu; porém, ofereceu em contrapartida uma “experiência de conto de fadas”. A festa aconteceu de maneira tímida naquele ano e em 2011 teve sua segunda edição com uma seleção rigorosa das debutantes – só foi permitida a participação de meninas que tivessem boas notas na escola e cujas famílias participassem de ONGs ou iniciativas que “pudessem dar o exemplo”, segundo declaração do próprio capitão. O que se pretendia, segundo declarações oficiais, era construir “um fator de aproximação entre a polícia e a comunidade”.

A festa foi regada a refrigerante, bancado por um fabricante, e teve visitas ilustres como a gerente do Banco Interamericano de Desenvolvimento, Ana Maria Rodrigues, e a atriz global negra Juliana Al-

ves. Excetuando a ironia do nome da banda que foi responsável pela trilha sonora – Coração Blindado – tudo que foi divulgado parecia de fato vindo de páginas cor-de-rosa dos livros infantis em uma cordial aproximação entre diferentes grupos de interesse. Entre os blogs e jornais que noticiaram o evento, uma reportagem destoou do conjunto. Débora Barbosa da Silva, uma das debutantes, estava mais preocupada com o futuro de sua casa e de sua família do que com a cor do seu vestido. É que, na mesma semana da festa, a Secretaria Municipal de Habitação (SMH) iria destruir o barraco em que morava com a mãe desde que nasceu. Das 1.250 habitações que compõem a comunidade, 586 serão removidas pela prefeitura. E a casa de Débora é uma delas (CARNEIRO, 2011).

O presente texto busca discutir as políticas sociais que estão sendo implementadas no interior do perímetro do Projeto Porto Maravilha (PPM). Questões que estão sendo frequentemente ofuscadas por uma propaganda poderosa que pretende construir uma ideia de que tudo “anda bem” e que estamos diante de uma oportunidade única de mudar o jogo e viver uma verdadeira história de “conto de fadas”.

Dividimos o artigo em três partes, além desta breve apresentação. Na primeira delas apresentaremos a conjuntura política e as mudanças na gestão urbana em torno do PPM. Em seguida discutiremos como a questão habitacional é tratada nos sucessivos projetos



Figura 1 -  
Obras no  
Pier Mauá

idealizados para este espaço. Por fim, analisamos os impasses atuais que os moradores de baixa renda enfrentam para conquistar o direito de permanecerem no local.

## O PROJETO PORTO MARAVILHA E SUAS PARTICULARIDADES

Em junho de 2009 assistimos a uma cena rara no quadro da política nacional. As três esferas do governo assinaram juntas uma parceria em torno de um projeto de “revitalização” da antiga zona portuária do Rio de Janeiro. O então presidente Luís Inácio Lula da Silva, ao lado do governador do Estado do Rio de Janeiro Sérgio Cabral e o prefeito Eduardo Paes sorriam diante das câmeras enquanto anunciavam a chamada Operação Urbana Consorciada Porto Maravilha.

O projeto é audacioso. Trata-se de uma intervenção que atinge uma área de mais de cinco milhões de metros quadrados, onde serão implementadas obras viárias, a reforma e ampliação da rede de saneamento, a requalificação de espaços públicos, entre outros. Há ainda a inclusão de dois grandes equipamentos de cultura – o Museu do Amanhã e o Museu de Arte do Rio – além da reforma dos antigos armazéns para fins culturais e comerciais. O projeto prevê a ampliação da capacidade de atracamento de transatlânticos turísticos e a demolição de um dos mais movimentados viadutos da cidade, a fim de melhorar a paisagem da região, abrindo a vista para a Baía de Guanabara.

São previstos trinta anos para a implementação completa do projeto que, quando finalizado, espera atrair para a região novos investimentos dos setores turístico e comercial e, sobretudo, imobiliários, além de 100 mil novos residentes (atualmente a área possui cerca de 30 mil moradores). Para viabilizar esse incremento, o poder público oferece, além dos tradicionais incentivos fiscais, uma mudança na legislação urbanística exclusiva à área do projeto. Pretende-se criar assim um ambiente favorável às realizações do capital imobiliário.

O projeto carioca copiou da capital paulista os Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPACs), instrumento de captação de recursos para financiar obras públicas. Estes certificados são títulos que investidores imobiliários interessados compram do poder público municipal para obter limites do direito de construir superiores aos estabelecidos, justamente nas áreas que vão receber ampliação e melhorias da infraestrutura. Os CEPACs são considerados pelo mercado acionista ativos de renda variável, uma vez que seu valor flutua como um título financeiro,

e não porque a valorização provém das rendas fundiárias. Assim, quanto mais valorizada a área, mais carros devem ser comercializados os títulos.<sup>1</sup> Com esses papéis, os investidores poderão construir acima do gabarito pré-estabelecido para a área, o que deve resultar no surgimento de edifícios de até 50 andares.

Em junho de 2011, todos os títulos foram leiloados e arrematados em um só lote pelo Fundo de Investimento Imobiliário do Porto Maravilha, órgão criado e administrado pela Caixa Econômica Federal (CEF). Os recursos, provenientes do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), totalizaram uma operação financeira de R\$ 3,5 bilhões. Acredita-se que a revenda destes títulos financiará as obras previstas no projeto. No discurso da prefeitura, esta operação financeira é uma “grande e criativa” forma de financiar a revitalização da zona portuária, apoiada na maior parceria público-privada (PPP) do país. A emissão e o controle financeiro desses títulos estão a cargo de uma empresa de economia mista denominada Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região Portuária (CDURP).

Essa companhia repassará os recursos para um consórcio constituído em 2010 por um conjunto de empresas. Assim, as principais obras estruturantes do PPM estão sob a responsabilidade da Concessionária Porto Novo, uma sociedade anônima formada pela união das empreiteiras OAS, Odebrecht e Carioca Engenharia, que também é responsável por serviços de manutenção e conservação (limpeza pública, coleta de lixo, iluminação, pavimentação, etc). Curiosamente, um ano antes, este mesmo pool de empresas havia apresentado à Prefeitura um “relatório urbanístico” que posteriormente foi reproduzido quase que integralmente no desenho estrutural da PPP firmada (GUSMÃO, 2011, p. 13).

O Porto Maravilha possui todas as características de um grande projeto urbano (GPU), cujo objetivo é atender às demandas do setor empresarial e imobiliário, compondo um rol de ações que viabilizarão uma completa transformação da área central carioca. O poder público se responsabiliza em bancar as obras de infraestrutura que trarão uma maior fluidez ao território: reformas nas vias rodoviárias, abertura de novas ruas, retirada da avenida Perimetral, construção de garagens subterrâneas e a instalação de um circuito de Veículo Leve sobre Trilhos (VLT) que é, aliás, marca registrada em qualquer GPU internacional. Soma-se a isso o anúncio da construção de novos

<sup>1</sup> O artigo de Ferreira e Fix (2001) sobre a aplicação dos CEPACs em operações urbanas na capital paulista traz argumentos importantes que servem de parâmetro para analisarmos a utilização destes instrumentos no caso do PPM.

píeres de atracação para os transatlânticos turísticos e da instalação da gare do Trem de Alta Velocidade, que está sendo projetado para ligar São Paulo, Campinas e Rio de Janeiro, na antiga Estação da Leopoldina.

Desde seu lançamento, a operação urbana vem sofrendo inúmeras alterações através da incorporação, exclusão ou modificação dos projetos que a compõem, o que torna difícil uma avaliação precipitada de como será a zona portuária ao final das intervenções anunciadas. Como exemplos destas alterações, podemos citar a construção do Museu do Amanhã no Píer Mauá (originalmente previa-se uma grande praça no píer), a incorporação ao projeto de algumas instalações idealizadas para os Jogos Olímpicos de 2016 (as chamadas “vilas de mídia e dos árbitros” e o “centro de mídia não credenciada”, que estavam previstos para serem construídos na Barra da Tijuca) e a demolição integral do Viaduto da Perimetral (o projeto original contemplava a sua demolição parcial).

## PANORAMA HISTÓRICO DA REGIÃO PORTUÁRIA

No perímetro onde hoje se instala o PPM encontram-se os tradicionais bairros da Gamboa, Santo Cristo e Saúde, que durante séculos tiveram sua evolução atrelada às atividades portuárias. Até o início do século XX, esta região da cidade foi densamente ocupada por estabelecimentos comerciais, industriais, armazéns, estaleiros e moinhos garantidores do funcionamento deste que foi um dos maiores entrepostos comerciais da América Latina. Além de conformar esta ampla rede de serviços, a zona portuária apresentava-se como um importante setor residencial da cidade, abrigando uma população de baixos rendimentos. Nas palavras de Abreu, tratava-se de

[...] uma área ainda disponível a uma população sem poder de mobilidade, trabalhadores livres e escravos de ganho que precisavam estar próximos ao centro, onde o trabalho era buscado diariamente (2006, p. 37-39).

Este perfil socioeconômico se refletia na grande quantidade de cortiços localizados nas freguesias da zona portuária: em 1868 cerca de 42% da população encortiçada do Rio de Janeiro encontrava-se estabelecida nesta região (ABREU, 2006, p. 43). Nas primeiras décadas da República estas habitações coletivas (“cortiços”, “estalagens”, “avenidas” e “casas de cômodos”) passaram a ser alvo de uma série de posturas municipais visando a sua erradicação (CARVALHO, 1995, p. 132-133). Legitimadas por um discurso que

recriminava seu aspecto “insalubre” e “promíscuo”,<sup>2</sup> as ações públicas que se seguiram buscaram a extinção desse tipo de habitação.

Dentre os episódios mais famosos desse período está a demolição do maior e mais conhecido cortiço da cidade, o Cabeça de Porco, localizado na Rua Barrão de São Félix, no 154, no bairro da Gamboa. Através de uma ação violenta, liderada pelo então prefeito Barata Ribeiro em 1893, o cortiço foi demolido e seus moradores não tiveram nem mesmo a chance de retirar seus pertences. Desalojados, muitos dos encortiçados improvisaram moradias na encosta localizada nos fundos do cortiço. Quatro anos mais tarde, em 1897, este terreno íngreme recebeu também os soldados egressos da campanha de Canudos que se juntaram aos moradores pobres daquelas pirambeiras, incrementando a população daquele espaço que é hoje considerado a primeira favela do Brasil, o Morro da Providência (VAZ, 1986, p. 29-35).

Este episódio é ilustrativo de um conjunto de ações da elite carioca que, desde meados do século XIX, apresenta uma preocupação em relação ao crescimento da população pobre - e sobretudo negra - na então capital federal. Isso porque, mesmo antes do apagar das luzes do sistema escravagista, muitos dos negros no Rio de Janeiro já viviam *per se*, trabalhando para seus senhores em funções urbanas, vendendo seus serviços e pagando suas alforrias. E, claro, tendo que buscar soluções habitacionais próprias.

É neste contexto que a pesquisa do historiador Sidney Chalhoub relata uma íntima relação entre as reformas sanitaristas e as medidas de controle social no meio urbano. Para o autor, o discurso “científico” que sustentou a ideologia das chamadas “classes perigosas” buscava, sobretudo, a construção de dispositivos de controle e expulsão das camadas populares das áreas centrais da cidade. O combate aos cortiços era assim uma forma de restringir a presença desta população neste território.

Os cortiços supostamente geravam e nutriam “o veneno” causador do vômito preto. Era preciso, dizia-se, intervir radicalmente na cidade para eliminar tais habitações coletivas e afastar do centro da capital as “classes perigosas” que nele residiam. Classes duplamente perigosas, porque propagavam a doença e desafiavam as políticas de controle social no meio urbano (CHALHOUB, 1996, p. 8).

Em torno da ideologia das “classes perigosas” havia

<sup>2</sup> Esses argumentos escamoteavam interesses capitalistas, que viam na extinção dos cortiços uma forma de valorização dos espaços centrais da cidade (CARVALHO, 1995, p. 138).



uma construção discursiva que igualava a pobreza às doenças e à bandidagem. Isso se aplicava de maneira incisiva à população negra que passou a residir de forma muito densa na região portuária da cidade. Num cenário de aumento do fluxo de imigrantes portugueses e crescimento de alforrias obtidas por escravos, os cortiços se proliferaram, constata o historiador, um incremento que se deu principalmente na zona portuária. Esse processo gerou uma preocupação das autoridades de polícia que buscavam dispositivos para restringir essa presença na área central carioca, como ilustra um ofício do chefe de polícia datado de 1860, citado por Chalhoub (1996, p. 26-27).

Existe nesta cidade um grande numero de casas alugadas diretamente a escravos, ou a pessoas livres, que parcialmente as sublocam a escravos. Os males resultantes de uma tal prática são notórios, ninguém ignorando essas casas, além de serem o valhacouto de escravos fugidos e malfeitores, e mesmo ratoneiros livres, tornam-se verdadeiras espeluncas, onde predominam o vício, e a imoralidade baixo (sic) de mil formas diferentes. Urgente seria, pois, reprimir severamente semelhante abuso, proibindo-se alugar ou sublocar qualquer casa ou parte dela a escravos, ainda mesmo que munidos de autorização dos senhores para esse fim.

De fato, nos anos seguintes, o poder público passa a impor uma série de regulamentações visando restringir a permanência de pobres e negros nessa área da cidade. O auge destas ações viria gerar, a partir da primeira metade do século XX, a brutal segregação socioespacial, já amplamente estudada, impulsionada pela reforma urbana do prefeito Pereira Passos. Os cem anos que separam a Reforma Passos das recentes tentativas de revitalização da zona portuária carioca foram marcados por intensas transformações do tecido urbano na região. As atividades portuárias foram deslocadas, a população local diminuiu e os bairros portuários se transformaram em “ilhas” desconectadas do restante da cidade, um processo gerado pelo ideário rodoviário que transformou esse espaço num mero corredor viário conectando os diversos pontos da região metropolitana do Rio de Janeiro. Nesse cenário, observa-se um desinvestimento do poder público nos bairros portuários, acompanhado por um desinteresse do capital imobiliário e das classes média e alta pela região. Esta consolida-se cada vez mais como um espaço de moradia de populações de baixa renda, que se aproveitam do esvaziamento econômico e dos relativos baixos valores fundiários para provirem suas necessidades habitacionais.



Figura 2 - Comemorações do Dia do Samba no Largo da Prainha.



Figura 3 - Imóvel demolido pela SMH na Rua do Livramento.

A partir da década de 1980, a chamada “revitalização” da área central do Rio de Janeiro ganha fôlego, acompanhando a tendência internacional do fenômeno de “volta ao centro”, o que levou à criação de alguns programas que visavam reverter o processo de “degradação” desse espaço. As ações contemplavam o incentivo à proteção e recuperação de imóveis tombados e melhorias da infraestrutura e do mobiliário urbano. Observa-se nesse período a expansão de centros culturais, museus, livrarias e cafés, de forma a atender uma demanda concentrada nas classes média e alta que circulam e trabalham nesse espaço. Nesse primeiro momento, essas ações concentraram-se no *Central Business District* carioca e não foram expandidas para os demais setores da área central como os bairros do Catumbi, Estácio e os bairros portuários, cujas dinâmicas sociais e econômicas não satisfaziam aos interesses do capital privado e, conseqüentemente, estavam fora do alvo das intervenções públicas.

## IMPASSES E VOZES SILENCIADAS

A jovem Débora, debutante do Morro da Providência, é apenas uma das muitas personagens afetadas pelo projeto, cuja permanência na região em que nas-

ceram e cresceram é ainda incerta. Diante de um projeto que defende interesses tão poderosos, na maioria das vezes as populações mais pobres são atropeladas pelo “rolo compressor” das obras de “modernização e melhorias”. Nesta terceira parte discutiremos alguns focos de conflitos em torno da questão da habitação popular no interior do perímetro do projeto.

### Comunidade Quilombola Pedra do Sal

A presença da comunidade negra na região é relatada em praticamente toda a bibliografia que trata da história da zona portuária. Reunido em torno das casas das tias baianas e dos terreiros de candomblé, esse grupo deu início às manifestações do samba, consagrando a região portuária como um dos berços do carnaval carioca.

O valor histórico e cultural desse espaço passou a ser oficialmente reconhecido em 1987, quando a Pedra do Sal foi tombada como “testemunho cultural mais secular da africanidade brasileira” pelo Instituto Estadual do Patrimônio Cultural (INEPAC). Em 2006, esse valor foi reafirmado graças ao reconhecimento da Comunidade da Pedra do Sal como “remanescente de quilombo” pela Fundação Cultural Palmares. Paralelo a esse processo de reafirmação,

uma intensa disputa territorial passou a ser travada com a Venerável Ordem Terceira de São Francisco da Penitência (VOT), uma entidade religiosa que se declara proprietária dos imóveis localizados no perímetro do quilombo. Em 1992, quando o candidato a prefeito César Maia anunciou um novo projeto de revitalização para a região portuária, esse conflito foi agravado e os moradores que se autoreconhecem remanescentes do quilombo passaram a sofrer uma série de medidas que limitavam sua permanência nos imóveis, tais como o reajuste de aluguéis e processos de despejo. Os consecutivos projetos de revitalização da zona portuária carioca, que se arrastam há uma década, intensificam essa disputa.

A resolução legal desse conflito é dificultada pela discutível legitimidade dos documentos apresentados pela VOT no processo judiciário em tramitação. A entidade religiosa afirma ter recebido parte das terras como herança de um padre no início do século XVIII e, em 1821, um alvará redigido pelo príncipe regente Dom Pedro I concedia-lhe outros terrenos. Por não estar de acordo com a legislação atual, que prevê a existência de um documento individualizado para cada imóvel, o impasse se mantém (COSTA, 2010, p. 4).

A disputa está longe de ser resolvida e a permanência dos moradores remanescentes do quilombo é fragilizada pelas contínuas decisões judiciais a favor da VOT. Segundo Catharina (2006), este quadro é fruto de um sistema jurídico fortemente marcado pelo direito à propriedade individualizada, o que contribui para o não reconhecimento da condição de remanescente de quilombo e do direito coletivo à terra.

Como forma de resistência pela ameaça de expulsão, há hoje um esforço em transformar o local em um espaço físico e simbólico de celebração e encontro de afrodescendentes da região (ABREU; MATTOS, 2011, p. 13). Assim, todo dia 2 de dezembro, quando são comemorados o Dia Internacional da Abolição da Escravatura e o Dia Nacional do Samba, o grupo de moradores da Pedra do Sal celebra, no Largo João da Baiana, essa história e memória através de um rito simbólico de purificação - a lavagem da pedra que dá nome à comunidade - e uma calorosa roda de samba é organizada.

## Morro da Conceição

No final dos anos 1990, os programas de intervenção urbana que atingiam, já há uma década, determinadas áreas da área central alcançaram a zona portuária, a partir de um programa de melhoramentos no Morro da Conceição. Este espaço, ocupado por uma população de classe média, residente em imóveis bem conservados e de relevância patrimonial, era considerado pela Prefeitura como uma “reliquia” do Rio antigo em meio à “degradação” física e social dos bairros portuários. Através de uma parceria com o governo francês, foi criado o “Pró-Rio Morro da Conceição”, um projeto piloto a ser expandido para outras áreas da cidade, que realizou obras em edifícios históricos, tratamento paisagístico e instalação de novo mobiliário urbano, entre outras ações (PREFEITURA, 2000). Acreditou-se que as intervenções estancariam um processo de “degradação” que avançava sobre as bordas do morro, e, principalmente, incentivaria a

Figura 4 - Um dos imóveis alvo de disputa entre a Comunidade Pedra do Sal e a VOT.





Figura 5 - Novos imóveis do PNA construídos na Rua do Livramento.

exploração turística da área, que receberia as levas de passageiros trazidas todos os anos pelos transatlânticos que atacam no Píer Mauá.

As ações não foram suficientes para que o potencial turístico imaginado pelos técnicos da Prefeitura e pelos consultores franceses se efetivasse e o Morro da Conceição não se transformou no “Pelourinho carioca”. Contribuíram para o insucesso do projeto a degradação física e o estigma de insegurança do entorno imediato, que obrigatoriamente deveria ser atravessado pelos potenciais turistas para chegar ao morro. Mas o fracasso do projeto deve ser atribuído principalmente à falta de interesse dos moradores e dos comerciantes locais em participar das ações, o que denota a inconsistência de iniciativas do poder público impostas sobre populações que não são chamadas a participar na elaboração de projetos de revitalização e cujas reais necessidades acabam não sendo contempladas.

Sob a égide do PPM, o Morro da Conceição é novamente acionado como espaço de “vocaçã” turística. Prevê-se que os casarões revitalizados darão lugar a novos bares, restaurantes e ateliês, recriando na área uma versão miniaturizada do bairro boêmio de Santa Teresa. Se antes os entraves relacionados à “degradação” e ao clima de insegurança impediram que o “Pró-Rio Morro da Conceição” deslanchasse, no novo contexto as obras do projeto de revitalização a pleno vapor nos bairros portuários e a consolidação do processo de “pacificação” das favelas do entorno garantem o sucesso da nova tentativa do poder público municipal. Becos e vielas do morro estão

ganhando nova rede de drenagem, calçadas passam por recuperação e ajardinamento, o cabeamento da iluminação pública será reinstalado em galerias subterrâneas e os monumentos históricos passarão por reformas.

A valorização imobiliária já é uma realidade sentida pelos moradores que relatam o aumento nos preços de venda dos imóveis e nos aluguéis. Devagar, podemos observar que o Morro da Conceição está passando por um fenômeno semelhante àquele descrito por Smith (1996) ao estudar o processo de gentrificação nos bairros populares de Nova Iorque. A inexistência de uma política habitacional que ga-

ranta a permanência dos moradores na região poderá fazer com que o mercado facilmente siga seu curso em busca de lucros através da valorização fundiária. Um bairro “charmoso”, “histórico”, repleto de artistas, galerias de arte e bares da moda é a “pérola” que a zona portuária precisa para se estabelecer como novo bairro valorizado do Rio.

### Programa Novas Alternativas

O Programa Novas Alternativas surgiu em meados da década 1990, integrado às ações da recém criada SMH. Visava à produção de unidades residenciais na área central mediante a reforma de imóveis tombados ou através da construção de novos edifícios em terrenos vazios. A criação de moradias na área central para famílias de baixa renda apresentava-se como um projeto consensual em um momento em que se criticava em todo mundo a expansão ilimitada das cidades, a periferização das populações de baixa renda e o esvaziamento populacional das áreas centrais. Entre os anos de 1998 e 2005, o programa criou 119 unidades habitacionais, sendo 54 delas nos bairros portuários.<sup>3</sup> Mesmo tendo perdido fôlego, sem realizar novos lançamentos desde então, o programa atravessou intacto as duas administrações que sucederam

<sup>3</sup> Alguns projetos do Programa Novas Alternativas foram pensados de forma a complementar as ações revitalizadoras do “Pró-Rio Morro da Conceição”. Entretanto, apenas um imóvel na área passou por intervenções do programa, localizado na Ladeira João Homem, no 35, criando cinco unidades habitacionais.

a gestão do prefeito César Maia. A partir de 2009, o PNA ressurgiu como o braço habitacional do PPM, prevendo intervenções em cerca de 500 imóveis da zona portuária, financiados principalmente com recursos do programa federal Minha Casa Minha Vida (MCMV).

Em sua nova fase, o PNA concentra suas atividades na Rua do Livramento, uma via tradicional que conecta os bairros da Gamboa e Santo Cristo. Os casarões históricos, a maioria abandonados há décadas por seus proprietários, e as péssimas condições de calçamento e esgotamento, fruto do desinteresse do poder público municipal em investir na região, contrastam com os belos prospectos que anunciam o PPM.

Um olhar menos atencioso pode creditar um avanço progressista a um programa de habitação social que pretende criar novas moradias populares em um centro urbano, às vésperas da concretização de um projeto bilionário que pretende transformar a região portuária carioca numa nova área de expansão do mercado imobiliário. Mas a análise aproximada revela o conteúdo classista e segregador por trás das ações do poder público municipal na Rua do Livramento. Desde 2010, assiste-se a uma série de ações de despejo e remoções perpetradas pelo poder público municipal mediante a desapropriação desses imóveis encortiçados ou ocupados por famílias de baixa renda, abrindo caminho para a construção de novas unidades residenciais viabilizadas pelo PNA através do financiamento do MCMV.

Casos de violência e desrespeito ao direito à moradia, indenizações irrisórias e promessas de realocação para conjuntos residenciais nas franjas da cidade vêm sendo relatados pelos moradores. Este cenário confirma as conclusões de Monteiro (2011) sobre os princípios norteadores do PNA: o programa não tem em sua essência a oferta de moradia no centro carioca; trata-se de um programa de revitalização desta área central. Assim, a construção de moradia não é um fim, e sim um meio para alcançar a revitalização. Os imóveis reabilitados funcionariam como agentes capazes de provocar efeitos multiplicadores de revitalização, atraindo novos moradores e investimentos do setor terciário.

### Programa Morar Carioca

O Programa Morar Carioca (PCM) foi lançado em julho de 2010 com a ambiciosa intenção de urbanizar todas as favelas do Rio de Janeiro até o ano de 2020. Através de uma parceria com o núcleo estadual do Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB-RJ), um concurso selecionou quarenta escritórios que desen-

volverão projetos para as comunidades incorporadas ao programa. A parceria entre as esferas públicas municipal, estadual e federal prevê investimentos de R\$ 8 bilhões, sendo R\$ 2 bilhões até 2012, gastos em obras de infraestrutura, equipamentos e serviços públicos, ampliação da acessibilidade, eliminação de áreas de risco, desadensamento populacional e construção de novas unidades residenciais. Estas intervenções integrariam, no discurso oficial, o “legado urbano e social” deixado pelos megaeventos esportivos a serem realizados na cidade nos próximos anos.

No Morro da Providência, as obras começaram no início de 2011 e preveem ainda a construção de um teleférico com três estações, ligando a comunidade à parte baixa do bairro da Gamboa e à estação de trens Central do Brasil. No seu lançamento, o projeto foi imediatamente veiculado às obras de revitalização da zona portuária carioca, ficando a Concessionária Porto Novo responsável pela manutenção de vias, iluminação pública e coleta de lixo no morro, transformando a comunidade na “[...] primeira favela carioca a ter sua conservação [...] bancada pela iniciativa privada” (BRITTO, 2001).

As tentativas de reurbanização da prefeitura no Morro da Providência remontam ao ano de 2005, quando a favela recebeu uma série de intervenções do

Figura 6 - Alto do Morro da Providência, imóvel demolido pela SMH.



projeto Favela-Bairro, desenvolvido na gestão César Maia. Neste período, o projeto contemplava, além das tradicionais obras de infraestrutura, a construção de três mirantes, além da reforma e valorização de marcos históricos localizados no morro, tais como a Capela do Cruzeiro, a Igreja da Nossa Senhora da Penha, uma escadaria construída por escravos na segunda metade do século XIX e um antigo reservatório de água. Estes eram alguns dos elementos que compunham o chamado “Museu a Céu Aberto da Providência”, uma iniciativa que pretendia atrair para a comunidade os turistas e visitantes da cidade formal interessados em conhecer a história da primeira favela do Brasil.

Assim como no Morro da Conceição, e pelos mesmos motivos já analisados, o projeto turístico implantado no Morro da Providência nunca deslançou. No entanto, a instalação de uma UPP, em abril de 2010, e o início das obras do PPM marcam uma nova etapa da história da comunidade que, mais uma vez, tem o seu suposto “potencial turístico” acionado pelo poder público municipal. Potencial que conta agora com a vitrine da “pacificação”, transformando a favela e o seu entorno num ambiente controlado e seguro para receber os turistas e os investimentos imobiliários prometidos com a revitalização da zona portuária.

Se as intervenções do Programa Favela-Bairro geraram pouco impacto na vida da comunidade, a nova proposta do PMC pretende transformar radicalmente a favela e a vida de seus moradores. Quase metade das casas serão removidas por, supostamente, localizarem-se em “áreas de risco”, ou por encontrarem-se no caminho do teleférico a ser instalado. Alguns imóveis já foram demolidos e muitos estão marcados por números em *sprays*, indicando uma futura intervenção da SMH. As entrevistas com os moradores relatam apreensão e a incerteza quanto ao futuro das suas residências é intensificado com a falta de transparência da prefeitura na divulgação das informações sobre os rumos do programa.

## É PRECISO ESTAR FORTE E ATENTO

Mais do que conclusões, o que pretendemos apresentar aqui são questões que merecem a vigilância dos estudiosos, ativistas e lideranças preocupados com o ideário progressista e o cumprimento dos fundamentos básicos que norteiam a luta pelo direito à cidade. As experiências internacionais de implementação de GPUs já vêm sendo analisadas há alguns anos e as críticas não deixam dúvidas quanto às consequências

socialmente perversas desse modelo de produção e gestão do espaço urbano. O estudo de Leher e Laidley (2008) sobre a transformação da frente marítima de Toronto aponta a inibição de práticas de oposição e de contestação ao projeto; a análise de Fainstein (2008) sobre os GPUs implementados em Nova Iorque, Londres e Amsterdã chama atenção para o desencorajamento da urbanidade e da pluralidade, além do descomprometimento com as políticas de justiça social; e Flyvbjerg (2005) alerta para a essência maquiavélica destes projetos que, premeditadamente, subestimam seus custos finais e sobrestimam os benefícios públicos a serem alcançados com a sua realização.

De maneira geral, o PPM é mais uma das peças que compõem um grande quebra-cabeça, cuja imagem final começa a ser revelada pelos estudos urbanos: a consolidação do modelo neoliberal de produção do espaço. O avanço deste urbanismo neoliberal na cidade do Rio de Janeiro vem sendo identificado na literatura há mais de uma década através dos trabalhos de Vainer (2000), sobre a implementação do Plano Estratégico do Rio de Janeiro, e de Compans (2005), sobre o empreendedorismo urbano deslançado a partir da gestão César Maia. Essas referências nos ajudam a compreender que as mudanças em curso – que neste momento ganham uma visibilidade gigantesca diante dos holofotes internacionais dos grandes eventos – não são recentes. Trata-se de um movimento anterior que já completa no mínimo duas décadas. Os Jogos Olímpicos, a Copa do Mundo de futebol e os demais megaeventos que o Rio de Janeiro sediará nos próximos anos apenas trazem um verniz de legitimidade e de urgência indiscutível às reformas que há muito já se buscava. O que se está chamando de “oportunidade” é no final das contas um alibi que justifica o que Vainer (2011) chama de “cidade de exceção”.

Num contexto onde a cidade vem sendo pensada cada vez mais como empresa, cada oportunidade de negócio é formulada caso a caso (as operações urbanas são um grande exemplo desta lógica), demandando uma série de dispositivos tais como a flexibilização das normas urbanísticas e a isenção de impostos. Os megaeventos e os GPUs legitimam e agudizam a cidade de exceção e, particularmente no caso aqui analisado, criam um manto de invisibilidade quanto às violações do direito à moradia e ao uso do espaço urbano consolidado.

O PPM conjuga forças políticas e econômicas sem precedentes na história urbana do nosso país. São mais de cinco milhões de metros quadrados entregues a um consórcio empresarial que terá poderes de governar sobre essa parte importante da cidade

utilizando-se de grande quantidade de recursos públicos, tanto financeiros quanto fundiários. Talvez a voz tímida de Débora nada possa mudar desta enorme orquestração de poderes. Mas ela não está só. Junto a ela, inúmeras famílias estão perdendo seus barracos no Morro da Providência, outras estão sendo expulsas dos cortiços da Rua do Livramento ou sendo despejadas pelas ações movidas pela VOT junto à Comunidade Pedra do Sal.

O que pretendemos aqui foi ler a história a contrapelo, como nos instiga Benjamin (1994), a ponto de indicar que as mudanças que estamos acompanhando não são mudanças que “trarão finalmente vida e dinamismo à região portuária”, e sim ações que, se não acompanhadas e combatidas de maneira consciente e eficaz, poderão causar mais um capítulo de segregação socioespacial da mais histórica região popular do Rio de Janeiro.

## REFERÊNCIAS

- ABREU, Martha; MATTOS, Hebe. “Remanescentes das Comunidades dos Quilombos”: memória do cativo, patrimônio cultural e direito à reparação. Anais do XXVI Simpósio Nacional de História, São Paulo, 2011.
- ABREU, Maurício. Evolução urbana do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: IPP, 2006.
- ANDRADE, Julia. Urbanização Corporativa e a revalorização de áreas centrais: Uma Luz na geografia das desigualdades. Tese (Doutorado em Geografia). Universidade de São Paulo/ Université Paris 1 Panthéon Sorbonne, 2007.
- BENJAMIN, Walter. Magia e técnica, arte e política: ensaios sobre literatura e história da cultura. São Paulo: Brasiliense, 1994.
- BRITTO, Thaís. Paes lança projeto de remoções no Morro da Providência. O Globo, Rio de Janeiro, 16 jan. 2011.
- CARNEIRO, Júlia. Debutante se preocupa mais com casa que será derrubada do que com o baile. BBC Brasil, Rio de Janeiro, 19 ago. 2011. Disponível em: <[http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2011/08/110818\\_debutante\\_rio\\_jc.shtml](http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2011/08/110818_debutante_rio_jc.shtml)>. Acesso em 20 de janeiro de 2012.
- CATHARINA, Alexandre. Direito Coletivo das comunidades remanescentes de quilombos: rupturas e continuidades do sistema jurídico brasileiro. Anais do II Encontro Anual do Instituto Brasileiro de História do Direito, Niterói, 2006.
- CARVALHO, Lia. Contribuição ao estudo das habitações populares. Rio de Janeiro: 1886-1906. Rio de Janeiro: Secretaria Municipal de Cultura/ Departamento Geral de Documentação e Informação Cultural/ Divisão de Editoração, 1995.
- CHALHOUB, Sidney. Cidade febril: cortiços e epidemias na corte imperial. São Paulo: Cia das Letras, 1996.
- COMPANS, Rose. Empreendedorismo urbano: entre o discurso e a prática. São Paulo: Editora UNESP, 2005.
- COSTA, Flávia. Direito à diversidade e disputa urbana pela terra: o Morro da Conceição e a revitalização portuária. XXVII Reunião Brasileira de Antropologia, Belém, 2010.
- FAINSTEIN, Susan. Mega-projects in New York, London and Amsterdam. International Journal of Urban and Regional Research, v. 32, n. 4, 2008.
- FLYVBJERG, Bent. Machiavellian megaprojects. Antipode, v. 37, n. 1, 2005.
- FERREIRA, João; FIX, Mariana. A urbanização e o falso milagre do CEPAC. Folha de São Paulo, São Paulo, 17 abr. 2001.
- GUSMÃO, Nelma. Fora-da-lei: rupturas e alinhamentos institucionais na busca do “sonho olímpico carioca”. Anais do XIV Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, Rio de Janeiro, 2011.
- LEHRER, Ute; LAIDLEY, Jennifer. Old mega-projects newly packaged? Waterfront redevelopment in Toronto. International Journal of Urban and Regional Research, v. 32, n. 4, 2008.
- MONTEIRO, João Carlos. Habitação social na área central do Rio de Janeiro: reflexões críticas a partir do Programa Novas Alternativas. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional). Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2011.
- PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. Morro da Conceição: da memória o futuro. Rio de Janeiro: Sextante/Prefeitura, 2000.
- SMITH, Neil. The new urban frontier: gentrification and the revanchist city. London/New York: Routledge, 1996.
- VAINER, Carlos. Cidade de exceção: reflexões a partir do Rio de Janeiro. Anais do XIV Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, Rio de Janeiro, 2011.
- \_\_\_\_\_. Pátria, empresa e mercadoria. Notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. In: ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. A cidade do pensamento único: desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2000.
- VAZ, Lillian. Notas sobre o Cabeça de Porco. Revista Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, 1986. ■

Omar Alonso Urán A.

# Participación Ciudadana y Espacio

popular urbano en Medellín - entre ciudadanía insurgente y programas de planeación participativa y urbanismo social - Comuna 1 y Comuna 13 - una reflexión comparativa

## Resumo

Mudanças recentes na administração pública e planejamento urbano em Medellín (Colômbia) são frequentemente apresentadas como um todo indiferenciado, onde o governo municipal toma a iniciativa e a população local acompanha tudo passivamente. A questão fundamental é que, apesar da dinâmica geral da cidade de Medellín, cada comuna (divisão político-administrativa da cidade) tem sua própria lógica e seu modo de articular as ações e políticas municipais. Este é, por exemplo, o caso da Comuna 1, no qual podemos ver através dos espaços abertos por programas municipais, como o de Planejamento e Orçamento Participativo e o de Projetos Urbanos Integrados - PUI, a expressão de um tipo de cidadania insurgente que, a partir de uma dialética de cooperação e de conflito com o Governo Municipal, tem sido capaz de propor um Plano de Desenvolvimento Local que inclui linhas de desenvolvimento urbano e habitação para os moradores do município. Caso ligeiramente diferente é o da Comuna 13, onde apesar do urbanismo social e de registrar os maiores investimentos da Prefeitura de Medellín nos últimos oito anos, os níveis de violência parecem relutantes em baixar, escondendo no fundo práticas ilegais e vícios políticos que atuam contra as organizações comunitárias e o próprio Estado nas disputas pelo controle territorial. Assim, este artigo trata de destacar que um projeto urbano, mesmo que seja social e/ou participativo, precisa reconhecer politicamente a população local, suas diferenças e seus espaços, do contrário será apenas mais uma obra vazia que não chega a desenvolver a institucionalidade e menos, ainda, a cultura democrática local.

*Palavras-chave:* Medellín; Planejamento; Cidadania insurgente; Política; Urbanismo social.

## Abstract

Recent changes in public management and urban planning in Medellín (Colombia) are presented most of the time as an undifferentiated whole, where the municipal government has taken the initiative and the local population goes behind him. The fact is that, despite the general dynamic of the city, each Comuna (political-administrative division of the city) has its own logic and way of engage the actions and municipal policies. This is the Comuna 1 case, where we can see, through municipal programs as the Participative Planning and Budgeting and Integrated Urban Projects (PUI), the expression of a kind of insurgent citizenship, who, by means of a dialectic of cooperation and conflict with the municipal government, has been able to build a Local Development Plan, which propose guidelines of urbanism and popular housing for the commune inhabitants. Slightly different is the Comuna 13 case, a complex scenario where despite of the social urbanism and having the biggest social investments in the municipality in the last 8 years, the levels of violence are been reluctant to fall, hiding in the background illegal and politicking practices fighting against the local state and grassroots organization for the territorial control. It shows how an urban project, social or participative, if does not politically recognize the local population, their differences and their spaces, will only be one more physical piece that does not develop the institutionality and democratic local culture.

*Palavras-chave:* Medellín; Planning; Citizen insurgency; Social urbanism.

## Omar Alonso Urán A.

*Sociólogo. Magister en Estudios Urbano-Regionales. Estudiante de Doctorado en Investigación y Planeamiento Urbano y Regional en el IPPUR / UFRJ. Miembro del Grupo de investigación Cultura Política y Desarrollo Social, docente de Sociología Urbana y Planeación en la Universidad de Antioquia.*

uranomar@yahoo.com.mx



## INTRODUCCIÓN

La ciudad de Medellín ha presenciado en la última década cambios importantes, profundos y extensos, en lo que se refiere a sus políticas sociales y urbanas. La literatura oficial trata de mostrar estos cambios cómo originándose exclusivamente en el gobierno municipal de una manera homogénea y a-problemática, ubicando a la población, especialmente de los sectores populares, como beneficiaria pasiva de esta acción gubernamental. Pero por otro lado nos encontramos con posturas radicalmente divergentes que señalan que estos cambios obedecen casi de manera exclusiva a la imposición vía paramilitar del modelo neoliberal de gestión pública territorial en la ciudad, siendo Hylton (2007) uno de sus mayores exponentes.

Lo que de común tienen estos enfoques es que desconocen o invisibilizan el papel e historia de la población y de las organizaciones populares y sociales en este proceso, así como el carácter problemático, disputado y no lineal de formulación y ejecución de las políticas públicas, que hacen, tanto del territorio urbano como de la arena política espacios en disputa, lo cual es particularmente válido para el caso de Medellín (Stienen, 2009). En este sentido, es crucial reconocer, tal como lo señala Pérez (2010) que “la intervención gubernamental es un proceso dialéctico que surge y toma forma a través de las prácticas cotidianas de su implementación” mediadas por las condiciones históricas, socioculturales y políticas del caso.

En urbes como Medellín, con una alta tasa de crecimiento poblacional y ocupación espacial durante el siglo XX, como la mayor parte de urbes latinoamericanas, y con una población actual de más de 2.343.049 habitantes, es especialmente necesario reconocer que el proceso de territorialización urbana, en tanto ocupación y apropiación subjetiva del espacio, no se da de manera uniforme, no sólo entre clases sociales, como es de hecho reconocido en la mayor parte de la literatura sobre estudios urbanos, sino también al interior de las propias clases y categorías sociales que componen todo el amplio espectro denominado “sectores populares”<sup>1</sup>.

Al presentar los resultados de la evolución socio-espacial reciente de la ciudad como un modelo único

coherente se tiende a desconocer el proceso histórico y las diferencias espaciales subyacentes, hecho en especial grave, cuando el relato se enfoca en los protagonistas más visibles, en este caso el gobierno municipal, y borra de la historia y del mapa las luchas, aportes, contradicciones e innovaciones de los sectores populares, que frente al statu-quo político, pueden servir para caracterizarlos también como configuraciones de “ciudadanía insurgente”, en los términos planteados por Holston (2008)<sup>2</sup>, en tanto subalternidad que emerge y se deja ver mediante su acción creadora y a veces desestabilizadora del ordenamiento socio-espacial vigente. Las prácticas de los sectores populares de ocupación, disputa y planeación del territorio, en cuanto ciudadanía insurgente, no estancas u homogéneas, por el contrario, son fluidas, moviéndose a través de “espacios de participación inventados e invitados” (Miraftab, 2009). Es decir, además de poder elaborar sus propias agendas y espacios de interacción, los sectores populares también pueden participar de otros espacios en los que son invitados, especialmente los relativos a la planeación territorial, en los cuales se discuten, construyen, disputan sentidos y recursos sociales y que, para el caso colombiano, están enmarcados en las Leyes 152 de 1994 (Ley Orgánica del Plan de Desarrollo) y en la Ley 388 de 1997 (Ley de Ordenamiento Territorial), leyes que obligan a procedimientos participativos en la elaboración de los Planes de Desarrollo y de Ordenamiento Territorial Municipal.

En un contexto de descentralización, como el colombiano actual, impulsado de manera convergente y conflictual tanto por movimientos cívicos y legítimas reivindicaciones localistas como por estrategias neoliberales de eficiencia y reducción de costos fiscales, las prácticas populares de planeación territorial no pueden ser ingenuas o simplemente convencionales, también pueden ser insurgentes, tal como señala Miraftab (2009), en perspectiva de evitar la estabilización de relaciones de opresión vía políticas de inclusión que terminan focalizando todo el esfuerzo de pensamiento y acción en lo local evitando o dificultando articulaciones territoriales más amplias que contesten, transformen o defiendan ciertas situaciones de carácter macro y meso estructural o de una escala territorial mayor, cayendo muchas veces de manera inconsciente en lo que Purcell (2005) denomina “*The*

<sup>1</sup> Entendemos como sectores populares, sin pretender desarrollar aquí la discusión, aquel conjunto de la población históricamente subordinada, económicamente empobrecida o explotada en una relación permanente de identidad y diferencia con respecto a las clases y sectores sociales dominantes. En este sentido, el concepto se acerca al de clases subalternas desarrollado por A. Gramsci en sus Cuadernos de la Cárcel. Para una discusión más amplia, ver Baño (2004).

<sup>2</sup> “*The sense of ‘insurgent’ I use to investigate, this entanglement, is not normative. It has no inherent moral or political value. Insurgent citizen-ships are not necessarily democratic or just, socialist or populist. Each case must be evaluated. (...) Rather, insurgency describes a process that is an acting counter, a counterpolitics, that destabilizes the present and renders it fragile, defamiliarizing the coherence with which it usually presents itself*” (Holston, 2008, p. 35).

*Local Trap*” (la trampa de lo local)<sup>3</sup>.

Sin embargo, este deber-ser de la acción esta marcado por la historia que configura en el tiempo y el espacio la cultura política que subyace a la acción misma, es decir, no toda acción colectiva popular es potencialmente una acción transformadora o insurgente. Las mas de las veces los mecanismos de reproducción y dominación simbólica de sectores económicos y políticos tradicionales y dominantes articulan y movilizan tanto líderes como pobladores populares en dirección de fragmentar sus intereses y evitar cambios estructurales del status-quo. Ello no evita que en determinadas coyunturas situaciones de orden externo, tales cómo crisis económicas o conflictos bélicos, o situaciones de orden interno, como por ejemplo, la configuración de poderes alternos y paralelos, tipo mafias y guerrillas, como ha sido en Colombia, y en particular Medellín en la década de 1990, obliguen a las burguesías a abrir el dique de la participación ciudadana y popular, concediendo espacios y aceptando muchas de sus propuestas como parte del proceso de relegitimación de los poderes existentes (Betancur; Stienen; Urán; 2003).

Si una coyuntura crítica (como la de movilización social, insurgencia política armada y emergencia de la violencia producto del narcotráfico como la de fines de la década de 1980) obliga a los poderes instituidos y hegemónicos a la creación y apertura de ciertos espacios para la participación ciudadana popular en la administración y gestión de la ciudad como medio de recuperar legitimidad, y si estos sectores populares han tenido una previa experiencia histórica de auto-organización, construcción de agenda propia y movilización política, tal apertura puede significar el cambio de ciertas instituciones y procesos mediante los cuales estos sectores puedan legitimarse ante la sociedad en su conjunto e instituir nuevas formas de participación ciudadana, administración y gobierno local. En este sentido, estaríamos hablando que la configuración de una posible ciudadanía insurgente no depende sólo de una coyuntura sino que la misma se forma a través de una serie de coyunturas donde se configura la identidad colectiva y es puesta prueba la subjetividad históricamente construida. Puesta a prueba que no sólo se da en la confrontación político-discursiva con respecto al otro (actor hegemónico o dominante) sino también y fundamentalmente en la capacidad de aprovechar esas ventanas de acción temporalmente abiertas para instituir procesos político-

administrativos propios, en el sentido dado por Castoriadis (1996) a la institucionalidad democrática, y generar transformaciones espaciales que representen y refuercen la identidad cultural y la comunidad política local. Identidad y comunidad política local que sólo pueden ser sostenidas y transformadas de modo crítico-reflexivo en la medida que exista una articulación amplia con otros grupos sociales y comunidades territoriales. Es decir, la única manera de sostenerse a largo plazo es (i) manteniendo la vitalidad y fluidez de un sistema de relaciones políticas con otras organizaciones y comunidades territoriales más allá de la escala local, (ii) teniendo un mecanismo propio o institucionalmente adecuado de deliberación y representación política interna que permita discutir problemas y prever alternativas, y (iii) produciendo soluciones y transformaciones sociales, tecnológicas y espaciales que satisfagan los requerimientos de la propia cultura y economía popular, a modo de generar bases simbólicas y materiales propias para nuevas fases o periodos de movilización o insurgencia.

En este nivel del análisis vale la pena retomar la caracterización realizada por Villasante (1994) en cuanto a cómo se tejen y configuran las relaciones sociales y políticas entre los actores internos y externos del territorio en la producción de políticas, obras y proyectos públicos en los sectores populares bajo la perspectiva de la menor subordinación y la mayor democracia posibles de la población, sin descuido del manejo y gestión de los problemas de reproducción social. Él identifica cuatro tipos o conjuntos de acción ideales: (i) *Relación personalista o populista*: relaciones de contactos y gestión con el poder por encima y movilización de la población por abajo, con marginalización de contactos horizontales con otros grupos. (ii) *Relación de gestión solidaria o gestionarista*: gestión de servicios y obras por arriba pero sin movilización en las bases. (iii) *Relación técnica aislada o tecnicista*: fuerte densidad entre el poder y el grupo técnico que desarrolla una determinada actividad sectorial en una localidad con un desligamiento, conexión débil o conflictiva con los sectores de base. (iv) *Relación popular de base o ciudadanista*: se produce aquí la mayor densidad de relaciones entre sectores de base y algunos grupos técnicos, los cuales se coordinan con algún motivo concreto. “Las relaciones con el poder, con ‘ellos’ acostumbra a ser de negociación o de respeto mutuo, pero no de confianza”. Señala como el éxito no se mide sólo por la eficacia para conseguir cosas sino también por la experiencia de auto-educación. Frente a este último conjunto, indica Villasante, existe el riesgo de caer en la mitificación de la base o de la acción espontánea, según la cual “toda ruptura de la vida cotidiana de la localidad

<sup>3</sup> “It refers to the tendency of researchers and activists to assume something inherent about the local scale. The local trap equates the local with ‘the good’; it is preferred presumptively over non-local scales. What is defined as good can vary widely” (Purcell, 2005).

es emancipatoria”, lo cual no es necesariamente cierto, porque si no se definen y construyen relaciones simétricas de participación y control, pueden después de un breve tiempo dar a paso a otros conjuntos de acción, bien sean populistas-patriarcales, marcados por el carisma de un “líder”, o al establecimiento de relaciones tipo “mafia” donde un grupo cerrado controla el territorio y monopoliza violentamente las relaciones con el Estado.

Estos conjuntos de acción nos pueden servir de herramienta heurística para comprender hasta dónde el involucramiento y participación de los sectores populares en la definición y ejecución de políticas públicas puede acercarse a la noción de ciudadanía insurgente planteada por Holston, en cuanto permite trazar el contenido y tipos de relaciones que los pobladores populares y sus organizaciones sostienen con agentes externos, sean estos gubernamentales, ONGs, consultores o empresas privadas, y en la misma medida permite acercarnos de un modo empírico más concreto a la categoría de “Planeación Insurgente”<sup>4</sup> propuesta por Gills (apud Miraftab, 2009) en cuanto “desviste la ‘democracia, y la ‘inclusión’ de sus elementos formales, reconociendo la importancia de que movimientos contra-hegemónicos elijan su propia forma de constituir sus colectividad y su participación”. A nuestra manera de ver, y cotejando los fundamentos conceptuales de Holston, el último conjunto de acción propuesto por Villasante, *relación popular de base o ciudadanista*, es el que en nuestro caso puede acoplarse mejor con la idea de planeación insurgente propuesta por Miraftab (2009) y que nos ayudaría a comprender mejor la relación de algunos sectores populares con los procesos de formulación y ejecución de programas de planeación participativa y urbanismo social como los que se han venido ejecutando en Medellín, y en particular nos ayudará a entender mejor el porqué de ciertas variaciones empíricas registradas en diferentes Zonas y Comunas en cuanto a la relación entre participación ciudadana, inversión social, violencia (medida en número de homicidios).

Con el propósito de mostrar la no homogeneidad socio-espacial de las políticas municipales al interior

de los sectores populares de la ciudad y de comprender mejor la interacción entre historia territorial y formas de participación ciudadana con respecto a la efectividad de ciertos programas municipales de planeación territorial en la ciudad de Medellín (Urbanismo Social, Planeación Local y Presupuesto Participativo) en términos de reducir los indicadores de pobreza, violencia e inseguridad, nos proponemos (i) describir rápidamente la coyuntura histórica en la que se originaron estos programas municipales para centrarnos luego en (ii) el análisis de su desarrollo y resultados en dos comunas de la ciudad (Comunas 1 y 13) caracterizadas por sus altos niveles de pobreza y violencia antes del surgimiento de estos programas, teniendo en cuenta los principales rasgos que caracterizan su evolución socio-espacial y su dinámica de organización social y participación política, para tratar de (iii) explicar a partir de allí porque los resultados de estos programas municipales difieren en cantidad y calidad teniendo ambas comunas indicadores demográficos y socio-económicos similares y que relación tiene esto con su proceso de constitución territorial y dinámica de movilización y participación ciudadana, procurando indagar hasta que punto la categoría de ciudadanía insurgente tiene validez o no en la explicación de estos resultados.

## ANTECEDENTES: POLÍTICAS PÚBLICAS PROGRESIVAS Y DEMOCRÁTICAS COMO RESULTADO DE LA CONVERGENCIA ENTRE ORGANIZACIÓN POPULAR, ACADEMIA CRÍTICA Y MOVILIZACIÓN POLÍTICA

Al término del gobierno del Alcalde Sergio Fajardo (2004-2007) Medellín contaba con unas políticas públicas de planeación y participación ciudadana como (i) el Programa de Planeación Local y Presupuesto Participativo y (ii) un enfoque de intervención espacial como el de Urbanismo Social<sup>5</sup> (agrupando las

<sup>4</sup> Al respecto de esta categoría Miraftab (2009) indica que los principios guías de la planeación insurgente serían: transgresión, contra-hegemonía e imaginación. Por otro lado señala que: “*Insurgent planning is not an exclusive subjectivity, just as planning practices in general are not confined to professionally trained planners. Indeed, planning is a contested field of interacting activities by multiple actors. That recognition rests on decades of radical planning scholarship debunking the myth of planning as a prerogative of professionals who act in isolation from other spheres of action.*”

<sup>5</sup> El urbanismo Social es un concepto expost que “... aparece en un primer momento como un rótulo que engloba de una parte, intervenciones urbanas en territorios con los cuales el Estado tiene una deuda social acumulada, y, de otra, intervenciones para generar espacio público de calidad que atenúe o corrija algunos hechos” (Quinchía, 2011, p.19) con ciertos criterios de calidad, diseño y participación ciudadana. Según la Empresa de Desarrollo Urbano del Municipio de Medellín, el urbanismo social “implica poner la arquitectura y el urbanismo al servicio de las personas, mediante un esquema

acciones de los Planes Urbanos Integrales - PUI - en sectores populares, la Red de Parques Bibliotecas y los Colegios y Escuelas de Calidad). Es de nuestro interés resaltar que estos programas y políticas no son mero producto de la imaginación e iniciativa del gobierno municipal sino que, en lo fundamental, son el resultado emergente del trabajo colectivo y de la movilización social que por más de 10 años (1994 – 2004) venían realizando en articulación organizaciones de barrios populares, grupos académicos universitarios de investigación y diseño urbano, redes de ONGs de promoción política y desarrollo social, las cuales, ante la crisis de violencia que vivía la ciudad en la década de 1990 y, aprovechando el marco jurídico y político favorable a la participación ciudadana inscrito en la reciente Carta Constitucional de 1991, lograron llamar la atención del gobierno nacional y comprometer políticamente a gran parte del empresariado de la región en la generación de programas sociales y espacios de apertura política por medio de grandes espacios y escenarios de discusión y concertación pública, como fueron los Seminarios de Alternativas de Futuro para Medellín y su desdoblamiento posterior en mesas de trabajo ciudadano (de paz y derechos humanos, espacio público territorio, empleo y educación) en las cuales se encontraron y articularon estos sectores, constituyéndose en la base social y técnica de lo que después sería el proceso de formulación del Plan Estratégico de Medellín y el Área Metropolitana del Valle de Aburrá 2015 (Betancur, Stienen, Urán, 2003, p.245).

Como resultado de lo anterior, y como respuesta a la coyuntura política de la ciudad, se genera un movimiento coalición política (Compromiso Ciudadano), el cual, luego de un primer intento en 2001, logra en 2003 ganar las elecciones locales y llevar a ejecución una serie de propuestas construidas con anterioridad, muchas de ellas enmarcadas en el Plan Estratégico de Medellín y el Área Metropolitana 2015, constituyéndose este Plan Estratégico como una especie de “pacto de ciudad”, reconocido por la mayoría de actores políticos y sociales, a excepción de los partidos tradicionales dominantes, representados en el gobierno local (Alcaldía y Concejo Municipal), que nunca lo reconocieron como un proceso legítimo, en tanto no fueron invitados formalmente a ser parte de la dirección de ese proceso. Lo cierto es que programas de planeación local y presupuesto participativo, así como el de urbanismo social, son en Medellín el resultado de este proceso político y académico colectivo y no una mera ideación de un grupo de expertos o de una élite política. Proceso histórico que se hace necesario reconocer al momento de evaluar los lo-

participativo de intervención integral en el territorio”.

gros, dificultades, errores y límites de estas políticas. Un ejemplo concreto en la aplicación particular de estos programas lo encontramos con los casos de las Comunas 1 y 13 que expondremos brevemente.

### 1. Comuna 1 (Popular): ciudadanía insurgente y creativa, planea y se moviliza en torno a su propio desarrollo local

Como tendencia general, se encuentra que hasta los años 50 del siglo XX los primeros barrios de la comuna “se caracterizan por un trazado urbano muy regular, con amplias calles, un buen amanzanamiento; sus primeras viviendas con espacios generosos y de excelente arquitectura, que se han estado transformando con nuevas construcciones en segundos y terceros pisos, conservando en gran medida los tradicionales balcones” (Pineda, s.d.). Posteriormente, para los años de 1950 y 1960 se fundan nuevos barrios, con orientación obrera, pero igual comienzan a surgir loteamientos ilegales e invasiones de terrenos en las partes altas, con población desplazada por un doble proceso (i) de agotamiento de la minería en el departamento de Antioquia y (ii) el conflicto político armado entre liberales y conservadores de los años de 1940 y 1950. Estos nuevos asentamientos se caracterizaron por su autogestión y la improvisación en emplazamiento, aunque a veces contaron con el apoyo decidido de algunos párrocos de la Iglesia católica (Gomez et Vasquez, 2008, p. 87).

El mal estado de las vías y los alcantarillados, así como el pésimo servicio de salud básica y de transporte público, obligan a los pobladores a organizarse en Juntas Cívicas, organizaciones civiles autónomas que entran a suplir la debilidad política de las ya existentes Juntas de Acción Comunal (JAC), creadas a nivel nacional por ley 19 de 1958<sup>6</sup> como posibilidad legal de organización de base en cada barrio y de intermediación de recursos con el Estado para el desarrollo de su infraestructura básica, cooptadas en su mayoría por los partidos políticos tradicionales como

<sup>6</sup> El contexto de creación de las JACs se caracteriza por: (i) el inicio del Frente Nacional, pacto político y electoral entre los dos principales partidos políticos colombianos (Liberal y Conservador) para poner fin a su sangriento enfrentamiento, vigente entre 1958 y 1974; (ii) el auge de los movimientos revolucionarios y de liberación nacional, ejemplarizados principalmente por la revolución cubana. De donde las JAC cumplieron el doble propósito, primero, de ayudar a construir las urbes colombianas, reduciendo costos al Estado y al capital, y segundo, reorientar la movilización y organización popular en una perspectiva contra insurgente que empataría muy bien con la Alianza para el Progreso lanzada por J.F. Kennedy en USA para América Latina en 1963 y de fuerte inspiración comunitarista (Londoño, 1997).

mecanismos de acción electoral y reproducción clientelista. Su tarea fundamental consistía en reclutar fondos por medio de las más diversas formas (rifas, ventas, concursos, etc.) - sumados a exiguos aportes estatales - para el desarrollo de la infraestructura barrial popular.

Este proceso de auto-organización se verá seriamente afectado en los años de 1980 por la configuración de un escenario de guerra en el que confluyen narcotráfico, milicias guerrilleras y criminalización de la protesta social. Coyuntura que provocará en el país, y particularmente en la Comuna 1 una gran movilización por una Asamblea nacional Constituyente, que al lado de los diálogos de paz de las guerrillas del M-19 y el EPL, darán pie a la nueva Constitución Política de 1991, en la cual se enfatizan aspectos como la participación ciudadana, la descentralización político-administrativa y la planeación del territorio.

Iniciativas como “semana por la paz” creada en 1991 en la zona Nororiental, promovida por la Corporación Convivamos, fueron parte de un repertorio de movilización, resistencia y propuesta por mantener vigente la organización social comunitaria de cara a las amenazas, tanto de grupos políticos extremistas (de derecha e izquierda) como de las mafias y bandas delincuenciales. Las Juntas Cívicas van a constituir la base de un movimiento autónomo de pobladores y de organizaciones de la sociedad civil que más tarde, en cooperación con ONGs e instituciones universitarias locales, cristalizará en alianzas estratégicas<sup>7</sup>, redes y plataformas como la Red de Planes Zonales de Medellín (1996) y la Red de Organizaciones Comunitarias –ROC, que impulsarán un discurso de ciudad alternativo al dominante, haciendo énfasis en la participación ciudadana, en la democratización de los procesos de planeación del territorio, y en la garantía de los derechos básicos de la población. Movimiento este que se cristalizará en la institucionalización del Sistema Municipal de Planeación en 1996<sup>8</sup> mediante

<sup>7</sup> Al respecto dicen los propios protagonistas: “Las redes en los cuales está el proceso de la comuna uno se convierten en alianzas estratégicas, ya que se mantiene su postura social y política al contar con recursos propios pueden llegar a tener procesos de educación en las problemáticas que viven los territorios y sus posibles soluciones desde abajo, en sus propios habitantes en el aprender haciendo o la reflexión –acción. Y sus resultados son independientes a los esquemas estatales, de cualquier modo, el estado al hacer alianza con las organizaciones de base, generan negociaciones que sirven para la comunidad, esto es un agregado que tiene la comuna uno, al tener una posición con argumentación, de manera propositiva se genera un proceso más incidente en la comuna” (Gómez et Tamayo, 2008).

<sup>8</sup> En este mismo año es asesinado Silvio Salazar Martínez, fundador de la organización comunitaria Convivir, hoy Convivamos, impulsor del proceso de articulación de las organizaciones comunitarias de la Comuna Nororiental. El hecho ocurrió

el Acuerdo Municipal 043 de 1996 y su posterior impulso y articulación al Presupuesto Participativo en 2004.

Esta participación activa en el impulso y creación del Sistema Municipal de Planeación y Presupuesto Participativo (Acuerdo 043 de 1996) no significó, para el caso de las organizaciones de la Comuna 1, el plegarse exclusivamente a la norma, a los espacios, instancias y autoridades allí definidas. Un caso emblemático lo constituye en el 2006 el movimiento de “desobediencia civil” que promovieron estas organizaciones ante la convocatoria a Asambleas Barriales realizada por la Secretaría de Desarrollo Social del Municipio de Medellín, en consideración de que la metodología de las mismas no consultaba la realidad específica de cada comuna y al estandarizar el proceso desconocía los acumulados y diferencias de la Comuna 1. Como dice un poblador:

“Hay que revalorizar la política, con la relación con la administración se ha marcado una pauta, por ejemplo el año pasado desde las asambleas barriales nos declaramos en desobediencia civil. Porque aunque las comunas nos unifican unas necesidades, somos diferentes y somos particulares y hay que concertar porque las decisiones son muy verticales” (Habitante del barrio Granizal. Citado por Gomez et Vasquez, 2008).

Lo cierto es que la administración municipal reconoció este acto de desobediencia y rediseño con representantes del Consejo Comunal del Presupuesto Participativo de la Comuna 1 la metodología y contenidos para estas asambleas, constituyéndose éste en un hito que recupera la tradición de movilización de la comuna y marca un modo de hacer la política comunal por parte de la administración municipal. De este modo, se configura un tipo de “empoderamiento comunitario relacional” en la medida que los actores y sus organizaciones no actúan solos, sino que procuran establecer y ampliar sus contactos y ámbitos de actuación, tanto en el nivel horizontal comunitario, de la comuna y la ciudad, al participar de redes y plataformas, como en el plano vertical político-administrativo, al participar de instancias formales de representación política como las Juntas Administradoras Locales – JALs y el Consejo Municipal de Planeación, todo lo cual lleva a que este conjunto de acción colectiva este cercano al tipo de relación popular de base o ciudadanista conceptualizado por Villasante.

La efectividad de esta relación popular de base, con su actitud “insurgente”, cooperativa y relacional se observa en la manera cómo la Comuna 1 ha conducido de manera simultánea y articulada sus procesos de Planeación Local y Presupuesto Participativo, en el barrio Villa Guadalupe.

procurando maximizar el número de personas y territorios barriales participantes pero a su vez buscando reducir el número de encuentros o actividades redundantes, la llamada “*reunionitis*”, en beneficio de una mayor coordinación política a partir de los Consejos Comunales y las Asambleas Barriales y en la realización de encuentros y jornadas de integración cultural que celebran los logros comunitarios y distensionan la cotidianidad conflictiva del discurso político. Como hecho concreto de lo anterior se tiene como resultado un plan de desarrollo comunal, elaborado de manera participativa y en colaboración con ONGs y la administración municipal titulado Plan de Desarrollo Comuna 1 2005 – 2015 y que tiene como Misión: “Poner en práctica el conocimiento la capacidad y el talento de sus líderes y lideresas para aunar fuerzas que conduzcan a estrategias de gestión. El trabajo colectivo será la base para encontrar el bienestar común y fortalecer el desarrollo en todos sus ámbitos”. Fruto de su visión y de la dinámica ciudadana han logrado que los programas de Urbanismo Social de la Alcaldía de Medellín, articulados en los denominados Proyectos Urbanos Integrales (PUI)<sup>9</sup>, dialoguen con y sean parte del Plan de Desarrollo de la Comuna. Entre las obras que se han ejecutado están: el corredor viales, parques recreativos, unidades deportivas y se han acompañado obras como el Cedezo (Centro de Desarrollo Empresarial Zonal), el parque Biblioteca España y otras obras complementarias.

## 2. Comuna 13 (san Javier): la fractura socio-espacial y los límites del urbanismo social

La Comuna 13, ubicada en la zona centro-occidental de la urbe tiene un proceso de poblamiento un poco diferente al de la Comuna 1 en la zona nororiental. La mayoría de los terrenos pertenecían a grandes haciendas, las cuales, luego de la apertura de la carretera a La América -hoy San Juan – en 1908 (incluyendo el primer puente vial que comunica el oriente y occidente de la ciudad), el inicio de la rectificación

<sup>9</sup> “Un Proyecto Urbano Integral es un modelo de intervención urbana que tiene los componentes físico, social y la coordinación interinstitucional; con el objetivo de resolver problemáticas específicas sobre un territorio definido en donde se haya presentado una ausencia generalizada del Estado y procurando el mejoramiento de las condiciones de vida de sus habitantes. El primer PUI se desarrolló en las comunas 1 y 2 de Medellín, las cuales poseen los índices de desarrollo humano más bajos de la ciudad. La metodología está diseñada para que la comunidad sea acompañante permanente del proceso, lo que legitima cada una de las intervenciones desarrolladas dentro del esquema del Proyecto Urbano Integral”. ([http://medellin2018.blogspot.com/2010\\_07\\_30\\_archive.html](http://medellin2018.blogspot.com/2010_07_30_archive.html))

del Río Medellín en los años de 1920 y el tranvía en 1921, comienzan a vender sus lotes a constructores privados, al Municipio de Medellín, al Instituto de Crédito Territorial y a la Cooperativa de Habitaciones, que comenzaron a partir de los años de 1950 la construcción de vivienda para trabajadores formales y empleados, lo cual va marcar fuertemente la composición social y organizativa de la zona. A finales de los 60’s y hasta comienzos de los 80’s se producen ocupaciones clandestinas, se destaca la invasión de La Colina (Belencito), su particularidad radica en que fue apoyada por las misioneras de la Madre Laura<sup>10</sup>.

En los años de 1980, el “cacique político”<sup>11</sup> del partido liberal Bernardo Guerra Serna, nacido fuera de Medellín, promueve en plena campaña para la alcaldía de Medellín nuevos asentamientos ilegales como La Independencia 1, 2 y 3 y Nuevos Conquistadores en terrenos ubicados al occidente del barrio 20 de Julio movilizandopoblación básicamente campesina blanca y mestiza (Naranjo, 1992, p.137). A partir de 1994 la dinámica de ocupación informal o invasión se disparó en la Comuna con el asentamiento de La Divisa y el sector denominado La Luz del Mundo, ubicados entre los barrios El Socorro y Juan XXIII, pero esta vez con un gran componente de inmigrantes campesinos afro-descendientes del Chocó y Urabá. Como lo manifiesta el documento de sistematización del Programa de Mejoramiento Barrial de Medellín – PRIMED:

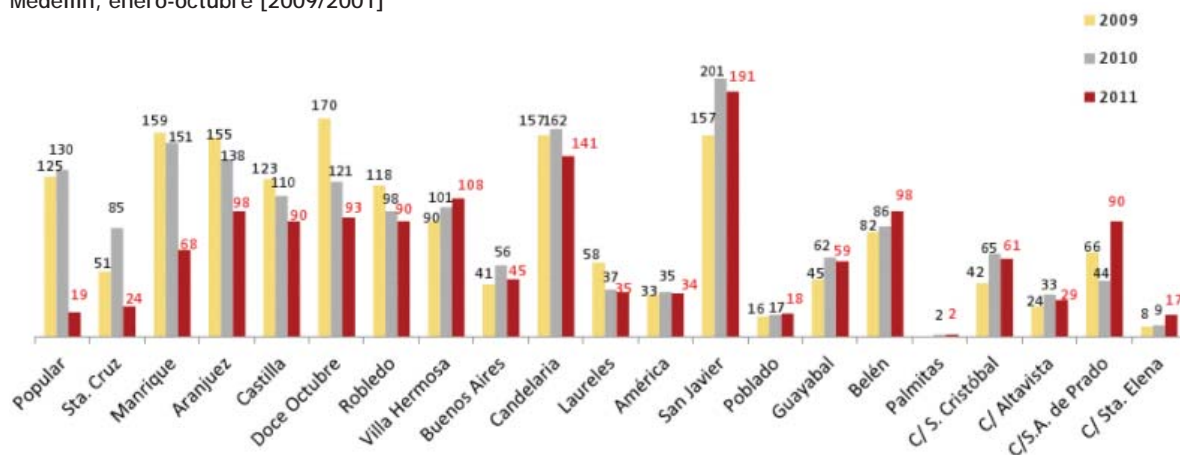
“Los nuevos pobladores se vieron enfrentados a difíciles condiciones de rechazo por parte de los barrios vecinos preexistentes, de otro origen y estrato social. Eran constantes los desalojos policivos, los cortes de energía, la lucha por el agua y las difíciles condiciones del terreno que aumentaban aún más con el manejo inadecuado del suelo. La consolidación rápida de las viviendas aumentaba, aún a costa del deterioro progresivo de los terrenos.”. (PRIMED – Municipio de Medellín, 1996, p. 79)

A diferencia de la Comuna 1, la población presenta aquí altos niveles de apatía política y bajos niveles de organización autónoma. Su vínculo a la vida municipal se da principalmente por medio de algunos líderes barriales de las Juntas de Acción Comunal conectados de manera clientelista a los partidos tradicionales Liberal y Conservador. Bajo este escenario organizativo y en medio del conflicto armado entre

<sup>10</sup> Municipio de Medellín, 2011. <http://www.medellin.gov.co/irj/portal/ciudadanos?NavigationTarget=navurl://af-c3ad39c526771989f0d0293e05287e>

<sup>11</sup> Forma de denominar en Colombia algo parecido a lo que en Brasil serían los “coroneles” político-electorales.

Gráfico 1 - Homicidios según Comuna de ocurrencia del hecho  
Medellín, enero-octubre [2009/2011]



Fuente: Instituto de Medicina Legal de Colombia - Regional NorOccidente. 2011

milicias de izquierda, grupos delincuenciales y la propia fuerza pública, nace en 1996 la primera propuesta de planeación local en cinco barrios de la comuna 13 (Independencias I, Independencias II, Independencias III, El Salado y Nuevos Conquistadores) bajo la iniciativa de ONGs externas como la Fundación Social y el Instituto Popular de Capacitación - IPC (Gomez & Vasquez, 2008, p. 99) y en el marco de ejecución del PRIMED<sup>12</sup>, antecedente directo de los Proyectos Urbanos Integrales PUI en Medellín.

Este primer momento arroja como resultado una alianza entre el Estado, ONGs, Grupos Comunitarios, entidades académicas y fundaciones empresariales que tendrá como propósito fortalecer la participación y la democracia local vía la construcción y gestión de un plan de desarrollo local que ayude a superar la inequidad y violencia existente. En palabras de sus realizadores:

“La formulación del plan intensificó el proceso de organización comunitaria y su cualificación política, especialmente desde el enfoque del Desarrollo Integral Localizado, basado en la refundación comunitaria, el desarrollo de una perspectiva regional y la planeación y gestión participativa del desarrollo” (Foro Nacional por Colombia, 2011).

Se creó además una corporación comunitaria que agrupaba a varias organizaciones y grupos de la comuna, denominada “Realizadores de Sueños”, con

<sup>12</sup> Programa de cooperación internacional con el gobierno alemán, por medio del Banco KFW. Contó con contrapartida nacional por parte del Inurbe y del Sena; de la Municipalidad, y con el apoyo de grupos académicos y ONGs locales, buscando seis objetivos principales: (i) Mejoramiento Barrial y de Vivienda, (ii) Mitigación del Riesgo, (iii) Promoción y Participación Comunitaria, (iv) Legalización (v) Planificación y (vi) Gestión, beneficiando a 11 mil familias.

la idea de empoderarse y con-gestionar el Plan de Desarrollo, proceso que se legitima con el sistema municipal de planeación (acuerdo 043 de 1996) y se redimensiona espacial y poblacionalmente con el Programa de Planeación Local y presupuesto Participativo en 2004, además de tener muy en cuenta que la nueva situación social y política de la Comuna luego de la Operación Orión (operación militar en la que fueron expulsadas las Milicias de Izquierda del territorio, con ayuda implícita de paramilitares de derecha a inicios de 2003) que exigía mayor inversión social para integrar este territorio a la vida institucional de la ciudad

En 2004, en un contexto de un auge gubernamental de políticas participativas y un relativo escenario de “post-conflicto” y “reinserción” de grupos armados paramilitares, el Municipio de Medellín decide invertir fuertemente en infraestructura social en la Comuna 13, tomando como modelo el primer PUI adelantado en la Comuna 1 y apoyándose políticamente en un primer momento en el recién creado Consejo Comunal del Presupuesto Participativo, y su Comisión de Voceros, como escenarios donde discutir el sentido y diseño de este PUI, ejercicio de cogestión que luego es abandonado, en un segundo momento del gobierno de Compromiso Ciudadano, bajo el alcalde Alonso Salazar, a pesar de incrementar la inversión social neta en la comuna. Algunas de las obras planteadas en el PUI y en correspondencia con obras como el Metro Cable son: parque biblioteca, parques recreativos, unidades deportiva, casas de justicia, centros de atención inmediata de la policía, centros de salud, paseos urbanos, colegios escuelas, casas de encuentro para los adultos mayores, centralidades barriales, sistema de escaleras eléctricas etc. Sin embargo, a pesar del gran volumen de recursos invertidos, tanto en obras físicas como en proyectos

sociales, que hacen de la Comuna 13 (San Javier) una de las zonas con mayor inversión en la ciudad, la criminalidad sigue presente y la violencia se resiste a decaer, tal como lo muestra el gráfico 1.

La pregunta que nos emerge es porqué mientras otras comunas de la misma ciudad han logrado disminuir significativamente sus niveles de violencia y homicidios, en especial la Comuna 1 (Popular), para la Comuna 13 esto parece un imposible. Efectivamente no se trata de una mala o incorrecta ejecución de los PUI y su agenda de urbanismo Social. Es en la Comuna 13 donde más se han ejecutado este tipo de proyectos. Igual se han realizado múltiples labores educativas y culturales, enfocadas a la población joven, que es donde se concentra el mayor número de víctimas y victimarios.

La contrastación con otras Comunas de Medellín, nos sugiere que la carencia de un tejido social y organizativo previo, con identidades culturales y políticas mínimas como sector y clase social ha favorecido la acción de grupos politiqueros tradicionales y ha dificultado la construcción de instancias de representación y mediación política comunal que posibiliten el control social y la incorporación de las bandas criminales, especialmente las juveniles dentro del campo de intereses políticos territoriales de la comuna frente a otros actores externos, bien sean privados o gubernamentales. Por el contrario, la persistencia del legado politiquero en la construcción territorial de la Comuna 13 ha dificultado la creación de confianzas internas entre sus actores y grupos protagónicos, necesitando estos casi siempre de la mediación de un agente técnico-político externo, neutral entre ellos, tipo ONG o Universidad, que ayude a la construcción de voluntades comunes, tal como se requirió para la construcción y formulación del plan de desarrollo<sup>13</sup>, lo que sitúa el tipo de acción colectiva desarrollada en esta comuna muy cerca a lo que Villasanté denomina relación técnica aislada o tecnicista, en la cual la población de base es básicamente usuaria y receptora de servicios mas que protagonista de los mismos. Recientes jornadas electorales municipales muestran como en este periodo gran parte del trabajo colectivo se fragmenta e incluso se estrechan pragmáticamente algunos lazos con las bandas delincuenciales que tienen más poder bajo la perspectiva de asegurarse algunos votos al Concejo Municipal, situación está que ha puesto en condición de vulnerabilidad algunos líderes comunales independientes, teniendo algunos que irse de la comuna debido a amenazas e

incluso extrañas muertes como la del dirigente comunitario perteneciente al partido conservador y gran animador del proceso de planeación zonal Heider Ramirez, de 39 años, en el 2006.

Sumada a esta debilidad organizativa comunitaria, y en gran parte debido a ella misma, la estrategia de la Alcaldía Municipal en el último periodo de gobierno (2008 – 2011) ha consistido básicamente en combinar un aumento del pie de fuerza policial con aumento en la inversión de infraestructura y servicios sociales, sin coordinación alguna con los procesos de planeación y participación comunal y comunitaria, desde una postura política que dice defender los líderes y procesos comunales pero que no los involucra en el proceso decisional estratégico. Todo ha parecido ser al contrario. En el esfuerzo de recuperar el control territorial y mostrar resultados, la alcaldía incrementó el número de obras y proyectos a ser ejecutados en la comuna, con el triple objetivo de generar inclusión socio-espacial, empleo y confianza en la fuerza pública, una serie de acciones, que desde el enfoque de urbanismo social, demandan un gran nivel participación comunitaria puntual pero que a su vez, por su número e intensidad terminan, fragmentando y debilitando la participación ciudadana autónoma y organizada, ya que espacios colectivos existentes, como los Consejos Comunales del Presupuesto Participativo, que pueden servir para coordinar acciones y optimizar los tiempos de los actores y sus organizaciones, son de alguna manera subvalorados y hechos a un lado por estas instancias técnicas.

## REFLEXIONES FINALES: LA IMPORTANCIA DEL PROCESO POLÍTICO TERRITORIAL POPULAR PARA EL DESARROLLO Y SOSTENIBILIDAD DE LA PLANEACIÓN PARTICIPATIVA Y EL URBANISMO SOCIAL

En primer lugar, queremos resaltar como los resultados de los programas y política pública aplicadas en diferentes espacios urbano populares, a pesar de tener social y demográficamente una composición similar, pueden tener resultados diversos en función de la trayectoria histórica y del proceso de poblamiento y construcción territorial de estos espacios, resaltando que aquellos territorios que han contado con una tradición de organización y lucha con respecto al Estado se encuentran mejor posicionados que otros para entrar en un diálogo crítico y construcción corresponsable con el mismo. En otras palabras, políticas públicas de inspiración democrática, a pesar de las

<sup>13</sup> Informe de interventoría a la ejecución del Plan de Desarrollo de la Comuna 13, 2011. Departamento Administrativo de Planeación Municipal, Alcaldía de Medellín.



tensiones y negociaciones que implica la participación ciudadana, tienden a obtener mejores resultados a mediano y largo plazo allí donde previamente ha existido una tradición de organización de base que en aquellos otros lugares donde la tradición y cultura política ha estado fraccionada o dominada por intereses electorales.

La actitud histórica y comportamiento territorial de la participación ciudadana en la Comuna 1 nos muestra que si es posible avanzar en la construcción y mantenimiento de un espacio público comunal relativamente autónomo en el doble sentido de lugar de encuentro y deliberación colectiva popular. Ello nos conduce a pensar que, a pesar de tener posiblemente los gobiernos una agenda y enfoque democrático general, la particularidad de cada territorio exige un reconocimiento de su historia, de sus actores y de la aceptación de posibles divergencias con respecto a los resultados esperados por el gobierno producto de ese mismo reconocimiento, en cuanto conflicto y diálogo político.

Por su parte, la trayectoria socio-territorial de la Comuna 13 nos indica como no siempre la noción de Comuna es una realidad territorial, siendo más una figura de administración estatal de un conjunto de objetos agrupados espacialmente, no vinculados claramente al imaginario territorial de sus pobladores, dificultando de manera evidente procesos participación y auto constitución política e inhibiendo el potencial transformativo que procesos y programas como los de Planeación y presupuesto Participativo pueden tener, lo cual conduce a repensar el diseño metodológico de estos mismos programas en su fase inicial de aproximación y reconocimiento territorial.

En segundo lugar, la participación ciudadana no se debe limitar a ser un requisito formal, de por sí válido y necesario, en la implementación de programas de planeación, renovación y mejoramiento urbano, como el caso de los Proyectos Urbanos Integrales – PUI en Medellín, o ha tener como supuesto objetivo superior el elevar el bienestar social y la calidad de vida de la población, en especial de la más pobre, como ha sido el caso del enfoque y política del urbanismo social, sino que debe plantearse de manera explícita y políticamente responsable: (i) evitar el torpedeo o saturación de los espacios y tiempos de encuentro propios y autónomos de la población local con invitaciones a diestra y siniestra para participar y supervisar obras, lo que a la larga debilita a los agentes comunitarios y deslegitima los procesos participativos, tal como ha venido pasando recientemente en la Comuna 13; y (ii) proponerse, a la par que la ejecución de estos programas y proyectos urbanos y de manera negociada con la población local y sus

organizaciones, la construcción de una institucionalidad política local legítima que evite la dispersión participativa y el particularismo de los proyectos, posibilitando el diálogo creativo sobre temas, problemas y soluciones que vinculen trans-escalarmente la organización local con temas y dinámicas estructurales de su ciudad y región. Por más bien intencionados y participativos que sean los proyectos o programas, sino posibilitan superar el localismo y configurar dinámicas, estructuras políticas y subjetividades colectivas duraderas, estarán simplemente haciéndole el juego a poderes externos, económicos y políticos, legales e ilegales, armados o no, que se benefician de la desorganización, desmovilización social y en últimas, de la falta de un poder local ciudadano y popular.

En tercer lugar, la actitud de colaboración crítica y comprometida en la construcción de políticas públicas municipales y la capacidad de desobediencia civil mostrada por las y los pobladores y organizaciones de la Comuna 1 que nos indica que la configuración de una subjetividad popular propia, si bien precisa de diferenciación con respecto al otro, que puede representar el poder instituido (o incluso paralelo, como en el caso de mafias, paramilitares y guerrillas en Medellín), requiere también de momentos de negociación y trabajo conjunto para mantener y poder reproducir sus bases sociales y simbólicas de existencia. En este sentido concordamos con Holston (2008, p.33) en que la acción ciudadana popular algunas veces se presenta de manera insurgente y otras veces actúa conforme las normas instituidas de la ciudadanía formal, permitiendo el ensamblaje o entrecruzamiento entre las ciudadanía tradicionales atrincheradas y las ciudadanía insurgentes. Pero interesa resaltar también aquí que esta no linealidad temporal en las formas de participación aunada a una tradición y voluntad explícita mantener y construir relaciones políticas de base, es lo que ha permitido, a pesar de los diferentes ciclos de violencia armada por los que ha pasado la Comuna 1, ir construyendo una institucionalidad, una espacialidad y temporalidad propias que hoy fungen como uno de las mayores innovaciones sociales y dispositivos políticos para neutralizar y desarmar simbólicamente desde dentro las dinámicas y estructuras de poder violento que se resisten a desaparecer y han aprendido replicarse en medio de los convencionales tratamientos policivos y militares.

En este sentido queremos indicar el peligro que puede subyacer al pensar la participación política ciudadana subalterna, pertinente o efectiva, exclusivamente en términos de insurgencia, en tanto que la propia palabra insurgente revela o indica un evento extraordinario (lo que surge o emerge en un contexto

dado) que puede dar lugar a desconocer los procesos discretos, no mediáticamente visibles y de larga duración que alimentan e informan la participación política popular y dan lugar a configuraciones subjetivas y políticas propias. Lo que si nos parece importante reconocer es que muchas veces las vías formales del proceso democrático instituido no permiten una acción justa y equilibrada, debiendo precisamente actuar la población mediante vías de hecho y resistencia para poder ser oída y tenida en cuenta, todo lo cual también hace parte constitutiva del concepto contemporáneo de ciudadanía propuesto por Honneth (1996) en cuanto “lucha por el reconocimiento”. Podríamos parafrasear y decir: sin insurgencia no hay reconocimiento. No hablaríamos entonces de una ciudadanía insurgente de manera indefinida, per seculum seculorum. La insurgencia sería entonces una excepcionalidad dentro del proceso político democrático que permite la constitución o actualización del sujeto político colectivo y que se manifiesta como necesaria en aquellos momentos o coyunturas que el actor popular debe defender sus estándares y condiciones básicas de vida o qué debe movilizarse y salir al escenario público para lograrlos y legitimarlos.

El reto precisamente de gobiernos democráticos y de sus respectivas políticas públicas es comprender el substrato de la insurgencia ciudadana y no inhibirla de manera consciente o inconsciente por medio de un exceso de participación misma o de tenerle temor a la movilización y contraposición ciudadana en momentos específicos de la acción gubernamental. Pero igual, es el reto de los movimientos y organizaciones populares, reconocer en cuáles coyunturas se puede trabajar mancomunadamente con el Estado y en cuales hay que apartarse y oponer, mediante la acción y para la negociación, otros conceptos y esquemas de espacio, institucionalidad y territorio.

Se trata de reconocer que un proyecto o programa urbanístico, por más social que sea su adjetivo, sino esta vinculado a dinámicas de que promuevan o reconozcan políticamente la población local y sus espacios de encuentro y coordinación, estará destinado a ser una obra más de infraestructura que no desarrolla la institucionalidad y cultura democrática local. Y aunque el objetivo inmediato de cualquier obra urbana, especialmente en sectores populares, sea elevar la calidad espacial de vida y propiciar desarrollos económicos y culturales, no se puede olvidar que a mediano plazo lo fundamental es la integración de estos territorios a la ciudad, en cuanto unidad política dialéctica y espacial de conflicto y cooperación.

## REFERENCIAS

- ARBONA, Juan Manuel. Ciudadanía política callejera: apropiación de espacios y construcción de horizontes políticos. En: ZICCARDI Alicia [Compiladora]. *Procesos de urbanización de la pobreza y nuevas formas de exclusión social Los retos de las políticas sociales de las ciudades Latinoamericanas del siglo XXI*. Bogotá: CLACSO. Siglo del Hombre. 2008.
- BAÑO, Rodrigo. Los sectores populares y la política: una reflexión socio histórica. *Política* n. 34. Universidad de Chile. 2004
- BETANCUR, Soledad; STIENEN, Ángela; URÁN, Omar. *Globalización, cadenas productivas y redes de acción colectiva en Medellín y el Valle de Aburrá*. Bogotá: Tercer Mundo Editores, Colciencias, IPC. 2003
- CASTORIADIS, Cornelius, “La democracia como procedimiento y como régimen”. Tomado del libro *La estrategia democrática nella società che cambia*, Datanews.Roma: 1995. *Iniciativa Socialista*. n. 38, febrero 1996.
- ESTRADA, William; GÓMEZ, Adriana. *Somos historia: Comuna Nororiental*. Digitalizado. s.l. 1992.
- FORO NACIONAL POR COLOMBIA. *Banco de experiencias*. Disponible em: <http://foronacional.no-ip.org/drupal/banco?page=3>. Acceso em dezembro 21 de 2011.
- GOMEZ, Esperanza; VASQUEZ, Gerardo. *Vivir Bien Frente al Desarrollo: Procesos de Planeación Participativa en Medellín*. Medellín: Universidad de Antioquia, IPC, Corporación Nuevo Arco Iris, Alcaldía de Medellín et alt. 2008
- GÓMEZ, Giovanni; TAMAYO, Miguel. Discursos y practicas del vivir bien y del desarrollo en el proceso de planeación participativa comuna uno, Popular. Documento de soporte en: Gómez & Vásquez, 2008.
- HOLSTON, James. Insurgent Citizenship in an Era of Global Urban Peripheries. *City & Society*. v.21 n.2. Blackwell Publishing Inc. 2009
- HOLSTON, James. *Insurgent citizenship: disjunctions of democracy and modernity in Brazil*. Princeton: Princeton University Press. 2008
- HOLSTON, James. 1999. Spaces of insurgent citizenship. In: *Cities and citizenship*. James Holston (Org.). Durham: Duke University Press, 1999.
- HONNETH, Axel. *The struggle for recognition: the*

- moral grammar of social conflict*. Cambridge: MIT Press. 1996
- HYLTON, Forrest. Medellín' smakeover. *New Left Review*, n.44. 2007
- LONDOÑO, Rocío. Los sindicatos y las juntas de acción comunal en Colombia. *América Latina Hoy*. V.17. Universidad de Salamanca. 1997
- MIRAFETAB, Faranak. Insurgent Planning: Situating Radical Planning in the Global South. *Planning Theory*. v.8. n.32. 2009
- MUNICIPIO DE MEDELLÍN – PRIMED. *PRIMED: Una Experiencia Exitosa en la Intervención Urbana*. Medellín: Municipio De Medellín. 1996
- NARANJO, Gloria. *Medellín en cifras*. Medellín: Corporación Región. 1992
- PÉREZ, Federico. Laboratorios de reconstrucción urbana: hacia una antropología de la política urbana en Colombia. *Antípoda, Revista de Antropología y Arqueología*, n 10. Universidad de los Andes. 2010
- PINEDA, John. *Apuntaciones para la historia de mi barrio Campo Valdez*. Medellín: s.l. s.d.
- PURCELL, Mark. Urban democracy and the local trap. *Urban Studies*, v. 43, n.11. 2006
- QUINCHÍA, Suly. *Discurso, ideología y poder en la producción de ciudad: un acercamiento a la práctica discursiva del urbanismo social en la ciudad de Medellín, 2004-2011*. Tesis de Maestría en Estudios Urbano Regionales. Posgrado en Planeación Urbano-Regional, Facultad de Arquitectura, Universidad Nacional de Colombia (Sede Medellín). 2011.
- RANDOLPH, Rainer. A nova perspectiva do planejamento subversivo e suas (possíveis) implicações para a formação do planejador urbano e regional – o caso brasileiro. *Scripta Nova: Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*. N.12. Universidad de Barcelona. 2008.
- RAFFESTIN, Claude. *Por uma geografia do poder*. São Paulo: Ática. 1993
- SOCIEDAD DE MEJORAS PÚBLICAS DE MEDELLÍN. *Medellín ciudad tricentenaria : 1675-1975, pasado - presente - futuro*. Medellín: Editorial Bedout, 1975.
- STIENEN, Ángela. Urban Technology, Conflict Education, and Disputed Space. *Journal of Urban Technology*. v.16 n.2-3. Taylor & Francis. 2009.
- URÁN, Omar. Medellín: participatory creativity in a conflictive city. In: PEARCE, Jenny. *Participation and democracy in the twenty-first century*. Palgrave – McMillan. 2010. ■

Alexandre Magalhães

# A gramática da ordem na cidade

a reatualização da remoção de favelas no Rio de Janeiro

## Resumo

O objetivo deste texto é apresentar parte da discussão que estou realizando para a minha tese de doutorado, que aborda o que venho chamando de reatualização dos discursos e práticas de remoção de favelas no Rio de Janeiro. Busco tratar de outro ângulo o processo de segregação socioterritorial das favelas, até então considerado superado, tanto analítica, quanto politicamente. Se não é uma novidade em relação à histórica intervenção do poder público nestes territórios, vem apresentando novas configurações. A tentativa de reconstruir a remoção de favelas como um problema público significa dizer que esta possibilidade de intervenção do poder público nestas localidades não foi subsumida. Proponho, neste trabalho, pensar esta temática sob a constituição de uma gramática da ordem na cidade.

*Palavras-chave:* Favela; Remoção; Gramática.

## Abstract

The objective of this paper is to present part of the discussion I have been doing for my doctoral thesis, which addresses what I am calling the recovering of the discourses and practices of removal of slums in Rio de Janeiro. I seek another way to analyze the process of socio-territorial segregation of the slums, until then considered overcome, both analytical and politically. Although there is not a novelty in relation to government intervention in these territories, there are new settings. The attempt to rebuild the slums removal as a public issue means that the possibility of public power intervention at these locations was not overcome. I propose, in this work, to think this subject through the idea of a grammar of order in the city.

*Palavras-chave:* Favela; Removal; Grammar.

**Alexandre Magalhães**

*é mestre em sociologia pelo IUPERJ e doutorando em sociologia pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos/IESP.*

[alex.socio@gmail.com](mailto:alex.socio@gmail.com)

## INTRODUÇÃO

O objetivo deste trabalho é apresentar um esboço da discussão que estou realizando para a minha tese de doutorado, que versa sobre o que venho chamando de reatualização dos discursos e práticas de remoção de favelas no Rio de Janeiro. Ao longo dos últimos anos, realizei um intenso trabalho de natureza etnográfica, no qual pude acompanhar diversas experiências de remoção em várias áreas da cidade<sup>1</sup>. A partir do acompanhamento e da vivência de diversas situações em que estavam presentes moradores de favelas, movimentos sociais, agentes públicos e um conjunto amplo de outros atores, foi possível levantar algumas questões cujos primeiros contornos estarão presentes nas páginas que se seguem através da apresentação do argumento de que estaria em curso a construção de uma *gramática da ordem na cidade* (como produto da gramática da violência urbana)<sup>2</sup>.

Nos últimos anos, as favelas vêm sendo “lidas” e interpretadas através da linguagem da “violência urbana” (considerada o principal problema público) e quase toda a sociologia urbana, pelo menos no Rio de Janeiro, voltou-se para esta temática. Entretanto, sempre ao fundo, de forma latente, surgiam aquelas vozes que afirmavam (associando um fenômeno ao outro) que o crescimento da violência se devia ao crescimento das favelas, sugerindo, como “solução”, a sua erradicação.

Mas, estas ideias, embora muito difundidas, não possuíam um amparo institucional e discursivo numa dimensão que pudesse ensejar uma (nova) política de remoção de favelas. Contudo, e este é meu argumento, este quadro mudou a partir de 2009. Neste momento, estariam dadas as condições de possibilidade para a implementação de uma política oficial de re-

moção de favelas no Rio de Janeiro<sup>3</sup>: o próprio prefeito passou a questionar o que ele próprio e outros chamavam de “tabu da remoção”, decretos de “reordenamento” da cidade passaram a ser publicados, novas justificativas foram produzidas, traduzindo o que era considerado como autoritário numa chave positiva: remove-se para o bem do favelado. Finalmente, listas de favelas a serem retiradas foram divulgadas e reafirmadas constantemente e as ações de demolição se iniciariam na sequência<sup>4</sup>. Inicialmente, as principais justificativas se baseavam na questão do “risco”. Contudo, atualmente, as remoções foram rapidamente ressignificadas como um “legado” dos Jogos Olímpicos de 2016, sejam elas feitas em função diretamente destes ou não.

Neste sentido, busco tratar de outro ângulo do processo de segregação socioterritorial das favelas, até então considerado superado, tanto acadêmica, quanto politicamente. Se não é uma novidade em relação à histórica intervenção do poder público nestes territórios, vem apresentando novas configurações e justificativas. A tentativa de construir (ou reconstruir) a remoção de favelas como um problema público<sup>5</sup> significa dizer que esta possibilidade de intervenção do Estado nestas localidades não foi subsumida. Neste sentido, a “*favela não venceu*”. Faço uso de uma expressão tão categórica única e exclusivamente para delimitar de onde a análise que pretendo realizar está partindo. Se, num primeiro momento, esta afirmação parece carregada de normatividade, tal impressão deve ser logo interrompida, pois, a partir das toma-

<sup>1</sup> Visitei aproximadamente 30 favelas ao longo deste período. Entretanto, acompanhei mais detidamente as experiências de remoção (já finalizadas, em curso ou ainda por se iniciar) em algumas delas. Entre as favelas totalmente removidas, destacam-se os casos conhecidos publicamente da Vila Harmonia, Vila Recreio II, Notre Dame (todas no Recreio dos Bandeirantes), Largo do Campinho, Vila Quaximã e Vila das Torres (em Madureira) e Terra Nostra (Pavuna). Entre as parcialmente removidas ou em processo de remoção (algumas o processo foi interrompido judicialmente) estão a Restinga, Estradinha-Tabajaras, Torre Branca (Morro dos Prazeres), Favela Metrô-Mangureira e Morro da Providência. Excluo desta lista aquelas localidades que foram removidas total ou parcialmente em função das obras do Programa de Aceleração do Crescimento.

<sup>2</sup> Devido aos limites deste artigo, irei expor somente a hipótese da construção desta gramática, levando em consideração que a remoção, enquanto intervenção estatal visando o controle de populações e espaços, vem sendo reintroduzida no debate público. Não tratarei, portanto, de como estas intervenções estão ocorrendo concretamente, mas apenas do contexto em que justificações e discursos são elaborados com vistas a legitimar tais ações.

<sup>3</sup> Como apontarei mais adiante, tal política está sustentada no acionamento de três elementos discursivos que, obviamente, possuem consequências práticas: o argumento do risco, do meio ambiente e dos megaeventos. Todos eles informam para um processo atualmente em curso de reconfiguração urbana, em que a paisagem da cidade vem se modificando rapidamente e cujo núcleo de sentido que articula os argumentos acima mencionados é justamente a ideia de “caos urbano” associado ao crescimento das favelas.

<sup>4</sup> Em 2009 foram divulgadas, pela Secretaria Municipal de Habitação, uma lista de 119 favelas a serem removidas total ou parcialmente. Através do anúncio do Plano Plurianual de governo, a prefeitura havia estipulado a meta de reduzir em 5% a área ocupada pelas favelas da cidade até 2013 (cf. O Globo, 15/09/2009). No final do ano, a meta seria revista, desta vez para 3,5%. A Secretaria Municipal de Habitação apontava naquele momento que o número de famílias a serem retiradas chegava a 12376. Após as chuvas de abril de 2010, a prefeitura realizou, através de uma empresa terceirizada, um levantamento das áreas de risco em diversas favelas na cidade. Contudo, desta vez, nenhuma lista especificando as favelas a serem retiradas foi publicada. Movimentos sociais ligados a esta questão estimam que este número tenha se elevado para aproximadamente 150 favelas.

<sup>5</sup> Quando me refiro à noção de problema público, estou aludindo àquelas formulações do pragmatismo norte-americano, através de Gusfield (1981) e francês (Boltanski, 2000), que busca recolocar o foco da análise naqueles processos de publicização desde o ponto de vista dos atores neles envolvidos.

das de posição dos autores citados a seguir, buscarei assegurar que a remoção de favelas, diferentemente do que se vêm afirmando acadêmica e politicamente, vem sendo reconfigurada como um problema público.

Em 1998, Alba Zaluar e Marcos Alvito publicaram uma coletânea de artigos produzidos por diversos autores, cujo tema principal era a favela. A intenção de tal produção foi refutar aquelas análises que enveredavam por um caminho de apenas considerar estes territórios pelo signo da falta. Posto isto, todas as intervenções apontavam para a capacidade criativa dos moradores de favelas. Mais do que isso, objetivavam demonstrar sua capacidade de ação e conquistas alcançadas em seu século de história. O corolário de toda a discussão pode ser percebido numa única e simples passagem: “*a favela venceu*”. Esta expressão sintetizaria a concepção de que todas aquelas propostas de solução definitiva do “problema da favela” foram completamente derrotadas, evidenciadas em outra frase: *ninguém fala mais de remoção*.

Machado da Silva (2002), retomando esta publicação, concordaria com um dos pressupostos da análise presente nesta, qual seja, a ideia de que os favelados e a favela (e de resto qualquer outra configuração social) não deveriam ser compreendidos a partir do que não são ou deveriam ser. Entretanto, ofereceria uma crítica ao pressuposto (normativo) da “vitória” destes territórios. Embora concorde em parte com esta afirmação tão incisiva, argumentando que, apesar das inúmeras diferenças entre estas localidades, as favelas lograram “adquirir permanência, aceitação e reconhecimento institucional e simbólico”, discordaria em um ponto, remetendo a um questionamento: “a favela venceu. Mas e os favelados?” (Machado da Silva, 2002:223).

O autor desdobrará essa questão mais geral realizando outra pergunta: “O que significa a vitória da favela para os moradores dessas áreas, e que transformações ela provocou na sociabilidade urbana?” (*ibid*). Para ele, estes sempre foram (e continuam sendo) indivíduos da reprodução da desigualdade do tipo específico de nossa formação social e institucional. Neste sentido, “a ‘vitória da favela’ ocorreu à custa da constituição de uma categoria social subalterna, cuja intervenção na cena pública, duramente conquistada, não mexeu no padrão básico de sociabilidade urbana, pouco alterando sua posição relativa na estratificação social e seu papel como força social” (Machado da Silva, 2002:224).

A apresentação rápida desta discussão apenas foi útil para me orientar na construção do problema de pesquisa em questão e não me interessa, neste momento, “tomar um partido”. Interessa-me, sobretudo, o ponto em que o debate (em que estes autores estão

inseridos) está (ou estava) situado neste momento: ou seja, de que o debate (e consequentemente as práticas) constituído (e constituinte) em torno do tópico “favela” ter deslocado de seu repertório narrativo as práticas de remoção<sup>6</sup>. Como afirmado acima, argumento que uma nova configuração surgiu em torno do “problema da favela” atualmente, especialmente a partir de 2009, com a retomada, por inúmeros atores e em diversas situações, dos discursos e práticas remocionistas.

## DA GRAMÁTICA DA VIOLÊNCIA URBANA À GRAMÁTICA DA ORDEM NA CIDADE

Para melhor situar meu objeto de pesquisa, é preciso levar em consideração como as favelas passaram a ser vistas a partir dos últimos 30 anos. Como se verificará adiante, a apresentação da forma como estas localidades e seus moradores foram sendo concebidas e interpretadas será importante para pensar como a remoção de favelas vem sendo redefinida como um problema público<sup>7</sup>. Isto tem a ver com o crescimento do crime violento nas grandes cidades brasileiras, notadamente no Rio de Janeiro. A chamada “violência urbana” passou a representar o principal problema social das últimas décadas, produzindo um intenso debate e uma miríade de propostas de intervenção pública.

<sup>6</sup> Tal deslocamento ocorreu, fundamentalmente, por dois fatores: em primeiro lugar, e sendo o principal motivo de tal movimento, a chamada “violência urbana”, que se tornou o principal problema público no Rio de Janeiro nos últimos 30 anos, chamando a atenção de boa parte das análises e tornando-se foco das intervenções institucionais. Em segundo lugar, a tese da “vitória” da urbanização, prática que teria passado a orientar boa parte das intervenções estatais nestes territórios (aqui é possível incluir toda a discussão sobre a regularização de favelas e áreas informais).

<sup>7</sup> É importante destacar que quando me refiro à “redefinição” e/ou “reatualização” da remoção de favelas como um problema público, estou aludindo ao fato de que, embora a problemática seja a mesma que aquela dos anos de 1960 e 1970 (a remoção), o contexto ao qual ela está indexada atualmente se modificou consideravelmente. Os referenciais de sentido que motivavam a ação estatal nas favelas e as justificativas ajustadas a estes se alteraram, embora, repito, a problemática seja a mesma. Portanto, quando utilizo as expressões “redefinição” e “reatualização” pretendo levar em consideração que, se o período entre o fim do grande período em que esta prática foi a ação principal – embora não exclusiva – do Estado nestas localidades e os dias atuais foi marcado pela forma de intervenção inversa (ou seja, a urbanização e regularização, apesar de remoções terem ocorrido), atualmente considero que tal prática foi retomada como forma de o Estado intervir nestas localidades, de uma maneira mais orgânica, conduzida de forma menos pontual e restrita como nos últimos anos.

A expansão da criminalidade violenta parece estar associada ao comércio de drogas internacional, em especial ao da cocaína, que se unificaria, a nível local, à atividade comercial da maconha. No caso específico do Rio de Janeiro, a segregação sócioespacial, que produziu uma cidade geográfica e socialmente segmentada, ofereceu as condições de possibilidade para que se fixasse localmente, nas favelas e em outros territórios da pobreza, a ponta do tráfico internacional. O tráfico de drogas que já existia em algumas localidades, mas apenas em relação à comercialização da maconha e que era menos visível e ostensivo, desencapsula-se, na medida em que se associa ao comércio ilegal de armas e efetiva um controle territorial. Esta situação redefiniria sobremaneira a imagem das favelas e seus habitantes, levando a uma alteração considerável sobre o lugar destas localidades no espaço da cidade.

O problema da “violência urbana”, tal como foi sendo construído nos últimos tempos, aponta para uma preocupação das diversas camadas sociais, como afirma Machado da Silva (2009; 2008), com a continuidade das rotinas cotidianas, associando as práticas tidas como violentas, como ameaçando a integridade física e patrimonial. O mais importante que gostaria de ressaltar neste momento é a maneira pela qual este autor apreende e interpreta o que na prática social se convencionou chamar de “violência urbana”: diferentemente das abordagens que compreendem os fenômenos associados à criminalidade violenta a partir de uma certa deficiência do controle social do Estado, este autor pretende apresentar a “violência urbana” em seus próprios termos, isto é, a partir da forma como os diversos atores a significam, na medida em que a vivenciam em diversas situações. Neste sentido, a violência urbana expressaria uma gramática “que produz uma compreensão prático-moral de boa parte da vida cotidiana nas grandes cidades. Ninguém precisa definir a expressão, porque ela é a referência que confere sentido às atividades e ao debate coletivo” (Machado da Silva, 2009: 286).

Neste compasso, segundo Machado da Silva (2008), a violência urbana, como uma representação coletiva, expressaria um conjunto de práticas administrativas e legalmente apresentadas como crime, todas elas escolhidas pelo aspecto da força física que se encontra presente nelas e que ameaçaria, como afirmado antes, “o sentimento de segurança existencial que costumava acompanhar a vida cotidiana rotineira – integridade física e garantia patrimonial” (Machado da Silva, 2008: 36). A “violência urbana” seria uma representação que associaria a utilização da força física à ideia comum de crime, chamando a atenção para o fato de que a agregação entre estes dois elementos seria responsável pela quebra da rotina cotidiana, isto é, pelo rompimento da certeza sobre a

continuação do fluxo regular da vida diária. Ao passo que identifica um conjunto de relações concretas, esta gramática impõe aos atores formas de conduta, além de identificar um ator típico que a representaria: o traficante de drogas.

Pela presença dos bandos de traficantes em favelas, estas passaram a ser vistas como o lócus privilegiado da violência, que irradiaria para o restante da cidade, além de representarem a fonte de todos os medos. A convivência forçada com os traficantes seria vista e interpretada como convivência moral, dificultando ainda mais a vocalização no espaço público das demandas destas pessoas. O conjunto da população que mora em favelas passou a ser visto como sendo criminoso ou como potencialmente criminoso.

O medo difuso ensejou que a recomposição da ordem social fosse feita através do uso cada vez maior da força, tendo como principal responsável por isso a polícia. Como afirma Machado da Silva: “Na atualidade o medo produz expectativas de demandas de segurança contra e não com os outros – levando a polícia a funcionar como verdadeiro dispositivo de confinamento” (2008: 14). A violência urbana, como representação social, levaria a uma modificação na forma como as “classes perigosas” (os segmentos populares) seriam percebidas pelas camadas mais abastadas: se antes eram associadas aos perigos representados pela ação organizada dos trabalhadores e, portanto, temia-se a possibilidade de uma revolução, desta vez o Outro é o “vizinho próximo”, no caso em tela simbolizado pelos moradores de favelas. Neste sentido, o medo levou a que, dos aparelhos de segurança, não se esperasse mais a regulação das relações de classe, mas que atuasse como um muro que impedisse o contato entre os grupos sociais. A repressão policial foi autorizada e liberada de todos os mecanismos de controle social. A sobreposição do “problema da segurança” com o “problema da favela” produziria uma situação de isolamento e uma experiência de confinamento territorial levadas a cabo pelas forças policiais, bem como ao silenciamento da população que mora nestas localidades (*op. cit.*).

Nesta configuração, como aponta Machado da Silva (2009), surgiria novamente o debate sobre a remoção de favelas, que antes parecia adormecido, embora sempre surgisse no horizonte toda vez que ocorria algum confronto violento nestas localidades entre grupos de bandidos, ou entre estes e policiais. É interessante observar que tanto a primeira (quando da série “Illegal. E daí?”) quanto a segunda (realizada recentemente pelo atual governo municipal) tentativa de retomar a discussão sobre remoção se deu após um evento violento ocorrido em uma favela, no caso, a Rocinha, na Zona Sul da cidade. Na imagem dominante sobre as favelas sempre esteve presente a

associação entre o crescimento desordenado e a violência, além da compreensão de que nestas localidades havia pessoas que se recusavam a aderir à ordem institucional. Neste sentido, sugiro ser possível pensar a reconstrução da prática da remoção de favelas como um dos resultados possíveis da gramática da “violência urbana” e, no limite, para além de uma variação nos repertórios desta, expressaria a formação de uma “gramática da ordem na cidade”, a qual pretendo apresentar seus contornos iniciais ao longo deste trabalho.

Todo este desenrolar dos acontecimentos aponta, como afirmado anteriormente, que a remoção, enquanto um programa, está sendo reconstruída como um problema público. Embora não tivesse desaparecido enquanto prática (pois ocorreram remoções após o período das retiradas maciças de favelas nas décadas de 1960 e 1970), ela seria deslocada como principal ação do Estado nos territórios da pobreza nos últimos anos. Entretanto, os grandes eventos que a cidade do Rio de Janeiro sediará (como as Olimpíadas de 2016 e a Copa do Mundo de 2014), a propaganda das Unidades de Polícia Pacificadora<sup>8</sup> e os episódios climáticos que causaram diversas vítimas em 2010, conectaram-se para produzir um reviver das ideias sobre favelas, especialmente da remoção de favelas em geral, cujo núcleo é a opinião de que o Estado precisa retomar a legalidade que perdeu, por um lado, para o que se passou chamar de “populismo assistencialista” que exploraria os favelados e, por outro, para os grupos de traficantes<sup>9</sup>.

O processo de redefinição da remoção de favelas como um problema público envolve a mobilização de um repertório discursivo que sustenta as justificações que (re)legitimam esta prática. O enquadramento deste problema, cuja produção se realiza em diversas esferas da vida social e feita por diversos atores, constitui-se por e se refere a uma linguagem prática (gramática) que organiza o quadro da experiência cotidiana e permite o reconhecimento cognitivo e um posicionamento moral diante das diversas situações que o compõem, além de oferecer instrumentais (materiais e simbólicos) para a ação (Boltanski, 2000; Boltanski e Thevenot, 1991).

<sup>8</sup> As Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) são atualmente uma das principais ações do estado do Rio de Janeiro na área de segurança pública. Estas unidades tem por objetivo ocupar as favelas, fazendo isto após uma ação de expulsão de traficantes de drogas e milicianos que as controlavam territorialmente. O objetivo é retomar estes territórios que, segundo a definição oficial, estariam controlados por criminosos e no qual o estado não entrava.

<sup>9</sup> Agradeço as contribuições de Machado da Silva para esta formulação.

Levando-se em consideração os constrangimentos impostos por uma determinada gramática, que é o quadro cognitivo e moral através do qual as pessoas “leem” o mundo, a redefinição da remoção de favelas como um problema vem sendo produzida de diferentes maneiras e a partir do acionamento de argumentos procedentes de origens completamente divergentes: ora através dos agentes do Estado, ora pelos meios de comunicação, ora por segmentos acadêmicos, ou através de movimentos sociais.

Em relação à dinâmica estatal, sugiro que a relegitimação da prática da remoção de favelas se estruture e se sustente a partir do acionamento de três elementos discursivos, que estão ancorados em certas práticas: em primeiro lugar, a noção de risco, que ressurge constantemente e se encontra muito presente nas declarações das autoridades públicas, objetivadas em decretos e também a partir do que veiculam os meios de comunicação. O interessante é observar como e quando esta noção é acionada e tentar compreender até que ponto ela contribui para este processo de relegitimação da remoção de favelas. Cumpre compreender os significados que as pessoas, especialmente os agentes públicos, atribuem à ideia de risco quando as enunciam, além de observar os dispositivos nos quais baseiam o recurso a esta noção.

Em segundo, os chamados megaeventos e megaprojetos urbanísticos. No primeiro caso, muito recentemente, a cidade do Rio de Janeiro, como afirmado anteriormente, conseguiu o direito de sediar dois grandes eventos esportivos, a Copa do Mundo de 2014 e as Olimpíadas de 2016. Isto tem implicado uma considerável intervenção no espaço físico da cidade para poder prepará-la para a realização destes eventos, inclusive com alterações na legislação urbanística como um todo. No segundo caso, há diversas intervenções de natureza urbanística que têm provocado a retirada, total ou parcialmente, de favelas na cidade. Entre estas intervenções, encontra-se a construção do que o poder público chama de “parques lineares”, especialmente os construídos próximos a linhas de trem e a beiras de rios. Além disso, há diversas obras em curso nas bacias hidrográficas da cidade, cuja alegação é a de que não deveria haver construções em áreas próximas a rios e lagoas. O ponto em comum que se observa entre os megaeventos e os megaprojetos urbanísticos (que em alguns momentos se superpõem) é o do interesse público.

Por fim, outro elemento acionado é o da defesa do meio ambiente. Embora atualmente os outros dispositivos sejam mais correntemente acionados, o meio ambiente recentemente significou boa parte das justificações elaboradas e mobilizadas para sustentar remoções de favelas.



## GRAMÁTICA: A LINGUAGEM PRÁTICA QUE ORGANIZA A EXPERIÊNCIA DOS ATORES *IN SITU*

As ações dos indivíduos nas diversas situações que atravessam em seu cotidiano não se realizam sem referência alguma, pelo contrário, precisam levar em consideração uma série de constrangimentos. Neste sentido, uma noção útil à análise ora em curso é a de *gramática* (Boltanski, 2000; Boltanski e Thevenot, 1991). Esta expressaria os modos típicos de se comportar em determinadas situações, que produziriam uma memória capaz de formalizar procedimentos que vão ser mobilizados (através dos dispositivos de justificações ou crítica) em outras situações parecidas. Gramática, portanto, refere-se ao conjunto de restrições aos quais os indivíduos devem considerar em cada situação em que se encontram envolvidos. A apreciação dos constrangimentos impostos em uma dada situação reflete o esforço do ator em se adequar ao contexto, mesmo que através da mobilização de alguma crítica.

Como ressalta Boltanski (2008), a sociologia teria como tarefa principal explicitar, clarificar e, quando for possível, modelizar os métodos colocados em prática no mundo social para fazer e refazer os laços. Neste sentido, assim como também afirma a etnometodologia, a sociologia seria tratada como uma disciplina de “segunda ordem” que apresenta (em certo formato submetido a uma exigência de ordem e clareza) uma competência que seria aquela dos próprios atores, mas a qual eles não teriam necessariamente consciência quando a exercem. A sociologia atinge então seu objetivo quando ela cria um quadro satisfatório de competências sociais dos atores.

O termo “gramática” remete a construção de modelos das competências demonstradas pelas pessoas no curso ordinário da vida. Como afirma Bénatouil (1999), estes modelos descritivos não seriam nem reconstruções da realidade e de suas estruturas objetivas nem modelos preditivos de certos fenômenos ou comportamentos. Segundo o autor, eles resultariam de operações de explicitação de pressuposições, de referências, de pontos de apoio ou de alvos de discursos que as pessoas produzem, por exemplo, no curso de um conflito.

Boltanski (2000) aponta ainda que as ações das pessoas seriam melhor compreendidas se, com o uso deste modelo, pudessem ser reconstruídas as coações que se devem ter em conta, na situação em que se encontravam, para fazer com que suas críticas ou suas justificações fossem aceitas pelas demais pessoas. O trabalho de modelização (ou de construção de gramá-

ticas) reconheceria inicialmente a existência de pessoas que atuam em situações. Boltanski (ibid) ressalta que, em primeiro lugar, tal trabalho apontaria para a apreensão das coações que limitam as possibilidades de ação que se oferecem às pessoas quando se situam em algum regime de ação (ou modo de coordenação das ações). Mas essas coações, de acordo com o autor, não seriam tratadas como determinações internas, pois não haveria a intenção de apreender as propriedades que, inscritas de modo irreversível nos agentes e em seus hábitos corporais, determinam suas condutas em todas as circunstâncias.

A constituição de um modelo de competência, no quadro analítico aqui exposto, apóia-se sobre uma análise da disposição das situações em que as pessoas se veem na necessidade de realizar operações de crítica ou justificação, sustentando-se em dispositivos situacionais e sobre os objetos que os compõem (Boltanski, 2000).

## PRIMEIROS PERCURSOS DA CONSTRUÇÃO DA “GRAMÁTICA DA ORDEM NA CIDADE”

Para construir um quadro (ou um modelo) das práticas dos atores é importante enfatizar que o termo gramática aqui utilizado se refere a uma formalização discursiva do que as pessoas fazem em seu cotidiano. Portanto, como modelo, não substituirá a própria prática dos atores, pois gramáticas existiriam sob a forma concreta de repertórios de “práticas práticas”, que seriam distintas umas das outras.

Um dos elementos importantes que gostaria de apreender da noção de gramática é o fato de que ela é capaz de identificar um conjunto de relações (cujo sentido é construído pelos próprios atores através do ordenamento cognitivo e moral de elementos dispersos no tecido social), bem como os atores que lhes são pertinentes. Em relação à temática da remoção de favelas que explicito neste trabalho, os atores que compõem o quadro são os moradores de favelas. No caso do conjunto de relações, estarei me referindo às variadas formas de interação e contato entre as pessoas que moram nestas localidades e os agentes do Estado, nas mais diversas situações e ocasiões sociais em que podem se encontrar, bem como das consequências destes encontros. Chamarei estes momentos de “*práticas remocionistas*”.

No processo de redefinição da remoção de favelas como um problema público, estas localidades são definidas como a fonte de todos os medos que se irradiam pela cidade, bem como aberrações urbanísticas produzidas por aqueles que não querem se submeter

às regras existentes. No discurso dominante acerca das favelas é possível apreender duas ideias muito correntes sobre estes territórios: em primeiro lugar, seriam lugares produtores de criminosos; em segundo, seus moradores seriam aproveitadores e “espertos” que se recusam a pagar impostos e a compartilhar as regras que a maior parte da população é obrigada a cumprir.

Na reconstrução discursiva da remoção de favelas como um problema público, a segunda ideia acima mencionada seria retomada com mais vigor no período que apontei como sendo o que alçou esta questão como a mais importante a ser tratada na cidade. As imagens de “caos” e “desordem” eram associadas, principalmente, às favelas. Embora a ação do poder público, orientada pela ideia de uma cidade em descontrole, também incidisse sobre o comércio informal e outras formas de ocupação do espaço consideradas irregulares, a que me pareceu mais incisiva foi a que se exerceu sobre as favelas. O estado de “caos” e “desordem” na cidade, cujas principais causadoras seriam as favelas, quase sempre é associado a uma certa permissividade de governos anteriores. Em muitas situações, localiza-se no tempo especificamente no primeiro governo de Leonel de Moura Brizola (1982-1986).

Não há espaço para explorar essa questão agora, mas gostaria de ressaltar duas ações que costumam ser citadas pelos que buscam relegitimar a remoção de favelas: primeiro, o fato de aquele governo ter limitado as incursões policiais em favelas, que já naquele período começavam a ser constantes; em segundo, a suspensão da legislação (que vigorava desde o Estado Novo) que proibia construções de alvenaria nestas localidades. Estas duas ações associadas, segundo a argumentação atual, teriam levado ao “caos” e “desordem” que atualmente viveríamos. Outros governos sucessores também teriam sido permissivos, em graus variados, mas, em seu conjunto, a “origem do caos” seria associada ao governo de Brizola.

Em diversas situações, notadamente as críticas, as pessoas se encontram sujeitas a elaborar uma justificação para os atos que realizam. Como afirmam Boltanski e Thevenot (2007; 1991), o indivíduo que critica o outro precisa mobilizar justificações para sustentar suas críticas, bem como aquele que é alvo destas também necessita se justificar para amparar suas causas. Justificações podem ser compreendidas como *accounts* (Scott e Lyman, 2008), isto é, como aquelas afirmações produzidas pelos atores sociais para esclarecer algum comportamento considerado impróprio ou inoportuno.

Neste sentido, as justificações para sustentar e legítimar as remoções de favelas se elaboram no marco da crítica a partir desta “permissividade”. Ainda nesta

elaboração, os governos anteriores teriam sido coniventes com a irregularidade e ilegalidade, na medida em que teriam sido tolerantes com o crescimento desordenado da cidade, especialmente das favelas. Apoiando-se na crítica àqueles que afirmavam que as favelas seriam uma solução para os problemas habitacionais, as justificações mobilizadas para apoiar as práticas de remoção associam este posicionamento à produção e circulação de uma “marginalidade” que teria se tornado uma característica da cidade do Rio de Janeiro:

“Em nome de resolver determinadas questões, a política fluminense foi aceitando a convivência com a irregularidade, com a ilegalidade. Mas o que era apresentado como alternativa para os mais pobres foi descambando para a marginalidade. A desordem no Rio de Janeiro passou a ser endêmica, e hoje se manifesta das mais variadas formas”<sup>10</sup>.

A “origem do caos”, como afirmado acima, seria atrelada aos moradores de favelas, embora frequentemente se refira a estes como “os pobres”. Entretanto, estes não seriam diretamente os causadores da desordem urbana. Esta, embora levada a cabo pelos “pobres”, seria estimulada pelos “demagogos”, isto é, aqueles que disseminavam a ideia de que as favelas seriam uma solução, mas assim o faziam porque tinham interesses particulares, notadamente os eleitorais, com a expansão destas localidades: “Nas camadas mais pobres da população, a desordem se manifesta ainda mais intensamente, até porque é justificada pela demagogia geral”<sup>11</sup>.

A expressão “demagogos” seria acionada toda vez que o poder público precisasse justificar alguma remoção. Isto ficaria evidente após as tragédias causadas pelas chuvas em 2010 (que ocorreram em janeiro e abril), como afirmado anteriormente. A remoção, a partir destes momentos, seria ressignificada no repertório então em construção. De prática considerada autoritária no passado ela se transformaria, desta vez, em algo benéfico para o público ao qual se direcionava. Nesta construção, ninguém poderia ser contra a retirada de pessoas que estivessem em áreas de risco. A remoção expressaria uma preocupação com a vida daqueles que vivem nestas áreas e, portanto, não poderia ser compreendida como autoritária. Os críticos, portanto, seriam “demagogos” e aproveitadores que não se preocupariam com a vida dos moradores destas localidades<sup>12</sup>. Este tipo de justificativa expressa, como

<sup>10</sup> Entrevistado prefeito Eduardo Paes à Revista Veja em maio de 2009.

<sup>11</sup> Idem.

<sup>12</sup> Naquele momento, o prefeito afirmou que era preciso “acabar com a demagogia”, referindo-se aos críticos da prática da

afirmam Scott e Lyman (2008), que a mesma pessoa que aceita a responsabilidade pela ação em questão, renuncia a designação negativa associada a tal ato.

Depois das tragédias provocadas pelas chuvas, que produziram quebras de rotina, como já afirmado anteriormente, foram anunciadas listas de favelas a serem removidas. Estas teriam sido feitas a partir de um levantamento da prefeitura sobre as áreas de risco da cidade e que apontavam quais favelas precisavam ser retiradas. Neste sentido, as remoções estariam sustentadas a partir do acionamento do laudo feito após estes eventos climáticos e legitimariam as ações do poder público municipal. Após as chuvas que provocaram vítimas em abril de 2010, as remoções seriam iniciadas pela prefeitura ou as que já estavam em curso desde o início daquele ano seriam intensificadas (juntando-se a estas aquelas referentes às obras para os megaeventos esportivos citados).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Busquei apresentar neste trabalho um esboço de apresentação de parte das discussões que estou realizando em minha tese de doutorado. Construindo minha reflexão a partir das práticas (e disputas) concretas dos atores e de suas percepções sobre o fenômeno, pretendo argumentar, como alegado no início, que é possível afirmar a constituição (e sua correlata justificativa) de uma política de remoção de favelas atualmente na cidade do Rio de Janeiro. Obviamente, embora a problemática seja a mesma (a remoção em si) que aquela que vigorou durante os anos de 1960 e 1970, sua configuração atual apresenta novos e intrigados argumentos e justificativas, bem como sugerem uma atualização nos mecanismos de controle e gestão das classes populares.

## BIBLIOGRAFIA

- BOLTANSKI, Luc; THÉVENOT, Laurent. De la justification. Les économies de la grandeur. Paris: Gallimard, 1991.
- BOLTANSKI, Luc. El amor y la justicia como competencias: tres ensayos de sociología de la acción. Buenos Aires: Amorrortu Editores, 2000.
- \_\_\_\_\_. De la critique. Précis de sociologie de l'émancipation. Paris: Gallimard, 2009.

---

remoção como forma de reordenar o uso do espaço urbano: "área de risco no Rio não vai ter mais. Vai sair, com dignidade, diálogo, indenização e aluguel social. Não vamos admitir que, a qualquer chuva, o prefeito não consegue dormir achando que pode alguém morrer em deslizamentos. Tem que acabar com a demagogia e retirar" (O Globo, 08/01/2010).

- BREVIGLIERI, Marc e STAVO-DEBAUGE, Joan. Le Geste Pragmatique de la Sociologie Française. Autour des Travaux de Luc Boltanski et Laurent Thévenot. Antropolítica, nº 7, pp. 7-22, 1999.
- BURGOS, Marcelo Baumann. Dos parques proletários ao Favelo-Bairro: as políticas públicas nas favelas do Rio de Janeiro. In: Zaluar, Alba e Alvito, Marcos (orgs.). Um século de favela. Rio de Janeiro: FGV, 1998.
- CEFAÍ, Daniel. Pourquoi se mobilise-t-on? Les théories de l'action collective. Paris : La Découverte, 2008.
- COMPANS, Rose. A Cidade contra a Favela: a nova ameaça ambiental. Trabalho apresentado no XII Encontro da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional. Belém, 21 a 25 de maio de 2007.
- DAS, Veena; POOLE, Deborah. Anthropology in the Margins of the State. New Delhi: Oxford University Press, 2004.
- LEITE, Márcia Pereira. Violência, sociabilidade e risco nas margens da cidade: percepções e formas de ação de moradores de favelas cariocas. In: Machado da Silva, Luiz Antônio (org.). Vida sob cerco: violência e rotina nas favelas do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2008.
- MACHADO DA SILVA, Luiz Antônio. Violência urbana, sociabilidade violenta e agenda pública. In: Machado da Silva, Luiz Antônio (org.). Vida sob cerco: violência e rotina nas favelas do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2008.
- MACHADO DA SILVA, Luiz Antônio; FIGUEIREDO, Ademir. Urbanização x remoção: uma polarização recente. Trabalho apresentado na Reunião do Grupo de Trabalho "Movimentos Sociais Urbanos", Friburgo, 21 a 23 de outubro de 1981.
- MAGALHÃES, Alexandre Almeida de. Entre a vida e a morte: a luta! A construção da ação coletiva por moradores de favelas do Rio de Janeiro. Dissertação de Mestrado, IUPERJ, mimeo, 2008.
- PANDOLFI, Dulce; GRZYNSZPAN, Mário. Poder público e favelas: uma relação delicada. In: Oliveira, Lúcia Lippi (org.), Cidade: Histórias e Desafios. Rio de Janeiro: FGV, 2002.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. Décadas de espanto e uma apologia democrática. Rio de Janeiro: Rocco, 1998.
- VALLADARES, Lícia do Prado. A invenção da favela. Do mito de origem a favela.com. 1.ed. Rio de Janeiro: FGV, 2005
- \_\_\_\_\_. Passa-se uma casa: análise do programa de remoção de favelas do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978.
- ZALUAR, Alba e ALVITO, Marcos (orgs.). Um século de favela. Rio de Janeiro: FGV, 1998. ■

Erik Swyngedouw

# A Cidade Pós-Política

**“Bem, meu querido Adeimantus, qual é a natureza da tirania? É óbvio, eu suponho, que surja da democracia.”**

Platão, *A República*

A *polis* está morta. Viva a cidade criativa! Enquanto a cidade está viva e próspera (pelo menos em alguns de seus espaços), a *polis*, entendida aqui no sentido grego idealizado como local para encontro político público e negociação democrática, espaço da (muitas vezes radical) dissidência e do desacordo, e lugar onde a subjetivação política se dá literalmente, parece moribunda. Esta figura de uma cidade despolitizada (ou Pós-Política e Pós-Democrática) na ordem do capitalismo tardio será o *leitmotiv*<sup>1</sup> desta contribuição. A partir das discussões de Jacques Rancière, Slavoj Žižek, Chantal Mouffe, Mustafa Dikec, Alain Badiou e vários outros críticos do radicalismo cínico, radicalismo esse que tornou a teoria crítica e a prática política impotentes e inférteis em face dos gestos despolitizantes que se passam pela política urbana e pela política na ordem policial contemporânea neo-liberalizante do capitalismo tardio, tentaremos recentralizar a política nos debates contemporâneos do urbano.

Procederemos em quatro etapas. Na primeira parte, exploraremos a retirada da política do plano de imanência que define a própria possibilidade da *polis* e a concomitante consolidação de uma configuração urbana pós-política, caracterizada pelo surgimento de uma governamentalidade neoliberal que substituiu o debate, desacordo e dissenso por uma série de tecnologias de governar que se fundem em torno de consenso, acordo e gestão tecnocrática. A segunda parte dissecar a condição despolitizada da cidade do capitalismo tardio, argumentando que a estrutura urbana tem sido profundamente e, talvez, fatalmente infestada por uma ordem que é completamente pós-política e pós-democrática. Na terceira parte, defen-

**Erik Swyngedouw**

*é professor de geografia da Universidade de Manchester - Escola de Meio Ambiente e Desenvolvimento.*

erik.swyngedouw@manchester.ac.uk

---

Este artigo foi publicado originalmente em Bavo - Urban Politics Now Re-Imagining Democracy in the Neo-Liberal City. Rotterdam: NAI Publishers, Netherlands Architecture Institute; p. 58-76. 2007.

Traduzido por: Brian Hazlehurst

---

<sup>1</sup> Palavra alemã *Leitmotiv* significa “motivo condutor”.

deremos que a ordem da polícia urbana consensual pós-política gira decididamente em torno de abraçar um atitude populista, que anula a democracia e deve, necessariamente, conduzir a uma ultra política de repúdio violento e, finalmente, para o encerramento de todos os espaços reais de participação. A última parte tenta resgatar a noção de política e da *polis* política dos escombros das obsessões contemporâneas por um governo consensual (participativo), pela gestão tecnocrática e política/polícia urbana neo-liberal. Afirmando que as incoerências do ordenamento urbano contemporâneo, o excesso e as lacunas que são deixados nos interstícios da ordem urbana pós-política permitem pensar, senão na ocupação e alargamento material, em espaços urbanos, genuinamente, políticos.

## A POLÍTICA NO CAPITALISMO TARDIO

“O fim da alternativa socialista, então, não significou qualquer renovação do debate democrático. Ao contrário, significou a redução da vida democrática para a gestão das consequências locais de necessidade econômica global. Esta última, na realidade, foi colocada como uma condição comum que impôs as mesmas soluções tanto na esquerda quanto na direita. Consenso em torno dessas soluções tornou-se o supremo valor democrático” (Rancière, 2004a: 3-4).

Sustentamos que a ordem política (ou policial) urbana do capitalismo tardio não é apenas aquela que prega a eliminação da dissidência mas, o mais importante, exclui o político, evacua “o litígio do senso comum”<sup>2</sup>, e, por meio disso, produz o que Rancière e outros definem como uma constituição pós-política e pós-democrática. Antes de começarmos a dissecar essa condição pós-política, descreveremos brevemente os contornos da ordem policial capitalista tardia.

A política e/ou o policiamento urbano na cidade Europeia, no contexto de implementação de políticas socioeconômicas neo-liberais consensuais, provocou mudanças críticas em domínios e níveis de intervenção e na composição e características dos atores e agentes, estruturas institucionais e instrumentos de política. Para as cidades, a mudança de destinos significa aceitar as consequências do deslocamento socioeconômico forjado pela reorganização da produção e da demanda em escala global, pela rede transnacional de empresas e indivíduos, pelos fluxos de investimen-

to especulativo global e pela reestruturação rápida (e frequentemente dualização) dos mercados de trabalho. Para responder aos desafios colocados por estas novas realidades socioeconômicas, a agenda política/policial das cidades foi drasticamente redefinida. A nova agenda urbana reflete, por um lado, um foco de política que começa a se distanciar das considerações reguladoras e distributivas em direção à promoção do crescimento econômico e competitividade, empreendedorismo e criatividade (Oatley 1998; Roberts e Sykes 2000). Esta mudança estratégica na agenda urbana é parte e parcela de uma reavaliação crítica da forma, das funções e do âmbito da política urbana e do surgimento de uma nova modalidade de governança urbana (Brindley, Rydin, e Stoker 1989; Healey et al. 1995; Swyngedouw 2005b). Embora uma variedade de estilos concorrentes de governança ainda ofereçam uma grande diferenciação, a regeneração urbana está cada vez mais enquadrada em uma linguagem comum e consensual de criatividade competitiva, flexibilidade, eficiência, empreendedorismo estatal, parcerias estratégicas e vantagens colaborativas (Healey, 1997; Jessop 1998; 2002; Albrechts 2006).

Do final dos anos 1980 em diante, após os sucessos iniciais dos projetos de redesenvolvimento urbano de grande escala em Boston, Baltimore e Barcelona, estratégias de desenvolvimento urbano, visando o reposicionamento de cidades no mapa das metrópoles globalmente competitivas, confiaram fortemente no planejamento e implementação de projetos de desenvolvimento urbano em grande escala para conduzir a regeneração econômica. Estes projetos emblemáticos se encontram presentes por toda a paisagem urbana e regional e são a expressão material de uma lógica de desenvolvimento que os vê como importantes alavancas para gerar crescimento futuro e atrair capital de investimento e consumidores. A Praça Potsdammer em Berlim, o Eixo Sul em Amsterdam, Kop van Zuid em Rotterdam, o Museu Guggenheim de Bilbao, ou a candidatura de Londres para sediar os Jogos Olímpicos são apenas alguns exemplos do número imenso de cidades que perseguiram tais táticas. Tais projetos tornaram-se particularmente parte integrante de políticas neo-liberais para substituir abordagens mais tradicionais baseadas na redistribuição. A busca de redesenvolvimento competitivo tornou-se o objetivo principal da nova poli(tica)cia urbana em uma tentativa de reafirmar a posição das cidades na consolidação da economia mundial (Swyngedouw, Moulaert, e Rodriguez, 2002). Melhorar a vantagem competitiva urbana é visto como principalmente dependente da melhoria e adaptação do meio-ambiente construído para as estratégias de acumulação das elites-chave de uma cidade e conectando a cidade à economias trans-

<sup>2</sup> No original “the litigation of the sensible” traduzido aqui com a noção de retirada da percepção coletiva da política como o campo do desentendimento, do conflito.

nacionais de ponta e redes culturais de elite.

Portanto, a reconstrução física e recuperação econômica tendem a andar de mãos dadas e, muitas vezes, são percebidas como processos quase simultâneos: mega-projetos são vistos como fornecedores de uma base sólida para promover o crescimento futuro e transformação funcional. Ao mesmo tempo, a revitalização urbana é projetada para além dos limites das cidades e ligada à recuperação regional e estratégias de internacionalização (Moulaert, Rodriguez e Swyngedouw 2002). A implementação dessa nova política urbana repousa, fundamentalmente, na formação de um conjunto de novos arranjos institucionais e de governança formais e informais que se envolve no ato de governar fora e além-do-Estado. Em suma, uma nova ordem policial de governar e organizar as relações sociais acompanha o surgimento de novas paisagens urbanas (Mitchell 2002; Jessop, 1998; Pagden 1998; Hajer 2003b; Whitehead 2003).

A governança como um arranjo de Governo-além-do-Estado refere-se à organização institucional ou quase-institucional de governo que assume a forma de redes associativas horizontais de (mercado) privado, sociedade civil (geralmente ONG), e agentes estatais (2005a Swyngedouw). Eles prestam um papel muito maior na formulação de políticas, negociação, administração e tomada de decisões de agentes econômicos privados, por um lado, e partes da sociedade civil, por outro lado, em auto-gestão que, até recentemente, era fornecida ou organizada pelo estado nacional ou local. Estas formas de *conjuntos* aparentemente horizontalmente organizados, rizomáticos e policêntricos, em que o poder é disperso, são cada vez mais predominantes na criação, definição e implementação de regras em uma variedade de escalas geográficas (Hajer 2003a: 175). Elas podem ser encontradas a partir de um nível local/urbano (tais como empresas de desenvolvimento, comitês ad hoc, associações de partes interessadas, formais ou informais, que tratam do social urbano, econômico, infra-estrutural, ambiental ou outros assuntos) em escalas regionais e em escalas transnacionais (como a União Europeia, a OMC, o FMI, ou negociações do Protocolo de Quioto) (Swyngedouw 1997). Tais modos de governança ‘participativos’ têm sido retratados como uma nova forma de governabilidade, que é a “conduta da conduta” (Foucault, 1979; Lemke 2002), em que uma racionalidade especial de governar é combinada com novas tecnologias, instrumentos e táticas de conduzir o processo de fixação de regras coletivas, implementação e policiamento. A escala urbana tem sido um terreno fundamental onde esses novos arranjos de governança se materializaram (Le Galès 2002; Brenner e Theodore 2002). Isso, argumentamos, traz

consigo uma transfiguração da “ordem policial” urbana na direção de um consenso pós-político e pós-democrático.

Schmitter (2002: 52) define governança como “um método/mecanismo para lidar com uma ampla gama de problemas/conflitos em que os atores, regularmente, chegam à decisões mutuamente satisfatórias e obrigatórias quando da negociação entre si e cooperação na implementação dessas decisões”. Sistemas de Governança-além-do-Estado são, presumivelmente, horizontais, em rede, e baseados em relações interativas entre atores independentes e interdependentes que compartilham uma visão consensual de objetivos e problemas e um alto grau de confiança, a despeito de conflito interno e agendas opostas, no seio de associações participativas institucionais ou organizacionais seletivamente inclusas. As tecnologias mobilizadas de governança giram em torno de cálculo de risco reflexivo (auto-avaliação), regras de contabilidade e desempenho baseado em disciplina contábil, quantificação e marco referencial de mercado (Dean 1999; Donzelot, 1984). Como Lemke (2002: 50) argumenta, isso anuncia “uma transformação da política, que reestrutura as relações de poder na sociedade. O que observamos hoje não é uma diminuição ou redução da soberania do Estado e capacidades de planejamento, mas um deslocamento de técnicas de governo de formais para informais e o aparecimento de novos atores na cena do governo (por exemplo, ONGs), que indicam transformações fundamentais da condição de ser um Estado e uma relação renovada entre atores do Estado e da sociedade civil”. Esta abrange uma reorganização tríplice (Swyngedouw 1997; 2004). A primeira é a externalização das funções do Estado através da privatização e desregulamentação (e descentralização). Ambos os mecanismos, inevitavelmente, implicam que configurações não-Estados, de sociedade civil ou baseadas em mercado, tornam-se cada vez mais envolvidas em regular, governar e organizar uma série de atividades sociais, econômicas e culturais. A segunda é a melhoria da governança através do qual o Estado nacional delega tarefas regulamentares e outras tarefas a níveis de governança de escala superior (tais como a UE, FMI, OMC, e assim por diante) e, a terceira é a degradação da governança à práticas e arranjos “locais” quase-autônomos e baseados em múltiplos interessados que criam uma maior diferenciação local combinada com um desejo de incorporar novos atores sociais na arena de governo. Isto inclui processos de descentralização vertical em direção a formas de governança sub-nacionais.

Estes três processos são criados para reorganizar a relação entre Estado, sociedade civil e mercado,

simultaneamente, reorganizam os arranjos de governança como novas formas institucionais de Governança-além-do-Estado e se tornam parte do sistema de governo, de organizar a “conduta da conduta”. Esta reestruturação é incorporada na consolidação de um governo ideológico neo-liberal. Este último combina um desejo de, politicamente, construir o mercado como a instituição social preferida de mobilização e alocação de recursos, uma crítica ao “excesso” de Estado associado ao assistencialismo keynesiano, e uma engenharia social do social na direção de uma maior responsabilidade individual (Harvey 2005). Evidentemente, as novas modalidades de governança também envolvem a mobilização de um novo conjunto de tecnologias de poder, que Mitchell Dean (1999) identifica como tecnologias de agência e tecnologias de desempenho. Enquanto a primeira refere-se à estratégias de tornar o ator individual responsável pelas suas próprias ações, a segunda refere-se à mobilização de regras de marcação de referência que são definidas como parâmetros impostos pelo Estado contra o qual a (auto-)avaliação pode ocorrer, e que exigem a realização de um determinado conjunto de desempenhos. Estas tecnologias de desempenho produzem ‘indivíduos calculadores’ dentro de ‘espaços calculáveis’ e são incorporados dentro de ‘regimes calculistas’ (Miller, 1992). Barbara Cruikshank (1993, 1994) refere-se, neste contexto, à mobilização de “tecnologias de cidadania”, que são definidas como “as múltiplas técnicas de auto-estima, de empoderamento e de consulta e negociação que são usadas em atividades tão diversas como o desenvolvimento da comunidade, avaliação de impacto social e ambiental, campanhas de promoção da saúde, o ensino em todos os níveis, o policiamento comunitário, o combate de vários tipos de dependência e assim por diante” (Dean 1999: 168). Ironicamente, embora essas tecnologias sejam, frequentemente, defendidas e mobilizadas por ONGs e outras organizações da sociedade civil falando para os sem-poder ou socialmente excluídos (Goonewardena e Rankin 2004), esses atores, frequentemente, não conseguem ver como estes instrumentos são parte integrante da consolidação de uma ordem policial neo-liberal imposta e autoritária, celebrando as virtudes de risco auto-gerido, prudência, e auto-responsabilidade (Burchell 1996; Dean 1999). Em suma, uma nova ordem policial urbana com uma nova “partição do sensível” e uma distribuição de lugares e funções retrabalhadas surgem (Rancière, 2000a). Esta ordem policial urbana gira, vitalmente, em torno de um arranjo consensual em que todos aqueles que são nomeados e contados podem tomar parte, podem participar. Embora possam existir conflitos de interesse e opinião, há um amplo acordo sobre as condições que

existem (a partição do sensível) e o que precisa ser feito, ou seja, a criação de uma urbanidade, competitiva, criativa, inovadora e global. Estes novos arranjos de Governança-além-do-Estado são profundamente consensuais. É exatamente tal ordem consensual e aparentemente inclusiva (pelo menos para aqueles que têm voz, que são contados, e nomeados) que é definida como condição pós-política. Aspectos sobre os quais discutiremos adiante.

## A CONDIÇÃO PÓS-POLÍTICA

“Na pós-política, o conflito de visões ideológicas globais incorporado em diferentes partidos que competem pelo poder é substituído por uma colaboração de tecnocratas iluminados (economistas, especialistas em opinião pública, ...) e multiculturalistas liberais; através do processo de negociação de interesses, um acordo é alcançado sob o disfarce de um consenso mais ou menos universal. O político (o espaço de litígios em que os excluídos podem protestar contra o erro/injustiça feita a eles), [é] encerrado ... É fundamental perceber ... a suspensão pós-política da política na redução do Estado a um mero agente policial servindo às (consensualmente estabelecidas) necessidades das forças de mercado e humanitarismos multiculturalistas tolerantes” (Žižek 2006: 72).

A seguir, argumentaremos que o fim da ordem policial urbana capitalista tardia, conforme descrito acima, impede (ou pelo menos tenta impedir) a politização e remove a dissidência através da formação de novas formas de governamentalidade, de uma partição específica do sensível que gira em torno do consenso, negociação participativa de diferentes interesses, e a aceitação da globalização cosmopolita neo-liberal como o Estado indiscutível da situação (Badiou 2005a).

Há, de fato, um consenso generalizado de que as necessidades das condições urbanas devem ser levadas a sério, e que aparatos de gestão tecnológicos apropriados podem e devem ser negociados para evitar o turbilhão urbano a afundar-se numa catástrofe, no declínio econômico e na desintegração social. Ao mesmo tempo, é claro, existe um consenso hegemônico que nenhuma alternativa à hegemonia liberal-global é possível. Não só a arena pública é evacuada da dissidência radical, crítica e conflito fundamental, mas os parâmetros do governo democrático em si estão sendo deslocados, anunciando novas formas de governamentalidade autocrática (ver Swyngedouw 2005a). Slavoj Žižek e Chantal Mouffe, entre outros, definem a pós-política como uma formação política que de fato exclui o político, que impede a politização dos detalhes (Žižek, 1999a: 35; 2006; Mouffe

2005): “ a [p]ós-política mobiliza o vasto aparato de especialistas, assistentes sociais, e assim por diante, para reduzir a demanda geral (queixa) de um determinado grupo competir por apenas essa demanda, com o seu conteúdo particular - não é surpresa que este encerramento sufocante dê a luz à explosões de violência ‘irracionalis’ como a única forma de dar expressão à dimensão além da particularidade “(Žižek, 1999b: 204). Na Europa, em particular, tais arranjos pós-políticos estão largamente em uso.

Pós-política é, portanto, sobre a administração (policimento) de questões sociais, econômicas ou outras questões, e elas continuam, claro, totalmente dentro do âmbito do possível, das relações sociais existentes. “O sinal máximo de pós-política em todos os países ocidentais”, Žižek (2002: 303) argumenta, “é o crescimento de uma abordagem gerencial para o governo: o governo é reconcebido como uma função gerencial, privado da sua dimensão política adequada”. A pós-política recusa a politização no sentido grego clássico, isto é, como a universalização das exigências específicas que visa “mais” do que negociação de interesses. A política torna-se algo que se pode fazer sem se tomar decisões que dividam e separem (Thomson 2003). Uma pós-política consensual surge assim, uma, que ou elimina o conflito fundamental ou o eleva à ultra-política antitética. Os tempos de consenso em que estamos vivendo eliminaram, assim, um espaço, verdadeiramente, político de desacordo. No entanto, o consenso não se iguala à paz ou ausência de conflito fundamental (Rancière, 2005a: 8). Dificuldades e problemas, como re-ordenamento urbano, que são, geralmente, encenados e aceitos como problemáticos precisam ser tratados através de acordo, arranjo gerencial e técnico. “Consenso significa que não importa quais possam ser os seus compromissos pessoais, interesses e valores, você percebe as mesmas coisas, lhes dá o mesmo nome. Mas não há contestação no que parece, no que é dado em uma situação e como uma situação “(Rancière, 2003b: § 4). A principal característica do consenso é “a anulação do dissenso ..... o ‘fim da política” (Rancière 2001: § 32). Claro que este mundo pós-político ilude a escolha e liberdade (exceto os tolerados pelo consenso). A única posição de dissidência real é ou a do tradicionalista (aqueles que estão presos ao passado, que se recusam a aceitar a inevitabilidade da nova ordem neo-liberal global) ou a do fundamentalista. A única maneira de lidar com eles é através da pura violência, suspendendo seus direitos “humanitários” e “democráticos”. A pós-política baseia-se, portanto, em ou incluir todos em uma ordem pluralista consensual e/ou em excluir radicalmente aqueles que postulam-se fora do consenso. Para estes últimos, como Giorgio

Agamben (2005) argumenta, a ordem policial suspende a lei; eles são, literalmente, colocados fora da lei e tratados como extremistas e terroristas. Esta forma de ultra-política coloca aqueles que ‘participam’ da ordem consensual, radicalmente, contra aqueles que são colocados de fora, como os *sans-papiers* (sem documentos) ou os marginalizados. Os tumultos em Paris no outono de 2005 e as respostas a este evento foram exemplos violentos clássicos de tais ultra-políticas urbanas (ver Dikeç 2007).

A governança urbana capitalista tardia e os debates sobre a disposição da cidade não são apenas expressões perfeitas de tal ordem pós-política mas, de fato, a construção de novas cidades criativas e empreendedoras é uma das principais arenas através do qual este consenso pós-político torna-se construído, quando “a política propriamente dita é progressivamente substituída pela administração social especializada” (Žižek, 2005a: 117). O consenso pós-político, portanto, é aquele que é radicalmente reacionário, que antecipa a articulação de trajetórias divergentes, conflitantes, e alternativas para possibilidades e organizações urbanas futuras.

## O POPULISMO URBANO COMO SINTOMA DA PÓS-DEMOCRACIA

Nesta era pós-democrática e pós-política, políticas adversárias (da variedade de esquerda/direita ou de lutas radicalmente divergentes sobre futuros urbanos imaginados, por exemplo) são considerados, irremediavelmente, fora de moda. Embora desacordos e debates sejam, naturalmente, ainda possíveis, eles operam dentro de um modelo global de consenso e acordo. A condição Pós-Política articula, portanto, com uma tática política consensual populista como canal para instigar a mudança ‘desejável’. A política-policimento urbana é uma expressão primordial do estratagema populista da condição pós-política pós-democrática (Crouch, 2004). Em outras palavras, um populismo urbano despolitizado tornou-se um sintoma fundamental do consenso pós-democrático institucional. Vamos, brevemente, traçar as características do populismo (ver, entre outros, Canovan 1999; Laclau 2005; Mouffe 2005; Žižek 2005b; Swyngedouw 2007) e como isso se reflete nas principais preocupações urbanas.

Em primeiro lugar, o populismo invoca ‘A’ cidade e ‘AS’ pessoas como um todo de uma forma material e social. Todas as pessoas são afetadas por problemas urbanos e toda a vida urbana como nós conhecemos está sob ameaça de catástrofes em potencial (como a globalização, não competitividade e imigração des-



controlada). Como tal, o populismo permeia as idiosincrasias de diferentes formas e expressões da vida urbana, silencia diferenças ideológicas e outras sociais constitutivas e documentos sobre conflitos fundamentais de interesse destilando uma ameaça comum ou desafio. Em segundo lugar, populismo urbano é baseado em uma política de “as pessoas sabem o que é melhor” (embora esta última categoria permaneça muitas vezes vazia, sem nome), apoiada por uma tecnocracia científica assumidamente neutra, e defende um relacionamento direto entre as pessoas e a participação política. Supõe-se que isto levará a uma boa, se não ótima, solução. Em terceiro lugar, o populismo, habitualmente, invoca o espectro da aniquilação de futuros apocalípticos, se nenhuma ação direta e imediata é tomada. Se nos abstermos de agir (de uma forma tecnocrática-gerencial) agora, o nosso futuro urbano está em grave perigo. Ele incute um sentimento de angústia milenar e urgência existencialista. Em quarto lugar, táticas populistas não identificam um assunto de mudança privilegiado (como o proletariado de Marx, mulheres para as feministas, ou a ‘classe criativa’ para o capitalismo neo-liberal), porém ao invés disso invocam uma condição comum ou situação, a necessidade de uma ação comum, da colaboração mútua e de cooperação. Não há tensões sociais internas ou geradoras de conflitos internos. Ao contrário, o inimigo está sempre exteriorizado e objetivado. A fantasia fundamental do populismo é a de um *Intruso* ameaçador, ou mais, comumente, um grupo de intrusos, que *corromperam* o sistema. O ‘imigrante’ ou a ‘globalização’ estão aqui como exemplos clássicos de inimigos fetichistas e externalizados com que se tem que lidar para se atingir uma nova urbanidade. Problemas, portanto, não são o resultado do ‘sistema’, de desigual distribuição de relações de poder, de silêncios implícitos ou explícitos e da marginalização, das redes de controle e influência, de injustiças gritantes, ou de um fluxo fatal inscrito no sistema, mas são atribuídos a algo externo, a uma síndrome “patológica” que pode ser cortada sem afetar o funcionamento do sistema. Em quinto lugar, as demandas populistas são sempre direcionados para as elites. Populismo urbano como um projeto sempre expressa demandas para as elites dominantes; não é o caso de se modificar as elites, mas apelar às elites para que empreendam uma ação. A política não-populista é, exatamente sobre obliterar a elite, imaginar o impossível, como muito bem formulado na piada seguinte de Žižekian: “Um homem do IRA em uma balaclava está às portas do céu, quando São Pedro vem até ele e diz: ‘Receio que eu não possa deixá-lo entrar’. ‘Quem quer entrar?’ o homem do IRA retruca, ‘Você tem vinte minutos para dar o fora.’” Em

sexto lugar, nenhum nome próprio é atribuído a uma política populista pós-política (Badiou, 2005b). O populismo pós-político está associado a uma política de não nomear no sentido de dar um nome definido ou adequado para o seu domínio ou campo de ação. Somente conceitos vagos como o da cidade criativa, o da cidade competitiva, o da cidade inclusiva, o da cidade global, o da cidade sustentável substituem os nomes próprios da política. Estes nomes próprios, de acordo com Rancière (1995) são o que constitui uma verdadeira democracia, que é um espaço onde o sem nome, o não contado, e, conseqüentemente, o não-simbolizado torna-se nomeado e contado. Em sétimo lugar, o populismo se expressa em demandas particulares (livrar-se dos imigrantes, impostos mais baixos, o aumento da ‘participação’) que permanecem particulares e excluem a universalização como um projeto urbano positivo. Em outras palavras, o problema urbano não postula uma positiva e nomeada situação sócio-ambiental, uma visão incorporada, um desejo que anseia por sua realização, uma ficção a ser realizada.

## LOCALIZAÇÃO DA DEMOCRACIA: O RETORNO DA POLIS

À luz da discussão acima, o que constituiria uma sequência *política* democrática correta? Para Jacques Rancière um gesto político correto diz respeito a enunciar discordância e rompimento, literalmente, proferindo um discurso que reivindica, em nome da igualdade, um lugar na ordem das coisas, exigindo “a parte daqueles que não têm parte” (Rancière 2001: 6); a política desorganiza a ordem policial - “uma recusa em observar o ‘lugar’ destinado às pessoas e às coisas (ou, ao menos, a certas pessoas e coisas)” (Robson 2005: 5). ‘Política’ é justaposta aqui à ‘polícia’. A última se refere à ordem existente das coisas e é, nas palavras de Rancière, ‘uma partilha do sensível’ (Rancière 2001: 8). Nesse sentido, a polícia trata de “todas as atividades que criam ordem por meio da distribuição de locais, nomes e funções” (Rancière 1994: 173); ela “se refere a uma ordem estabelecida de governança com todos em seus lugares ‘corretos’ na aparente ordem natural das coisas” (Dikeç 2005: 174). Para a ordem policial, “a sociedade consiste em grupos dedicados a modos específicos de atuação, em locais onde essas atuações são exercidas, em modos de ser correspondentes a essas atuações e esses lugares” (Rancière 2000a: 21). Como diz Mustafa Dikeç (2007: ch. 2: 5), “a polícia é, desse modo, tanto um princípio de distribuição como um aparato de administração, que conta com uma organização do espaço

social simbolicamente constituída, uma organização que se torna a base de e para a governança. Assim, a essência da polícia não é a repressão mas a distribuição - distribuição de lugares, pessoas, nomes, funções, autoridades, atividades etc. - e a normalização dessa distribuição”.

Se a supervisão de lugares e funções é definida como a ‘polícia’, “uma sequência política apropriada começa, então, quando essa supervisão é interrompida de modo a permitir uma apropriada ruptura anárquica de função e lugar, uma desclassificação abrangente do discurso. A voz democrática é a voz daqueles que rejeitam a distribuição social predominante de papéis, que recusam a maneira como a sociedade compartilha o poder e a autoridade” (Hallward 2003:192). Trata-se, afirma Rancière, da voz “de assuntos flutuantes que desregulam todas as representações de lugares e porções” (Rancière 1998: 99-100):

“No fim, tudo na política trata da distribuição de espaços. O que são esses lugares? Como eles funcionam? Por que estão ali? Quem pode ocupá-los? Para mim a ação política sempre atua sobre o social como a distribuição litigiosa de lugares e papéis. É sempre uma questão de saber quem está qualificado para dizer o que é um determinado espaço e o que é feito com ele” (Rancière 2003a: 201).

Tanto a polícia como a política são eminentemente espaciais, giram em torno da espacialidade e temporalidade. Como diz Rancière:

“A atividade política é tudo o que move um corpo do local que lhe é designado ou muda sua destinação. Ela torna visível aquilo que não era oportuno ser visto, e torna audível um discurso onde antes só havia ruído; torna compreensível como discurso o que antes era percebido somente como ruído”. (Rancière 1998: 30). “A política atua sobre a polícia (Rancière 1998: 33) e “ gira em torno do que é visto e daquilo que se pode falar a seu respeito, sobre quem tem a capacidade de ver e o talento para dizer, sobre as propriedades dos espaços e as possibilidades do tempo” (Rancière 2006: 13).

A política correta, então, é sobre reconfigurar o espaço; produzir espaços para a enunciação e o discurso que até então só eram ouvidos como ruído: “A principal função da política é a configuração de seu próprio espaço. É expor o mundo de seus assuntos e de suas operações. A essência da política é a manifestação do dissenso, como a presença de dois mundos em um” (Rancière 2001: Thesis 8). Naturalmente, uma sequência política ocorre no espaço da polícia, “reescrevendo e rearranjando questões sociais, problemas de polícia e assim por diante”, é a ruptura da ordem policial (Rancière 2003c: 7). O espaço se

torna “político na medida em que ... se torna um elemento integral da interrupção da ordem ‘natural’ (ou, melhor ainda, naturalizada) de dominação através da constituição de um local de encontro por aqueles que não participam em tal ordem. A política, nessa visão, é assinalada por esse encontro como um momento de interrupção, e não pela mera presença de relações de poder e interesses concorrentes” (Dikeç 2005: 172).

Naturalmente, “... a polícia e a política estão enredadas. Em outras palavras, os espaços da política estão enredados no espaço da polícia. Se a política submete o ordenamento policial do espaço a um teste igualitário, então a política é possível não apesar da polícia, mas por sua causa. ‘A política atua sobre a polícia’ escreve Rancière (1998: 33), “ela atua nos lugares e com as palavras que são comuns a ambas, mesmo que isso signifique remodelar esses lugares e modificar o status dessas palavras”. A política adequada age no espaço da polícia, a partir do espaço da polícia e através desse espaço. Ela, contudo, não atua *dentro* do espaço da polícia, mas *entre os espaços* que não são determinados pela polícia, que não possuem lugar no espaço da polícia. A política consiste em uma reconfiguração, em “uma série de ações que *reconfigura o espaço* em que os partidos, as partes, ou a ausência de partes foi definida” (Rancière 1998: 30). Esses espaços intermediários são os “intervalos de subjetivação: intervalos construídos entre identidades, entre lugares e localizações” (Dikeç 2005: 181-182).

A governança-além-do-Estado como a ordem policial urbana do capitalismo tardio retira a política democrática correta dos lugares de encontro público; ela sanitiza espaços ao colocar o descontentamento fora da ordem policial e os localizando em seu espaço próprio - suspenso e silenciado. A democracia correta, em contraste, é “a instituição simbólica da política sob a forma do poder daqueles que não estão autorizados a exercer o poder - uma ruptura na ordem de legitimação e de dominação. A democracia é o poder paradoxal daqueles que não contam: a conta dos ‘não-computados’” (Rancière 2000b: 124). A urbanidade tecno-administrativa consensual “é assim não outra forma de exercer a democracia ... é a negação da base democrática para a política: deseja possuir grupos bem identificáveis com interesses, aspirações valores e ‘cultura’ específicos.... O centrismo consensualista floresce com a multiplicação de diferenças e de identidades... Quanto maior a quantidade de grupos e identidades que precisam ser considerados na sociedade, maior a necessidade de arbitragem. A ‘unidade’ do consenso se alimenta do múltiplo” (Rancière 2000b: 125). Uma genuína sequência política democrática e igualitária necessita uma intervenção na ordem policial.

“O ato político (intervenção) propriamente dito não é simplesmente algo que funciona bem dentro da estrutura das relações existentes, mas algo que *altera a própria estrutura que determina como as coisas funcionam...* A autêntica política... é a arte do *impossível* - altera os próprios parâmetros do que é considerado ‘possível’ na constelação existente (ênfase no original)” (Žižek 1999b: 199).

Uma política genuína é, desse modo, “o momento em que uma determinada demanda não é simplesmente parte da negociação de interesses mas busca algo a mais, e começa a funcionar como a condensação metafórica da reestruturação global de todo o espaço social” (Žižek 1999b: 208). Diz respeito ao reconhecimento do conflito como constitutivo da condição social, e a nomeação dos espaços urbanos que pode tornar-se. É, literalmente, sobre pedir o impossível, fazer o impossível acontecer. A política se torna o espaço do litígio (Žižek 1998), o espaço para aqueles que são não-Tudo, que não são computados e nomeados, que discordam do papel fixado pela ordem ‘policial’ (simbólica, social e estatal). Como afirmam Diken e Laustsen (2004: 9): “a política nesse sentido é a capacidade de debater, questionar e renovar o fundamento sobre o qual se desdobra a luta política, a capacidade de criticar radicalmente uma determinada ordem e lutar por uma ordem nova e melhor. Assim, em poucas palavras, a política precisa da aceitação do conflito”. Uma posição radical-progressista “deveria insistir na primazia incondicional do antagonismo inerente como constitutivo da política” (Žižek 1999a: 29).

Uma verdadeira política é uma comunidade política democrática concebida como “uma comunidade de interrupções, fraturas, irregulares e locais, através da qual a lógica igualitária vem e separa a comunidade policial de si mesma. É uma comunidade de mundos em comunidade que são intervalos de subjetização: intervalos construídos entre identidades, entre espaços e lugares. O estar-junto político é um estar-entre: entre identidades, entre mundos... Entre diversos nomes, diversas identidades diversos status” (Rancière 1998: 137-138). A noção da política de Rancière é caracterizada em termos de divisão, conflito e polêmica (Valentine 2005: 46). Desse modo, “a democracia sempre trabalha contra a pacificação do rompimento social, contra a administração do consenso e da ‘estabilidade’...”

A preocupação da democracia não é com a formulação de acordo ou a preservação da ordem mas com a invenção de novos e até então não autorizados modos de desagregação, discordância e desordem” (Hallward 2005: 34-35). A nova mentalidade de governo urbana em sua forma populista pós-política é

a antítese da democracia, e contribui para um esvaziamento maior daquilo que para Rancière e outros constitui o próprio horizonte da democracia igualitária como uma democracia radicalmente heterogênea e conflitante.

Desse modo, como argumenta Badiou (2005a), uma nova política radical precisa girar em torno da construção de novas grandes ficções que criam reais possibilidades para a construção de diferentes futuros urbanos. Na medida em que a presente condição pós-política, que combina visões urbanas distópicas com a visão neoliberal hegemônica consensual do ordenamento social, constitui uma determinada ficção (uma que de fato impede a dissensão, o conflito e a possibilidade de um futuro diferente), existe uma necessidade urgente de histórias e ficções diferentes que possam ser mobilizadas para realização. Isso requer priorizar e nomear diferentes futuros urbanos, fazendo o novo e o impossível entrarem no domínio da política e da democracia, e reconhecendo o conflito, a diferença e a luta pela denominação e trajetórias desses futuros. Assim, o conflito urbano não deveria ser subsumido no manto homogeneizador de um discurso populista de globalização/cidade criativa, mas deveria ser legitimado como constituinte de uma ordem democrática.

A cidade ‘glocal’ pós-política é fragmentada e caleidoscópica. A integração mundial se desdobra de mãos dadas com crescentes diferenciações locais, desigualdades e desenvolvimento combinado, mas desigual. Dentro das tensões, inconsistências e exclusões forjadas por meio dessas transformações caleidoscópicas embora incoerentes, surgem todos os tipos de fricções, fendas, fissuras, lacunas e espaços ‘vagos’ (Swyngedouw 2000); espaços que, embora parte integral da ordem ‘policial’, do estado existente da situação, estão simultaneamente fora dele. Essas fissuras, fendas, e espaços ‘livres’ formam pontos de ‘acolchoamento’, nódulos para experimentação com novas possibilidades urbanas. É de fato, precisamente, nesses espaços intermediários – os fragmentos deixados desocupados pela ordem urbana policial ‘glocal’ que regula, atribui e distribui – que todas as formas de novas práticas culturais e sociais urbanas emergem; em que nascem novas formas de urbanidade (Swyngedouw and Kaika 2003). Enquanto os fluxos de capital transnacional impõem sua lógica totalizante sobre a cidade e na política/policiamento urbana, os contornos e as possibilidades para uma forma e vida urbana novas e mais humanas germinam nesses espaços urbanos ‘livres’. Esses são os tipos de espaços em que formas alternativas de vida, trabalho, e expressão são experimentadas, em que novas formas de ação política e social são encenadas, em que eco-

nomias afetivas são retrabalhadas, e o viver criativo não é medido pela subida dos índices do mercado de ações ou dos fundos de pensão. Ed Soja (1996) define esses espaços como *Thirdspace* (o Terceiro espaço), o viver-entre-o-espaço que surge através da percepção e da imaginação; um espaço que é simultaneamente real e imaginado, material e metafórico, um espaço ordenado e desordenado. Naturalmente, para as elites, esses 'terceiros espaços', espaços de experimentação não verificados e desregulados, reforçam o imaginário distópico de cidades como locais de caos, desintegração e decadência moral; excessos que precisam de contenção ou dos quais se foge (Baeten 2001). Mas, naturalmente, é exatamente nesses espaços em que a esperança, novas promessas, liberdade e desejos são ativamente vividos. Nessas fendas, cantos e fissuras da cidade contemporânea interconectada fragmentada assoma e fermenta um novo conglomerado híbrido de práticas, frequentemente, no meio de uma crescente exclusão política e desempoderamento social. Essas são as margens radicais que são parte essencial da urbanidade democrática do século XXI. E são exatamente essas práticas que, urgentemente, requerem atenção, sustento, reconhecimento e valorização. Elas demandam seu próprio espaço; elas requerem a criação de seus próprios panoramas materiais e culturais, suas próprias geografias emblemáticas. Esses são os espaços em que a condição pós-política é questionada e práticas de democratização radical são experimentadas. Tais experimentações "modificam o mapa do que pode ser pensado, do que pode ser nomeado e percebido, e assim também do que é possível" (Rancière, in Lévi *et al.* 2007: 4). Elas contribuem para a confecção de mapeamentos e cartografias alternativas do pensável, do perceptível e, conseqüentemente, do possível e factível. Sua realização requer considerável criatividade e imaginação arquitetônica e urbana. Mais importante, isso requer um repensar do significado da cidadania na direção do reconhecimento da multiplicidade de identidades, dos meandros rizomáticos de significados, práticas e vidas. Ela também requer o desenvolvimento de programas urbanos visionários por e para esses novos cidadãos 'glocais' da *polis*, aqueles que estão simultaneamente decididamente locais e, desavergonhadamente, globais; aqueles que com excessiva frequência são excluídos do consenso pós-político e pós-democrático que governa nossas cidades contemporâneas. Essa recentralização da *polis* como o espaço da dissensão e da discordância, com seus lugares para enunciar o diferente e encenar as vozes daqueles que não são ouvidos ou notados, é exatamente o local de onde emergem as autênticas políticas urbanas democráticas.

## BIBLIOGRAFIA

- Agamben, G. 2005. *State of Exception*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Albrechts, L. 2006. Bridge the Gap: From Spatial Planning to Strategic Projects. *European Planning Studies* 14 (10):1487-1499.
- Badiou, A. 2005a. *Being and Event*. London: Continuum.
- . 2005b. Politics: A Non-Expressive Dialectics. Documento lido em Is The Politics of Truth still Thinkable?, Conferência organizada por Slavoj Zizek e Costas Douzinas, 25-26 Novembro, no Birkbeck Institute for the Humanities, Birkbeck College, London.
- Baeten, G. 2001. Clichés of Urban Doom: The Dystopian Politics of Metaphors for the Unequal City - a View from Brussels. *International Journal of Urban and Regional Research* 25 (1):55-69.
- Brenner, N., and N. Theodore, eds. 2002. *Spaces of Neoliberalism – Urban Restructuring in North American and Western Europe*. Oxford: Blackwell.
- Brindley, T., Y. Rydin, and G. Stoker. 1989. *Remaking Planning: the Politics of Urban Change in the Thatcher Years*. London: Unwin Hyman.
- Burchell, G. 1996. Liberal Government and Techniques of the Self. Em *Foucault and Political Reason: Liberalism, Neo-liberalism and Rationalities of Government*, eds. A. Barry, T. Osborne and N. Rose, 19-36. London: UCL Press.
- Canovan, M. 1999. Trust the People! Populism and the Two Faces of Democracy. *Political Studies* 47:2-16.
- Crouch, C. 2004. *Post-Democracy*. Cambridge: Polity Press.
- Cruikshank, B. 1993. Revolutions Within: Self-Governance and Self-Esteem. *Economy & Society* 22 (3):327-324.
- . 1994. The Will to Empower: Technologies of Citizenship and the War on Poverty. *Socialist Review* 23 (4):29-55.
- Dean, M. 1999. *Governmentality - Power and Rule in Modern Society*. London: Sage.
- Dikeç, M. 2005. Space, Politics and the Political. *Environment and Planning D: Society and Space* 23:171-188.
- . 2007. *Badlands of the Republic. Space, Politics and French Urban Policy*. Oxford: Blackwell.
- Diken, B., e C. Laustsen. 2004. 7/11, 9/11, and Post-Politics. Working Paper, Department of Sociology, Lancaster University, Lancaster LA1 4YL, UK.
- Donzelot, J. 1984. *L'invention du Social: Essai sur le*

- Déclin des Passions Politiques*. Paris: Seuil.
- Foucault, M. 1979. On governmentality. *Ideology and Consciousness* 6:5-21.
- Goonewardena, K., e K. N. Rankin. 2004. The Desire called Civil Society: A Contribution to the Critique of a Bourgeois Category. *Planning Theory* 3 (2):117-149.
- Hajer, M. 2003a. Policy without Polity? Policy Analysis and the Institutional Void. *Policy Sciences* 36:175-195.
- , ed. 2003b. *Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society*. Cambridge: University Press.
- Hallward, P. 2003. Introduction - Jacques Rancière - Politics and Aesthetics - an Interview. *Angelaki* 8 (2):191-193.
- . 2005. Jacques Rancière and the Subversion of Mastery. *Paragraph* 28 (1):26-45.
- Harvey, D. 2005. *Neoliberalism: A Short History*. Oxford: University Press.
- Healey, P. 1997. *Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies*. Vancouver: University of British Columbia Press.
- Healey, P., S. Davoudi, S. Graham, e A. Mandanipour, eds. 1995. *Managing Cities, The New Urban Context*. Chichester: Wiley.
- Jessop, B. 1998. The Rise of Governance and the Risks of Failure: the Case of Economic Development. *International Social Science Journal* (50):29-46.
- . 2002. *The Future of the Capitalist State*. Cambridge: Polity Press.
- Laclau, E. 2005. *On Populist Reason*. London: Verso.
- Le Galès, P. 2002. *Cities: Social Conflict and Governance*. Oxford: University Press.
- Lemke, T. 2002. Foucault, Governmentality, and Critique. *Rethinking Marxism* 14 (3):49-64.
- Lévy, J., J. Rennes, e D. Zerbib. 2007. Jacques Rancière: "Les Territoires de la Pensée partagée", 8 Janeiro 2007 [citado em 28 Fevereiro 2007]. Disponível em <http://espacetemps.net/document2142.html>.
- Miller, P. 1992. Accounting and Objectivity: The Invention of Calculating Selves and Calculable Spaces. *Annals of Scholarship* 9 (1/2):61-86.
- Mitchell, K. 2002. Transnationalism, Neoliberalism and the Rise of the Shadow State. *Economy & Society* 30 (2):165-189.
- Mouffe, C. 2005. *On The Political, Thinking in Action*. London: Routledge.
- Moulaert, F., A. Rodriguez, and E. Swyngedouw, eds. 2002. *The Globalized City - Economic Restructuring and Social Polarization in European Cities*. Oxford: University Press.
- Oatley, N. 1998. *Cities, Economic Competition, and Urban Policy*. London: Paul Chapman.
- Pagden, A. 1998. The Genesis of 'Governance' and Enlightenmen Conceptions of the Cosmopolitan World Order. *International Social Science Journal* 50 (155):7-15.
- Plato. 2003. *The Republic*. London: Penguin Books.
- Rancière, J. 1994. Post-Democracy, Politics and Philosophy: an interview with Jacques Rancière. *Angelaki* 1 (3):171-178.
- . 1995. *La Méésentente - Politique et Philosophie*. Paris: Editions Galilée.
- . 1998. *Disagreement*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- . 2000a. *Le Partage du Sensible: Esthétique et Politique*. Paris: La Fabrique.
- . 2000b. Dissenting Words. A Conversation with Jacques Rancière (with Davide Panagia). *Diacritics* 30 (2):113-126.
- . 2001. Ten Theses of Politics. *Theory & Event* 5 (3).
- . 2003a. Politics and Aesthetics: an interview. *Angelaki* 8 (2):194-211.
- . 2003b. Comment and Responses. *Theory & Event* 6 (4).
- . 2003c. The Thinking of Dissensus: Politics and Aesthetics. Em *Fidelity to the Disagreement: Jacques Rancière and the Political*. Goldsmith's College: Post-Structuralism and Radical Politics and Marxism specialist groups of the Political Studies Association of the UK.
- . 2004a. Introducing Disagreement. *Angelaki* 9 (3):3-9.
- . 2005a. *Chroniques des Temps Consensuels*. Paris: Seuil.
- . 2006. *The Politics of the Aesthetics*. London: Continuum.
- Robson, M. 2005. Introduction: Hearing Voices. *Paragraph* 28 (1):1-12.
- Schmitter, P. 2002. Participation in governance arrangements: is there any reason to expect it will achieve 'sustainable and innovative policies in a multi-level context'? Em *Participatory Governance: Political and Societal Implications*, eds. J. Grote and B. Gbipki, 51-69. Opladen: Leske and Budrich.
- Soja, E. 1996. *Thirdspace*. Oxford: Blackwell.
- Swyngedouw, E. 1997. Neither Global nor Local: 'Glocalization' and the Politics of Scale. In *Spaces of Globalization - Reasserting the Power of the Lo-*

- cal, ed. K. Cox. New York: Guilford.
- . 2000. The Mont des Arts as a Ruin in the Revanchist City. Em *Vacant City – Brussels’ Mont des Arts Reconsidered*, eds. B. De Meulder and K. Van Herck, 267-281. Rotterdam: NAI Publishers.
- . 2004. Globalisation or ‘Glocalisation’? Networks, Territories and Rescaling. *Cambridge Review of International Affairs* 17 (1):25-48.
- . 2005a. Governance Innovation and the Citizen: The Janus Face of Governance-beyond-the-state. *Urban Studies* 42 (11):1-16.
- . 2005b. A ‘New urbanity’? The ambiguous politics of large-scale urban development projects in European cities. Em *Amsterdam Zuidas - European Space*, eds. W. Salet and S. Majoor, 61-79. Rotterdam: 010 Publishers.
- . 2007. Impossible/Undesirable Sustainability and the Post-Political Condition. In *The Sustainable Development Paradox*, eds. J. R. Krueger and D. Gibbs. New York: Guilford.
- Swyngedouw, E., and M. Kaika. 2003. ‘Glocal’ Urban Modernities: Exploring the Cracks in the Mirror. *City* 7 (1):5-21.
- Swyngedouw, E., F. Moulaert, and A. Rodriguez. 2002. Neoliberal urbanization in Europe: large scale urban development projects and the new urban policy. *Antipode* 34 (3):542-577.
- Thomson, A. J. P. 2003. Re-Placing the Opposition: Rancière and Derrida. Documento lido em Fidelity to the Disagreement, 16-17 Setembro, no Goldsmith’s College, University of London.
- Valentine, J. 2005. Rancière and Contemporary Political Problems. *Paragraph* 28 (1):46-60.
- Whitehead, M. 2003. ‘In the Shadow of Hierarchy’: Meta-Governance, Policy Reform and Urban Regeneration in the West Midlands. *Area* 35 (1):6-14.
- Žižek, S. 1998. For a Leftist Appropriation of the European Legacy. *Journal of Political Ideologies* 3 (1):63-78.
- . 1999a. Carl Schmitt in the Age of Post-Politics. In *The Challenge of Carl Schmitt*, ed. C. Mouffe, 18-37. London: Verso.
- . 1999b. *The Ticklish Subject - The Absent Centre of Political Ontology*. London: Verso.
- . 2002. *Revolution at the Gates - Žižek on Lenin - The 1917 Writings*. London: Verso.
- . 2005a. Against Human Rights. *New Left Review* (34):115-131.
- . 2005b. Against the Populist Temptation. Documento lido em Is The Politics of Truth still Thinkable?, Conferência organizada por Slavoj Žizek and Costas Douzinas, 25-26 Setembro, no Birkbeck College, University of London.
- . 2006. The Lesson of Rancière. In *The Politics of the Aesthetics*, ed. J. Rancière, 69-79. London: Continuum. ■



Ricardo Henriques

# Pensando a governança na favela

**E**xiste um conceito para UPP Social? A UPP Social pode ser considerada uma política? Caso sim, qual é a diferença entre UPP Social e as outras políticas sociais existentes para esses territórios?

A UPP Social é um esforço de coordenação das políticas sociais, urbanas e de desenvolvimento implantadas ou ampliadas a partir do processo de pacificação. O programa tem como objetivo mobilizar e coordenar os esforços necessários para efetivar a integração plena das áreas beneficiadas pelas UPPs ao conjunto da cidade. Isso implica criar condições para que nessas áreas sejam alcançados patamares de cobertura e de qualidade dos serviços públicos compatíveis com os oferecidos na cidade como um todo.

Em vários momentos na história do Rio houve alguma dúvida sobre a estratégia em relação à intervenção em territórios ocupados por grupos armados e o que deveria vir antes: o social ou a segurança. As UPPs são uma de-

monstração empírica de que, em contextos de afirmação de fronteiras armadas como o que alcançamos no Rio de Janeiro, a segurança é uma condição necessária e incontornável para realizar transformações estruturais. Políticas públicas sociais em ambientes sem paz, onde existe o controle territorial armado pelo crime, amenizam algumas situações, mas não conseguem transformar a realidade. Uma vez restaurados o controle do território e a paz, surge a oportunidade de ampliar e intensificar ações de redução, naqueles locais, das desigualdades típicas da sociedade brasileira.

A coordenação das políticas públicas permite acelerar a velocidade de redução da distância entre um território que foi controlado pelo crime e o resto da cidade. A justaposição de políticas sociais não garante, ou não tende a assegurar, a aceleração da velocidade de redução das desigualdades. A UPP Social pretende demonstrar que uma visão matricial que considere a articu-

## Ricardo Henriques

*é presidente do Instituto Pereira Passos (IPP), centro de pesquisa, planejamento e projetos estratégicos para a cidade do Rio de Janeiro, e desde 2010 está a frente do desenvolvimento e implementação do Programa chamado UPP Social, que junto com as Unidades de Polícia Pacificadora trazem uma nova proposta de ação em territórios de favelas na cidade do Rio de Janeiro. Pesquisador no campo da Economia Social, é autor de publicações nas áreas de educação, desigualdade, pobreza, avaliação de políticas públicas, diversidade e distribuição de renda. É também professor do Departamento de Economia da Universidade Federal Fluminense. Dentre as diversas funções públicas que exerceu, foi um dos responsáveis pela criação do programa Bolsa Família como secretário executivo do Ministério de Desenvolvimento Social.*

rhenriques.ipprio@gmail.com

lação entre territórios e setores, a partir de uma estrutura de governança capaz de promover a coordenação de políticas sociais e urbanas e a participação ativa das comunidades locais – uma ambição longe de ser trivial – pode resultar em benefícios mais profundos e rápidos.

**Não é tarefa simples estabelecer, com efetividade, novos espaços institucionais na máquina pública e novos modos de interface entre o poder público e comunidades, sobretudo diante da inércia de culturas e modos de fazer enraizados.**

Existem alguns questionamentos em relação ao nome UPP Social, Você poderia falar um pouco sobre isso, é uma estratégia de marketing? Você acha que o nome se justifica em termos conceituais? Qual a importância desse nome?

As ações da UPP Social estão estruturadas em três eixos: desenvolvimento social e econômico; desenvolvimento urbano; e estado democrático e cidadania. O nome do programa poderia estar ligado a qualquer desses eixos. No entanto, ele deixaria de sinalizar a associação do programa ao processo de paz. Enfatizar que esta é uma agenda que parte da pacificação para produzir a integração em sentido mais amplo era importante. É preciso deixar claro que estamos produzindo esforços de coordenação de políticas públicas em territórios onde não há mais controle territorial armado, onde há paz e a paz constitui tanto uma conquista valiosa em si mesma, quanto o ponto de partida para outros compromissos e avanços imprescindíveis.

Você poderia elencar quais têm sido os principais desafios na implementação da UPP Social?

Os principais desafios remetem ao desenho estratégico do programa que procura definir novas dinâmicas de gestão e de relacionamento com os setores populares que permitam a articulação efetiva e produtiva de atores diversos e heterogêneos. Não é tarefa simples estabelecer, com efetividade, novos espaços institucionais na máquina pública e novos modos de interface entre o poder público e comunidades, sobretudo diante da inércia de culturas e modos de fazer enraizados. Além disso, há o agravante do fato das favelas serem historicamente tratadas como áreas

de “segunda categoria”, como o “não-lugar” da política pública.

Estes territórios são bastante heterogêneos entre si e no seu próprio interior. Existem parâmetros de vulnerabilidade comum, mas é evidente que o Turano é bastante distinto do Batam, que é distinto do Pavão-Pavãozinho, que é distinto do Alemão, e assim por diante. Um programa que está em busca de considerar sujeitos concretos em territórios concretos tem de ser capaz de dar conta das especificidades locais e dos campos de possibilidade de diálogo entre governo e sociedade. Se aplicarmos o mesmo “pacote” de programas em todos territórios a agenda de transformação não vai funcionar. Para construir soluções sustentáveis, temos de captar essa heterogeneidade e implantar políticas públicas a partir do diálogo e do reconhecimento da diversidade, com interação atenta e respeitosa com os moradores das comunidades. Isso é ainda mais necessário numa sociedade urbana cosmopolita como o Rio de Janeiro.

Diante desse contexto, a UPP Social instituiu uma governança muito clara que mantém equipes de gestão em todos territórios com UPPs, promove interação crítica com os moradores, articula as ações dos órgãos municipais e demais parceiros nessas áreas e elabora metas, diagnósticos e planos locais para garantir a qualidade das intervenções públicas. Temos uma estrutura de gestão dividida em três pilares: gestão do território, gestão institucional e gestão de informação.

As equipes de Gestão Territorial dedicam-se à interlocução cotidiana com organizações e lideranças de cada comunidade, identificando demandas e criando novos canais de participação e diálogo com o poder público. Em paralelo, aprofundam informações sobre infraestrutura urbana, equipamentos e oportunidades sociais nos territórios. Por fim, facilitam a cooperação entre agentes públicos e a sociedade civil e acompanham a execução das ações municipais.

A unidade de Gestão da Informação promove uma análise técnica contínua das informações quantitativas e qualitativas disponíveis, qualificando as demandas identificadas nas interações locais e a adequação das possibilidades de oferta a cada território.

Por fim, o núcleo de Gestão Institucional coordena uma rede formada por técnicos das secretarias e empresas públicas municipais, responsáveis pelas agendas em cada órgão. Esta equipe mapeia as ofertas existentes e potenciais de cada setor e desenha compromissos exequíveis para responder as demandas prioritárias identificadas em cada comunidade.

O programa se organiza, portanto, a partir de uma gestão matricial e multisetorial, com um sistema de governança que permite olhar para o território



rio como prioridade e validar as decisões baseadas no diagnóstico específico de cada território. Assim, a UPP Social constitui um novo ambiente e novas práticas de gestão em face das comunidades, criando condições concretas para avanços na adoção de políticas orientadas às realidades dos territórios, com alto grau de integração setorial e participação social. Essa abordagem permite dar vida e consequência a dinâmicas capazes de lidar com as heterogeneidades territoriais e as potencialidades das agendas setoriais voltadas para a ação integrada. A UPP Social oxigena a relação entre poder público e comunidades com a ampliação do leque de interlocutores e a construção de ambientes de cidadania ativa e respeitosa que substituem as forças inerciais das relações de favor e de clientela.

**Você abordou em sua resposta anterior os desafios do ponto de vista da institucionalidade. Em relação a isso, que mecanismos ou ferramentas vocês estão utilizando para conseguir produzir esse diálogo, essa coordenação, nos territórios? Por outro lado, existem desafios específicos que estão relacionados com a cultura do território, com a cultura das pessoas que habitam esse território ou que atuam ali para além da institucionalidade?**

Os desafios relativos à institucionalidade remetem à algumas características que, apesar dos evidentes avanços dos últimos anos, continuam presentes na condução das políticas públicas no Brasil. Entre essas características sublinharia a fragmentação, a sobreposição e o isolacionismo entre os setores. E se configuram desafios estruturais na medida em que buscamos viabilizar uma política pública orientada para reduzir desigualdades e produzir integração territorial com um arranjo social mais equilibrado e equitativo.

A questão da fragmentação é difícil de ser enfrentada porque deriva de uma relação funcional com um modo de gestão largamente difundido em nossa história. A fragmentação, em regra, não é o resultado de uma ineficiência da política pública. Ao contrário, é um instrumento eficiente do clientelismo que garante e produz relações de dominação e de subordinação.

A sobreposição dos programas públicos se expressa na evidência empírica de que em territórios concretos, sobretudo de significativa vulnerabilidade social, existem ações e programas relativamente semelhantes de responsabilidades de distintas esferas de governos que incidem simultaneamente sobre áreas específicas

de um território, sendo que em outras áreas, porventura próximas, há um vazio quase absoluto dessas intervenções. Essa sobreposição encontra amparo tanto nas estruturas de oferta como nas demandas de ações públicas.

Por um lado, uma frágil cultura de coordenação para a construção e o diálogo sobre políticas públicas no interior de cada esfera de governo e entre esferas de governo. Cada setor elabora seus programas e na maioria das vezes não os confronta nem com seus pares nem com outras instituições. Por outro lado, com frequência, algumas redes sociais locais – corporativas, religiosas ou de segmentos sociais específicos – se apropriam dos modos acesso aos fluxos setoriais de distribuição dos programas públicos.

Existe ainda um terceiro desafio, que eu chamaria de “isolacionismo setorial”. Esse talvez seja o maior desafio para a coordenação de políticas nos territórios. É evidente que, para que as políticas públicas sejam sólidas e consistentes, é preciso ter agendas setoriais densas e qualificadas. No entanto, elas não deveriam estar divorciadas de um campo de intersetorialidade e do olhar para territórios específicos com seus sujeitos e famílias concretas vivendo nesses territórios. Esse isolacionismo limita as potencialidades de transformação social e os horizontes de uma abordagem integral e integradora das políticas públicas.

A segunda parte da pergunta, que lida com “desafios específicos relacionados com a cultura do território”, remete, novamente, ao tema da heterogeneidade. Para ilustrar diferenças relevantes na condução da política pública voltada para territórios é importante reconhecer que a atuação em comunidades onde o tecido social se constituiu, principalmente, a partir de redes familiares é distinta da atuação em locais estruturados a partir de redes religiosas, e ambos dis-

**A sobreposição dos programas públicos se expressa na evidência empírica de que em territórios concretos, sobretudo de significativa vulnerabilidade social, existem ações e programas relativamente semelhantes de responsabilidades de distintas esferas de governos que incidem simultaneamente sobre áreas específicas de um território, sendo que em outras áreas, porventura próximas, há um vazio quase absoluto dessas intervenções.**

tintos daqueles em que a resistência política representou um fator identitário dominante no período de combate à ditadura. Isso, ainda, é diferente de outro território em que o tecido social foi esgarçado pelo controle armado, incluindo o extermínio de várias lideranças. Qualquer programa “pré-moldado”, que pretenda tratar essas quatro situações como se fossem iguais, inevitavelmente cairá na mesmice das agendas tradicionais e não promoverá mudanças significativas e consistentes.

É preciso ter plasticidade na formatação das ações públicas e capacidade de diálogo com atores locais não só para entender a especificidade do território, mas, sobretudo, para conseguir identificar os componentes universais e os componentes singulares das ações públicas que podem ser mobilizadas em cada local e, ao mesmo tempo, estabelecer um alinhamento crítico entre as expectativas dos diversos atores locais e os gestores públicos.

Nesse sentido, o padrão de qualidade da gestão pública deve ser universal para toda cidade. Diante desse desafio, não é possível, por exemplo, ficar de costas para as favelas no exercício de uma profecia autorealizadora da “gestão partida” para a “cidade partida”. Ao contrário, uma nova gestão pública, pautada pelo diálogo e a obtenção de resultados, necessita entender que no contexto de elevada desigualdade social, econômica e cultural, agravado por décadas de controle territorial armado, para obtermos resultados iguais, são necessárias atuações diferentes. Temos de tratar desigualmente os desiguais para obter o mesmo resultado.

Em nossa realidade, a universalidade da qualidade dos serviços públicos deriva, em grande medida, da singularidade e da plasticidade na formatação das ações públicas. E os caminhos para a cidade integrada passam por gerar resultados concretos na expansão e qualificação dos serviços públicos nas áreas de atuação da UPP Social. Em particular, do ponto de vista da gestão pública, a efetividade das ações e a aderência aos desafios e dilemas da comunidade dependem de produzir estratégias adequadas para cada um dos perfis territoriais que illustrei acima.

Esse caminho implica a reconfiguração das institucionalidades de gestão pública de modo a enfrentar os gargalos da fragmentação, da sobreposição e do isolacionismo setorial e promover um campo de exercício prático de cidadania participativa, não assembleísta, orientado para a produção de resultados efetivos com capacidade de redução das desigualdades e integração territorial.

**Alguns estudos sobre melhoramentos em favelas, sobretudo na década**

de 70, início de 80, como os de Lícia Valladares por exemplo, apontavam para um processo que ela chamava de “remoção branca”, ou seja, que parte das populações mais vulneráveis que acabavam saindo por conta de um aumento do custo de vida naquele território. Já existem alguns indicativos de que há um aumento no custo de vida em vários espaços da cidade, sobretudo nos “territórios pacificados”. A UPP Social tem uma preocupação em relação a esses processos? Como é que isso se dá? Qual a percepção do IPP e como é que vocês têm atuado no sentido de evitar processos de uma nova exclusão de populações vulneráveis?

A estratégia inicial em direção às populações vulneráveis remete ao estabelecimento e fortalecimento de redes de proteção e apoio público consistentes e adequadas. No contexto atual, o primeiro passo é o processo de “busca ativa” da Assistência Social para os programas Bolsa Família e Cartão Família Carioca, articulado com a agenda de atenção básica da Saúde e de acesso ao ensino infantil e fundamental. Isso deve combinar-se com políticas continuadas de geração de oportunidades de emprego e renda, como as ações de formação profissional e suporte ao empreendedorismo local. Assim, antes de tudo é necessário melhorar as condições de vida dos moradores locais junto com as do território como um todo. Esse é o primeiro movimento para evitar “novas exclusões” das populações mais vulneráveis.

Em paralelo, para enfrentar os riscos de uma “remoção branca”, é fundamental buscar mecanismos que, sem tolher a liberdade de decisão e movimentação dos moradores, contribuam para a manutenção da diversidade da experiência de ocupação urbana do Rio de Janeiro. Isso solicita instrumentos de regulação, tradicionalmente ausentes no marco da informalidade vigente. Além do passo incontornável relativo aos componentes sociais descritos antes e do necessário reassentamento de famílias vivendo em áreas de risco, temos de estabelecer uma clara regularização urbanística e construtiva das áreas e adotar instrumentos efetivos de regulação orientados a preservar a riqueza em termos de diversidade socioeconômica e de universalidade do direito à cidade dos modelos de ocupação desejáveis.

**Mas isso é uma preocupação da UPP social?**

É uma preocupação permanente. A transição para

a formalidade – urbana, econômica, dos serviços públicos, da circulação viária, entre outros – é uma dimensão estratégica do arranjo metropolitano contemporâneo para o qual pretendemos contribuir ao promover a integração das áreas pacificadas à cidade como um todo. Um recorte específico, e importante, remete às regularizações urbanística e construtiva e, posteriormente, fundiária. Mas, o marco global dessa reflexão remete aos parâmetros de transição associados aos campos da formalização e da legalidade que viabilizam a instalação plena da república democrática em territórios marcados por décadas de exclusão urbana e de controle territorial armado pelo crime.

**Uma parte significativa da população desses territórios não pagava por uma série de serviços. Com a entrada da regularização, da regulamentação deste território eles passam a pagar. Como isso tem impacto na vida das pessoas? Como é que vocês lidam com isso, por exemplo, uma família que não pagava aluguel, água, e de repente ela passa a ter custos que ela não tinha antes. Como é que isso funciona, como é que a UPP Social tem conseguido lidar com isso e qual é a percepção de vocês?**

Empiricamente, verificamos um movimento muito positivo, e que apresenta diferenças entre os territórios. É claro que há resistências iniciais ao pagamento de serviços, mas passar a pagar pela luz, pelo acesso a TV a cabo, e assim sucessivamente, não só reposiciona as pessoas frente aos deveres no campo da cidadania mas, sobretudo, frente aos direitos, na medida em que, por exemplo, a qualidade dos serviços passa a ser uma dimensão regular do consumo. O “gato” não garantia qualidade nenhuma e ainda colocava o consumidor em situação de risco. É evidente que é preciso fazer regras de transição, estabelecendo, por exemplo, mecanismos de cobrança referenciados em tarifa social. Os preços têm de ser, neste período de transição, adequados à memória do passado, e depois achar um ponto de equilíbrio. Em algumas favelas já foi possível acabar com aquela teia de fios, regularizar os pontos de luz, chegar a um ponto de equilíbrio em que todos possam pagar. E todo mundo percebe que isso é melhor. Além do mais, o processo envolve ter um logradouro, com número de porta, luz, uma conta de TV a cabo. Isso gera um efeito em cadeia de formalização: maior facilidade de crédito, circulação mais intensa da renda. Portanto, formalizar vale a pena e é um aprendizado de parte a parte – moradores, prestadores de serviço e governos. Outro efeito

positivo é a conscientização sobre a eficiência energética e responsabilidade ambiental, inclusive através de programas que oferecem equipamentos modernos, que permitem consumo baixo de energia. Este processo de formalização nas favelas está criando uma bela experiência de co-responsabilidade e de entendimento do que é o exercício de cidadania e o espaço público em cada território.

**Após aproximadamente um ano de UPP Social, o que você considera que são os principais avanços? Como vocês avaliam este primeiro momento?**

Os principais avanços se referem à chegada de serviços públicos básicos de qualidade e refletem nossa premissa do diálogo com resultados, traduzida no dia a dia de trabalho pela expressão “Vamos combinar”. Isso implica definir entre o poder público e a comunidade compromissos e responsabilidades compartilhadas, ancorados em um sistema de governança que, por um lado, assegura a escuta atenta aos moradores e a qualificação técnica das suas demandas e, por outro lado, organiza a oferta de serviços públicos com as secretarias definindo o que pode (e o que não pode) ser realizado, estabelecendo procedimentos e prazos. Esse processo do diálogo com resultados tem permitido realizar, em diferentes áreas, a entrega de serviços públicos com cobertura e qualidade semelhantes ao do resto da cidade, com procedimentos adequados às especificidades dos territórios.

Podemos ilustrar esses avanços da UPP Social com a nova agenda da Comlurb para coleta de lixo nas favelas. O primeiro passo foi estabelecer uma tipologia das favelas de acordo com sua topografia. Em seguida, a Comlurb adaptou sua larga experiência em operações logísticas às condições de ocupação do solo das favelas, com suas ruas estreitas, várias inclinações e poucas áreas de armazenamento e restrições ao transporte. Além disso, investiu em inovação tecnológica, utilizando triciclos capazes de entrar em vielas para recolher os sacos de lixo e microtratores de compactação que circulam com relativa facilidade.

A primeira implantação do novo modelo foi no complexo do Borel com o “Vamos combinar um Borel mais limpo”. Depois de intenso e qualificado diálogo com a comunidade foi implantado um sistema que conta com dois triciclos, microtrator, 21 pontos de coleta e 126 contêineres distribuídos em locais indicados pelos moradores e adequados aos parâmetros técnicos da empresa. Dezesete garis recolhem o lixo duas vezes por dia. Os resultados são animadores, com ampla adesão dos moradores. E esse modelo de atuação alcançará todas comunidades pacificadas ao

longo do ano de 2012.

Essa nova postura da Comlurb frente as favelas do Rio só fez possível no contexto da UPP Social. E illustrei essa experiência somente como um exemplo do que estamos desenvolvendo de forma semelhante em diversos outros setores de atuação do governo. Os avanços que observamos na agenda UPP Social refletem essa nova governança com vínculos na participação comunitária e orientada para a efetividade das ações públicas, permitindo aprendizado mútuo, adaptação, investimento e inovação.

Você, em outros momentos, afirma que a UPP Social é transitória. Se ela é transitória, presume-se que em algum momento ela sai de cena, certo? O que determina esta transitoriedade ou uma retirada da UPP Social? Como isso é avaliado?

A UPP Social não deve se transformar em uma nova burocracia, encastelada na máquina pública. A estrutura de articulação e coordenação entre as áreas setoriais do governo deve ser transitória. Os instrumentos de gestão devem ter plasticidade, com capacidade de adaptação aos ambientes e contextos sociais e institucionais e, evidentemente, orientados para a efetividade das políticas públicas.

A saída da UPP Social de um território específico está estritamente vinculada ao objetivo de garantir que as áreas pacificadas tenham acesso a serviços de qualidade compatível com o conjunto da cidade. Ao alcançar este padrão, estão criadas as condições para a integração destes territórios ao todo da cidade. É um processo que, uma vez em movimento, dificilmente poderá refluir; ao contrário, tenderá a desencadear

Para enfrentar os riscos de uma “remoção branca”, é fundamental buscar mecanismos que, sem tolher a liberdade de decisão e movimentação dos moradores, contribuam para a manutenção da diversidade da experiência de ocupação urbana do Rio de Janeiro. Isso solicita instrumentos de regulação, tradicionalmente ausentes no marco da informalidade vigente.

um ciclo virtuoso de desenvolvimento. Evidentemente, há quem aposte que o processo histórico de esgarçamento do tecido social e de desigualdade ten-

de a gerar mais desigualdades. Para evitar esse risco, precisamos promover uma situação de equilíbrio em cada território, convergindo para parâmetros orientados de forma explícita pela redução da desigualdade. É claro que não podemos cair na armadilha de tentar construir uma cidade ideal. Essa idéia induz a formação de expectativas equivocadas e inviabilizaria a transitoriedade do programa de coordenação UPP Social.

Naturalmente, não estamos falando de transitoriedade da política de segurança, nem da saúde, educação e demais ações finalísticas dos governos, e sim da transitoriedade da política de coordenação – programa UPP Social – determinada quando verificamos que estão criadas estruturas institucionais suficientes para que as engrenagens das políticas públicas se movam tendo o território como referência. Evidentemente, a aprendizagem é uma variável chave neste processo. No programa UPP Social, a aprendizagem é um valor que precisa ser permanentemente praticado. O aprendizado é de parte a parte, tanto das máquinas públicas quanto dos múltiplos atores sociais.

Na esteira dessa aprendizagem estamos definindo um conjunto de indicadores que sinalizam o quanto um território está integrado à cidade. Assim, internalizamos procedimentos de acompanhamento de indicadores qualitativos e quantitativos seguindo, entre outros, os registros administrativos da Prefeitura e as pesquisas domiciliares e censitárias. Além disso, temos instrumentos de monitoramento que acompanham, in loco, rotineiramente, os compromissos assumidos e o impacto das ações realizadas nos territórios.

Existe algum tipo de novos instrumentos, novas tecnologias, na comunicação na troca de informação nestes territórios no âmbito da UPP Social?

No que se refere à gestão, os gestores locais, que atuam nos territórios, preenchem um relatório de campo diário, que alimenta uma plataforma comum, on line, com informações, imagens e classificações detalhadas. Temos um blog interno dos gestores, onde relatam casos exemplares ou inquietantes, descrevem reuniões, encontros, visitas. Além disso, outra plataforma on line integra os diversos pontos focais de cada secretaria da Prefeitura, relatando os mapeamentos do trabalho de campo, os diagnósticos territoriais e setoriais, e a evolução dos entendimentos sobre a implantação das ações das secretarias.

No que se refere ao trabalho nos territórios, a comunicação efetiva se dá no dia a dia, presencial, na rua, nas reuniões e fóruns locais, na interface pessoal

com lideranças e criação de canais diretos de acesso. Esse movimento inaugural, exercido com qualidade e respeito, expressa uma prática do poder público que permite estabelecer vínculos de confiança e credibilidade. Estivemos, até o momento, concentrados nessa interação de proximidade, sem deixar de explorar localmente alguns canais existentes, como blogueiros, comunicadores comunitários, autofalantes, rádios e TVs locais. Agora, o plano de trabalho prevê justamente estreitar os laços e aprofundar a experimentação com a internet e o repertório de meios e agentes de comunicação local.

**Assumimos que as novas políticas para as favelas (como a UPP e UPP Social por exemplo) fazem parte de um projeto mais amplo, que pensa um novo tipo de cidade (a cidade global, dos grandes eventos, Rio + 20) onde o território tem uma função central. Como você acha que as favelas são percebidas pela gestão pública neste novo projeto de cidade e qual é o papel que a UPP Social tem neste contexto?**

A metrópole contemporânea deveria se estruturar a partir de alguns pilares fundamentais: sustentabilidade ambiental, mobilidade, integração territorial, respeito e valorização da diversidade, entre outros. A UPP Social foca no pilar da cidade integrada e cria condições de facilitação para a estruturação de outros pilares. No Rio de Janeiro, que ficou marcado pela expressão “cidade partida”, é fundamental caminhar rumo à integração da cidade e, nesse sentido, construir uma cidade que consolide os vetores de liberdade e de paz, reduza de forma significativa as condições estruturais de vulnerabilidade social, e promova um ambiente virtuoso de formalização, fortalecimento das forças criativas e inovadoras locais, e dinamização da economia sustentável e inclusiva.

Hoje, a cidade do Rio vivencia uma importante janela de oportunidades associada à reversão da situação de violência e insegurança, à condição de sede dos grandes eventos, ao alinhamento das esferas de governo, ao momento internacional do país e à situação de visibilidade como cidade global. Essa janela de oportunidades pode funcionar como um catalisador de processos virtuosos em que, para além dos desígnios fatalísticos da “cidade partida”, o território, incluindo as áreas de favela, se apresenta como elemento pendular na organização da estratégia de gestão pública com capacidade de induzir um novo projeto de cidade. Em particular, a UPP Social, enquanto estratégia focada na integração territorial

e social, pode contribuir para a construção de uma cidade contemporânea que seja simultaneamente dinâmica, sustentável, inclusiva, segura, criativa, inovadora, diversa e integrada.

**Parte do debate internacional sobre o legado dos Megaeventos, sugere que este legado apresenta resultados bastante controversos, não necessariamente benéficos ou positivos, sobretudo após a realização do evento. Você ressaltou aqui a transitoriedade da UPP Social. Sendo assim, como você acha que esta experiência da UPP Social, levando em consideração seu caráter transitório, pode contribuir para pensar o planejamento contemporâneo nas cidades?**

Um dos desafios deste planejamento é vocacionar o espaço público – um espaço público que não é estritamente governamental e que se sustenta na convergência entre o que é da ordem das três esferas de governo, com a sociedade civil e o setor privado, articulados, ainda, aos campos de intervenção do judiciário e do legislativo. Ou seja, o espaço público não estritamente estatal é a plataforma sobre a qual é possível estruturar o planejamento referente ao tecido urbano do século XXI.

O planejamento da cidade contemporânea solicita institucionalidades sólidas e governanças nítidas que possam dialogar e se moldar aos múltiplos e complexos desafios da gestão. Nesse sentido, a experiência da UPP Social, com sua modelagem de governança e a característica da transitoriedade, contribui para produzir âncoras dessa institucionalidade que mobilizam instrumentos com plasticidade suficiente para desconstruir as amarras das tradicionais máquinas de produção de fragmentação e clientelismo.

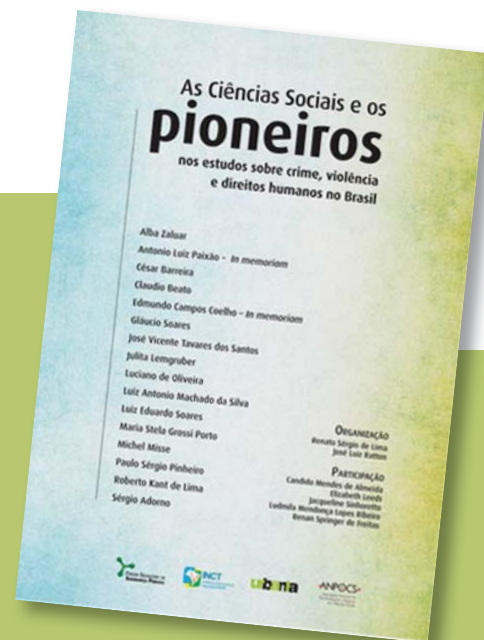
O centro de gravidade desse planejamento contemporâneo das cidades está na estruturação de vetores de coordenação matricial da gestão pública e da participação comunitária que consigam ter o máximo de aderência aos desafios essenciais das pessoas e dos territórios e o máximo de comprometimento com a qualidade e a efetividade das intervenções públicas.

Aqui se faz presente a visão de um Rio integrado, diverso e sustentável, capaz de se libertar de fronteiras e apartações históricas e preservar sua diversidade na configuração urbana e a vitalidade criativa e renovadora das suas áreas populares. Assim, nosso planejamento pode projetar um Rio de futuro, uma cidade integrada e diversa, mista, que sinaliza com sobriedade e determinação um dos caminhos possíveis do arranjo metropolitano contemporâneo. ■

Ludmila Mendonça Lopes Ribeiro

# A história de um campo de estudos

sob a ótica dos seus próprios protagonistas



O livro organizado por Lima e Rattón (2011) visa preencher uma lacuna bastante importante na área de sociologia do crime ao reunir os depoimentos dos precursores dos estudos sobre crime, violência e direitos humanos no Brasil. Essa obra permite afirmar que tal temática entra na agenda de estudos brasileira a partir dos anos 1970, especialmente, através das análises sobre funcionamento das organizações policiais, as quais se baseavam nos pressupostos etnometodológicos para verificar como os estoques de conhecimento de tais operadores determinavam os processos de construção do crime e do criminoso por parte dos policiais, atividade essa que tinha

os seus vieses e conteúdos refletidos nas estatísticas criminais.

São pioneiros nessa abordagem Antônio Luiz Paixão e Edmundo Campos Coelho (ambos já falecidos), que no início da década de 1970 passaram alguns meses nos Estados Unidos da América e, com isso, puderam ter acesso a essa bibliografia que longe de compreender as causas do crime, enfatizava como esse era construído a partir da interação entre as agências oficiais de controle e indivíduos que compartilhavam determinados estereótipos, o que viria a explicar a conformação das prisões em agremiações de indivíduos jovens, pretos e pobres, sendo esse outro tema

## Ludmila Mendonça Lopes Ribeiro

possui doutorado em Sociologia pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro - IUPERJ (2009), mestrado em Administração Pública pela Fundação João Pinheiro (2003), graduação em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (2002) e graduação em Administração Pública pela Fundação João Pinheiro (2001).

ludmila.ribeiro@gmail.com

Esse livro reúne os depoimentos dos seguintes pesquisadores: Alba Zaluar, Antônio Luiz Paixão, César Barreira, Cláudio Beato, Edmundo Campos Coelho, Elizabeth Leeds, Gláucio Soares, José Vicente Tavares dos Santos, Julita Lemgruber, Luciano Oliveira, Luiz Antônio Machado da Silva, Luiz Eduardo Soares, Maria Stela Grossi Porto, Michel Misse, Paulo Sérgio Pinheiro, Roberto Kant de Lima e Sérgio Adorno. Logo, os nomes desses pesquisadores, quando citados no contexto dessa obra, não virão acompanhados das indicações de ano da obra.

LIMA, Renato Sérgio de; RATTÓN, José Luiz. As ciências sociais e os pioneiros nos estudos sobre crime, violência e direitos humanos no Brasil. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública; Urbânia; ANPOCS, 2011. 304 p.

bastante analisado pelos dois autores.

Para Elizabeth Leeds (2011, p. 08), contudo, a importância desses autores não reside apenas em suas análises inovadoras sobre a polícia e o sistema penitenciário, mas no fato de que Paixão inaugurou a primeira parceria entre a universidade e a polícia, “dando início à quebra da barreira que isolava a formação policial e estimulando o interesse pelos estudos sobre segurança pública junto aos policiais e a uma nova geração de estudantes universitários”.

Ainda dentro dessa forma de inserção no campo, mas com uma trajetória mais centrada no uso da etnografia como metodologia para entendimento do funcionamento das agências oficiais de controle e dos sistemas de crenças, valores e atitudes de seus operadores, destaca-se Kant de Lima com seus estudos sobre o funcionamento das organizações policiais e judiciais. Para o autor, tais organizações operariam de acordo com sistemas diferenciados de verdades jurídicas que permitiriam a reificação da igualdade desigual que caracteriza a sociedade brasileira e que determina sobremaneira a forma como as polícias operam nessa localidade. Exatamente em razão desse diagnóstico quase pós-moderno que o autor faz da forma de operação do sistema justiça criminal é que ele, assim como Paixão, tem se preocupado em estreitar os laços com a polícia, auxiliando-os a completar a sua formação dentro de uma perspectiva mais reflexiva e menos condicionadora como a que geralmente caracteriza o treinamento (e não a formação) oferecido pelas academias de polícia<sup>1</sup>.

Outros pesquisadores iniciaram a sua trajetória a partir do emprego dos pressupostos do interacionismo simbólico para entendimento do desvio, ideia essa que foi em parte institucionalizada no Brasil por Gilberto Velho após a sua estadia na Universidade de Austin também no início dos anos 1970 (Velho, 2002). Foi em razão de tal vivência no exterior que ele organizou alguns cursos e seminários no Museu Nacional e foi em razão de tais ensinamentos que outros precursores dessa área se interessaram pela temática do crime.

Ainda no caso do Rio de Janeiro, dentro dessa

chave sobre violência e questões urbanas, destacam-se os estudos de Michel Misse (sobre justiça juvenil e funcionamento da justiça criminal), Alba Zaluar (sobre o impacto do crime no associativismo em favelas) e Julita Lemgruber (sobre o funcionamento de uma prisão feminina).

De maneira um pouco mais independente das correntes teóricas da sociologia norte-americanas e da vivência nos EUA como condicionante do trabalho realizado no Brasil, têm-se os estudos dos pesquisadores de São Paulo, bastante centrados na temática da redemocratização e de como instituições que antes tinham uma função ideológica passam a ter a missão de proteção igualitária dos direitos humanos. Nessa categoria, se enquadram nomes como Paulo Sérgio Pinheiro e Sérgio Adorno, que se dedicaram à análise empírica do funcionamento do sistema de justiça criminal no período que sucedeu o fim da ditadura militar.

O que essas três formas de constituição de pesquisadores na área da sociologia do crime parece indicar é que, ao contrário da realidade norte-americana, onde os primeiros estudos dessa natureza foram produzidos com o objetivo de se problematizar quais eram as causas sociais que atuavam no indivíduo levando-o à prática do delito; no Brasil, esses estudos já começam com uma perspectiva mais afeita à sociologia das organizações, posto que centrados no entendimento de como funcionam as instituições responsáveis pela administração do crime, quais sejam: polícias (militar e civil), judiciário e sistema penitenciário.

Essa “marca de origem” fez com que a produção brasileira terminasse muito forte na área de políticas públicas, problematizando qual seria, portanto, o diagnóstico das instituições estatais envolvidas na administração do crime e o que poderia ser realizado pelo poder público para diminuir a criminalização da marginalidade (Coelho, 1978); a discriminação fundada em características sociais na forma de operação da polícia (Paixão, 1982; Kant de Lima, 1995) e do sistema de justiça criminal (Adorno, 1995); e o esquecimento dos presos no sistema penitenciário, fazendo com que esse se conformasse em espécie de universidade do crime (Coelho, 1987, Lemgruber, 1993).

De acordo com Cláudio Beato, essa preferência por temáticas, como a administração da justiça criminal e o sistema prisional, em detrimento da preocupação em produzir teorias sobre as causas do crime, criou no Brasil um cenário pouco propício à institucionalização da sociologia do crime propriamente dita, sendo várias as consequências desse fenômeno para a própria administração das políticas públicas nessa seara. Primeiro, o fato de que na ausência de uma teoria capaz de explicar as causas sociais do

<sup>1</sup> Roberto Kant de Lima foi coordenador do Núcleo Fluminense de Estudos e Pesquisas (NUFEP/UFF), o qual está vinculado academicamente, ao Programa de Pós-graduação em Antropologia (PPGA) e administrativamente ao Instituto de Ciências Humanas e Filosofia da Universidade Federal Fluminense. Criado em julho de 1994, o NUFEP desenvolve uma série de projetos que tem como foco os processos de administração institucional de conflitos, além de já ter desenvolvido cursos de especialização voltados para membros das organizações que compõem o sistema de justiça criminal e, ainda, para interessados no tema em geral, tal como denotam as informações disponíveis em <http://www.proppi.uff.br/nufep/>, acesso em 14 de janeiro de 2012.

crime, diante de qualquer inflexão nas taxas de homicídio, seja no sentido de seu aumento ou de sua diminuição, ficamos perplexos<sup>2</sup> vendo esses vários factóides ainda buscarem uma teoria que os interligue. Segundo, o fato de que a segunda geração de pesquisadores dessa área tem se empenhado apenas em descrições de fenômenos sociais relacionados ao crime que possam se consubstanciar em políticas públicas *stricto sensu*, aptas a serem implementadas imediatamente por qualquer gestor de quaisquer dos três níveis de governo: municipal, estadual ou federal, sem qualquer tipo de reflexão mais profunda, capaz de gerar efetivamente uma teoria sobre a dinâmica do crime no Brasil.

Para Machado da Silva, esse diagnóstico da maneira como a sociologia do crime tem se estruturado no Brasil nos últimos anos, ou seja, a forma como tem ocorrido a relação entre produção de conhecimento acadêmico e políticas públicas, lembra muito a trajetória da Escola de Chicago, que no começo do século XX primou-se por entender os problemas sociais e resolvê-los por meio da gestão estatal, fazendo a união entre pesquisadores e administradores. O ponto nevrálgico, indispensável para alcance do equilíbrio entre produção do conhecimento científico e políticas públicas, seria a independência do pesquisador, para criticar, empiricamente, as decisões tomadas pelos gestores públicos, sem fazer com que a academia se consubstancie, ela mesma, em produtora de políticas públicas.

No entanto, para Kant de Lima, esse preciosismo não precisa acontecer necessariamente, podendo a academia se imiscuir diretamente na formação dos profissionais e na produção de políticas públicas. Esse último ponto de vista é compartilhado por diversos fundadores da área, os quais, sendo reconhecidos enquanto precursores da área por seu trabalho acadêmico, são chamados a atuarem como gestores (municipais, estaduais ou federais) ou consultores de gestores nessa área. São eles: Luiz Eduardo Soares<sup>3</sup>, César Bar-

reira<sup>4</sup>, Cláudio Beato<sup>5</sup> e José Luiz Rattón<sup>6</sup>.

Se estar diretamente vinculado com a gestão de políticas de segurança pública (ou não) se tornou uma forma de classificar os pesquisadores brasileiros dessa área, Machado da Silva (2008, p. 172) propõem um outro sistema de classificação, baseado no conteúdo dos trabalhos produzidos por tais acadêmicos. Para ele, duas seriam as categorias principais nas quais esses poderiam ser encaixados: (1) a societal, na qual se acomodariam os estudos que procuram compreender como as relações criminosas e violentas, bem como as interações entre polícia e sociedade vão se conformando como um produto da própria ordem social; (2) a estatal, na qual se enquadrariam as análises das instituições estatais propriamente ditas, que procuram compreender como essas “criam” o crime e quais são os sistemas de crenças, valores e atitudes acionados quando de sua administração.

Após a leitura final do livro de depoimentos organizado por Lima e Rattón (2011), é possível perceber que a proposta de Machado da Silva parece ser bastante pertinente para o entendimento das principais correntes que dominam, atualmente, a produção nessa área. Além disso, é evidente que as perspectivas societal e estatal, longe de se contraporem, se complementam viabilizando um entendimento dos determinantes da ação do sistema de segurança pública e justiça criminal na sociedade brasileira, indicando ainda quais são os efeitos gerados por tais ações na sociedade em geral e nas suas franjas em especial. É possível perceber ainda como o trabalho dos precursores é determinante da produção atual sobre crime e polícia no Brasil, razão pela qual é indispensável conhecer o pensamento e trajetória de tais pais fundadores.

## REFERÊNCIAS

- ADORNO, Sérgio. Discriminação racial e justiça criminal em São Paulo. *Novos Estudos*, São Paulo, Cebrap, n. 43, p. 45-63, nov. 1995.
- COELHO, Edmundo Campos. *A ecologia do crime*. Rio de Janeiro: Editora Universitária Candido

<sup>2</sup> Para citar uma expressão de Misse (p.27): “Ficamos perplexos com a queda das taxas de homicídio em São Paulo (...) Veja a nossa dificuldade em compreender um único fenômeno, ainda que expressivo, que é a queda acentuada da taxa de homicídio em São Paulo. A mesma coisa com o problema do crime organizado em São Paulo. Você quase não tem estudos”.

<sup>3</sup> Luiz Eduardo Soares foi Secretário Nacional de Segurança Pública (entre janeiro e outubro, de 2003); Subsecretário de Segurança e Coordenador de Segurança, Justiça e Cidadania, do Estado do Rio de Janeiro (entre janeiro de 1999 e março de 2000); consultor da prefeitura de Porto Alegre, responsável pelo plano municipal de segurança desta cidade e pela implantação do projeto piloto (em 2001); Secretário Municipal de Valorização da Vida e Prevenção da Violência de Nova Iguaçu (RJ) (2007-2009).

<sup>4</sup> César Barreira é, desde 2011, diretor da Academia Estadual de Segurança Pública, responsável pela formação integrada de policiais civis e militares, bombeiros e agentes penitenciários. Trata-se de experiência modelar no Brasil, já que nos demais estados essas academias são separadas e, muitas vezes, a formação recebida pelos operadores citadas termina por ser isolada, dificultando a integração de operações.

<sup>5</sup> Cláudio Beato é consultor do Governo do Estado de Minas Gerais na área de defesa social.

<sup>6</sup> José Luiz Rattón é consultor do Governo do Estado de Pernambuco na área de segurança pública.



- Mendes, 1978.
- COELHO, Edmundo Campos. A oficina do diabo: crise e conflitos no sistema penitenciário do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Espaço e Tempo, IUPERJ, 1987.
- KANT DE LIMA, Roberto. A polícia da cidade do Rio de Janeiro: seus dilemas e paradoxos. Rio de Janeiro: Forense, 1995.
- LEEDS, Elizabeth. Prefácio. In: LIMA, Renato e RATTON, José Luiz. As ciências sociais e os pioneiros nos estudos sobre crime, violência e direitos humanos no Brasil. São Paulo: ANPOCS, 2011.
- LEMGRUBER, Julita. Cemitérios dos vivos. Rio de Janeiro: Forense, 1993.
- PAIXÃO, Antônio Luiz. A organização policial numa área metropolitana. Dados: Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, v. 25, n. 1, p. 63-85, 1982.
- VELHO, Gilberto. Becker, Goffman e a Antropologia No Brasil. In: Sociologia, Problemas e Práticas, n.º 38, 2002, pp. 9-17.
- ZALUAR, Alba. Violência e crime. In: MICELI, S. (Org.). O que ler nas ciências sociais brasileiras. São Paulo: Sumaré; ANPOCS, 1999, v. 1, p. 13-107.
- MACHADO DA SILVA, Luiz Antônio. Vida sob cerco: violência e rotina nas favelas do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2008. ■

Michael Chetry

# O crescimento sem desenvolvimento

a nova dinâmica dos territórios nos países avançados

Com este ensaio, Laurent Davezies, economista e especialista em desenvolvimento regional discute a ideia dominante de que a globalização amplia as desigualdades entre territórios, ao concentrar o dinamismo econômico e a riqueza nas metrópoles, em detrimento das periferias - cidades pequenas e médias, e campo - que se encontram marginalizadas. O resultado é uma demonstração convincente de como os mecanismos contemporâneos que organizam o território francês levam a um “divórcio geográfico entre as forças produtivas e as dinâmicas de desenvolvimento”, colocando em questão os fundamentos da análise econômica dos territórios. Longe de ser confinado a uma reflexão teórico-intelectual, o livro de Laurent Davezies propõe também repensar o modelo de desenvolvimento regional.

Na primeira parte, Laurent Davezies descreve a evolução recente dos territórios franceses, mostrando a dissociação espacial entre a lógica do cres-

cimento e lógica de desenvolvimento. Do ponto de vista econômico, a conclusão é clara: nos últimos 30 anos, as disparidades do PIB entre os territórios se ampliaram, enquanto as de renda diminuíram, pelo menos nos níveis das regiões, departamentos e cidades. De fato, dentro dos aglomerados urbanos as desigualdades de renda aumentaram, evidenciando dinâmicas inversas segundo as escalas decorrentes de mecanismos diferentes. O autor sugere diversas razões para explicar a discrepância entre a riqueza criada e a riqueza disponível nos territórios: a existência de processos de redistribuição da riqueza pelo poder público (impostos, despesas públicas, transferências sociais), que continuaram a aumentar nas últimas décadas; a crescente proporção tomada pelas aposentadorias na renda dos territórios dado o envelhecimento da população; as transferências privadas de renda entre os territórios resultantes da dissociação cada vez maior dos locais de trabalho, de residência e

## Michael Chetry

*é pós-doutorando no Observatório das Metrôpoles (IPPUR/UFRJ). Possui doutorado em Geografia e Planejamento Urbano pela Université Jean Moulin - Lyon 3 (França) e mestrado em Planejamento Urbano pela Institut d'Urbanisme de Lyon (2004).*

chetrym@hotmail.com

de consumo facilitado pela maior mobilidade das famílias. Ao final, esses elementos contribuem para que as dinâmicas contemporâneas de desenvolvimento dos territórios sejam menos dependentes da riqueza que eles produzem.

No entanto, este fenômeno de dissociação espacial entre a produção e a renda parece ser pouco reconhecido pelos especialistas - pesquisadores e planejadores - do desenvolvimento regional. Para entender a razão, Laurent Davezies traça uma história da literatura acadêmica sobre a questão. De modo geral, o autor destaca que as várias teorias da economia regional, especialmente a Nova Economia Geográfica (NEG), que domina as análises desde os anos 1980, apenas consideram o território como um fator de produção esquecendo que é também um suporte da população. Portanto, essas abordagens são baseadas principalmente sobre o PIB e não permitem capturar o processo de redistribuição e de transferência de riqueza entre os territórios. Se não for para negar completamente a NEG, pois esta é necessária para entender a contribuição dos territórios ao crescimento, Laurent Davezies propõe complementar a análise com a “teoria da base econômica” para desenvolver um quadro analítico capaz de explicar a nova realidade. Esse modelo da base econômica postula que o desenvolvimento de um território depende do montante da renda que ele capta fora dele. Assim, esta abordagem que é baseada na análise da renda de um território, permitiria dar conta dos fluxos de renda que vêm irrigar a economia local.

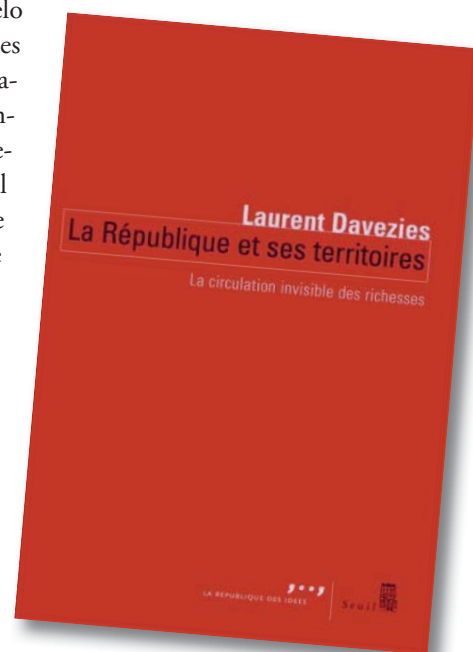
A aplicação deste novo quadro teórico à situação francesa oferece uma imagem paradoxal do território: são nas regiões menos produtivas que a renda e o emprego aumentaram mais, e não nas metrópoles. Ao contrário do pensamento comum, as metrópoles apresentam os indicadores de pobreza e de desemprego mais críticos, enquanto as cidades de menor porte e as zonas rurais têm um melhor desenvolvimento devido à uma maior atratividade residencial. Isso é confirmado pela reversão dos fluxos migratórios em direção as essas regiões que invalida a visão de “desertificação rural” presente nas análises dominantes da geografia econômica.

Para o autor, essas observações precisam repensar a concepção de desenvolvimento regional. Hoje, a captação substituiu a geração de renda como motor da economia local, fazendo da atratividade de um território, e não da competitividade, o maior desafio do seu desenvolvimento. Contudo, ele chama a atenção sobre o perigo de uma especialização residencial dos territórios que produziria um desenvolvimento sem crescimento, o qual seria prejudicial particularmente à escala nacional. Portanto ele considera que o

desenvolvimento regional dever ser entendido como a combinação dos dois modelos - a NEG e a base econômica - e ser pensando em relação com o desenvolvimento nacional. Ele aponta particularmente a necessidade de tomar em conta a vulnerabilidade dos territórios mais produtivos, ou seja, as metrópoles.

Esse novo modelo mostra também os limites do processo de descentralização que leva à implantação de políticas de desenvolvimento regional favorecendo o interesse local e uma lógica de competitividade entre os territórios enquanto eles estão sempre mais interdependentes. Na conclusão, o autor sugere ampliar a reflexão com a elaboração de uma “nova crítica territorial” como uma verdadeira autonomia dos mecanismos territoriais e de sua análise.

Com este livro, Laurent Davezies dá ao leitor um pensamento estimulante e original. Ao contrário das ideias dominantes, ele oferece um novo olhar não somente sobre a evolução dos territórios, mas também renova, com sua análise, o quadro teórico da geografia econômica. Se a demonstração de Laurent Davezies baseia-se no caso francês, cuja singularidade deve ser notada, ela também lança luz sobre a situação enfrentada por outros países industrializados ou em desenvolvimento. Então, poderia ser apropriado incorporar a análise do autor a contextos nacionais diferentes. Nesse sentido, o caso brasileiro poderia ser relevante, uma vez que o país tem apresentado tendências semelhantes nos últimos anos, com a implantação de programas de redistribuição da renda para as populações e os territórios pobres, e o retorno dos fluxos migratórios em direção às regiões menos desenvolvidas do Nordeste. Neste contexto, podemos observar uma dissociação entre os territórios do crescimento e os territórios do desenvolvimento no Brasil? A ascensão de uma economia residencial em detrimento de uma economia produtiva? O aumento da discrepância entre a contribuição das metrópoles brasileiras no PIB nacional, e os benefícios delas em termos de renda? Uma análise da evolução do território brasileiro a partir dos dados da PNAD poderia certamente fornecer elementos de respostas a essas questões. ■



LAURENT, Davezies. La République et ses territoires. La circulation invisible des richesses. La République des Idées. Seuil, 2008, 110p.

Leonardo de Brito

# Rodas de Samba

em espaços públicos na Cidade do Rio de Janeiro: saber, técnica, cultura, contradições e resistências em tempos de “choque de ordem” e megaeventos

## INTENCIONALIDADES DO CAPITAL NA RELAÇÃO SABER-TÉCNICA-URBANO E A IMPORTÂNCIA DA ANÁLISE ESPACIAL

De imediato, partindo para as questões teórico-conceituais, o espaço é formado e transformado historicamente a partir do trabalho que permite o advento das técnicas (sistema de objetos) incorporada de novos conhecimentos (sistema de ações) que ao mesmo tempo se transforma em técnica (racionalidade das ações) (SANTOS, 1994), além das múltiplas especificidades produtivas, econômicas, políticas e administrativas na/da construção espacial capitalista. Entendemos que tanto o saber quanto a técnica são criados e inovados a partir da acumulação do trabalho do homem em seu processo de construção histórico-espacial. Atualmente,

essas intencionalidades no conjunto saber-técnica-urbano estão relacionadas com uma maneira de pensar e agir do/no mundo, que se baseiam em um discurso único, o que BOURDIEU & WACQUANT, 2001 chamam de uma “nova vulgata planetária”<sup>1</sup>. Santos (2006) nos mostra que tal discurso se relaciona com a ideia de *globalização como fábula*<sup>2</sup> se mostrando como único

<sup>1</sup> A Nova Bíblia do Tio Sam, 2001.

<sup>2</sup> Quando tudo permite imaginar que se tornou possível a criação de um mundo veraz, o que é imposto aos espíritos é um mundo de fabulações, que se aproveita do alargamento de todos os contextos para consagrar um discurso único. Seus fundamentos são a informação e o seu império, que encontram alicerce na produção de imagens e do imaginário, e se põem a serviço do império do dinheiro, fundado este na economização e na monetarização da vida social e da vida pessoal(...). A máquina ideológica que sustenta as ações preponderantes da atualidade é feita de peças que se alimentam mutuamente e põem em movimento os elementos essenciais à con-

**Leonardo Chagas de Brito**

é Mestre em Políticas Públicas e Formação Humana - PPFH/Uerj e Doutorando em Planejamento Urbano e Regional - IPPUR/UFRJ.

lcbgeo@hotmail.com



Samba da Feira da Gloria, Zona Sul.

rumo possível para a humanidade.

Cada vez que as relações sociais e até mesmo o ordenamento e aplicação de aparatos técnicos no espaço urbano são pautados no valor de troca, não no valor de uso, fragmenta ainda mais o próprio espaço e/ou o indivíduo, pois o moderno se caracteriza pela centralidade do dinheiro e pelo fato de tudo se tornar “móvel e cambiante”. Logo, isso não permite uma noção de planejamento de acordo com interesses mais gerais ou que abarque uma totalidade de interesses a partir da transcendência, pois, o que importa é a imanência em tais decisões e ações.

Ao falar das morfologias históricas e atuais do urbano, percebe-se que em vários momentos as mudanças em tal espaço, quando pensadas a partir de várias ciências com as chancelas dos Estados e de núcleos de produção do saber, não significaram dar conta das necessidades de todos, vislumbrando uma vida melhor e mais democrática. Pelo contrário, o que há historicamente é a concentração de aparatos técnicos em uns lugares em detrimento de outros.

O espaço urbano representa essas relações de uma forma muito intensa em seus sistemas de objetos e em seus sistemas de ações. Por mais que determinadas intervenções sirvam para ampliar tais fluxos e que acabam, bem ou mal, facilitando certas demandas mais gerais (mesmo que de maneira desigual), o urbano se constitui e se constituiu a partir da lógica mercantil da propriedade, desde a compra dos lotes, demarcações, construções, arruamento, calçamento etc. Logo, o que se faz de intervenção obedece à lógica das intencionalidades do capital e acaba, quase

que de maneira imperceptível, conduzindo fluxos de maneira homogênea, que somos obrigados a respeitar inseridas em uma racionalidade que não é formulada e aplicada por todos. Não pretendemos negar as contradições e lutas de movimentos sociais e agentes anti-hegemônicos, mas, nesse primeiro momento estamos destacando as intencionalidades hegemônicas. Tal lógica amplia a degradação ambiental e torna a vida das pessoas pior e mais desigual, pois se vincula aos “globalitarismos”<sup>3</sup> da informação e do dinheiro.

## CULTURA OBJETIVA COMO FORMATAÇÃO E ALIENAÇÃO

Em razão de um imediatismo econômico, para cumprir prazos, para se afirmar ainda mais como uma cidade de projeção global e atingir certo grau de “cosmopolitismo”, determinadas técnicas e formas postas nos espaços públicos podem fragmentar ainda mais certos círculos sociais, atividades culturais e sociabilidades construídas ao longo do tempo, fazendo com que aproxime os distantes e distancie os mais próximos.

O que estamos querendo explicitar é que as atuais

<sup>3</sup> Entre os fatos constitutivos da globalização em seu caráter perverso atual, encontram-se a forma como a informação é oferecida à humanidade e a emergência do dinheiro em estado puro como motor da vida econômica e social. São duas violências centrais, alicerces do sistema ideológico que justifica as ações hegemônicas e leva ao império das fabulações, à percepções fragmentadas e ao discurso único do mundo, base dos novos totalitarismos – isto é, dos globalitarismos – a que estamos assistindo (SANTOS, 38:2006).

À esquerda,  
Buraco do Galo,  
Madureira,  
Zona Norte.

À direita,  
Samba da Praça  
São Salvador,  
Laranjeiras,  
Zona Sul.



modificações do espaço urbano no Rio de Janeiro, vinculadas a uma projeção global, podem significar certo distanciamento do indivíduo dos círculos sociais mais próximos e maior aproximação com os distantes (SIMMEL in VELHO, 2002). Pelo menos aqueles que estão nos locais onde receberão mais intervenções em função dos megaeventos.

A organização do espaço urbano além de uma ordem política e econômica segue também uma ordem jurídica (não só estatal) na distribuição do poder. Entendendo como poder, a partir da ideia weberiana, quando uma pessoa ou várias impõem uma ação e vontades próprias sobre outros indivíduos. No caso, poder aqui não é aquele somente condicionado ao poder econômico, mas sim, um poder de controlar determinadas relações sociais. Acrescentando que a ordem da técnica (que advém das relações entre o econômico, o político, social e jurídico) também é uma forma de impor, como já comentamos em outro momento.

A expansão de uma cultura objetiva global, ou uma tentativa de aplicá-la de maneira mais intensificada, não necessariamente pode acarretar uma uniformização do conteúdo da cidade. Pelo contrário, pode gerar contradições e resistência ainda maiores. Mas, não se pode negar que as mudanças nas formas podem de alguma maneira esvaziar determinadas atividades anteriores às mudanças.

## SABER E TÉCNICA NO/DO URBANO COMO RESISTÊNCIA

Apesar de certa contundência até agora, não queremos de maneira alguma legitimar o tripé saber-técnica-espaço urbano vinculados exclusivamente a uma heteronomia do capital, muito menos nas grandes cidades onde as contradições emergem ou são tão intensas quanto às tentativas de homogeneização.

Pensamos que um planejamento democrático a partir da utilização do saber e da técnica, depende do objetivo político que se pretende alcançar. Saberes

e técnicas acumuladas ao longo da história que pensaram e organizaram a cidade, de fato se vinculam a uma hegemonia. Mas também, foram e são produzidas possibilidades anti-hegemônicas.

Não precisamos destruir as técnicas já postas e muito menos o urbano onde elas estão inseridas, caso contrário, negamos a história, suas contradições, seus avanços para o bem estar da humanidade e suas possibilidades emancipatórias. O que precisamos pensar é numa nova política para um novo uso e produção do espaço urbano, ou um novo uso e produção que combatam os já estabelecidos para uma nova política.

As técnicas de maneira geral, ainda que inseridas no circuito e nas intencionalidades do capital, possibilitam a formação e divulgação daquilo que não pertence ao pensamento único. As técnicas de informação, por exemplo, são excelentes instrumentos para nos fornecer diferentes maneiras de perceber, agir e pensar o urbano ao captar imagens, sons, inquietações, desigualdades, insurgências criando possibilidades de uma produção espacial mais emancipatória.

## RODAS DE SAMBA EM ESPAÇOS PÚBLICOS: TÉCNICA E CULTURA COMO PERMANÊNCIA E RESISTÊNCIA E INTEGRAÇÃO

Esses escritos não são de um pesquisador do samba. Seria mais aconselhável lê-los a partir de reflexões sobre as sociabilidades em que as Rodas de Samba se inserem, se reproduzem ou são inseridas no urbano e suas contradições econômicas, sociais, culturais e espaciais.

Creio que seja interessante analisar eventos ao ar livre atualmente no Rio de Janeiro, tendo como nosso principal objeto as Rodas de Samba em espaços públicos. Não há uma intenção nessas reflexões de determinar que o samba ou as expressões desse gênero só existam em espaços públicos. Mas fica difícil de imaginá-lo sem a possibilidade de tais espaços. O

samba é uma expressão do urbano que não necessariamente se restringe a um grupo (ou pelo menos não deveria). E essa expressão está estreitamente relacionada com a sociabilidade em espaços públicos utilizados por pessoas que gostam desse gênero musical na cidade.

Considerando contradições e limites, as Rodas de Samba em espaços públicos, principalmente aquelas que resgatam composições do samba mais tradicional, muitas vezes chamado de “raiz” (não pretendo debater sobre isso, pois essa classificação causa diversas problematizações), representam, de certa forma, o contraditório ou reações às tendências mercantis. São formas de expressão de uma sociabilidade integradora que a cidade ainda oferece, contrapondo certas morfologias contemporâneas de esvaziamento de tais espaços como as políticas de “choque de ordem”, os megaeventos, a criação de enclaves como os condomínios e diversões em espaços privados caros e segregadores como boates, bares temáticos, “neobotecos” e micaretas com cordas.

Pelo menos nos últimos dez anos as Rodas de Samba em espaços públicos estão cada vez mais “espalhadas” (em seguida compreenderão porque espalhadas está entre aspas) e frequentadas.

Sem levantar bandeiras de que a internet é redentora, “o símbolo da sociedade da informação”, “do mundo sem fronteiras” e que é a causa maior das mobilizações e relações sociais, penso que tal instrumento é importante no entendimento de como essas Rodas se “espalham” e o número de frequentadores aumenta progressivamente. A internet não é a responsável, mas, uma otimizadora. Pois, é a partir dela, que foi e é possível resgatar canções, vídeos, documentários sobre esse gênero musical e, como já indicamos, maior divulgação de tais eventos. Cabe lembrar que as Rodas de Samba em espaços públicos dificilmente são divulgadas pelos meios de comunicação como rádio e televisão ou por empresas que divulgam grandes eventos e casas de shows. Deve-se destacar também que esse “resgate” do samba em si emerge como resistência ao que está posto dentro do “mercado da cultura”.

De fato as Rodas são democráticas por não termos que pagar entrada (as que estão nos espaços públicos) e é bem perceptível maior diversidade de cores e classes comparando com outros espaços privados de lazer. Mas, não necessariamente democráticas na distribuição espacial pela cidade e na sua diversidade, pois, os *habitués* geralmente são universitários de vários níveis, agentes culturais, músicos que representam a classe média mais escolarizada e frequentadora de eventos culturais mais refinados e/ou hierarquizados. Bom, nada contra. De maneira alguma pretendo

culpar alguém ou chamar isso de elitismo

As Rodas representam de alguma maneira uma expressão democrática no/do urbano, mas ao mesmo tempo o não necessariamente democrático, diverso e que a cidade como um todo usufrui. Ainda que sejam democráticas como evento, as Rodas em espaços públicos estão concentradas nos eixos centro-zona sul onde há mais habitantes de classe média, maiores taxas de escolaridade, infraestrutura técnica de vias e iluminação e maior acesso ao transporte público, dentre outros fatores. Essas considerações técnicas-espaciais são importantíssimas, mas também, existe um peso simbólico-histórico muito importante na medida em que algumas Rodas ocorrem em espaços considerados “berços” do samba. Até as encontramos na zona norte em Madureira (G.R.E.S. Portela, Buraco do Galo, por exemplo, dentre outros), Ramos (Cacique de Ramos) e outras localidades, tão boas quanto, mas estão isoladas e às vezes nem tão frequentes. Mas há de se exaltar as louváveis tentativas de grupos de sambistas que se apresentam no eixo centro-zona sul (mas que moram nos subúrbios) por levarem essas Rodas para tais localidades e dos próprios moradores que possuem vida cultural no local.

A ocupação de espaços públicos pelas Rodas de Samba com instrumentos musicais, voz e palmas ritmadas como técnicas insurgentes e tantas canções de samba que demonstram “Opinião” nos possibilitam



Samba da Rua do Ouvidor, Centro do Rio.



Tradicional Samba do Cacique de Ramos, Ramos, Zona Norte.

entender e explicar a cidade de várias maneiras auxiliando na construção de uma cidade mais justa e mais diversa no seu uso.

As Rodas de Samba têm uma grande capacidade de mobilizar politicamente, alterando ou intervindo de maneira direta ou indireta nos sistemas de objetos e ações da cidade, mesmo sendo aparentemente um momento de lazer descompromissado, possibilitando um planejamento democrático que considere grupos e atividades como essência, diversidade, resgate e consolidação de raízes culturais que surgiram na cidade e que também fizeram a cidade surgir e que representam parte do existir.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Consideramos que a forma de resistir à ação e ao pensamento hegemônico no planejamento e organização do espaço urbano ao utilizar saberes e técnicas, vai além da resistência política tradicional. A

resistência (ou resistências) pode ocorrer a partir de eventos socioculturais (que podem ser uma forma de ato político). O que queremos destacar é que, com as Rodas de Samba em espaços públicos, nesse caso, especificamente nas ruas, esquinas, praças, quadras, campos etc., é possível adquirir conquistas no que se refere às lutas por aplicação de elementos técnicos que possibilitem um espaço urbano mais público, mais participativo e mais diverso no seu uso influenciando e transformando com maior intensidade os sistemas de objetos e ações e fluxos no/do espaço urbano. A integração pode ocorrer (ou ocorre) pela complementariedade entre cultura-técnica/técnica-cultura, uma induz a outra. Não digo somente uma integração de fluxos, mas também, de sociabilidades. Um planejamento urbano que leve em consideração essas manifestações pode possibilitar políticas públicas de maior integração da cidade e fazer com que a população transite de fato entre diferentes locais com melhores condições de infraestrutura e mobilidade entre eles.

Acima,  
Pedra do Sal.

Abaixo, Samba  
da Pedra do Sal,  
Zona Portuária,  
Centro do Rio.



## BIBLIOGRAFIA

- BOURDIEU, P. & WACQUANT, L. A nova bíblia do Tio Sam. Paris: Le Monde Diplomatique, maio de 2000.
- SANTOS M. Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal. Rio de Janeiro: Record, 2006.
- \_\_\_\_\_. A Natureza do Espaço: técnica e tempo, razão e emoção. São Paulo: Hucitec, 1996.
- \_\_\_\_\_. Técnica, espaço, tempo: globalização e meio técnico científico informacional. São Paulo: Hucitec, 1994.
- SIMMEL, G. O Dinheiro na Cultura Moderna, A Divisão do Trabalho como Causa da Diferenciação da Cultura Subjetiva e Objetiva, O Conceito de Tragédia da Cultura e O Indivíduo e a Liberdade. In: SOUZA e ÖELZE, B. (Orgs.) Simmel e a Modernidade. Brasília: UNB, 2005, pp. 23/118.
- SIMMEL, G. Formas de Interação Social: el intercambio, la lucha, la dominación, la sociabilidad. In: LEVINE, G. Sobre la individualidad y las formas sociales. Escritos escogidos. Quilmes: Universidad Nacional de Quilmes, 2002. pp. 111/208.
- SIMMEL, G. - A Metrópole e a Vida Mental, In: Velho, O. (org.) O Fenômeno Urbano. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1976, pp.11/25.
- WEBER, M. - Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva. Brasília: Editora UnB, Volume II, 2004. ■





David de Souza

# O graffiti gentrificado

suportes inusitados, diálogo com equipamentos urbanos e o flerte com pintores consagrados

Circular por uma metrópole como Rio de Janeiro, Cidade do México ou Nova Iorque inclui uma série de possíveis encontros indesejáveis como choques entre pessoas que atravessam grandes avenidas em direções opostas, abordagens de pedintes, disputas por espaço com automóveis, motocicletas, bicicletas e carrinhos de ambulantes, além dos afrontamentos oferecidos (ou mesmo exauridos) pelo próprio ambiente construído destas cidades. Equipamentos públicos degradados, lixo acumulado, pichações, um tom acinzentado na atmosfera em decorrência da poluição, trânsito caótico e populações de rua são elementos que exemplificam como os civilizados ambientes citadinos oferecem um vasto cardápio de possibilidades de se afigurarem em inóspitos lugares para se estar.

No que tange ao elemento “pai-

sagem urbana”, cabe aos municípios exercer sua autoridade administrativa e assegurar o desenvolvimento urbano, garantindo ainda o bem estar de seus habitantes (art. 182, Constituição Federal), sob pena de seus agentes responderem pelo crime ambiental de responsabilidade por deixarem de adotar as providências que lhes compete na tutela ambiental (art. 68, Lei 9.605/98, Crimes Ambientais). Além disso, todos os cidadãos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225, CF), no que se inclui o meio ambiente urbano com suas características harmônicas e estéticas preservadas. Vale lembrar que a legislação alusiva à defesa das condições gerais do meio urbano está incrustada no interior do conjunto das chamadas “leis ambientais”.

A crescente valorização das características estéticas e paisagísticas das

Ícones máximos da cultura do graffiti, as latas de tinta spray aparecem aqui estampando duas caixas de energia elétrica

Rua Uruguai, Andaraí, Rio de Janeiro, grafiteiro Saw

**David da Costa Aguiar de Souza**

é professor de Sociologia do IFRJ, doutorando em Sociologia pelo IESP/UERJ e mestre em Sociologia pelo PPGSA/UF RJ.

david.02@ig.com.br



▲ O espaço exíguo e o formato curvilíneo dos postes permitem com maior facilidade trabalhos como rostos e personagens pequenos

*Rua dos Artistas, Tijuca, Rio de Janeiro, artista desconhecido*

Personagem sentado na fresta da pilastra, uma apropriação criativa e em diálogo com o suporte sobre o qual incidu

*Av. Rodrigues Alves, adjacências do terminal rodoviário Novo Rio, Rio de Janeiro, artista desconhecido*



idades tem levado ao entendimento de que tais ambientes devem ser preservados por se constituírem em patrimônio cultural (conjunto urbano e valor paisagístico, art. 216, V, CF). Desta forma, em teoria a cidade deve ser um local agradável para circulação de pessoas, habitação e trabalho, onde o cidadão, em hipótese, deve encontrar saneamento, transporte, lazer, recreação, esporte, cultura e ambiente visual limpo, por exemplo. Nestes termos, a estética urbana, apesar de ser um elemento extremamente subjetivo, é primordial para o bem estar da população. Por sua característica imaterial e por estar à disposição pública, a estética urbana pode ser classificada como um bem difuso, isto é, de todos, devendo ser protegida e mantida pelo poder público.

Dentro desta lógica, emerge uma irrefutável demanda: a busca pelo entendimento da produção que se encontra impressa em muros, fachadas e demais suportes urbanos públicos, ou seja, em todas as demais superfícies onde se é possível estampar, colar ou escrever algo. Mapeando superficialmente estas manifestações, além das acima mencionadas pichações, que são semelhantes a assinaturas (inteligíveis para os leigos) e ocorrem geralmente em tinta spray, temos propagandas diversas como as famigeradas “compro carro, batido ou inteiro” e “trago a pessoa amada em três dias”, manifestações ideológicas como as poesias do “Profeta Gentileza”, cartazes de shows, mensagens religiosas como a divulgada “só Jesus tira os demônios das pessoas”, e uma série de outras formas gráficas e plásticas de apropriação desta paisagem, como os graffitis, que são desenhos geralmente coloridos e bem elaborados, com contorno e preenchimento.

A prática da pichação de muros, a mais proeminente das citadas, constitui uma apropriação indébita de suportes urbanos (públicos ou particulares) cujo resultado não gera uma valorização estética do local onde incide. Como esta foi a forma imagética de intervenção que com mais força se alastrou em nossos centros urbanos (por sobre tudo que constitui o ambiente construído das cidades: fachadas, muros, placas de trânsito, tapumes de obras, postes, pilastras, etc.), durante muito tempo forneceu um sentido semântico prático e material ao termo “pichação”. O vocábulo “pichação”, em sua apropriação senso comum, acabara se transformando numa metonímia em referência à simplesmente todos os elementos possíveis de se encontrar estampados nas grandes cidades, a exemplo dos listados acima. Num dado momento (até o início dos anos 1990, eu diria), tudo isso era, de uma maneira geral, naturalmente classificado como “pichação”.

Podemos entender que, até bem recentemente (até o início dos anos 2000), o emprego do termo graffiti

constituiu uma sofisticação da metonímia “pichação” de outrora, o que significa dizer que os graffitis, apesar de sua aparição e difusão posteriores à pichação no Brasil (mais precisamente, no decorrer da década de 1990), permaneceram durante bom tempo sob reprovação coletiva, inelutavelmente entendidos como uma extensão da atividade dos pichadores. Ou seja, durante anos, o impacto heterogêneo resultante (e que, sabemos, constitui um mosaico percebido como absolutamente poluente) do conjunto de manifestações gráficas e plásticas mencionadas acima, foi classificado em diversos ambientes e por diversos grupos urbanos genericamente como “pichação”, num primeiro momento, e “graffiti”, quando da atualização do primeiro termo através de uma postura renovadora “globalizante”, uma vez que a técnica expande-se vigorosamente mundo afora desde o início dos anos 1990. Consequentemente, a estética do graffiti passou a circular com frequência em meios como as mídias impressa e audiovisual e o mercado de artes, resultando em sua difusão e vasto emprego em meios como moda, publicidade e decoração.

Mais recentemente, com a assimilação maciça de vários estilos e modalidades de intervenções urbanas

pelo universo institucional das artes plásticas<sup>1</sup>, seja através de sua valorização no próprio ambiente público, seja através de sua entrada em ambientes como museus e galerias, esta percepção negativa do graffiti vem sendo subvertida e a ideia de valorização e renovação de áreas degradadas do espaço público urbano através da técnica, essência do discurso dos grafiteiros, vem sendo amplamente difundida.

Saem de um continuum de significantes os termos “pichação” e “graffiti” e transformam-se, principalmente no interior do universo dos praticantes de uma e outra modalidade, em “pichação” x “graffiti”, evidenciando-se que estão em jogo duas atividades absolutamente bem delimitadas e díspares, em meio a tantas outras manifestações murais. O que se percebe é uma guinada da apropriação popular do termo graffiti, antes associado à desordem, agora uma espécie de antítese da pichação, esta sim, prática que nunca saiu do escopo de um repúdio social quase unânime.

Para os imersos no universo do graffiti, dada sua

<sup>1</sup> Includam-se aí técnicas como estênceis (moldes vazados), adesivos e outras modalidades que incidem sobre suportes do espaço urbano público.

Gatos emulando traços característicos do estilo de cada mencionado pintor. Trabalho representativo do processo de interesse dos grafiteiros pelo universo da pintura consagrada

Escola Municipal Argentina, Av. 28 de setembro, Vila Isabel, Rio de Janeiro, artista desconhecido





O grafiteiro “pendurou” a reprodução de “O quarto de Vincent” de Van Gogh (1853 - 1890) num varal juntamente com outras duas reproduções de obras do pintor.

Rua Via Láctea, Andaraí, Rio de Janeiro, artista desconhecido



Na reprodução de “Os girassóis”, o artista interveio na concepção original da obra pendurando as flores com pregadores no mesmo varal onde estão penduradas as pinturas.

Rua Via Láctea, Andaraí, Rio de Janeiro, artista desconhecido



Intervenção classificada como “pichação de muros”: semelhantes a assinaturas, ininteligíveis para os leigos, traços rápidos e monocromáticos em tinta spray.

Av. Radial Oeste, Praça da Bandeira, Rio de Janeiro, pichadores desconhecidos



Em sua versão de “O campo de trigo com corvos”, o artista retirou os pássaros do quadro e os dispôs pousados no varal.

Rua Via Láctea, Andaraí, Rio de Janeiro, artista desconhecido



Sequencia de três rostos impressos em três postes de iluminação próximos a muros já ocupados por outras pinturas.

Rua Almirante Cochrane, Tijuca, Rio de Janeiro, artista desconhecido

amplitude contemporânea, é possível se mapear estilos, formas e submodalidades da prática. Se incidirmos com um olhar mais apurado sobre estas imagens, perceberemos que a disputa pelo ambiente urbano com outros tipos de intervenção (dado o crescimento de todas as formas de apropriação do meio ambiente urbano) tem empurrado os grafiteiros em direção a suportes inusitados, como postes, caixas de energia elétrica e placas de sinalização. Além desta lógica dos suportes improváveis, não se pode deixar de mencionar o eventual flerte desses artistas com pintores consagrados. Existe uma série de menções expressas e reproduções a céu aberto de Da Vinci, Warhol, Van Gogh, Dali, entre outros. Estão ali, ora chamativos ora discretos, em meio à fuligem e à poeira das ruas. E como se não bastassem esses dois movimentos de sofisticação, começamos a verificar outra vertente da criatividade desses artistas: o diálogo expresso com elementos da paisagem urbana. São personagens aparentemente sentados em frestas de pilastras ou que emergem de rachaduras no reboco de fachadas, além de “janelas abertas” (desenhadas) em muros de locais que real-

mente necessitam de cores, como cemitérios, presídios e hospitais.

Esse refinamento nas opções dos grafiteiros pode ser entendido, figurativamente, como uma “gentrificação” da técnica do graffiti, que em essência pode ser definida pela apropriação de suportes urbanos públicos e pela proeminência da utilização de tinta spray na elaboração das pinturas, em geral gravuras bastante elaboradas, transitando entre temas concretos e abstratos. Vamos a alguns exemplos coletados nas zonas norte e centro do município do Rio de Janeiro, lembrando que os trabalhos aqui não foram selecionados por seu nível de detalhamento ou complexidade, mas com base nos elementos acima expostos.

Este ensaio, no entanto, não tem a pretensão de ser um ensaio-denúncia, nem tampouco expressar uma realidade concreta, dura, plana. A intenção é, tão-somente, a de captar percepções deste espaço urbano marginalizado, através de experimentações fotográficas que, de certa forma, por sua metodologia, encontram-se contextualizadas a este ambiente. É por isso que a percepção do espaço, aqui, é por vezes fora de foco, sobreposta, invertida, fosca. ■

Janelas com personagens humanizando a indesejável presença do Complexo Penitenciário Frei Caneca no centro da cidade.

*Catumbi, Centro do Rio de Janeiro, grafiteiro Toz*



REALIZAÇÃO



APOIOS

