

A “INGOVERNABILIDADE” DO RIO DE JANEIRO – ALGUMAS PÁGINAS SOBRE CONCEITOS, FATOS E PRECONCEITOS

Marcelo Lopes de Souza*

Abstract

Governability is quite often used as an “umbrella concept”, under which both the capacity of *governance* (manner in which power is exercised in the management of a territory) and the *governability* in the strict sense of the word (acceptation of the social and political *status quo* by the people) are subsumed. The first part of this article underlies the difference between these two concepts. The second part examines facts in relation to governance and governability problems in Rio de Janeiro, and discusses some ideologically generated current exaggerations about the governability crisis in this metropolis, as suggested by the experience of the 1980s and 1990s.

A título de introdução: estamos mesmo todos de acordo sobre o significado da (in)governabilidade?

A expressão “ingovernabilidade”, popular no ambiente das ciências sociais brasileiras de uns anos para cá, sofre o destino de todos os termos que viram “moda” e são usados e disputados por diferentes disciplinas particulares: ao mesmo tempo em que o senso comum (através da mídia) se apropria e banaliza o vocábulo, diferentes especialistas introduzem diferentes acepções e chocam-se quanto à melhor definição. Um rápido exame da literatura nacional a respeito do conceito em tela já basta para se convencer do quão longe se está, aqui, de uma interpretação consensual (FRISCHTAK, 1994a; REIS, 1994; MELO, 1995; MARTINS, 1995; DINIZ, 1995).

No entanto, quando a atenção se volta para o *horizonte político* dos analistas, a paisagem intelectual se afigura desapontadoramente homogênea. Faz-se mister, já aqui, explicitar algo nunca devidamente explicitado: como qualquer conceito das ciências sociais, e ainda muito mais diretamente que outros, ingovernabilidade é, para além de um referencial científico-analítico, um referencial *político*. Ninguém constata que algo (um país, uma cidade) é ou está

“ingovernável” com a mesma placidez (ou com a mesma potencial apatia, no sentido mais puro da palavra) como se pode constatar que $7^3=343$. Sugerir que algo é (está) ingovernável trai, via de regra, uma preocupação: “algo” está saindo (ou já saiu) de controle, e *isso é ruim*. O juízo de valor é evidente. Não foi ao autor do presente trabalho possível encontrar, na literatura especializada, um único texto que não encare a famigerada ingovernabilidade como um problema, um risco ou uma ameaça.

Sejam feitas, porém, algumas perguntas aparentemente “óbvias”, que talvez por isso mesmo não vêm merecendo a atenção dos analistas: um risco ou ameaça *para quem*? Para “todos”? *O que*, exatamente, não é (mais) governável, mas deveria (voltar a) sê-lo? A partir do momento em que essas questões são enfrentadas sincera e profundamente, mostra-se claramente a monotonia do horizonte perceptivo da literatura convencional: a *democracia representativa*, jamais questionada (o que é típico dos cientistas políticos – todos muito “realistas”, como sempre). A governabilidade é, com raras exceções, vista sob um ângulo institucional, o que é inerente à ótica disciplinar da Ciência Política. Não é à toa que ela vem a reboque de discussões sobre a “governança” (capacidade do Estado de governar), chegando mesmo, muito frequentemente, nas literaturas nacional e internacional, a ser confundida com esta. Curiosa incompetência linguística: a governabilidade, como lucidamente recorda FRISCHTAK (1994:162), é, na verdade, um atributo *daquilo que se governa* (ou ainda melhor, daqueles que são governados), isto é, da própria sociedade – e não do Estado. Num sentido amplo, a governabilidade é, diferentemente da governança, uma *questão social*, quanto às suas causas e quanto aos seus efeitos. O desafio da (in)governabilidade, na realidade, pelo que ela traz latente, abre a perspectiva de recolocar em discussão o próprio modelo social ou civilizatório, o estilo de “desenvolvimento” e o modo de gestão da sociedade e do espaço, indo muito além de um interesse social-tecnológico por reengenharias institucionais e reformas que garantam a sobrevivência da substância da ordem vigente. O espectro da ingovernabilidade, ao menos em parte, parece ser um indício de que os marcos institucionais e civilizatórios vigentes são insuficientes para dar respostas satisfatórias e de que a ingovernabilidade é um produto não apenas de um “mal funcionamento” das instituições políticas (ou ainda, para os mais esclarecidos, como MELO [1995] e DINIZ [1995], também da pobreza, da má distribuição de renda etc.), mas do próprio modelo social no qual se inserem as instituições e que surge aos analistas como um horizonte intransponível, ou cuja transposição sequer é cogitada.

Governar não é governar “algo”, mas *alguém*. Querer aprofundar o debate em torno da (in)governabilidade não quer dizer, pelo menos neste texto, que se irá defender a ingovernabilidade com o espírito incendiário do “quanto pior, melhor”. Significa, meramente, que, para além do consenso cada vez mais sufocante (no estilo “é preciso consolidar as instituições”, “é necessário evitar a desordem”, podendo mesmo chegar até o “é necessário conter as demandas da sociedade”, típico dos enfoques mais conservadores sobre o tema¹), é legítimo lançar algumas perguntas: *para que serve e a quem serve* consolidar as instituições democrático-representativas? Será a simples estabilização (e auto-reprodução) da democracia representativa forçosamente o *horizonte último* de qualquer preocupação com a (in)governabilidade? Em caso negativo, como se poderia justificar essa preocupação, e qual poderia ser o encaminhamento das questões *por quê, para quem e como* alcançar a “governabilidade”? Enfim: a qual governabilidade se quer fazer referência?

A questão da (in)governabilidade será enfrentada, aqui, em função de uma preocupação imediata com a metrópole do Rio de Janeiro e com fenômenos aí observados. Esse recorte escalar, associado a uma análise da (in)governabilidade enquanto atributo da sociedade, é algo incomum. À primeira vista, a governabilidade é comumente teorizada com referência à escala de análise nacional (e mesmo a palavra é normalmente empregada em associação a essa escala), se bem que, na maioria dos casos, o que há é uma investigação ou uma reflexão sobre a *governança* e seus problemas. A (in)governabilidade propriamente dita é raramente focalizada, ao menos de modo profundo.

De outra parte, a questão do que se poderia chamar de “ingovernabilidade urbana” merece freqüentes comentários na mídia e é tematizada por políticos, ensaístas (como ENZENSBERGER [1993]) e cientistas sociais (como RATINOFF [1997]), embora também aqui haja carência de aprofundamento – e, no que tange aos meios de comunicação, a regra é as alusões à ingovernabilidade servirem de condimento para matérias sensacionalistas que mais deformam e desinformam que propriamente informam. De toda sorte, não se pretende negar que exista uma dimensão de realidade por trás do sensacionalismo de uma certa imprensa, e o Rio de Janeiro é apenas um ótimo exemplo de um fenômeno muito mais geral, planetário, caracterizado por Enzensberger como a “guerra civil molecular” das metrópoles contemporâneas – observável, como ele bem frisa, “não apenas em Lima e Johannesburg, em Bombaim e no Rio, mas também em Paris e Berlim, em Detroit e Birmingham, em Milão e Hamburgo”

(ENZENSBERGER, 1997:18-19). Infelizmente, a (in)governabilidade refletida a partir do nível local parece interessar muito pouco aos cientistas políticos ocupados com a “governabilidade” (na verdade, com a governança em grande escala, pelo fato de que é na escala nacional que atuam algumas instituições particularmente importantes e operam alguns problemas definidores do crescente interesse por essa temática (a estabilidade das “jovens democracias”, os efeitos dos “ajustes estruturais” exigidos pelo FMI etc.). Usualmente inclinados para a aceitação do modelo civilizatório capitalista e da democracia representativa como paradigmas inquestionáveis e para um institucionalismo menos ou mais pronunciado,² além de conferir uma excessiva centralidade analítica ao Estado-nação, os cientistas políticos têm grande dificuldade para identificar e explorar o potencial revelador oferecido pelo nível local – o qual é, justamente, a escala onde numerosos sujeitos, grupos da Sociedade Civil, bem como a “microfísica do poder”, o “mundo da vida” (*Lebenswelt*) e diversos impasses adquirem visibilidade e concretude. Dificuldade, poder-se-ia dizer, para descobrir a autêntica ingovernabilidade para além dos problemas e crises de governança.

Ao mesmo tempo em que se afirma a importância da escala local como “observatório” privilegiado, sabe-se que o Rio de Janeiro nem se explica isoladamente nem é um caso único, a propósito dos problemas a serem abordados. Ou seja, em primeiro lugar, diversas escalas têm de ser consideradas, e refletir sobre a (in)governabilidade do/no Rio de Janeiro implica refletir sobre questões remissíveis, igualmente, às escalas nacional e internacional. A isso pode-se chamar de *contextualização vertical*. Em segundo lugar, cidades diferentes manifestam, ainda que de maneira ou com intensidade diversa, problemas análogos aos do Rio, permitindo (e pedindo) algumas comparações. A isso pode-se denominar de *contextualização horizontal* do problema, a qual recorda que, para além de aspectos locais singulares, há também aspectos gerais. É lógico que as contextualizações vertical e horizontal são mutuamente remissíveis, ou melhor, são as duas faces da mesma moeda. Ou seja: a “ingovernabilidade” da metrópole carioca – ou de qualquer metrópole – é, em larga medida, apenas a especificação da “ingovernabilidade” enquanto problema nacional latente ou manifesto, por conta de problemas e processos como os efeitos perversos da globalização, da reestruturação produtiva em curso e da massificação cultural contemporânea: novas ondas de desemprego, fortalecimento de redes de delinquência e corrupção, incremento do individualismo, do hedonismo e da propensão à violência, enfraquecimento de teias de solidariedade.

Last, but not least: além das confusões conceituais e insuficiências da produção acadêmica, há o problema dos mitos e preconceitos que se abrigam no interior das visões e manchetes quotidianas sobre a “ingovernabilidade” do Rio de Janeiro. Separar o joio do trigo, discernindo o que é *real* e o que é *exagero* ou simplesmente *falso* (deformações induzidas pelo rassistismo, por preconceitos elitistas e/ou pela ação deletéria da imprensa sensacionalista) no discurso sobre a ingovernabilidade urbana, também é um dos objetivos deste artigo.

O que e quem não é (mas deveria ser) governável, e por quem?

O que está ingovernável no Rio de Janeiro? A mídia oferece diuturnamente aquilo que parece ser a resposta óbvia: as favelas! Territorializadas em grande parte pelo “poder paralelo” de alguma quadrilha do tráfico de drogas, o governo parece pouco governar esses espaços: obras públicas necessitam de autorização, mesmo a polícia freqüentemente teme lá entrar. Até que ponto, porém, essa centralidade da favela e do tráfico de favela no discurso quotidiano sobre o “caos urbano” exprime fatos comprováveis, e em que medida trata-se de uma expressão, canalizada por meio de uma mídia sensacionalista, dos preconceitos da população privilegiada da metrópole carioca?

É inegável que o tráfico baseado em favelas é importante, tendo se expandido desde os anos 80, conforme o autor teve oportunidade de frisar em trabalhos anteriores (especialmente em SOUZA, 1996). Entretanto, o autor também tem salientado que as favelas representam apenas *uma* das espacialidades às quais se associa o tráfico de *varejo* (e, em alguns casos, também o atacado de pequeno porte). Concentrar-se quase que exclusivamente sobre as favelas e silenciar sobre os apartamentos de classe média, o grande tráfico de atacado etc. não é, por parte da imprensa e da polícia, uma mera questão de maior dificuldade de acesso aos dados. É, isso sim, uma questão, de um lado, de *poder* (e impotência) e, de outro, de *preconceito*. É interessante notar como vários aspectos coincidem. Há uma população – os favelados – da qual se desconfia e sempre se desconfiou, composta por “elementos” eternamente desprezados e postos sob suspeição, como os negros e mulatos e os migrantes nordestinos; com o incremento do tráfico de varejo nas favelas, incremento esse que se dá por razões em parte ligadas à própria situação de pobreza e segregação (aparecendo o tráfico de tóxicos, com efeito, como uma estratégia de sobrevivência), a estigmatização da população favelada é, igualmente, potencializada. Por razões ideológicas, de *marketing* e rassistas, a mídia, a polícia e, por via de

conseqüência, a opinião pública, exageram o caráter de “organizado” do tráfico de varejo, ao mesmo tempo em que se deixa na sombra o verdadeiro grande tráfico, aquele do “subsistema importação/exportação/atacado” ou “subsistema I-E-A” (SOUZA, 1996). Surge, assim, diante dos nossos olhos embaçados pela manipulação ideológica, o novo grande “inimigo interno” dos anos 80 e 90: o traficante baseado em favela ou, indireta e parcialmente, os próprios favelados, moralisticamente culpabilizados como cúmplices dos traficantes e em boa medida a eles assimilados (SOUZA, 1996).

De toda maneira, mesmo que o tráfico de varejo baseado em favelas seja, como de fato é, um fator sócio-espacialmente “desordenador” (e reordenador) na escala da metrópole, é preciso esclarecer: *quem* dentro da favela é “ingovernável” ou ameaça a “ordem” tradicional? E que “ordem” é essa que está ameaçada, ou que querem fazer crer que esteja ameaçada?

Os moradores não-trafficantes necessitam arranjar-se da melhor maneira possível com os traficantes, mas ao mesmo tempo desejariam uma presença maior do Estado: protegendo-os (e não invadindo suas casas e espantando-os arbitrariamente), dando-lhes os empregos que o tráfico acaba provendo, garantindo-lhes saúde e educação de qualidade. Acima de tudo, o fato de viverem em territórios pouco controlados efetivamente pelo Estado não significa que eles se autogovernem: sob a tirania dos traficantes a sua autonomia, na verdade, diminuiu, desde a autonomia para escolher a diretoria da associação de moradores até a autonomia para escolher o samba-enredo que a escola de samba mostrará à cidade e ao mundo durante o carnaval. Como o autor já advertiu anteriormente (SOUZA, 1996), é preciso evitar uma reedição do mito da marginalidade, assimilando-se simplística e moralisticamente o conjunto da população favelada a “cúmplices” de traficantes ou vendo essa população como meramente “conivente” com estes, assim encobrimo, por preconceito e ignorância, as ambigüidades de uma relação difícil como é aquela que defronta traficantes e moradores “comuns” de favelas.

Ademais disso, é preciso notar que os pequenos e médios traficantes baseados em favelas e operando no circuito de varejo não são, eles próprios, muito autônomos. Dependem de “mulas” e “matutos” que trazem drogas e armas, dependem de financiadores, são extorquidos por policiais... Aliás, sendo extorquidos por policiais (e, num sentido ainda mais sofisticado, às vezes tendo policiais como sócios), não é uma parte do próprio Estado que se revela corrupto, criminoso e, assim, paradoxalmente, ingovernável?...

Não se trata, portanto, das favelas simplesmente, nem mesmo apenas dos criminosos que lá vivem: trata-se de algo muito mais amplo, que envolve muitos pobres mas também muitos ricos, que engloba setores (ou integrantes de setores) da economia legal formal e informal e do próprio aparelho de Estado. Em um sentido *imediato*, não é errado falar dos espaços (ou melhor, territórios) “pouco governáveis”. Em termos *mediatos*, contudo, a ingovernabilidade é espacialmente difusa: atinentes, de alguma forma, também a indivíduos “normais”, firmas legais e instituições oficiais, a corrupção e a criminalidade, que contribuem para a violência e a ingovernabilidade dos espaços imediatamente símbolos da ingovernabilidade, são ubíquas; cruzamos a todo momento com agentes da lei que podem ser corruptos, balas perdidas podem nos atingir na rua e mesmo dentro de casa. Não entender isso (especialmente o comprometimento do legal com o ilegal, ou seja, as relações simbióticas que se estabelecem entre o ilegal e alguns setores corrompidos do legal), elegendo um único segmento do tráfico de drogas (identificado com espaços segregados e seus moradores preferencialmente negros e mulatos e pobres) como bode expiatório, seria tomar a aparência pela essência, perpetuar o mito da marginalidade e alimentar o medo racista que os estratos privilegiados e autotitulados brancos da população da metrópole secularmente têm nutrido para com a população favelada.

De mais a mais, ainda que a pobreza ajude decisivamente a explicar a ingovernabilidade e suas espacializações mais imediatas, ela está muito longe de explicá-la inteiramente. Se os bandidos da favela têm no tráfico de drogas uma alternativa ao desemprego ou ao subemprego mal remunerado, o mesmo não se aplica aos atores que operam no subsistema I-E-A. Aspectos culturais e político-culturais (como o chamado “familismo amoral”, onde apenas os interesses da própria família é que contam – ver discussão em REIS [1995] – e o descrédito nas instituições), fenômenos que se desenrolam em escala nacional ou mesmo internacional (expansão mundial do tráfico de tóxicos, globalização financeira) ajudam a entender o problema.

Por fim, a ingovernabilidade sequer tem apenas a ver com o tráfico de drogas ou a criminalidade violenta em geral. E as invasões de terrenos, a favelização? E a especulação imobiliária, a qual, em um contexto de pobreza, gera o fenômeno dos loteamentos clandestinos ou irregulares? E a privatização de logradouros públicos na esteira da formação de “condomínios exclusivos”, como os da Barra da Tijuca, no município do Rio de Janeiro, e do fechamento de ruas de classe média ou abastada, por razões de segurança? A expressão mais

dramática da ingovernabilidade (e, simultaneamente, do déficit de governança do Estado) reside, é certo, na incapacidade do Estado de impedir a situação quase hobbesiana que se dissemina, de crescente risco de se sofrer algum tipo de violência e de desconfiança generalizada – de “guerra civil molecular”, diria Enzensberger. Mas não se resume a isso.

Agora, uma pergunta: é possível estabelecer com clareza cartesiana, para o Rio de Janeiro, se aqui se experimenta uma verdadeira *crise de governabilidade* (ou mesmo uma crise de poder) ou se ainda só há *problemas de governabilidade*? Como se pode ler em MARTINS (1995), a crise de poder (uma noção, herdada da Sociologia Política de inspiração marxista, cujo estatuto teórico, como ele reconhece, tornou-se problemático) instala-se “[q]uando se estabelece uma aguda contradição de interesses, capaz de se expressar politicamente, no âmbito interno das próprias classes ou grupos que integram a estrutura de poder, contradição esta que se projeta sobre o sistema de governo, paralisando sua ação” ou “[q]uando demandas oriundas da sociedade (ou seja: de segmentos excluídos da estrutura do poder) adquirem forte expressão política, mas não podem ser atendidas pelo sistema de governo sem que se transforme a própria estrutura de poder” (p. 81). Diversamente, segundo o mesmo autor (MARTINS, 1995:83), a crise de governabilidade, indicando um fenômeno menos profundo e geral, teria um referente institucional, “e não (imediatamente) social”: ela se instalaria “[q]uando há bloqueio decisório no sistema de governo, não como resultante imediata de impasses no âmbito da estrutura de dominação ou de coalizões formadas ao nível da sociedade, mas porque o bloqueio resulta de uma incapacidade de governar criada pelas regras estabelecidas pelas próprias instituições políticas”, ou “[q]uando o aparelho administrativo revela-se incapaz de implementar e/ou fazer cumprir (*enact e enforce*) decisões de governo”, ou ainda “[q]uando existe desproporção importante entre os recursos necessários e os recursos efetivamente disponíveis para satisfação de demandas sociais e/ou para resolução de problemas sistêmicos da sociedade”. Por último, os problemas de governabilidade possuiriam, igualmente, um referente institucional, representando, contudo, algo menos grave que a crise de governabilidade (conquanto problemas de governabilidade possam, conforme lembra MARTINS [1995:84], evoluir para uma verdadeira crise de governabilidade e, daí, para uma crise de poder). Repita-se a pergunta: é possível estabelecer, com clareza cartesiana, para o Rio de Janeiro atual, qual dos três níveis se vivencia?

Em primeiro lugar, parece ser bastante razoável, embora não seja o caso de tentar formalizar o argumento, postular que não se trata, no Rio de Janeiro, de meros problemas de governabilidade. A imprensa sensacionalista decerto exagera, mas se expressões como “guerra civil” e “caos” fossem inteiramente absurdas elas não encontrariam tanta ressonância. Há, na verdade, uma percepção generalizada da deterioração do clima social e dos padrões de sociabilidade. Instaura-se, é inegável, um mecanismo de retroalimentação positiva entre a “massa” e a mídia, onde esta recolhe da realidade e do próprio senso comum referenciais interpretativos (como “guerra civil” ou “caos”), amplifica-os e os reintegra ao universo perceptivo da “massa”, usualmente com o resultado de se criar novos estereótipos, aprofundar preconceitos e banalizar a violência, com resultados social-psicológicos desastrosos. No entanto, por mais sensível que seja a “massa” ao suposto poder da mídia, certos problemas objetivos têm, objetivamente, se agravado. Não apenas a “sensação de insegurança”, mas efetivamente a taxa de criminalidade violenta tem, a despeito de eventuais oscilações, aumentado a longo prazo na metrópole do Rio de Janeiro. Tome-se como exemplo a taxa de homicídios: de 28 por 100.000 habitantes em 1980 para 40 por 100.000 habitantes em 1991 (taxas calculadas com base no número de homicídios, conforme dados fornecidos pelo MINISTÉRIO DA SAÚDE [1995], e na população da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, a partir de dados do IBGE [1980 e 1991]).³ As proverbiais violência e corrupção policiais (policiais civil e militar), indício eminente de que já se instalou uma verdadeira crise de governabilidade, também não é nenhuma ficção inventada pela grande imprensa. Tampouco a proliferação de firmas e o aumento do número de agentes de segurança privada, exemplo maior do crescimento do que BRIGAGÃO (1988) chama de “mercado da segurança” e, ao mesmo tempo, indicador preocupante de uma situação de relativo descontrole, é uma ficção.⁴ E muito menos o é a formação de territórios controlados por poderes ilegais, servido de exemplo sobretudo as favelas (embora a condição de “poderes paralelos” do tráfico de drogas seja relativizável, dado que, como demonstra a saciedade a corrupção policial, o legal e o ilegal se acham profundamente imbricados...).

Por quê dever-se-ia, contudo, imaginar que o referente dessa crise de governabilidade é basicamente institucional? Há, com certeza, aspectos institucionais, e que seriam passíveis de solução (ao menos parcial) no contexto de reformas nos marcos da ordem vigente (leia-se: do modelo civilizatório capitalista em sua versão periférica), como a corrupção policial (destacando-se, aí, o seu envolvimento com o crime organizado). A crise de governabilidade

não deveria, contudo, ser confundida, como o faz Martins, na base da comum confusão conceitual entre governabilidade e governança, com uma *crise de governança* (ou de capacidade governativa: ver FRISCHTAK, 1994b:29). A ingovernabilidade, ao remeter, por exemplo, aos efeitos da expansão do tráfico de drogas, remete tanto a fatores institucionais quanto a fatores econômicos, culturais e social-psicológicos; tanto a determinações quanto a fatores contingentes; tanto a processos mais ou menos específicos do Rio de Janeiro quanto a processos cujos efeitos se fazem sentir localmente, mas que emergem e se desenrolam a nível nacional ou internacional. Por tudo isso, estar-se-ia “apenas” diante de uma crise de governabilidade, resolvível ao se superar uma certa crise de governança, ou seria o caso de aceitar que a ingovernabilidade quotidiana remete, sim, a problemas que nem sempre são ou serão equacionáveis sem mudanças no próprio modelo social?

Confundir a ingovernabilidade, que é atributo do governado, com a incapacidade de governança, que é a incapacidade de governar (“eficientemente”, sem gerar tensões), é, do ponto de vista lógico, uma *falácia* plena de conseqüências: é certo que, se o governante governa ineficientemente (policia corrupta etc. etc.), o governado poderá ser tentado a “sair do controle”; no entanto, será a causa do descontrole apenas o fato de que as “regras do jogo” não são cumpridas (ou seja, as instituições falham ao garantir a segurança e o bem-estar, a lei é aplicada discricionariamente, as autoridades dão maus exemplos e desacreditam o governo e o próprio Estado etc.), ou não deveria ser examinada a possibilidade de que a instituição da sociedade em questão (e não meramente o “mau funcionamento” de algumas de suas instituições particulares) geram problemas e reações, ainda que essas reações não-necessariamente sejam “politizadas”? Ou seja: a crise de governança pode estimular ou agravar a crise de governabilidade, e terminar por mesclar-se com ela; mas esta é muito mais sugestiva, pode ter raízes muito mais profundas (insuspeitadas para o analista cujo horizonte político-filosófico é estreitamente controlado pelo *status quo*). Finalmente, a dificuldade das instituições políticas existentes de implementar (e, mais amplamente, do modelo social para *propiciar*) uma sensível redução dos problemas objetivos contra os quais a população reage e se revolta (pobreza e segregação, além, adicionalmente, da violência policial, da corrupção etc.), colabora para erodir a *legitimidade* do regime democrático-representativo e agasalhar pseudo-soluções altamente perigosas para o aprofundamento democrático.

Como observa José Álvaro MOISÉS (1995:269):

“(...) [a longo prazo] a ‘reserva’ preliminar de legitimidade existente atualmente no Brasil pode não ser suficiente para assegurar a estabilidade do regime democrático. Como este herdou vícios graves do passado autoritário (apropriação ‘privada’ da esfera pública, déficits de representação política, fragmentação partidária, falta de controle social sobre a ação do Executivo e do parlamento etc.), o desempenho dos governos democráticos tende a apresentar níveis muito altos de ineficácia e de inefetividade, frustrando os cidadãos e, ao mesmo tempo, bloqueando a possibilidade de que os diferentes interesses em jogo sejam levados em consideração no processo de tomada de decisões relevantes. Isso estimula o ‘desencanto’ com a democracia, reforça tendências estruturais de apatia e alienação políticas e, até, suscita a busca de alternativas anti-sistêmicas. Ou seja, faz com que crises de efetividade se transformem em crises de legitimidade porque a ‘reserva’ dessa última é, por definição, limitada. Em tais circunstâncias, parte das elites e das não-elites pode começar a aceitar soluções antidemocráticas como alternativa para enfrentar problemas sem perspectiva de solução na democracia.”

Na realidade, se se voltar o nosso olhar para o *quotidiano*, verificar-se-á que esse aceite de soluções não-democráticas *já começou*: basta recordar as intervenções das Forças Armadas no combate à criminalidade no Rio de Janeiro em fins de 1994 e começo do ano seguinte (operações Rio I e II, respectivamente).

Seria possível afastar totalmente o fantasma da ingovernabilidade no contexto do modelo civilizatório capitalista? Não é possível aprofundar essa discussão nos limites deste trabalho, mas o autor acredita que as contradições desse modelo e os efeitos de exclusão nele e por ele gerados o caracterizam como socialmente insustentável e produtor crônico de ingovernabilidade. Nessas circunstâncias, reformas visando melhorar a capacidade do Estado de governar (isto é, a governança) não passam, na melhor das hipóteses, de paliativos. Seja como for, uma coisa é certa: soluções puramente institucionais (reengenharias do sistema político) que não incluam o enfrentamento dos problemas da dificuldade de acesso a serviços básicos por parte de uma grande parcela da população e da péssima distribuição de renda sequer serão paliativos minimamente convincentes. O Rio de Janeiro, muito particularmente, é um caso grave, pois os diversos problemas que emergem e operam na escala nacional ou mesmo internacional são agravados pela crise econômica que o estado vem atravessando há muito tempo (SOUZA, 1993). Não é à toa que o Rio de Janeiro é a única metrópole que, conforme análise de ROCHA

(1995:240-241), apresentou um claro crescimento até mesmo da pobreza *absoluta* durante a década de 80 (a relativa, ou seja, a desigualdade de renda, agravou-se em todas as nove regiões metropolitanas tradicionais⁵).

Considerações finais

A ingovernabilidade remete para além da governança no âmbito das regras do jogo atuais (modelo civilizatório capitalista, democracia representativa). Ela estimula a pensar no quanto essas regras, dialeticamente, impulsionam a ingovernabilidade e, por tabela, a própria crise de governança.

Além disso, porém, é preciso precaver-se contra exageros e mentiras. Manipular a idéia da ingovernabilidade pode ser antidemocrático e, além disso, servir para desviar a atenção de certos interesses e sujeitos. Visões como a de que “o morro vai descer” e exageros a respeito da “escalada da violência” só servem para realimentar o medo e os preconceitos dos privilegiados urbanos para com os pobres (das favelas, da periferia metropolitana etc.), não oferecendo, porém, qualquer chave para a superação das causas das tensões sociais. Ademais, imagens do tráfico de varejo baseado em favelas como a de um “poder paralelo que ameaça o Estado”, apresentada de maneira simplista, são enganosas. Se, por ser ilegal, o tráfico de favelas, as territorializações por ele operadas e suas demonstrações de poder são, em certo sentido, uma ameaça para a democracia, por desencadear reações da opinião pública e das forças da ordem pouco compatíveis com o desenvolvimento de uma atmosfera democrática (aumento dos preconceitos contra os favelados, deterioração do “clima social” na cidade, recrudescimento da repressão policial, intensificação da auto-segregação, intervenções das Forças Armadas no combate à criminalidade...), por outro lado é preciso perceber que um certo lado corrupto do Estado é *sócio* dos próprios criminosos (por exemplo, policiais que praticam extorsão, vendem segurança a bandidos e participam da logística do tráfico de drogas). Além disso, toda uma série de sujeitos e atividades legais, inclusive estatais, acaba *acomodando-se* com o “poder paralelo” instalado nas favelas: dos políticos em busca de votos à introdução de serviços públicos. Se esse “poder paralelo” é, em vários sentidos, dependente de atividades legais (e mesmo

do Estado), em meio a relações simbióticas espúrias e subterrâneas, é preciso qualificar melhor a “ameaça” que ele representa.

Bibliografia

- ARBÓS, Xavier & GINER, Salvador (1993): La gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial. Madri, Siglo Veintiuno
- BRIGAGÃO, Clóvis (1988): Autonomia militar y democracia . El caso brasileño. In: VARAS, A. (org.): La autonomia militar en América Latina. Caracas, Editorial Nueva Sociedad
- DINIZ, Eli (1995): Governabilidade, democracia e reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90. Rio de Janeiro, mimeo. (paper apresentado no seminário internacional *The Challenge of Democracy in Latin America: Rethinking State/Society Relations*. Rio de Janeiro, 4 a 6 de outubro de 1995)
- ENZENSBERGER, Hans Magnus (1993): Aussichten auf den Bürgerkrieg. Frankfurt, Suhrkamp (edição brasileira sob o título “Guerra civil” publicada em 1995 pela Companhia das Letras, de São Paulo)
- FRISCHTAK, Leila Lucas (1994a): Governança, governabilidade e reforma. In: VELLOSO, João Paulo dos Reis (org.): Governabilidade, sistema político e violência urbana. Rio de Janeiro, José Olympio
- (1994b): Governance Capacity and Economic Reform in Development Countries. Washington, D.C., The World Bank (= World Bank Technical Paper number 254)
- IBGE (1980): Anuário estatístico do Brasil 1980. Rio de Janeiro, IBGE
- (1991): Censo demográfico 1991 (resultados do universo relativos às características da população e dos domicílios). N.º 20 (Rio de Janeiro). Rio de Janeiro, IBGE
- MELO, Marcus André B. C. de (1995): Governabilidade: desagregando o argumento. In: VALLADARES, Licia & COELHO, Magda Prates (orgs.): Governabilidade e pobreza no Brasil. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira
- MARTINS, Luciano (1995): Crise de poder, governabilidade e governança. In: VELLOSO, João Paulo dos Reis & ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de (orgs.): Governabilidade & reformas. Rio de Janeiro, José Olympio
- MINISTÉRIO DA SAÚDE (1995): [CD-ROM com os] Dados das declarações de óbito [Brasília?], DATASUS
- MOISÉS, José Álvaro (1995): Os brasileiros e a democracia. Bases sócio-políticas da legitimidade democrática. São Paulo, Ática

- RATINOFF, Luis (1997): Urbanización y crimen. Rio de Janeiro, mimeo. (*paper* apresentado no seminário internacional *El desafio de la violencia criminal urbana*. Rio de Janeiro, 2 a 4 de março de 1997)
- REIS, Elisa P. (1995): Governabilidade e solidariedade. In: VALLADARES, Licia & COELHO, Magda Prates (orgs.): Governabilidade e pobreza no Brasil. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira
- REIS, Fábio Wanderley (1994): "Governabilidade" e instituições políticas. In: VELLOSO, João Paulo dos Reis (org.): Governabilidade, sistema político e violência urbana. Rio de Janeiro, José Olympio
- ROCHA, Sônia (1995): Governabilidade e pobreza: o desafio dos números. In: VALLADARES, Licia & COELHO, Magda Prates (orgs.): Governabilidade e pobreza no Brasil. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira
- SARTORI, Giovanni (1994): A teoria da democracia revisitada (vol. 1 - O debate contemporâneo. São Paulo, Ática
- SOARES, Luiz Eduardo et al. (1996): Criminalidade urbana e violência: o Rio de Janeiro no contexto internacional. In: SOARES, Luiz Eduardo et al.: Violência e política no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, ISER/Relume Dumará
- SOUZA, Marcelo Lopes de (1993): Armut, sozialräumliche Segregation und sozialer Konflikt in der Metropolitanregion von Rio de Janeiro. Ein Beitrag zur Analyse der "Stadtfrage" in Brasilien. Tübingen, Selbstverlag des Geographischen Instituts der Universität Tübingen
- (1996): As drogas e a "questão urbana" no Brasil. A dinâmica sócio-espacial nas cidades brasileiras sob a influência do tráfico de tóxicos. In: CASTRO, Iná et al. (orgs.): Brasil: questões atuais da reorganização do território. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil

Notas

* Professor do Departamento de Geografia da UFRJ e pesquisador do CNPq

¹ Ver discussões críticas em ARBÓS & GINER, 1993 e DINIZ, 1995.

² Os autores que levam em conta os chamados fatores "estruturais" (não-institucionais - econômicos e culturais) como requisitos para a democracia possuem, via de regra, especialmente no caso dos autores primeiramente mundistas, uma imagem muito convencional do que seja desenvolvimento, restrita ao desenvolvimento econômico. Nesses marcos, tende-se a atribuir excessiva importância a indicadores pouco elucidadores (sob o ângulo da distribuição da renda e do poder), como o crescimento do PIB (em si e *per capita*) e a modernização tecnológica, ao mesmo tempo em que se subestima (ou não se percebe inteiramente) a relevância de variáveis como os níveis de pobreza absoluta e relativa, a intensidade do racismo e da segregação social e sócio-espacial.

³ É dever de honestidade observar que esses dados não devem ser encarados sem reservas. SOARES et al. (1996), trabalhando com uma série histórica que cobre o período que vai de 1985 a 1992, apontam para uma *diminuição* da taxa de homicídios dolosos, tanto no município do Rio quanto na Baixada Fluminense. Entretanto, é preciso considerar o seguinte: 1) a série histórica do presente autor e a de SOARES et al. possuem amplitudes distintas; 2) a fonte dos dados é diferente nos dois casos (SOARES et al. baseiam-se em dados da Polícia

Civil); 3) os dados fornecidos pela Polícia Civil podem apresentar distorções, conforme eles mesmos admitem, assim como também os dados utilizados pelo presente autor (erros de registro etc.); 5) as unidades espaciais de agregação e representação dos dados são distintas (no caso do presente autor, a Região Metropolitana, e no caso de SOARES et al. um conjunto de unidades – município do Rio, Baixada Fluminense, Interior etc. – que não coincidem, nem individual nem agrupadamente, com a Região Metropolitana). Por fim, embora não haja congruência nem de fonte nem de unidade espacial de registro com os dados do Ministério da Saúde, vale a pena lembrar que, conquanto o número de homicídios no *município-núcleo* da metrópole tivesse baixado de uma média mensal de 312 vítimas em 1995 para uma média de 268 vítimas em 1996, no primeiro trimestre de 1996 voltou a ocorrer um aumento (conforme dados da Secretaria de Segurança Pública divulgados na *Folha de São Paulo* de 3/5/97).

⁴ O *Jornal do Brasil* noticiou em 5/4/1992 (*Revista de Domingo*, matéria “E quem segura o segurança?”) que, entre 1982 e 1992, o número de empresas privadas de segurança no estado do Rio de Janeiro havia aumentado de 30 para 84. O número de vigilantes teria saltado de 30.000 em 1982 para 70.000 dez anos depois – ultrapassando de muito, com isso, o total dos efetivos somados das polícias civil (12.000 homens) e militar (32.000 homens). Em maio de 1997, segundo dados fornecidos ao autor do presente trabalho pela Assessoria de Comunicação Social da Secretaria de Estado de Segurança Pública do Rio de Janeiro, o efetivo da PM fluminense era de 28.000 policiais e o da Polícia Civil alcançava 10.503 – o que revela que em ambos os casos ocorreu uma redução de efetivos entre 1992 e 1997. Por outro lado, embora o autor não tenha conseguido obter dados confiáveis no que tange ao número de vigilantes privados para o ano de 1997, tudo indica que o número de vigilantes aumentou desde 1992.

⁵ Segundo tabulações especiais da economista Sonia Rocha (IPEA/DIPES) a partir de dados IBGE/PNAD, gentilmente cedidas ao autor. Esclareça-se que o autor chama de “metrópoles tradicionais” as nove regiões metropolitanas criadas por iniciativa do governo federal entre 1973-1975 (às quais vieram somar-se, nos últimos anos, várias outras, como decorrência do fato de que, com a Constituição Federal de 1988, a atribuição de instituir regiões metropolitanas passou a ser dos estados, e não mais da União).