

Uma Agenda Social para o Rio: as favelas como objeto de percepção e proposições para a cidade

Mauro Amoroso¹

Resumo:

O artigo visa analisar o contexto de surgimento e as propostas, bem como suas tentativas de implementação, da Agenda Social Rio, movimento capitaneado pelo sociólogo Herbert de Souza. A análise será focada no debate sobre a questão das favelas e da violência urbana ao final do governo Nilo Batista, aliada à construção social da ideia de “decadência” do Rio de Janeiro, como elementos determinantes para a proposição de percepções e formas de atuação na problemática da exclusão social.

Palavras-chaves: Favelas, Agenda Social Rio, Terceiro setor.

Abstract:

A Social Agenda for Rio: the slums as an object of perception and propositions for the city.

The article aims to analyze the context of appearance and proposals, as well as their attempts for implementation, of the Agenda Social Rio, movement led by the sociologist Herbert de Souza. The analysis will focus the debate on the issue of slums and urban violence at the end of Nilo Batista's government, combined with the social construction of the idea of “decadence” of Rio de Janeiro, as an enabler for the proposition's perceptions and ways of acting in the problem of social exclusion.

Keywords: Slums, Agenda Social Rio, Nonprofit.

Atualmente, quando as favelas entram em cena no debate público, imagens relacionadas à violência e criminalidade urbana são prontamente associadas a elas por diversos atores, como a mídia e representantes tanto do poder governamental quanto da sociedade civil. Dentro desse contexto, a situação dessas áreas acaba sendo uma das faces daquilo que o senso comum convencionou chamar de “a decadência do Rio”. No entanto, sob um olhar mais apurado e crítico, o que se nota é o fato dessas localidades habitacionais se constituírem em um espaço de representações sobre a cidade, projetos políticos e tomadas de posição em disputa.

Também podemos acrescentar a esse mosaico uma certa visão relacionada a um pretense papel do Rio no quadro mais amplo da federação e sua “decadência” enquanto “caixa de ressonância” de debates de escala nacional, além de vanguarda cultural do Brasil. O quadro descrito agravou-se na década de 1990, sobretudo quando a temática da violência urbana ganhou cores mais fortes diante da caracterização do narcotráfico, então observada, e suas relações com os espaços em questão. Também nota-se a maior atuação de novos sujeitos, principalmente as Organizações Não-Governamentais, e a constituição de novas formas de relação com o Estado no tocante à proposição e implementação de propostas de intervenção.

Visando uma melhor compreensão do panorama colocado, o objetivo do presente trabalho é analisar o contexto do surgimento e a concepção da questão da exclusão social e urbana da Agenda Social Rio, movimento capitaneado pelo sociólogo Herbert de Souza, o Betinho. Para tanto, será apreciada a influência da conjuntura política de instabilidade do final do governo de Nilo Batista (1994-1995), bem como sua relação com o debate sobre criminalidade urbana e favelas, presente, sobretudo, na mídia.

¹ Mestre em História pela UFF e Doutorando do Programa de Pós-Graduação em História, Política e Bens Culturais do CPDOC/FGV.

Também será objeto de reflexão a questão de uma “memória de capitalidade” e as representações por ela suscitada acerca de uma ideia sobre a “decadência carioca”, da qual as representações sobre a violência surgidas ao longo do período abordado são um vital fator de entendimento.

A BELACAP ATEMORIZADA: “MEMÓRIA DA CAPITALIDADE”, DISPUTAS POLÍTICAS E A CONSTRUÇÃO DE SIGNIFICADOS SOBRE A FAVELA NO ESPAÇO URBANO

A cidade do Rio de Janeiro possui uma especificidade política própria, constituída desde o governo imperial. Data desse período a imagem de uma praça urbana detentora de um sólido componente de centralidade administrativa aliado a uma aura de cosmopolitismo que a caracterizaria como ponte entre costumes e tradições europeias. Desse modo, enquanto polo irradiador de um suposto processo civilizacional, o Rio não deveria ocupar-se com questões e interesses políticos construídos como meramente locais. Essa percepção do papel civilizacional da cidade pregava a anulação do localismo político, percebido como provincianismo, em prol de uma intenção unificadora, homogeneizadora, associada aos debates da “grande política” em nome da garantia da unidade nacional.²

Com a república, é reforçada uma identificação do Rio como símbolo do Brasil. Esta identificação é um elemento determinante para a identidade tanto do país quanto da cidade, que passaria a encarnar a síntese da nação. A transferência da capital federal para Brasília não mudaria o fato do Rio possuir diversos equipamentos, instituições culturais e administrativas de dimensão nacional, como o Arquivo Nacional, a Biblioteca Nacional e o Museu Nacional de Belas Artes. Também não anularia seu histórico como palco para a tomada de grandes decisões políticas e debates intelectuais. Esses elementos constituiriam uma “aura de capitalidade”³ que reforçaria a importância e a centralidade do papel do Rio de Janeiro.

Porém, as últimas décadas têm sido de crise para a outrora cidade maravilhosa. Crise financeira, social, administrativa. Uma visão sustentada por certos grupos de jornalistas, políticos e empresários atribui suas causas à transferência do centro decisório federal, o que teria levado a um esvaziamento político, cultural e econômico. Desse modo, aos “anos dourados” de quando exercia o papel coração e cérebro da nação, os dias atuais contraporiam um presente de crise, decadência e abandono do espaço urbano carioca pelas administrações estadual e federal. É interessante notar que Marly Motta atenta que essas elucubrações sobre o papel e a capitalidade do Rio não dizem respeito apenas à cidade, uma vez que esta “serviu de exemplo para o próprio país, tornando-se um exemplo do que o Brasil foi ou deveria ter sido”.⁴

Ainda segundo Motta, “A memória da capitalidade, ou seja, da função de representar a unidade e síntese da nação, continua sendo um elemento fundamental da política do Rio de Janeiro”.⁵ Essa “memória da capitalidade” teria solidez o suficiente de mobilizar debates em torno da volta da capital federal para a Belacap, ainda na década de 1990. Como exemplo, podemos citar o movimento “Rio-Capital”, surgido em 1992, mesmo ano da realização da Conferência do Meio-Ambiente conhecida como ECO-92. Este evento relançou holofotes sobre a cidade em um contexto em que Brasília estava sendo associada a imagens de corrupção e obscurantismo político ligados ao governo Collor (1990-1992).⁶

² Gostaria de deixar claro que este foi um dos projetos de concepção da cidade não necessariamente partilhado por todos os seus agentes políticos, também convivendo, ao longo da história, com propostas diversas de colocação e função administrativas para o Rio, que coexistiam em disputa em torno de questões relativas a maior autonomia ou subordinação à esfera federal, por exemplo. Cf., MOTTA, Marly. *Rio, cidade-capital*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2004.

³ Idem, p. 48.

⁴ Ibid., pp. 56-57.

⁵ Cf., MOTTA, Marly. “Frente e verso da política carioca: o lacerdismo e o chaguismo”. *Estudos Históricos*. Rio de Janeiro, v. 13, n. 24, 1999, p. 30 (consultado em <http://www.cpdoc.fgv.br>).

⁶ Cf., MOTTA, *Rio...*, op. cit. Um exemplo mais recente de reivindicações pela cessão de um maior palco político para a cidade do Rio de Janeiro, ainda que de caráter diferente por propor a re-criação do estado da Guanabara, é o movimento “autonomia carioca”, lançado pela vereadora e socióloga Aspásia Camargo já na década de 2000.

No entanto, após a euforia causada pela conferência ambiental, dois acontecimentos contribuiriam para trazer à imagem do Rio, inclusive em escopo internacional, a mácula da violência. Refiro-me às chacinas da Candelária e de Vigário Geral.⁷ No campo político, a instabilidade era uma característica marcante, tanto na área federal, pelo *impeachment* de Fernando Collor de Melo, quanto na estadual, no que diz respeito ao Rio de Janeiro, pelo menos, devido às turbulências enfrentadas ao final do governo de Nilo Batista. Este era vice-governador e assumiu em 1994, após a desincompatibilização de Leonel Brizola para o cargo visando a disputa presidencial.

Conforme percebido por diversos sujeitos de ampla atuação na esfera pública, os anos de 1993 e 1994 constituíram-se pelo cotidiano dramático para os habitantes do Rio de Janeiro. A grande imprensa pintava de tons por vezes sensacionalistas as ações ligadas ao narcotráfico presente, sobretudo, nas favelas. No entanto, segundo Luiz Eduardo Soares:⁸

Os números de 93 eram eloquentes: assim que o segundo governo Brizola assumiu, em 91, diminuiu significativamente, na baixada fluminense, a criminalidade contra a pessoa, sobretudo aquela mais grave: o homicídio doloso. Foram presos trezentos policiais ligados a esquadrões da morte. (...) de 91 a 93, os indicadores, particularmente aqueles relativos às formas mais graves de criminalidade, demonstravam estabilização. Os números eram muito elevados, a situação era evidentemente grave. *No entanto, estávamos longe do caos, da perda de controle, da escalada vertiginosa que a mídia proclamava* (grifos meus).

Os episódios da Candelária e de Vigário Geral, assim como as atuações das quadrilhas de traficantes, geraram mais de uma forma de percepção e de tomadas de posição sobre o problema. Nesse esteio, vemos o surgimento do Viva Rio, com o envolvimento dos sociólogos Rubem César Fernandes e Herbert de Souza, como forma de propor pontos de vista e meios de atuação diversos do que estavam sendo colocados pela mídia e por setores da sociedade civil e da máquina pública. Também se deve citar a pesquisa em âmbito acadêmico realizada no período pelo Instituto Superior de Estudos da religião (ISER), como meio de lançar ao debate dados mais sólidos e contribuir para um quadro que melhor refletisse a situação alcançada pela criminalidade.⁹

Soares contrapõe duas visões sobre a questão. A primeira, a qual ele se refere como caracterizada pela “leviandade das generalizações tão comum na imprensa e em comentários informais”, e, por outro lado, a que considerava a “especificidade das diferentes dinâmicas em curso, formadoras de um quadro bastante complexo e desafiador”.¹⁰ Porém, o sociólogo ressalta o forte componente de disputa política opondo essas duas formas de abordagem. O primeiro setor fazia parte de um conjunto maior de considerações acerca de uma suposta “decadência do Rio”, na qual a chamada “violência carioca” seria uma das vertentes. Essa visão possui um caráter fortemente uniformizante, homogeneizante e generalista, tendendo a construir uma imagem de Brizola (à qual Nilo Batista está vinculada) e de sua política de segurança como “conivente com o criminoso” e “populista”.¹¹ Em seu misto de análise e depoimento pessoal, Soares questiona o tratamento da mídia em seus veículos de comunicação com a seguinte pergunta, que afirma

⁷ A primeira ocorreu em julho de 1993, aos pés de um dos mais tradicionais cartões postais cariocas, vitimando seis crianças e dois adultos, todos moradores de rua. A segunda ocorreu em agosto do mesmo ano, na favela homônima ao evento, e resultou na morte de vinte e um moradores. Um dos elos de ligação entre os dois eventos é a acusação de envolvimento de policiais ligados a grupos de extermínio.

⁸ Cf., SOARES, Luiz Eduardo. “O Mágico de Oz e outras histórias sobre a violência no Rio”. In: *Violência e política no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: ISER/Relume Dumará, 1996, p. 252.

⁹ Podemos igualmente relacionar uma série de outros movimentos e atuações de ONG’s e órgãos pertinentes, mas me retirei a poucos exemplos aqui pelo recorte específico adotado para este trabalho.

¹⁰ Cf., SOARES, op. cit., p. 255.

¹¹ Brizola estava isolado tanto entre os setores mais conservadores quanto entre os ditos de esquerda, que condenavam o que consideravam como uma atuação personalista diante o drama da exclusão social. Idem, p. 260.

o momento de forte tensão política na disputa semântica sobre a problemática da violência e da criminalidade: “É mais importante derrotar o Brizola do que salvar o Rio?”.¹²

Meu objetivo aqui não é reiterar o discurso do sociólogo, que posteriormente ocuparia o cargo de coordenador de Segurança, Justiça e Cidadania no primeiro governo estadual de Anthony Garotinho (1999-2002). Muito menos tecer análises sobre o papel dos meios de comunicação na construção de uma memória política sobre Leonel Brizola. Contudo, gostaria de chamar atenção que a última frase citada de Luiz Eduardo Soares, independente de qualquer julgamento de atestação de veracidade, revela um forte componente de conflito em torno do nome de Brizola.

Quando falamos do primeiro governador eleito do estado do Rio no pós-64, não nos referimos apenas à sua pessoa física, suas características de personalidade e nuances individuais. Na verdade, podemos falar em *brizolismo* enquanto um discurso sobre sua figura, atuação política e o que ela representa, os significados por ela provocados no quadro nacional mais amplo. Essa categoria remete igualmente uma visão específica da democracia e do Brasil, na qual a questão social, que pode ser desmembrada em temáticas como educação, miséria e mercado de trabalho, representativa dos interesses populares, é oposta aos interesses das elites econômicas e do capital estrangeiro. Abarca, assim, uma concepção específica sobre a prática da política, seu lugar, limitações e tomadas de posição frente a ela. Concebe, portanto, de forma própria o Brasil, o que pode ser definido como seus principais problemas e quais seriam os trajetos, e de que forma eles devem ser traçados, para solucioná-los. E por último, porta uma interpretação de qual é o lugar da cidade do Rio de Janeiro, no escopo político e cultural, no pacto federativo.¹³

Portanto, ao falarmos de crítica e oposição ao governo Brizola, e, por tabela, ao de Nilo Batista, não estamos tratando apenas da refutação pessoal a um administrador público, mas a um projeto político e concepção de questões e proposições de cunho social que acabam por repercutir em ações concretas no espaço urbano. As favelas acabam tomando forma como um elemento preponderante, com alta repercussão na opinião pública. Esses espaços habitacionais acabam sendo construídos no campo simbólico como associados diretamente à esfera da violência e da criminalidade. Essa abordagem acaba por se constituir em práticas de homogeneizar sentidos, desviando o foco para toda uma dinâmica complexa de relações de localidades e sujeitos com a cidade.

Vale lembrar que o primeiro governo de Leonel Brizola (1983-1986) representou um marco de ruptura da postura da administração pública perante as favelas, sobretudo quando comparado aos governos que se sucederam após Carlos Lacerda (1960-1965). Essa nova abordagem é caracterizada pela permissão da construção em alvenaria, um importante símbolo de reconhecimento do direito à permanência para áreas que até então eram ameaçadas por políticas remocionistas, intensificadas, principalmente, no pós-64. Também demonstra esforços ao encontro de um diálogo e legitimação de suas associações de moradores, que passaram a participar do gerenciamento dos programas de urbanização implementados, além de uma parcela de recursos.¹⁴

Assim, as críticas supracitadas de autoria de diferentes setores da sociedade civil, tendo os veículos midiáticos como principal palco para seu desenvolvimento, também podem ser expandidas para um projeto relativo às favelas, ou seja, à questão da habitação popular. Porém, é preciso atentar para tudo que esta abarca, como o campo da exclusão social e urbana associada à problemática da segurança pública, conforme observado na conjuntura histórica tratada. As disputas discursivas apresentadas revelam o embate entre diferentes concepções políticas e projetos para a cidade que, tratando-se do Rio de Janeiro e sua “memória da capitalidade”, adentram o universo mais amplo da perspectiva nacional.

¹² Ibid., p. 73.

¹³ Cf., SENTO-SÉ, João Trajano. “A política retorna à praça: notas sobre a Brizolândia”. In: FERREIRA, Marieta de Moraes (org.). *Rio de Janeiro: uma cidade na história*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2000.

¹⁴ Cf., PANDOLFI, Dulce & GRZYNSZPAN, Mário. “Favelas e poder público: uma relação delicada”. In: OLIVEIRA, Lúcia Lippi (org.) *Cidade: história e desafios*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2002.

A BELACAP CONSCIENTIZADA: A AGENDA SOCIAL RIO E UMA OUTRA FORMA DE PERCEPÇÃO DA FAVELA COMO REPRESENTAÇÃO E PALCO DE POLÍTICAS PARA A CIDADE

Os últimos 30 anos têm apresentado o que alguns teóricos definem como crise do Estado Nacional. Dentre os seus desdobramentos podemos notar limitações políticas, econômicas e culturais, as quais parcela considerável de origem externa, para a atuação do Estado. Esses fatores afetam os interesses de grupos econômicos, assim como o exercício da cidadania.¹⁵ No contexto brasileiro, esse panorama influenciou na elaboração e implementação de políticas públicas, sobretudo nos dois governos de Fernando Henrique Cardoso. Assim, durante a maior parte da década de 1990 debateu-se sobre o que poderia ser chamado de uma crise da representatividade do poder estatal, o que geraria uma lacuna de atuação em problemáticas sociais. No desenrolar desse processo, parte desse vazio estaria sendo preenchido pela sociedade civil organizada em entidades autônomas.¹⁶ Desse modo, vemos o crescimento da atuação de um novo ator, o chamado terceiro setor, um campo vasto formado por instituições de diferentes perfis dentre as quais podemos destacar as Organizações Não-Governamentais (ONGs). Aliada à maior entrada desses agentes no cenário público, também gostaria de atentar para o cada vez mais crescente descrédito da esfera político-partidária no imaginário nacional.¹⁷

Assim como a ECO-92 possuiu um sentido de re-valorização do papel da capital carioca, perante parte de sua população, no quadro federativo brasileiro, outro evento também mobilizaria essa mesma parcela populacional em significado semelhante. Refiro-me ao lançamento da candidatura da cidade, em 1996, para sediar as Olimpíadas de 2004. Com relação ao segundo acontecimento, gostaria de lembrar que este ocorreu após a crise política do final do governo de Nilo Batista e da ocupação pelo exército em algumas favelas, evento que ficou conhecido como Operação Rio. Ou seja, posteriormente a situações que contribuíram para a consolidação de uma percepção social da violência urbana e sua ligação com as favelas e a “decadência do Rio”.

Desse modo, segundo consta em documento do Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE), ONG fundada por Herbert de Souza:¹⁸

A Agenda Social Rio foi lançada em julho de 1996, pelo sociólogo Herbert de Souza, o Betinho, por ocasião da candidatura da cidade do Rio de Janeiro para sediar os Jogos Olímpicos de 2004. Tratava-se uma articulação de instituições, animada e coordenada pelo Ibase, que tinha como desafio a construção coletiva de uma agenda capaz de contribuir para a superação dos dilemas sociais de uma cidade que pretendia receber atletas de todos os países do mundo.

A Agenda se pretendia como um fórum de discussão de diferentes agentes com o objetivo de buscar soluções para as principais mazelas sociais que atingiam a cidade. Seus membros possuíam um perfil variado, que envolviam Organizações Não-Governamentais, escolas, creches, lideranças comunitárias de favelas, ligadas ou não a Associações de Moradores, igrejas, representantes de órgãos do poder público e setores do empresariado.¹⁹ Porém, antes de nos debruçarmos sobre a Agenda, é necessário dar mais aten-

¹⁵ A própria compreensão da categoria cidadania vem sendo afetada e transmutada ao longo desse processo. Cf., NAVES, Rubens. “Terceiro setor: novas possibilidades para o exercício da cidadania”. In: PINSKY, Jaime & PINSKY, Carla B. (orgs). *História da cidadania*. São Paulo: ed. Contexto, 2003.

¹⁶ Idem.

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Cf., IBASE. “Agenda Social Rio: plano de desenvolvimento local integrado e sustentável, Grande Tijuca/RJ”, s/d., p. 1.

¹⁹ Com relação a integrantes do poder público e do empresariado, deve-se destacar, principalmente a atuação de Paulo Magalhães e Raimundo Santa Rosa, representantes da Caixa Econômica Federal e da Light, respectivamente. Apesar da participação desses órgãos ter sido realizada de forma institucional, o empenho pessoal desses dois indivíduos foi determinante para o envolvimento desses dois órgãos. Mesmo com a perda de força do movimento com a morte de Betinho, deve-se reforçar os diversos eventos, iniciativas, reuniões e debates realizados, sobretudo entre os anos de 1999 e 2002. Atualmente, apesar de ainda realizar reuniões e eventos esporádicos, a Agenda Social Rio encontra-se em um ponto de quase estagnação, com mui-

ção à figura de seu criador. Residindo no Rio desde 1979, quando retornou do exílio, em 1988, Betinho ocupou o cargo de Defensor do Povo da Cidade do Rio de Janeiro, na administração municipal de Saturnino Braga (1986-1988). Sua função era, enquanto representante da sociedade civil, de ouvir reivindicações, denúncias e sugestões dos cidadãos, buscando soluções para as mesmas e providenciando o encaminhamento para os órgãos responsáveis, atuando, portanto, como ponte entre a sociedade e administração municipal.²⁰ Já em 1990, através de artigos na imprensa, o criador da Agenda defendia publicamente a postura de combate à pobreza e à desigualdade social, o atendimento às necessidades vitais de todo o cidadão, a implementação de uma política de segurança que respeitasse os direitos civis de qualquer habitante da cidade, além do atrelamento de qualquer projeto econômico a finalidades e objetivos sociais de geração de emprego e distribuição de renda. Com as chacinas da Candelária e de Vigário Geral, participou ativamente do Viva Rio, além de lançar o movimento “Se essa rua fosse minha”, em defesa dos menores moradores de rua. Em 1996, capitaneou a mobilização em torno da criação da Agenda Social Rio a partir de cinco metas, que representavam os cinco anéis olímpicos, relativas a temáticas como educação, alimentação, abrigo para moradores de rua, esporte e cidadania, e integração das favelas à cidade, todas entrelaçadas pela inclusão social. Tais metas sensibilizaram parte da opinião pública, propiciando uma articulação entre diferentes setores desta em prol do que o próprio Betinho alegava ser uma novidade em meio às candidaturas para sede dos jogos olímpicos.²¹

Será realizado agora um pequeno parêntese teórico a fim de debater uma categoria útil à análise aqui feita: a *cultura política*. Esta pode ser definida como um “sistema de representações que, fundado sobre determinada visão de mundo e leitura do passado histórico, e expresso através de discursos, símbolos e rituais, orienta e define formas e padrões de atuação política”.²² Para Motta, um dos elementos que caracterizaria a cultura política carioca, intimamente relacionada à noção de “memória da capitalidade”, seria a projeção nacional de seu debate, possuindo relação, também, com um líder de caráter carismático e mobilizador.

No entanto, quando refletimos sobre o *político*, não devemos nos ater apenas à tradicional esfera partidária e da administração da máquina pública. A prática política perpassa vivências do cotidiano e de outras formas de atuação individual e da sociedade civil.²³ Gostaria de mais uma vez atentar para o contexto histórico de crise do Estado Nacional e de descrédito da atuação político-partidária, o que abriria frentes para novas formas de posicionamento e proposições que podem, inclusive, resultar em propostas de atuação política, como o caso da Agenda Social Rio. Diante de tal linha de raciocínio, a ação implementada por Betinho estaria em perfeita consonância com o que Motta caracterizaria como uma cultura política carioca. Primeiramente, ela foi pensada a partir de um gatilho, a disputa pela sede das Olimpíadas, com amplo potencial mobilizador e de repercussão nacional e internacional, capaz de suscitar representações acerca do cosmopolitismo da cidade e de toda sua “aura de capitalidade”. E a disputa se deu em um momento imediatamente posterior a fatores que sublinhavam bem, de acordo com a interpretação

tos de seus parceiros, inclusive os relativos aos órgãos públicos, não mais constando de seu rol de integrantes. Para uma visão retrospectiva crítica dos primeiros cinco anos da Agenda ver: AGENDA SOCIAL RIO. *Agenda Social Rio: história, ações e desafios*. Rio de Janeiro: Agenda Social Rio/Ibase, 2001.

²⁰ O sociólogo abriu mão do cargo na administração de Marcello Alencar (1989-1993) sob alegação de pouco prestígio e atenção relegados pelo prefeito ao cargo. Cf., PANDOLFI, Dulce & HEYMANN, Luciana. “O defensor do Rio”. In: *Um abraço, Betinho*. Rio de Janeiro: Garamond, 2005.

²¹ Idem.

²² Cf., MOTTA, “Frente e verso da política carioca”... op. cit., p. 2. Para uma discussão mais aprofundada sobre a categoria *cultura política*, na qual a autora citada baseia sua definição, ver: BERSTEIN, Serge. “L’historien et la culture politique”. *Vingtième Siècle – Revue d’Histoire* Paris: n. 35, jul./sept., 1992 e “La culture politique”. In: RIOUX, Jean-Pierre & SIRINELLI, Jean-François. (dir). *Pour une histoire culturelle*. Paris: Seuil, 1997.

²³ Cf., RÉMOND, René. “Do político”. In: RÉMOND, René (org.). *Por uma história política*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1996.

de certos segmentos da sociedade do Rio, a “decadência carioca”. Desse modo, encontrariam-se reunidos todos os ingredientes necessários para recolocar o Rio em seu pedestal de “vitrine”, acarretando em um considerável potencial mobilizatório.

Ainda segundo esse caminho analítico, gostaria de atentar para a própria figura do sociólogo Herbert de Souza, sua forma de atuação e todos os significados a ela atribuídos. Segundo depoimento de uma das atuais coordenadoras da Agenda:²⁴

(Betinho) era uma pessoa muito carismática, ele cultivava todo mundo que estava perto, e agora, ele era também uma liderança muito importante, ele tinha um caráter de líder mesmo, e sabia exercer isso com muita propriedade, e naquilo que ele em que a gente aposta como uma liderança importante aqui para o nosso país, e pelos nossos ideais de cidadania e de democracia, principalmente.

(sobre o falecimento do sociólogo, poucos meses após o surgimento da Agenda) o próprio Betinho faleceu, e aí a gente ficou muito sem nosso mobilizador-mor, porque o Betinho era uma pessoa bastante conhecida pelo seu poder de mobilização popular, a partir de todas as campanhas que ele desenvolveu, e ele tinha uma capacidade muito forte de articular a mídia em torno dele, das bandeiras que ele pregava, isso era um facilitador grande para mobilização e para a articulação política.

Apesar de ainda ativo, o movimento abordado não possui o mesmo caráter aglutinador de seu início. O depoimento acima revela como uma memória sobre seu idealizador está carregada de um simbolismo sobre uma liderança carismática, capaz de grande articulação de diferentes atores em torno de seus ideais de cidadania e igualdade social que, a partir da sua figura e do universo que em seu torno orbita, passam a atingir um patamar para além do Rio de Janeiro. Nesse contexto, e destacando seu alcance nos veículos de mídia, Herbert de Souza exerceria perfeitamente o papel de liderança cujo discurso que interpreta questões pertinentes à cidade do Rio também se projeta em um panorama nacional, pertinente à interpretação da “cultura política carioca”, considerando-se a possibilidade da extensão dessa categoria para além do tradicional campo de partidos e eleições.

No entanto, é preciso compreender o que era cidadania para Betinho e para a articulação por ele desenvolvida. Para a Agenda:²⁵

A perspectiva que orientava a ação procurava associar a preparação da cidade para a *recepção às delegações olímpicas com a possibilidade de consolidar a resolução dos problemas sociais mais agudos e visíveis* (grifos meus). Esta associação materializava-se na constituição de cinco metas relacionadas com os cinco anéis olímpicos: educação de qualidade para todos, ninguém morando na rua, todas as crianças bem alimentadas, esporte e cidadania jogando no mesmo time, favelas urbanizadas e integradas à cidade.

Foi desejo do criador da Agenda Social Rio que as cinco metas acima citadas, bem com o objetivo de solucionar os “problemas sociais mais agudos e visíveis” da cidade, fossem cumpridas, independente da escolha do Rio como sede.²⁶ Contudo, é preciso compreender em qual território se pisa quando se fala em solução dos “problemas sociais mais agudos e visíveis”. Segundo Marshall, existem três tipos de direitos: civis, políticos e sociais.²⁷ Os primeiros teriam surgido no século XVIII, seguidos dos outros dois grupos nos séculos XIX e XX, respectivamente. Os direitos civis correspondem à liberdade de ir e vir, de pensamento, credo e expressão, além da igualdade perante os outros direitos e cidadãos. Os políticos dizem respeito ao acesso ao processo decisório e de exercício do poder, seja através de partidos, seja individualmente. Por último, os sociais se referem à segurança social relacionada ao bem-estar econômico.²⁸

²⁴ Depoimento de Nahyda Franca, 22/06/2009.

²⁵ Cf., IBASE, op. cit., p. 1.

²⁶ Betinho chegou a criticar publicamente o Comitê Olímpico Brasileiro pela pouca atenção dada às propostas da Agenda em seus discursos públicos. Cf., PANDOLFI & HEYMANN, op. cit.

²⁷ O processo histórico corrente acabou levando ao debate sobre uma nova geração de direitos, a exemplo dos direitos ambientais.

²⁸ Cf., MARSHALL, T. H. “Cidadania e classe social”. In: *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1967.

No caso específico do Brasil, José Murilo de Carvalho atenta para a inversão do modelo marshalliano acima mencionado, com a construção dos direitos sociais privilegiada, assim como a expansão dos mesmos, em dois períodos autoritários: o primeiro governo Vargas e a ditadura militar. A partir da reabertura política, observa-se uma situação de restituição gradativa dos direitos mencionados, para uma parcela reduzida da população brasileira, no entanto. Também devemos ter em mente que a conjuntura histórica brasileira atual ainda apresentar séries falhas na garantia de direitos civis básicos.²⁹

Quando a Agenda prega o alcance do direito à moradia (ninguém morando na rua), alimentação, educação, dentre outros, ela está colocando reivindicações no campo dos direitos sociais e civis.³⁰ Porém, gostaria de chamar atenção para a última meta colocada, a princípio, uma dentre as outras cinco: favelas urbanizadas e integradas à cidade. Segundo colocado pela direção do movimento:³¹

Foi definido, posteriormente, que “favelas urbanizadas e integradas à cidade” passaria a ser a meta síntese e eixo de atividades que articula, aglutina, sinergiza e potencializa os esforços dos participantes. No Rio de Janeiro, a existência de espaços urbanos que sintetizam a um só tempo exclusão/inclusão, negação/afirmação, discriminação e orgulho, é parte da essência da cidade. Justamente por isto, as instituições participantes adotaram a “questão das favelas como elemento ordenador de um amplo conjunto de iniciativas, que tem o sentido mais geral de fortalecer a cidadania e os laços de solidariedade social.

Além de um fato urbano, Lícia Valladares chama atenção para a favela também ser uma construção social. Ou seja, além de uma realidade concreta com a qual nos confrontamos, há uma gama de representações sociais por ela suscitadas. Essas imagens e construtos simbólicos têm sido de responsabilidade de diversos atores ao longo do século XX: higienistas, jornalistas, administradores públicos, assistentes sociais, membros da Igreja, cientistas sociais, dentre tantos demais.³² Essa diversidade de agentes criou um corpo complexo de percepções e significados sobre esses espaços de moradia, que perpassam elementos que vão da negação e marginalização à compreensão e problematização. No caso da Agenda, cuja visão é semelhante a muitos movimentos similares que constituem o terceiro setor, sua construção da problemática das favelas é uma atualização, de acordo com a conjuntura histórica própria, do fenômeno descrito por Valladares.

A escolha dessas áreas como síntese da exclusão é a eleição destas como palco de reflexão e proposição de medidas para o drama social que atinge a cidade.³³ Ou seja, é mais uma construção social, historicamente contextualizada, sobre a favela. Desse modo, vemos a compreensão das favelas como um campo para pensar o espaço urbano, construir projetos para as suas deficiências e dar alcance para que os mesmos possam ser adotados pelo poder público como abordagens de atuação. Em seu Plano de Ação Estratégico para a Área da Grande Tijuca³⁴ é revelado o “objetivo de contribuir na formulação e implementação das políticas públicas sociais que estão sendo propostas pelo Governo de Estado para a Área da Grande Tijuca”.³⁵

²⁹ Cf., CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: um longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

³⁰ Gostaria de atentar que mesmo com as deficiências desses dois campos de direitos, após a Constituição de 1988 o Brasil vem incrementando cada vez mais o alcance dos direitos políticos, a despeito da qualidade da atuação partidária e política individual.

³¹ Cf., IBASE, op. cit., p. 2.

³² Cf., VALLADARES, Lícia. *A invenção da favela: do mito de origem à favela.com*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2005.

³³ O Rio de Janeiro possui outros sujeitos vítimas da exclusão, como os moradores de rua. Gostaria de lembrar a própria relevância que a chacina da Candelária direcionou para a questão das crianças que habitam as ruas, inclusive pelo próprio Betinho. Meu objetivo não é hierarquizar ou tecer julgamentos sobre quem é “mais ou menos excluído”, apenas atentar para esse processo como uma escolha, quer consciente, quer inconsciente, independente de juízos de valor.

³⁴ A Grande Tijuca foi o local eleito pela Agenda, após o falecimento de Betinho e da adoção da urbanização das favelas e sua integração à cidade como meta-síntese, para sua ação. A justificativa para sua escolha foi justificada pelo grande número de favelas existentes em sua região. Uma reflexão de mais fôlego sobre os motivos dessa escolha será objetivo de uma versão expandida do presente trabalho, uma vez que o mesmo se constituirá em um dos capítulos de minha tese a ser apresentado em meu exame de qualificação.

³⁵ Cf., AGENDA SOCIAL RIO/ VIVA RIO. “Plano de Ação Estratégico para a Área da Grande Tijuca”, s/d. p. 1.

Ainda sobre os objetivos desse plano, que reúne diversas propostas da Agenda, estes são caracterizados como um:³⁶

Esforço conjunto de mobilização dos atores da sociedade civil e governamentais, no *enfrentamento da questão da segurança pública* (grifos meus). (...). A política de segurança pública é consensualmente vista numa perspectiva mais ampla, ou seja, é preciso que se conjugue a ação policial a outras ações sócio-culturais e educativas para as comunidades e bairros que hoje sofrem com a violência urbana.

Nas últimas décadas, a violência urbana tem sido objeto de preocupação das cidades brasileiras. Enquanto um dos temas centrais da agenda pública, tem provocado uma carga de sentimentos de insegurança e medo. Nesse caso, estamos tratando de uma categoria de senso comum, a “violência urbana”, que engendra uma série de simbolismos e práticas. Para além do complexo de atitudes legal e administrativamente definidas como crime, essa categoria abarca a oposição entre o binômio integridade física/garantia patrimonial e a força física, esta interpretada enquanto meio para atingir objetivos e instrumento de regulação entre relações individuais e sociais. A partir dessa oposição, há uma ruptura da normalidade e uma alteração da rotina em seus aspectos cognitivos, instrumental e moral.³⁷

Conforme visto, a atuação das quadrilhas de traficantes e sua cobertura dada pelos órgãos de imprensa, aliadas ao clima conflitivo e tenso da esfera política do governo estadual nas proximidades de um pleito eleitoral, criou uma gama de significados sobre as favelas. Estes eram dotados de imagens de violência e ameaça, sintomas da “decadência do Rio”, que seriam intimamente relacionadas a esses espaços e seus moradores. Todos esses fatores levaram à construção de uma tomada de posição, endossada por parte da sociedade civil, no tocante às favelas que a considerava como “caso de polícia”.³⁸ O tratamento da questão, apregoado, sobretudo, pela imprensa, ao qual Márcia Leite se refere como “metáfora da guerra”, deu abertura ao desrespeito, principalmente pela polícia, a uma vasta gama de direitos de indivíduos constitucionalmente reconhecidos como cidadãos brasileiros.³⁹ Desse modo, encontra-se a situação na qual as favelas têm se constituído em uma arena de disputa entre concepções de padrões de sociabilidade e cidadania e propostas de políticas para a cidade. Diante do quadro descrito, podemos conceber a Agenda Social Rio como um sujeito propositor de percepções e projetos alternativos, visando à integração ao invés da criminalização, para as favelas e, por conseguinte, para a cidade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Segundo Patrícia Birman, atualmente, os temas associados aos espaços de moradia aqui tratados podem ser interpretados como disputas semânticas entre práticas criminalizantes e de descriminalização, embora esse dualismo não tenda a apreender a real complexidade de relações e significados presentes nessas áreas. De acordo com a visão governamental, a população desses territórios constitui um grupo de perfil próprio, inconfundível e possuidor de uma cultura específica dentro do espaço urbano. Os próprios habitantes têm utilizado a noção de “comunidade” como forma de autoidentificação em oposição

³⁶ Idem, *ibid.*

³⁷ Cf., SILVA, Luiz Antônio Machado da. “Violência urbana, sociabilidade violenta e agenda pública”. In: SILVA, Luiz Antônio Machado da (org.). *Vida sob cerco: violência e rotina nas favelas do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2008.

³⁸ Dados sobre os resultados letais, sobretudo para a população favelada, da política de segurança adotada pelo governo estadual ao longo da década de 90 podem ser consultados em: CANO, Ignácio. Uso da força letal pela polícia do Rio de Janeiro: os fatos e o debate. *Archè*. Rio de Janeiro, ano 7, n. 19, 1998.

³⁹ Cf., LEITE, Márcia. Entre o individualismo e a solidariedade: dilemas da política e da cidadania no Rio de Janeiro. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo, v. 15, n. 14, out. 2000.

às classificações “de fora”, veiculando, assim, um contradiscurso que ressalta suas qualidades morais comprováveis por seu modo de vida e cultura.⁴⁰

Falar em favelas é referir-se a um campo no qual os significados sobre os temas que vêm dominando a agenda pública carioca nas últimas décadas se degladiam. A forma como a problemática que envolve esses espaços é posta em discurso revela uma visão sobre a cidade e a relação desta com a violência, a exclusão social e a pobreza. A escolha da interpretação feita por cada ator político para a questão influencia sua atuação e elaboração de propostas. Desse modo, essas áreas de habitação se constituem em um rico espaço para análise dos interesses, projetos e formas de conceber a “Belacap”, bem como a maneira de se construir a colocação desta perante a realidade nacional.

⁴⁰ Cf., BIRMAN, Patrícia. “Favela é comunidade?”. In: SILVA, Luiz Antônio Machado da (org.). *Vida sob cerco: violência e rotina nas favelas do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2008.